



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

**LAGUNAS JURIDICAS EN LOS MECANISMOS DE LA
SUPLENCIA PRESIDENCIAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN CARLOS SOUSA FLORES

ASESORA: LIC. MARIA TERESA RODRIGUEZ ALONSO

MARZO, 2005

m. 342210



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

a mi Madre,
por todo me lo ha dado, sin pedirme nada a cambio

a mi Padre,
por el ejemplo de hombre cabal y responsable que me ha brindado

a mis tíos Toño y Tanis,
por contribuir a mi formación intelectual y personal

a mis hermanos Jorge, Paola y Manolo,
por concederme la gracia de no estar solo

a mis abuelos y abuelitos Ofelia, Licha, Alberto y Manuel,
por ser los ángeles que guían mi camino

a mon Chou,
por aparecerse en mi vida

a AA,
por iluminar el lado oscuro de mi corazón

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Juan Carlos Sousa

Flores

FECHA: 18/ Marzo / 2005

FIRMA: Juan C. Sousa F.

*... los hombres sabios no se entregan nunca,
sino por necesidad, a discreción de otros*

Nicolás Maquiavelo.

**Lettere a Francesco Vettori,
Florencia, 29 de Abril de 1513.**

ÍNDICE	Página
Introducción	1
CAPÍTULO PRIMERO. CONCEPTOS GENERALES	5
1.1. El Poder Ejecutivo Federal	5
1.1.1. Concepto	6
1.1.2. Titularidad del Poder Ejecutivo	8
1.1.3. Fundamento Constitucional	9
1.2. El Presidente de la República	10
1.2.1. Antecedentes de la figura del Presidente de la República	12
1.2.2. Concepto	15
1.2.3. Fundamento Constitucional	17
1.3. La Suplencia Presidencial	19
1.3.1. Antecedentes de la Suplencia Presidencial	21
1.3.2. Consideraciones en torno a la Suplencia Presidencial	23
1.3.3. Factores que determinan la Suplencia Presidencial	25
1. 4. Sistemas de Suplencia Presidencial	27
1.4.1. Con vicepresidencia	28
1.4.2. Sin vicepresidencia	29
1.5. Formatos de Suplencia Presidencial	29
1.5.1. Presidente Interino	30
1.5.2. Presidente Sustituto	31
1.5.3. Presidente Provisional	32
CAPÍTULO SEGUNDO. LA EVOLUCIÓN DE LA SUPLENCIA PRESIDENCIAL EN MÉXICO.	34
2.1. Constitución Federal de 1824	35
2.1.1. Contexto Político-Histórico de la época	36
2.1.2. Previsiones constitucionales	38
2.1.3. Vigencia de la Constitución y la aplicación de la suplencia presidencial	40
2.1.4. Comentario al mecanismo de suplencia	42
2.2. La Constitución Centralista de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843	45
2.2.1. Constitución Centralista de 1836	46
2.2.1.1. Contexto Político-Histórico de la época	46
2.2.1.2. Previsiones constitucionales	48

2.2.1.3. Vigencia de la Constitución y la aplicación de la suplencia presidencial	50
2.2.2. Las Bases Orgánicas de 1843	51
2.2.2.1. Contexto Político-Histórico de la época	52
2.2.2.2. Previsiones Constitucionales	53
2.2.2.3. Vigencia de la Constitución y la aplicación de la suplencia presidencial	54
2.2.3. Comentarios a los mecanismos de suplencia	56
2.3. El Acta de Reformas de 1847	57
2.3.1. Contexto Político-Histórico de la época	58
2.3.2. Previsiones Constitucionales	59
2.3.3. Vigencia de la Constitución y la aplicación de la suplencia presidencial	60
2.3.4. Comentarios al mecanismo de suplencia	62
2.3. La Constitución de 1857 y sus reformas	63
2.3.1. La Constitución de 1857	63
2.3.1.1. Contexto Político-Histórico de la época	65
2.3.1.2. Previsiones constitucionales	67
2.3.1.3. Vigencia de la Constitución y la aplicación de la suplencia presidencial	68
2.3.1.4. Comentarios al mecanismo de suplencia	69
2.3.2. El sistema de los insaculados	71
2.3.3. Reforma del 3 de octubre de 1882	73
2.3.3.1. Previsiones constitucionales	73
2.3.3.2. Comentarios al mecanismo de suplencia	74
2.3.4. Reformas y adiciones de 24 de abril de 1896	75
2.3.4.1. Previsiones constitucionales	75
2.3.4.2. Comentarios al mecanismo de suplencia	77
2.3.5. Reformas, adiciones y supresiones de 6 de mayo de 1904	77
2.3.5.1. Previsiones constitucionales	78
2.3.5.2. Comentarios al mecanismo de suplencia	79
CAPÍTULO TERCERO. LA SUPLENCIA PRESIDENCIAL EN DERECHO COMPARADO.	80
3.1. Argentina	83
3.1.1. Figura Política que ocupa el cargo	83
3.1.2. Comentario	84
3.2. Bolivia	84
3.2.1. Figura Política que ocupa el cargo	85

3.2.2. Comentario	85
3.3. Chile	86
3.3.1. Figura Política que ocupa el cargo	86
3.3.2. Comentario	86
3.4. Costa Rica	87
3.4.1. Figura Política que ocupa el cargo	87
3.4.2. Comentario	88
3.5. Estados Unidos	88
3.5.1. Figura Política que ocupa el cargo	88
3.5.2. Comentario	89
3.6. Uruguay	89
3.6.1. Figura Política que ocupa el cargo	89
3.6.2. Comentario	90
3.7 Aspectos relativos a la suplencia presidencial en las constituciones latinoamericanas.	90
CAPÍTULO CUARTO. ANÁLISIS Y CRÍTICA AL ARTÍCULO 84 CONSTITUCIONAL	94
4.1. Previsiones constitucionales ante la falta absoluta del Presidente de la República.	94
4.1.1. Antecedentes de la Constitución de 1917 en lo relativo a la suplencia presidencial.	94
4.1.2. Constitución de 1917	95
4.2. Críticas al mecanismo de suplencia presidencial vigente	98
4.2.1. Lاپso sin presidente en funciones	99
4.2.2. Cumplimiento de Requisitos para sucederlo en el cargo	100
4.2.3. Facultades exclusivas del Presidente de la República sin ejercer	103
4.2.4. Imperfección del Procedimiento de Suplencia Presidencial	105
4.2.4.2. De forma	106
4.2.4.2. De fondo	107
4.2.5. Obstáculos en el nombramiento del sucesor	108
4.2.6. Inestabilidad política	110
4.3. Propuestas de Reformas Constitucionales y Legales	111
4.3.1. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	111
4.3.2. Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	115
Conclusiones	117
Bibliografía	122

INTRODUCCIÓN

Nuestro país ha sufrido durante los últimos dos siglos, una centralización funcional en la figura del Presidente de la República, ya que de él ha dependido casi en su totalidad no sólo la conformación de la estructura político-administrativa del estado Mexicano, sino que además ha decidido sobre el rumbo que habrá de seguir el país después del periodo de su encargo, al nombrar a quien habrá de sucederlo. Inclusive, podemos mencionar su competencia que ha rebasado su regulación constitucional, dando lugar a las facultades metaconstitucionales como apunta el Dr. Jorge Carpizo, las cuales sólo han incrementado su Influencia dentro del sistema político mexicano.

En tiempos recientes, esta situación ha cambiado con la alternancia partidista en el poder, pero a su vez ha generado desconcierto al no haber un sucesor natural en el caso de la ausencia del titular del Poder Ejecutivo Federal.

“¿Por qué México no tiene vicepresidente?” anecdótica pregunta que alguna vez le hizo en la Casa Blanca el ex-presidente norteamericano Bill Clinton a Carlos Fuentes. Su respuesta fue lapidaria: “Porque cuando los había, en el siglo XIX, se dedicaban a derrocar al presidente en turno”, le respondió el escritor.

A este respecto cabe señalar que es precisamente esta situación la que ha trascendido las fronteras de lo político para concretarse en la esfera constitucional. La redacción actual del artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé las

medidas necesarias que se tomarán el lapso comprendido entre la falta absoluta del Presidente de la República, y el nombramiento de uno interino por el Congreso de la Unión. Desafortunadamente nos enfrentamos a un caso en que el orden jurídico mexicano no se ha detenido, y hasta nuestro días, sigue existiendo tal laguna.

Numerosas iniciativas se han presentado en la materia, sin embargo, ninguna de ellas ha prosperado, debido a los intereses partidistas que conlleva no sólo la reforma constitucional, sino de igual forma el que se determine en quien recaerá la presidencia del país.

El objetivo del presente trabajo es que, mediante un análisis jurídico, histórico y comparado, se demostrarán las lagunas jurídicas existentes y sus implicaciones en el lapso entre la falta absoluta del Presidente constitucional y el nombramiento conducente del Presidente por el Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente según sea el caso; y en consecuencia, proponer la Inclusión de un procedimiento claro que impida el vacío de poder Ejecutivo por mínimo que sea el tiempo cuando se presente esta situación.

Desafortunadamente, la escasa bibliografía sobre este tema en específico, dificultó no sólo su solución, sino que impidió el conocer diversas perspectivas sobre cómo era la forma ideal para nuestro país.

El desarrollo del trabajo está comprendido en cuatro capítulos. El primero es dónde encontramos los conceptos generales, las características y los antecedentes de las figuras Poder Ejecutivo

Federal, Presidente de la República, y Suplencia Presidencial, así como los sistemas y formatos en los cuales se presenta esta última. Los sistemas son la valiosa clasificación que hemos tomado del maestro Felipe Tena Ramírez, con las necesarias adecuaciones para nuestro trabajo. Se ha denominado *formatos* a los procedimientos utilizados ante faltas absolutas o temporales del Presidente de la República, y al carácter del presidente que es el designado en la sucesión.

En el segundo capítulo, titulado: *La Evolución de la Suplencia Presidencial en México*, analizaremos todos los documentos constitucionales de la vida independiente mexicana, además de las reformas que hayan sufrido éstos relativos a la suplencia presidencial. Para un mejor entendimiento de las razones que motivaron las previsiones constitucionales para los casos de acefalia, expondremos un breve contexto Político-Histórico de cada época y la vigencia de texto, así como la aplicación de la suplencia presidencial. Finalmente, en el apartado correspondiente a cada constitución o reforma referente a la suplencia presidencial, comentaremos el mecanismo contemplado a fin de demostrar las causas de su inoperancia o inutilidad.

El tercer capítulo denominado: *La Suplencia Presidencial en Derecho Comparado*, analizaremos los mecanismos y los aspectos relativos a la suplencia presidencial en algunas constituciones latinoamericanas. La razón de revisar únicamente constituciones de nuestro continente, es el compartir un sistema político similar al mexicano, por lo cual se albergan las mismas opiniones respecto a la importancia que tiene el titular del Poder Ejecutivo para el sistema político de cada nación, y de esta forma observar cuál es la figura política que ocupa el cargo en

el mecanismo de suplencia, con la intención de proponer una para nuestro país.

Para finalizar, en el último capítulo del presente trabajo, haremos el análisis y la crítica correspondiente al artículo 84 constitucional y al mecanismo de suplencia presidencial vigente, el cual adolece de bastantes defectos al ofrecer las previsiones constitucionales ante la falta absoluta del Presidente de la República. Aquí encontramos todos los vicios que a nuestro parecer produce el mecanismo actual: un lapso sin presidente en funciones, la dificultad en el cumplimiento de Requisitos para sucederlo en el cargo, las facultades exclusivas del Presidente de la República que se dejan de ejercer, los obstáculos a enfrentar en el nombramiento del sucesor, y la inestabilidad política que se presentaría.

En conclusión, se busca proponer –después de analizar la experiencia Internacional e identificar la propia en nuestro país- una *suplencia directa*, mediante reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Reforma y a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y ungir como suplente directo a la figura que por su investidura es la más indicada para ocupar el cargo temporalmente: el Presidente del Senado de la República.

CAPÍTULO PRIMERO. CONCEPTOS GENERALES.

1.1. El Poder Ejecutivo Federal.

Siendo la suplencia presidencial y las lagunas jurídicas en torno a ella el tema de nuestra investigación, en el presente capítulo abordaremos lo relativo al Poder Ejecutivo, al Presidente de la República, y a la suplencia presidencial, con el fin de determinar su origen, sus implicaciones conceptuales, y su presencia en el marco jurídico.

El modelo clásico del principio de separación o división de poderes corresponde a la formulación que hizo Montesquieu en 1748. Según este principio, al Estado le corresponde el ejercicio de tres tipos de funciones diferenciadas (división de poderes funcional), que se encomiendan a tres poderes concretos (división de poderes orgánica). Según este criterio, a) la función legislativa o de creación del derecho se encomienda al Poder legislativo, b) la función ejecutiva, que consiste en la aplicación, concreción y desarrollo del Derecho, se encomienda al Poder ejecutivo; c) la función judicial o de resolución de los conflictos jurídicos se encomienda al Poder Judicial.

Ignacio Burgoa, sobre este tema comenta:

...el poder público del Estado es uno e indivisible y, por tanto, no existen tres poderes como indebidamente se supone y asevera, sino tres funciones en que se desenvuelve dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos de Estado.¹

¹ BURGOA Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed. Porrúa. 29ª Edición. México, 1994. p. 651.

Dicha división de poderes (o funciones) se ve reflejada en la Constitución, considerando a ésta como *las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación; sus relaciones recíprocas; su competencia, y la posición de cada uno en relación con el poder estatal.*²

Sobre este tema, Eduardo García Maynez afirma:

La palabra constitución no es solamente aplicada a la estructura de la organización política, sino también –sobre todo en la época moderna- al documento que contiene las reglas relativas a dicha organización.³

La razón de que se utilice la anterior concepción es simplemente precisar la importancia de nuestro objeto de estudio: que al no establecerse de forma exacta las reglas sobre la estructura de la organización política, contemplando todo lo relativo a su organización, encontraremos las lagunas jurídicas, como en nuestro caso aplica en lo relativo a la suplencia presidencial.

1.1.1. Concepto.

El término *Poder Ejecutivo* encuentra su origen en su función, como apunta Ignacio Burgoa:

...al tratar acerca del principio llamado de la división o separación de poderes aseveramos que substancialmente y con propiedad jurídica entraña la distribución de dichas funciones entre diferentes grupos de órganos estatales a efecto de que opere, entre ellos, el sistema de equilibrio o de frenos y

² JELLINEK, George. *cit. pos.* GARCÍA Maynez, Eduardo **Introducción al Estudio del Derecho**. Ed. Porrúa. 54ª. Edición. México 2002. p. 108.

³ *Idem.*

contrapesos que caracteriza al régimen democrático. Esa distribución nunca importa la adscripción separada y exclusiva de una determinada función a un solo grupo de órganos estatales, puesto que éstos, independientemente de su índole o integración formales, son susceptibles de ejercitar, dentro de su competencia constitucional y legal, actos que suelen imputarse, por sus elementos intrínsecos, a distintas funciones o poderes, con el natural predominio o la lógica hegemonía de un cierto tipo funcional sobre los otros dos. De este predominio o hegemonía proviene la clasificación de los órganos del Estado en ejecutivos o administrativos, legislativos y jurisdiccionales o judiciales. Así, si las principales atribuciones con que esté investido un órgano estatal en su conjunto mayoritario a alguna de dichas funciones, ese órgano se califica en razón de la función predominante que desempeña.⁴

Diversas son las definiciones que se pueden encontrar sobre este tema; sin embargo, se han considerado las siguientes para señalar la importancia del Poder Ejecutivo en la división de poderes.

José Alberto Garrone, en su *Diccionario Manual Jurídico*, define al Poder Ejecutivo como:

Poder encargado del Gobierno y administración de un Estado.⁵

El Diccionario Jurídico Espasa refiere:

Expresión Clásica por la que se designa el órgano, o entramado de órganos que desempeñan, básicamente, las tareas de ejecución de las leyes y de Gobierno del Estado.⁶

José Luis María Mora lo conceptúa de la siguiente forma:

... es un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre el que gira toda la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de

⁴ BURGOA Orihuela, Ignacio. *Op. Cit.* p. 653.

⁵ GARRONE, José Alberto. **Diccionario Manual Jurídico**. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1989. p. 589.

⁶ **Diccionario Jurídico Espasa**. Ed. Espasa Calpe. Madrid, 1991. p. 762.

nada sirven las mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, si aquéllas no se ejecutan, y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son los atributos esenciales de ese poder, que jamás podrá constituirse de otra manera.⁷

Luis Muñoz Morales en su obra *Lecciones de Derecho Constitucional* define al Poder Ejecutivo como:

...el encargado de cumplir los fines del Estado, o en otros términos, es la función de la voluntad social puesta en movimiento, interpretada y expresada por uno o varios individuos.⁸

Cabe mencionar que el Poder Ejecutivo, no puede concebirse sin la existencia de los Poderes Legislativo y Judicial, como apunta al respecto Humberto Quiroga Lavié: *poder coordinado a través del principio de cooperación con los otros poderes, de modo tal que esa concentración de poder que surge de la regulación constitucional se encuentre compensada por controles suficientes.*⁹

1.1.2. Titularidad del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, una vez despejado el origen del Poder Ejecutivo y su concepto, debemos mencionar lo relativo a su titularidad. Dependiendo de la forma de gobierno que se adopte en cada país, sea presidencial o parlamentario, se puede encontrar un titular único, o bien, un titular colegiado.

⁷ MORA, José Luis María cit. pos. CARPIZO, Jorge. **Estudios Constitucionales**. Ed. Porrúa. 4ª Edición. México, 1994. p. 305.

⁸ MUÑOZ Morales, Luis. **Lecciones de Derecho Constitucional**. Ed. Universidad de Puerto Rico. Puerto Rico 1949. p.54

⁹ QUIROGA Lavié, Humberto. **Derecho Constitucional**. Ed. De Palma. Tercera Edición. Buenos Aires, 1993. p. 799.

En este sentido, Giuseppe de Vergottini, en su libro *Derecho Constitucional Comparado* establece una clasificación:

Las formas de los órganos tradicionalmente encuadrados en el poder ejecutivo comprende modelos centrados en un órgano (monismo) y modelos concentrados en dos órganos (dualismo). A su vez estos dos modelos permiten algunas distinciones según los órganos se formen unipersonalmente (monocráticos) y/o pluripersonalmente (colegiados).¹⁰

En nuestro país, por mandato constitucional, la titularidad del Poder Ejecutivo se le confiere al Presidente de la República¹¹, el cual será monista y monocrático.

1.1.3. Fundamento Constitucional.

Nuestra Constitución al retomar el modelo de la división de poderes en su artículo 49, establece:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...

En este tenor, Elisur Arteaga Nava comenta:

De la constitución, concretamente de los artículos 49 y 80, se desprende que existe lo que puede denominarse un poder ejecutivo o facultad ejecutiva genérica; que comprende todo acto de autoridad en virtud del cual se complementen, realicen o apliquen leyes, decretos, acuerdos de cuerpos colegiados, etcétera.¹²

¹⁰ DE VERGOTTINI, Giuseppe. **Derecho Constitucional Comparado**. Ed. Espasa-Calpe S.A. Madrid 1983. p. 356.

¹¹ *Vid infra* Apartado 1.2.3.

¹² ARTEAGA Nava, Elisur. **Derecho Constitucional**. Ed. Oxford University Press. 2ª Edición. México, 1999. p. 271.

Su organización y su competencia, se encuentran contempladas en el capítulo III del Título tercero de nuestra Constitución, sin obviar lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás legislación secundaria, cuya importancia abordaremos al tratar sobre la deficiencia en los mecanismos de la suplencia presidencial.

1.2. El Presidente de la República.

En la actualidad 2 sistemas de gobierno predominan en los regímenes mundiales: el parlamentario y el presidencial. Podemos entender por sistema de gobierno, en palabras de Jorge Carpizo, como:

...la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad del estado que se manifiesta en la estructura real del poder político de un país.¹³

El mismo autor, recoge, tras el análisis de varios autores, como las principales características del sistema presidencial las siguientes:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno;
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste;

¹³ CARPIZO, Jorge. **La Constitución Mexicana de 1917**. Ed. Porrúa. 3ª Edición. México, 2002. p.345.

- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado;
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso;
- e) Ni el presidente ni los secretarios pueden ser miembros del congreso;
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso; y
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.¹⁴

Finalmente, al considerar la procedencia de las facultades del presidente, añade una característica propia de nuestro país mediante la cual explica porqué es el órgano predominante en la estructura institucional de México; son aquellas facultades que encuentran su origen -no en la constitución ni en la ley- en el sistema político: las facultades metaconstitucionales. Consideramos pertinente mencionarlas, en virtud del matiz que reviste para la importancia del titular del Poder Ejecutivo en nuestro país:

- a) la jefatura del partido de gobierno;
- b) la designación de su sucesor;
- c) la designación de los gobernadores de las entidades federativas;
- d) la remoción de estos últimos, siempre mediante la facultad propia del Senado de nombrar un gobernador provisional

¹⁴ Cfr. CARPIZO, Jorge. **El Presidencialismo Mexicano**. Ed. Siglo Veintiuno. 7ª Edición. México, 1987. p.14.

cuando se ha configurado la desaparición de poderes en un estado.

Cabe aclarar que por la alternancia en nuestro país en la procedencia partidista del Presidente de la República, estas facultades han perdido su aplicabilidad.

Con base en lo anterior, y empatando las sugeridas características del sistema presidencial con el caso mexicano, fácilmente se puede determinar el nuestro como presidencial, dada la supremacía actual e histórica que el Poder Ejecutivo ha gozado sobre el Legislativo, y aún en mayor medida sobre el Judicial.

1.2.1. Antecedentes de la figura del Presidente de la República.

En Filadelfia, el 25 de mayo de 1787, habiendo obtenido un quórum de siete Estados (sobre un total de 13) comenzó la Convención Constituyente en los Estados Unidos de América. Dicha convención duraría 100 días, y llegaría a una serie de acuerdos sobre una constitución norteamericana que aún hoy en día permanece vigente.

La constitución norteamericana de 1787 establece, por primera vez, el sistema presidencial de gobierno, ya que configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo que provocó la implantación del régimen presidencial clásico, puro o por antonomasia a los existentes. Pueden citarse, sintetizadamente, como algunos de los antecedentes que posiblemente influyeron en el

criterio de los constituyentes de Filadelfia, al respecto, los siguientes: El derecho público inglés, debido a que trataron de imitar el sistema monárquico de Inglaterra, pero con la innovación de que el jefe de estado no sería hereditario, sino electo popularmente y con funciones limitadas en el tiempo; Las constituciones de Nueva York (1777) y Massachusetts (1780), mismas que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructurarían la presidencia norteamericana. Asimismo, no consideraron los modelos establecidos en las constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island, donde existían legislativos sin mayores frenos; y, las obras de Montesquieu y Locke, mismas que consideraban que el poder ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión.

Estos elementos fueron los que ayudaron a instaurar el sistema presidencial y todo parece indicar que algunos autores tienen razón al señalar que, de manera completamente casual, surgió la nueva forma de gobierno presidencialista, aunque no puede ignorarse que los constituyentes norteamericanos deseaban alejarse del sistema monárquico inglés –sin dejar de rescatar las ideas de John Locke-, no obstante que naturalmente los haya influido ya que lo conocían y era el del país más poderoso de aquella época.¹⁵

Miguel Carbonell al tratar este tema, explica:

¹⁵ Cfr. CARPIZO, Jorge. **El Presidencialismo....** *Op. Cit.* p. 15-16

Desde entonces, el régimen estadounidense se ha considerado como el prototipo de todos los demás regímenes presidenciales, dentro de los que constituye el ejemplo más significativo e interesante.¹⁶

Posterior a la lucha de independencia contra el Imperio Español, diversas colonias –entre ellas la Nueva España– al establecerse como naciones independientes promulgaron sus respectivos textos constitucionales en el cual adoptan como forma de gobierno el presidencialismo, basándose en el novedoso modelo norteamericano.

Sobre la figura del Presidente de la República en nuestro país y su introducción en el panorama nacional, Jorge Carpizo relata:

Cuando en 1824, se creó el sistema presidencial mexicano, éste no podía ser resultado de la tradición, sino que se trataba de un experimento político en nuestro país.¹⁷

Lo anterior se debe a que México, posterior a los sistemas políticos prehispánicos en sus respectivas épocas, y más adelante, durante su vida nacional como virreinato con una dependencia total de una monarquía, no tenía un antecedente directo en el cual se basara para la adopción de tal sistema.

Además, siendo tan reciente el surgimiento del sistema presidencialista en los Estados Unidos de América en su vida independiente; y con la consecuente renuencia de seguir aceptando la paternidad política de España como razón y resultado de la guerra de independencia, nuestro país se encontraba en la encrucijada de

¹⁶ CARBONELL, Miguel. **Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México**. Ed. Porrúa. 2ª Edición. México, 1999. p. 84.

¹⁷ CARPIZO, Jorge, **El Presidencialismo....** Op. Cit. p.41.

encontrar cual sería el sistema más viable para adoptar. En ese momento se decidió optar por el norteamericano –incluida la figura original de la vicepresidencia- como inspiración para el nuestro, sin negar la influencia española de la Constitución de Cádiz.

A pesar de las múltiples diferencias que podemos encontrar en las constituciones del México independiente, en lo referente a la figura del presidente de la república, dos características permanecieron inmutables: que fuera un ejecutivo unipersonal y con una personalidad dual: jefe de estado y a la vez, jefe de gobierno.

Asimismo, como ha ocurrido en la gran mayoría las naciones latinoamericanas desde su inicio de vida independiente, se adoptó al presidencialismo en sus modalidades personal o unitaria.

En nuestro país, la figura del Presidente de la República tiene tal importancia en la vida nacional y en el desarrollo del sistema político, que se pueden aplicar las consideraciones vertidas por Bolívar cuando proyectó la Constitución de Bolivia:

El Presidente de la República será, en nuestra Constitución, como el sol, que fija en su centro, da vida al universo.¹⁸

1.2.2. Concepto.

La Enciclopedia Jurídica Omeba, en su definición sobre el cargo del Presidente establece que la voz presidir (del latín *prae*, antes, y

¹⁸ BOLIVAR, Simón. *cit. pos.* RAMIREZ Fonseca Francisco. **Manual de Derecho Constitucional**. Ed. PAC. 5ª Edición. México 1988. p. 330

sedere, sentarse), significando etimológicamente *tener el primer lugar en una asamblea, corporación, junta o tribuna, o en un acto o en una empresa*. Presidente es quien ocupa el primer asiento, y de allí resulta el *magistrado que, en las repúblicas, ejerce el supremo poder ejecutivo*.¹⁹

Continuando en un orden semántico, Diego Valadés apunta:

...la expresión presidente, adoptada primero por la Constitución de Estados Unidos y más tarde por las de América Latina, tiene su origen en el medioevo británico, donde se aludía como *precydentis of the land* a los señores que ejercían el poder local.²⁰

Guillermo Cabanellas de Torres, en su *Diccionario Jurídico Elemental* define al Presidente como:

Jefe de Estado en un régimen republicano.²¹

El *Diccionario de Derecho* de Rafael de Pina define al vocablo Presidente como:

Denominación del Jefe de Estado en las Repúblicas o Primer Ministro.²²

Finalmente, el *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*, detalla al respecto:

¹⁹ **Enciclopedia Jurídica Omeba**. Tomo XXIII. Ed. Bibliografica Argentina. Buenos Aires, 1967. p. 11-12.

²⁰ VALADÉS, Diego. **Constitución y Democracia**. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie Doctrina Jurídica Núm. 41. México 2000. p. 13.

²¹ CABANELLAS de Torres, Guillermo. **Diccionario Jurídico Elemental**. Ed. Heliasta. 11ª Edición. Buenos Aires, 1993. p.317.

²² DE PINA, Rafael. **Diccionario de Derecho**. Ed. Porrúa. 26ª Edición. México, 1998. p. 415.

En las repúblicas presidencialistas, el presidente de la nación es el titular del Poder Ejecutivo.²³

Podemos considerar al Presidente de la República no solo como el titular del Poder Ejecutivo, sino en un sistema presidencialista, como lo es el mexicano, y como se ha mencionado con anterioridad, también es debido considerarlo como Jefe de Estado y de Gobierno.

1.2.3. Fundamento Constitucional.

Es el artículo 80 de nuestra Constitución el que establece que:

Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo cual, la responsabilidad de todos los actos ejecutados por dicho poder recaen en el mencionado servidor público.

En lo que concierne a la calidad de unipersonal que reviste al Poder Ejecutivo y la razón de que se deposite únicamente en el individuo *que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, Felipe Tena Ramírez comenta lo siguiente:

Y es que mientras el Poder que hace la ley debe residir en una asamblea, el Poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo. Al hacer la ley, se requiere tiempo bastante para cambiar opiniones, para agotar la consulta, para deliberar en suma, pues por su propio destino de generalidad y permanencia, la ley debe ser un acto madurado y seguro; de aquí el dilatado proceso que la Constitución establece en la confección de las leyes. Pero una vez que existe la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite

²³ DE SANTO, Víctor. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía**. Ed. Universidad. Reimpresión. Buenos Aires, 1999. p. 698.

discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción; por eso el Poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración.²⁴

Aunado a lo anterior, es necesario señalar que la existencia de un Poder Ejecutivo unipersonal en México y la desaparición de la vicepresidencia, atiende a razones históricas, como se analizará en lo referente a la evolución de la suplencia presidencial en nuestro país.

Cabe hacer la aclaración de que no se debe entender como iguales las figuras de Poder Ejecutivo y de Presidente de la República, ya que la primera es el poder o la función, y la segunda es el titular o *depositario*, como lo marca Ignacio Burgoa:

...el poder ejecutivo federal no es el Presidente de la República ni éste es su jefe como indebidamente suele llamársele, sino su único depositario y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares...²⁵

Finalmente, y sin incurrir en tautologías, es debido reforzar la idea de que la titularidad del Poder Ejecutivo en nuestro país, la ocupa única y exclusivamente el Presidente, por la común confusión en que se incurre al ubicar al gabinete en ésta. Lo anterior se puede condensar en la idea de que el actuar de los Secretarios de Estado es *de facto* como Poder Ejecutivo, siendo que *de iure*, son actos del Presidente, como asevera Francisco Ramírez Fonseca:

...los actos ejecutados por los secretarios, se entiende que lo han sido en representación del Jefe del Ejecutivo.²⁶

²⁴ TENA Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed. Porrúa. 32ª ed. México, 1998. p. 445-446.

²⁵ BURGOA Orihuela, Ignacio. *Op. Cit.* p. 677.

²⁶ RAMÍREZ Fonseca, Francisco. *Op. Cit.* p. 329.

1.3. La Suplencia Presidencial.

La suplencia difiere de las figuras jurídicas de sustitución, interinato o provisionalidad, en razón del carácter previsible del sujeto suplente, previsión que normalmente no ocurre en los sustitutos, interinos y provisionales.

Mientras que cada diputado y senador a las Cámaras del Congreso es electo con su respectivo suplente por medio de fórmulas pares que son claramente conocidas por los electores, el Presidente de la República, en el caso de México, cuya elección individual es solitaria, sin vicepresidente y sin sustitución *ipso jure* por otro servidor público determinado carece de suplente para el caso de su falta absoluta o faltas temporales, debiendo el Congreso, en cada oportunidad, constituirse en Colegio Electoral para designar al Presidente interino, sustituto o provisional -según el momento y condiciones en que ocurra la falta- que deba convocar a nuevas elecciones o concluir el periodo constitucional del cargo.

La tarea de explicar la suplencia presidencial como una institución de las democracias modernas, implica establecer ciertos parámetros para delimitar los alcances de nuestro análisis. En primer lugar, es un hecho que México tiene, por razones históricas, un régimen presidencial, y en segundo lugar, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene los principios fundamentales que son la estructura jurídica del Estado para normar la convivencia social.

En la actualidad, la celebración de procesos electorales libres y transparentes es una condición de la democracia representativa para elegir gobernantes durante un periodo de tiempo determinado.

En nuestro país, la tradición jurídica y constitucional, así como el desarrollo político de las instituciones ha permitido que la gobernabilidad sea un proceso resultante de la transición ordenada del poder político.

No obstante, la historia nacional da cuenta de importantes periodos en que la gobernabilidad se vio seriamente afectada por diversos eventos de descomposición social como lo fueron revoluciones y golpes de estado. Momentos en que fue necesario suplir al titular del Poder Ejecutivo, a fin de garantizar la propia estabilidad de las instituciones.

El procedimiento y los mecanismos que deben ser tomados en cuenta ante cualquier eventualidad, se deben encontrar regulados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y siguiendo los lineamientos marcados por ésta, de igual forma por la legislación secundaria.

Por consiguiente, al depositarse el Poder Ejecutivo en un individuo (artículo 80 constitucional), y ante su ausencia, por cualesquiera que sean las razones, se crea en la sociedad un vacío de Poder que, en consecuencia, lleva a la incertidumbre y a la ingobernabilidad.

Al respecto, cabe señalar que la suplencia presidencial es un mecanismo que asegura la gobernabilidad, depositando la responsabilidad en el Poder Legislativo, es decir, los actos de suplencia no se dan en el vacío, ni excepcionalmente; por el contrario, están de acuerdo a la Constitución y se producen en razón de que el Poder Legislativo está plenamente facultado para efectuarlos. En tal sentido, el Poder Legislativo nunca asume las atribuciones del Ejecutivo, pero sí actúa con el fin de restablecer el mando.

Sin embargo, existe un periodo de tiempo en el cual, previo al actuar del Poder Legislativo, no se encuentra previsto quién habrá de ocupar el cargo y continuar con las atribuciones que de forma única, le corresponden al Presidente de la República.

En virtud de lo anterior, es imperiosa la necesidad del perfeccionamiento de las disposiciones que habrán de regular lo relativo a la suplencia presidencial.

1.3.1. Antecedentes de la Suplencia Presidencial

En este aspecto, el comentario al artículo 84 constitucional que hace Manuel González Oropeza en la Colección *Derechos del Pueblo Mexicano*, ubica de manera precisa, no sólo la influencia del modelo estadounidense en el sistema presidencial mexicano, sino como se retomó el de la suplencia presidencial, así como las vicisitudes que sufrió aquél para alcanzar su eficacia. Por su importancia, consideramos pertinente su transcripción:

La vicepresidencia fue la primera opción en México de sustitución del presidente y fue modelada de acuerdo al sistema norteamericano que prevaleció de 1787 a 1804. En este año, a través de la Enmienda XII a su Constitución, aprobada el 15 de Junio, hizo del vicepresidente, compañero de fórmula electoral del presidente y no el segundo candidato en número de votos para ocupar la presidencia, lo que la transformaba en el enemigo permanente del presidente pues había contendido en su contra y había perdido. Originalmente, la iniciativa de enmienda consultaba por la eliminación de la vicepresidencia, pero las cámaras del congreso rechazaron esa propuesta y, en su lugar, propusieron el sistema explicado, con la modalidad de que si alguno de los candidatos tanto para la presidencia como para la vicepresidencia no pudiera obtener la mayoría de votos, entonces las Cámaras de Representantes decidirían al presidente y el Senado seleccionaría al vicepresidente. En la discusión de la Enmienda XII se auguró que el vicepresidente sería una mediocridad, en contraste con el meritorio presidente.

Esta enmienda fue promovida por Tomás Jefferson ante los problemas y conducta originados por quien fuera vicepresidente durante su primer periodo presidencial: Aaron Burr, originario de Nueva York.

En la elección de 1801, el mismo partido presentó dos candidatos que buscaban evitar la reelección de John Adams; Jefferson y Burr fueron candidatos del partido demócrata-republicano y se opusieron al candidato del partido federalista Adams, que había ocupado la presidencia después de Washington. Como recibieron el mismo número de votos los del partido demócrata-republicano, la decisión quedó en manos del congreso que después de tres votaciones logró decidir la presidencia para Jefferson y la vicepresidencia para Burr.

La conducta de Burr como vicepresidente fue totalmente cuestionable pues por buscar la presidencia entró en relaciones con los intentos separatistas de los federalistas de Nueva Inglaterra, que buscaron el apoyo de los políticos de Nueva York para emanciparse de los estados sureños que se habían visto fortalecidos por la expansión territorial del oeste y sur de los Estados Unidos, a través de la adquisición de Luisiana de 1803. Esta adquisición fue conducida hábilmente por Jefferson para obtener su reelección, que se daría al año siguientes. Por su parte, Burr buscó la gubernatura de Nueva York, desde la cual, según el federalista Timothy Pickering promovería una nueva confederación nortea.

Ante la derrota de Burr en su intento por ser gobernador, todavía en el carácter de vicepresidente, retó en duelo a Alexander Hamilton, quien había difundido una opinión en contra de la credibilidad de Burr. Hamilton es ultimado en duelo por Burr y el Estado de Nueva York le finca responsabilidad penal por homicidio. Con estos antecedentes, la figura de vicepresidente se desprestigió

terriblemente y la opinión pública se convenció de la necesidad de cambio en la forma de su designación.²⁷

En lo concerniente a nuestro país, se analizará en lo conducente a cada una de las Constituciones del México independiente, cómo fue evolucionando la suplencia presidencial en el apartado correspondiente.²⁸

1.3.2. Consideraciones en torno a la Suplencia Presidencial.

Las perspectivas son diversas en torno a lo que representa la suplencia presidencial, así como sus implicaciones. En virtud de lo anterior, se han considerado varias opiniones que en su gran mayoría coinciden en el problema que encierra la importancia de asegurar una continua titularidad del Poder Ejecutivo. Cabe aclarar que en algunos casos, *suplencia* y *sustitución* se utilizan como sinónimos.

En el ámbito nacional, encontramos aportaciones de importantes juristas que demuestran la preocupación sobre el tema:

Ya en 1953, Miguel Herrera y Lasso comentó sobre el tema lo siguiente:

Entre las exigencias de reforma de la Constitución en su parte orgánica, ninguna más apremiante que la relativa a la suplencia presidencial.

²⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS. **Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.** Enciclopedia Parlamentaria de México, Vol. I, Tomo IX. México, 2000. p. 396- 397.

²⁸ *Vid. infra.* Capítulo 2.

El sistema estatuido es contradicción y amenaza de grave perturbación del orden constitucional.²⁹

Para Daniel Moreno, la suplencia presidencial representa:

Problema difícil entre nosotros ha sido el de la sustitución presidencial, cuando la falta del Ejecutivo ocurre antes de que concluya el término para el que se hizo la elección. Esta cuestión, como otras muchas, ha encontrado la solución y sus explicaciones, al mismo tiempo que las reservas y contradicciones, en el campo de nuestra historia.³⁰

Ulises Schmill Ordóñez, pese a que incurre en una confusión al utilizar el término *sucesión* y no *suplencia*, apunta con razón:

La sucesión presidencial es un problema al cual toda Constitución debe hacer frente. Múltiples sistemas pueden adoptarse para afrontar el problema de la falta provisional o absoluta del Presidente de la República. El Poder Ejecutivo no debe quedar sin titular, acéfalo, cuando éste falte definitivamente por cualquier motivo: enfermedad, muerte, renuncia, etc.³¹

Manuel González Oropeza comenta sobre este tema:

La sustitución del presidente ha sido una preocupación constante en las constituciones de México, pues siendo la titularidad del Poder Ejecutivo una sola persona, al estar ausente había una carencia de poder y una acefalia que desestabilizaría el orden constitucional de país. Como muestra de esta preocupación, es digno de mencionarse que el debate de la sustitución presidencial fue el tema fundamental de discusión sobre el Poder Ejecutivo en el Congreso Constituyente de 1916-1917...³²

²⁹ HERRERA y Lasso, Manuel. **Estudios Políticos y Constitucionales**. Ed. Porrúa, México, 1986. p. 217.

³⁰ MORENO, Daniel. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed. Porrúa. 12ª Edición. México, 1993. p. 403.

³¹ SCHMILL Ordoñez, Ulises. **El Sistema de la Constitución Mexicana**. Ed. Porrúa. Segunda Edición. México, 1977. p. 281.

³² CÁMARA DE DIPUTADOS. *Op. cit.* p. 396.

Francisco Ramírez Fonseca, al disertar sobre las ausencias del presidente señala:

La más alta magistratura no puede estar acéfala. Son muchos y muy grandes los inconvenientes de la acefalia. Por esto se hace necesario prever la sustitución del Presidente en sus fallas.³³

En el ámbito Internacional, no se comparte la preocupación ante la falta del titular del Poder Ejecutivo, dado que sus respectivas constituciones generalmente prevén de forma exacta las medidas a tomar ante una ausencia temporal o absoluta del titular, por lo cual, no tienen que lidiar con ningún vacío de poder, como lo analizaremos en el capítulo conducente.

1.3.3. Factores que determinan la Suplencia Presidencial.

La gran mayoría de los regímenes políticos de América Latina se articulan en torno a la figura presidencial, que en lo material y en lo formal, reviste rasgos que le permiten asumir un acentuado predominio sobre los otros Poderes, como se mencionó en los apartados precedentes.

Ante un fenómeno de ingobernabilidad generado por la ausencia del jefe de Estado o de gobierno, según el caso: en cualquier régimen presidencial democrático se deben accionar los mecanismos de recuperación del poder político. En este caso, la designación de un nuevo titular del Poder Ejecutivo Federal.

³³ RAMÍREZ Fonseca, Francisco. *Op. cit.* p. 338.

La duración del encargo en los titulares de los Ejecutivos se halla perfectamente regulada en la totalidad de los textos constitucionales de los países latinoamericanos, y el caso de México no es la excepción. El encargo en el periodo de Gobierno, según lo establece el artículo 83 es de 6 años:

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, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

En este aspecto, la conclusión del periodo del mandato para el cual fue designado el Presidente, es el primer factor que se toma en cuenta para su renovación, aclarando que en este caso no hay suplencia, sino sucesión.

Ahora bien, en el caso de que el titular del Poder Ejecutivo no concluya su periodo de administración, en la mayor parte de los textos de los países latinoamericanos está estipulada la suplencia³⁴. La ausencia por lo regular, se da bajo ciertos factores o circunstancias. Éstos se han establecido en mayor o menor medida en las distintas constituciones políticas:

- Terminación del periodo para el cual el Presidente es elegido;
- Muerte;
- Incapacidad (Física, mental, moral);
- Dimisión o renuncia;
- Destitución del cargo hecha por el Congreso;

³⁴ *Vid. infra*. Capítulo 3.

- Abandono del cargo (ausentarse del país sin permiso del Congreso o no regresar en el término fijado por éste);
- Golpe de Estado;
- Intervención militar extranjera.

La historia contemporánea nos ha enseñado que por lo general, la mayoría de las dimisiones se ha presentado bajo momentos violentos y/o en periodos de inestabilidad política. Ejemplos de lo anterior abundan en el siglo XIX y en el XX, con el arribo de los gobiernos dictatoriales y militaristas en Centroamérica y América del Sur.

En la última década del siglo pasado y los primeros años del siglo presente, podemos contemplar un fenómeno interesante por su particularidad. De nuevo está retornando la suplencia, pero estimulada a partir del descontento social por el mal funcionamiento del sistema económico internacional. El caso inmediato es Argentina, país en el que la crisis económica orilló al Legislativo a tomar medidas radicales que solo tienen referente en el siglo XIX, de tal manera que se sucedió una serie de seis presidentes en tan solo pocos días.

1. 4. Sistemas de Suplencia Presidencial.

Felipe Tena Ramírez, en su libro *Derecho Constitucional Mexicano* establece una clasificación en la que podemos basarnos:

Los sistemas se pueden clasificar en 2 grupos: el que admite la vicepresidencia y el que no la admite. El primero es susceptible, a su vez, de una clasificación más, pues hay constituciones que crean la presidencia como cargo especial, diferente a todos los demás, el de Vicepresidente, mientras que otras otorgan

como función anexa, a determinado cargo ya existente, la de la vicepresidencia.³⁵

En nuestro país, se han presentado no sólo ambos grupos, sino inclusive la subclasificación que considera la vicepresidencia como institución, o aquella en la cual otros ocupan el cargo sólo en el caso de la falta, como lo fue en el siglo XIX en el que ya sea el presidente del Senado³⁶ o el de la Suprema Corte de Justicia³⁷ estaban contemplados como probables, y en varias ocasiones, como reales sustitutos.

1.4.1. Con vicepresidencia.

Del sistema con vicepresidencia se puede comentar que es aquél con mayor certeza, dado que al faltar el presidente, automáticamente se convierte en presidente o sin lapso alguno que medie, adquiere la calidad de presidente interino o provisional en la medida que lo marque la disposición constitucional respectiva.

Incluso, en la experiencia internacional existen algunos casos en los que se prevé específicamente quién ocupará los cargos en caso de falta de la figura que substituye al Presidente, pudiendo ser el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados o el representante del Poder Judicial –presidente-, según sea el país y sus modalidades, con excepción de Cuba, México y Venezuela que no señalan nada al respecto.

³⁵ TENA Ramírez, Felipe. **Derecho....** *Op. cit.* p. 451

³⁶ *Vid infra* Capítulo 2.

³⁷ *Vid infra* Capítulo 2.

1.4.2. Sin vicepresidencia.

Dentro de este sistema, podemos encontrar que son diversos los funcionarios que de manera directa ocupan el cargo. Entre estos podemos encontrar al titular del Poder Judicial, o al titular del Poder Legislativo. En este último caso, dependiendo si el Congreso es unicameral o bicameral, en el unicameral se le confiará el cargo al presidente de la Cámara de Diputados o Representantes, o en los ejemplos de congresos bicamerales que –como ha sucedido en la historia de nuestro país-, el presidente del Senado es el designado generalmente.

1.5. Formatos de Suplencia Presidencial.

Se ha denominado *formatos* a los procedimientos utilizados ante faltas absolutas o temporales del Presidente de la República, y al carácter del presidente que es el designado en la sucesión.

En este apartado vale recordar la aclaración que hace Ignacio Burgoa sobre las diversas clases de presidente:

El rubro del tema que vamos a abordar no debe interpretarse en el sentido de que existan distintas especies de órganos presidenciales, suposición que evidentemente contradiría la radicación unipersonal del poder ejecutivo. El presidente, como órgano del Estado, es único e indivisible. Por ende, las diversas clases de presidente que señala nuestra Constitución se refieren al titular de dicho órgano, es decir, al individuo o persona que en un periodo determinado ocupe el cargo respectivo y ejerza las funciones inherentes a él. Atendiendo al depósito unipersonal del poder ejecutivo, es lógico que solo pueda haber un presidente. En consecuencia, la diversidad de que hablamos se plantea en los casos de falta o ausencia del presidente-individuo, no del

presidente órgano, el cual, durante su vigencia del orden constitucional que lo crea, nunca puede dejar de existir.³⁸

De lo anterior podemos concluir que es la temporalidad la razón de las distintas denominaciones, y no una diversidad de órganos.

1.5.1. Presidente Interino.

Conforme a los artículos 84 y 85, se denomina Presidente Interino a aquél que:

- 1) Es nombrado por el Congreso General en caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período correspondiente.
- 2) Es nombrado por el Congreso General en el caso de que al comenzar un período constitucional no se presente el Presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada el día primero de diciembre.
- 3) Es nombrado por el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o por la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, por la falta temporal del Presidente de la República.

Se denomina interino porque, como la etimología del término lo indica, interino, en tanto ejerce el poder por nombramiento del congreso mientras no se celebren y califiquen las elecciones, y el electo asuma el poder.

³⁸ BURGOA Orhuela, Ignacio. *Op. cit.* p. 688.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, sólo hubo un presidente interino: Emilio Portes Gil, quien asumió la Presidencia de la República por designación del Congreso, el primero de diciembre de 1928, al no haberse presentado el presidente electo Álvaro Obregón. Desempeñó el cargo hasta el 5 de febrero de 1930, en que entregó el poder a Pascual Ortiz Rubio.

1.5.2. Presidente Sustituto.

La Constitución denomina Presidente sustituto al que:

1) Es designado por el Congreso de la Unión, en el caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los cuatro últimos años del período respectivo.

El presidente sustituto se encarga de concluir el mandato presidencial.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, sólo se ha dado un caso de suplencia presidencial mediante sustituto, a saber: Abelardo L. Rodríguez quien, por designación del Congreso asumió la presidencia el 4 de septiembre de 1932, ante la renuncia de Pascual Ortiz Rubio: entregó el cargo del día 30 de noviembre de 1934 a Lázaro Cárdenas del Río.

1.5.3. Presidente Provisional.

La Constitución denomina Presidente provisional al que:

1) Es nombrado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso de la Unión, en el caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período correspondiente.

2) Es nombrado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso de la Unión, en el caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los cuatro últimos años del período correspondiente.

3) Es nombrado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso de la Unión, en el caso de que al comenzar su período constitucional no se presentase el Presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada el día primero de diciembre.

El presidente provisional es la persona en la que se deposita transitoriamente el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión cuando falta su titular, y debe durar un lapso muy breve, además que de acuerdo al artículo 83 constitucional nunca podrá volver a ocupar la presidencia bajo ninguna denominación.

Por último, podemos comentar respecto a la figura del presidente provisional, que su origen se debe principalmente a la

diferenciación que quería hacerse respecto a toda aquella figura que se utilizara cuando fuera el Congreso el encargado de designar, por lo acotada que estaba la figura en la redacción original del artículo 84.

CAPÍTULO 2. La Evolución de la Suplencia Presidencial en México.

Nuestro país se ha caracterizado históricamente por sus movimientos de libertad y sus caudillos. Estos dos factores han determinado desde el siglo XIX, en el inicio mismo de la vida independiente, no sólo la instalación de un sistema presidencialista, sino también una disputa constante por la titularidad del Poder Ejecutivo, que impidió una estabilidad en el sistema político. Aún en los albores del siglo XX, y a pesar de una relativa estabilidad económica, esta situación continuó, así como las contiendas civiles. Todas las circunstancias alrededor de la sucesión presidencial, así como de la suplencia, fueron, si no originadas, sí matizadas en todo momento por la lucha por el poder.

El problema de la suplencia del Presidente en sus faltas temporales o absoluta mantuvo ocupado al Congreso y a la opinión pública, como muestra de la inestabilidad política que gobernó a México durante cerca de 60 años, a partir de la instauración de la República. Esto explica que entre la Constitución de 1824 y la de 1857, la Constitución de 1836, las bases orgánicas de 1843 y del Acta de Reformas de 1846, hubiesen adoptado sendos sistemas de sustitución del Presidente, dada la desconfianza que provocaban todos los procedimientos adoptados y sugeridos.

El maestro Miguel Herrera y Lasso comenta sobre este tema lo siguiente:

El problema de la suplencia presidencial –que afecta la entraña de México porque la regulación del Poder Ejecutivo es, entre nosotros, la clave del orden político- debe resolverse con propósito de rigurosa objetividad, allegando de la realidad todo el posible acervo de enseñanzas, adentrándose en el pensamiento de los iniciadores, en el dueño lógico de los sistemas, en el resultado práctico de ellos.³⁹

Sin menospreciar la importancia que tuvo la Constitución de Cádiz, así como toda la historia colonial de nuestro país, se ha decidido comenzar el recuento a partir de la consumación de la Independencia, por la relación que tuvieron los hechos que a partir de ese momento sucedieron en la elaboración de los documentos constitucionales que han estado en vigor en México. Por lo cual, en este apartado analizaremos cómo en virtud del contexto político de la época, y de la vigencia de los distintos textos constitucionales la suplencia presidencial fue evolucionando para responder a las exigencias de la realidad.

2.1. Constitución Federal de 1824.

El primer conjunto de leyes u ordenamiento jurídico del México Independiente fue la Constitución de 1824, en donde se estableció un gobierno republicano, representativo y federal.

Esta constitución se basó en la Constitución española, cuya redacción y aprobación correspondió a las Cortes de Cádiz en 1812, y en la Constitución estadounidense en lo concerniente a la distribución de la representatividad; de tal manera que la cámara de senadores representa a los estados de la federación, constando de dos

³⁹ HERRERA y Lasso, Manuel. **Estudios....** *Op. cit.* p. 217.

senadores por cada entidad federativa; y la cámara de diputados representa a la población, un diputado por cada 80 mil habitantes en el país.

Cada estado gozaba de autonomía para elegir a sus gobernadores y legislaturas, recaudando impuestos y participando en el sostenimiento del gobierno federal con una cuota fija de acuerdo a sus recursos. El defecto de esta postura pronto fue evidente debido a que el nuevo gobierno no tenía recursos suficientes.

2.1.1. Contexto Político-Histórico de la época.

Previo a la instalación del Congreso Constituyente que daría como fruto dicho documento, es menester mencionar como el ejercicio de poder por parte de Agustín de Iturbide repercutió en la conformación del sistema que prevalecería en nuestro país.

De la mano de Iturbide, el ejército insurgente hizo su entrada triunfal a la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821, después de 11 años de cruentas luchas para librarse del régimen monárquico español que mantenía sometida a nuestra nación en calidad de colonia.

Fue el 28 de septiembre de 1821 cuando se instaló la Junta Provisional Gubernativa, que se encargaba del ejercicio del Poder Legislativo, prevista en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba. Esta figura fue una junta de notables integrada por personas pertenecientes a la milicia, a la aristocracia, al clero y a

Ilustrados, que eran afines a Iturbide, al haber sido designados por él, además de ser el presidente de la misma. Se instaló una Regencia compuesta por cinco miembros, que se encargaría de ejercer el Poder Ejecutivo.

La gran importancia de la Junta Provisional Gubernativa era ser encargada de *fixar las normas con arreglo a las cuales habría de ser convocado y elegido el Congreso encargado de dar una constitución al país*⁴⁰. Esta convocatoria tuvo lugar el 17 de noviembre de 1821. Pero dentro de su efímera existencia, su único logro sería adoptar como gobierno una monarquía moderada constitucional -por la influencia de la Constitución Gaditana-, estructurar a México en un imperio, y convertir, tras la negativa de España a ratificar y aceptar los tratados de Córdoba, al mismo Agustín de Iturbide en el emperador *Agustín I* el 21 de julio de 1822. Ya convertido en emperador, decreta la disolución del Congreso que lo coronó, e integra una *Junta instituyente del imperio mexicano*.

Ante este hecho, se formuló el Plan de Casa Mata, en el cual se desarrollaba la falta de representación nacional y se instaba a la reinstalación del Congreso.

Al restituirse el Congreso, el 8 de abril de 1823 declara nula la coronación de Iturbide e insubsistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Y el 28 de abril se decide la proscripción de Iturbide. Estos hechos demuestran el repudio a la institución

⁴⁰ SERRA Rojas, Andrés. **Trayectoria del Estado Federal Mexicano**. Ed. Porrúa. 10ª Edición. México, 1991. p. 198.

monárquica, y sirven como precedente para la tendencia federalista que se concretaría en la Constitución de 1824.

Cuando el emperador Agustín I se vio forzado a abdicar, el segundo Congreso Constituyente nombra, al Supremo Poder Ejecutivo, el cual estaba integrado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, teniendo como suplentes a Mariano Michelena y a Miguel Domínguez. Los integrantes de este primer triunvirato se alternarían cada mes en la presidencia por el orden de su nombramiento.

El proyecto de constitución se presentó para su debate el 1 de abril de 1824, siendo aprobado el 3 de octubre del mismo año con un total de 171 artículos, y fue promulgada el 4, con el apelativo de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, comprendidos por 19 estados, 5 territorios y un Distrito Federal.

2.1.2. Previsiones constitucionales.

La constitución de 1824 prevé la figura de la vicepresidencia en la sección primera del título IV, el cual dedica al supremo Poder Ejecutivo de la Federación y en las personas en quien se deposita y de su elección; en la Sección segunda encontramos lo relativo al mecanismo de suplencia:

Sección Segunda.

De la duración del presidente y vicepresidente, del modo de llenar las faltas de ambos y de su juramento.

...

96. Si por cualquier motivo las elecciones de presidente y vicepresidente, no estuvieren hechas y publicadas para el día 1° de abril, en que debe verificarse el

reemplazo, o los electos no se hallasen prontos a entrar en el ejercicio de su destino, cesarán, sin embargo, los antiguos en el mismo día, y el supremo poder ejecutivo se depositará interinamente en un presidente que nombrará la cámara de diputados, votando por Estados.

97. En caso de que el presidente y vicepresidente estén impedidos temporalmente, se hará lo prevenido en el artículo anterior; y si el impedimento de ambos acaeciere no estando el congreso reunido, el supremo poder ejecutivo se depositará en el presidente de la Corte Suprema de Justicia, y en dos individuos que elegirá pluralidad absoluta de votos el consejo de gobierno. Estos no podrán ser de los miembros del congreso general, y deberán tener las cualidades que se requieren para ser presidente de la federación.

98. Mientras se hacen las elecciones de que hablan los dos artículos anteriores, el presidente de la Corte Suprema de Justicia se encargará del supremo poder ejecutivo.

99. En caso de imposibilidad perpetua del presidente y vicepresidente, el congreso, y en sus recesos el consejo de gobierno, proveerán respectivamente, según se previene en los artículos 96 y 97, y en seguida dispondrán que, las legislaturas procedan a la elección de presidente y vicepresidente según las formas constitucionales...⁴¹

En este sistema, el vicepresidente suplía automáticamente al presidente; si faltaban simultáneamente el presidente y el vicepresidente, asumía el Poder Ejecutivo el Presidente de la Suprema Corte, en tanto la Cámara de Diputados elegía un presidente Interino o en tanto el Consejo de gobierno, si el Congreso estuviere en receso, designaba a dos individuos que no fueran congresistas ni, por ende, miembros del propio consejo, para que con aquel funcionario formaran un Ejecutivo Interino plural. Este sistema supletorio adquiere relevancia en el Acta de 1847, que, al suprimir la vicepresidencia titular, habría de recurrir a él para sustituir al presidente faltante.

⁴¹ TENA Ramírez, Felipe. **Leyes Fundamentales de México 1808-1999**. Ed. Porrúa. 22ª. Edición. México, 1999. p. 180-181.

2.1.3. Vigencia de la Constitución y la aplicación de la suplencia presidencial.

El sistema que preveía la Constitución de 1824, suscitó pugnas entre los personajes que ocuparon los cargos de presidente y vicepresidente:

El 10 de octubre de 1824 fue elegido Guadalupe Victoria, con Nicolás Bravo como vicepresidente. Este último se rebeló en contra del Presidente, pero no tardó en ser derrotado y luego desterrado por decreto del Congreso. Victoria duraría en el encargo hasta el 31 de marzo de 1829.

El 12 de de enero de 1829, la Cámara de Diputados designa a Vicente Guerrero como presidente y a Anastasio Bustamante como vicepresidente, y asumirían el cargo el 1 de abril de 1829. Sin embargo el gobierno de Guerrero duraría menos de nueve meses, ya que Bustamante, emite un pronunciamiento contra Guerrero, y teniendo que salir a campaña deja como interino a José María Bocanegra, el 18 de Diciembre de 1829, pero cinco días después, una violenta insurrección militar en la ciudad de México lo derrocó.

Tras la caída de Bocanegra, el Congreso eligió a Pedro Vélez para que ocupase la presidencia, puesto que era el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Compartió el poder con el historiador Lucas Alamán y Luis de Quintanar. Su entrada a Palacio la hizo el 23 de Diciembre de 1829, durando en la presidencia sólo 9 días.

El 4 de febrero de 1830, el Poder Legislativo decreta que el general Vicente Guerrero tiene imposibilidad para gobernar y atribuye a Bustamante el cargo supremo. Esta vez, con la complicidad del Congreso, el vicepresidente había depuesto y sustituido al presidente.

Para sustituir al presidente Bustamante, que salía a campaña, Melchor Múzquiz tomó posesión el 14 de agosto de 1832, rindiendo la protesta en la Cámara de Diputados. Cuatro meses y nueve días duró su gobierno, entregado éste al general Ignacio Martínez, gobernador del Distrito Federal, el 27 de diciembre de 1832. Martínez no fué presidente, sino sólo encargado de cuidar el orden.

El 1 de abril de 1833, Antonio López de Santa Anna asume la presidencia y tiene como vicepresidente a Valentín Gómez Farias. De la relación entre estos dos existen distintas versiones: una en la que se supone un desacuerdo entre ambos funcionarios que conlleva a un abuso por parte de Gómez Farias en el puesto; otra en la cual se establece que existía cierta apatía por parte de Santa Anna para ejercer el cargo de presidente, y de ahí la razón de sus reiterados retiros a su hacienda en Manga de Clavo.

Cualesquiera fueran las razones que originaron el constante ejercicio de Gómez Farias como presidente -mediante el sistema de suplencia establecido por la Constitución de 1824- el Congreso decide destituirlo mediante decreto el 27 de enero de 1835, desconociendo su autoridad, y en consecuencia, cesándolo de las funciones propias de su encargo como vicepresidente.

Otro decreto de la misma fecha, concede licencia a Santa Anna, el cual se ve sustituido por el general Miguel Barragán, que es nombrado presidente *interino* por la Cámara de Diputados.

Finalmente, Miguel Barragán se ve sustituido por José Justo Corro, al nombrarlo presidente la Cámara de Diputados a causa de la enfermedad de Barragán. Tomó protesta el 2 de marzo de 1836, permaneció en el poder hasta el 18 de abril de 1837 e hizo entrega de la Presidencia a Anastasio Bustamante.

2.1.4. Comentario al sistema de suplencia.

Mariano Otero habría de criticar, contemporáneamente, este sistema: *Cuando se observa que el método electoral se arregló en la Constitución de 1824 de manera que los sufragios no se diesen separadamente para el presidente y vicepresidente, sino que acordó conferir este último cargo al que tuviese menos votos, declarando así que el vicepresidente de la república sería el rival vencido del presidente, es preciso asombrarse de que se hubiera admitido una combinación tan funesta. Así ella ha influido no poco en nuestras disensiones y guerras civiles...*⁴² Esta crítica sería un augurio de lo que sucedería durante la vigencia de la Constitución Federal de 1824.

Durante la vigencia de la Constitución de 1824 –como se vio con mayor amplitud en el anterior apartado-: Nicolás Bravo se rebeló contra Guadalupe Victoria; Anastasio Bustamante arrojó de la presidencia a Vicente Guerrero; Valentín Gómez Farías se aprovecha

⁴² OTERO, Mariano cit. pos. HERRERA y Lasso, Manuel. **Estudios....** Op. cit. p. 221.

de la ausencia de Santa Anna para gobernar por cuenta propia en desacuerdo con el presidente.

Otro de los primeros en advertir la peligrosidad de la institución vicepresidencial fue el mismo Santa Anna, el cual recomendó ante una asamblea que tuvo lugar en Tacubaya:

... que se suprimiera la vicepresidencia de la República por estar probado que cuantos ese cargo ejercían, se ejercían se tornaban enemigos o rivales de los respectivos presidentes.⁴³

Históricamente –y por la misma razón que desapareció- la vicepresidencia en México ha sido fuente de inestabilidad. En la Constitución de 1824 la vicepresidencia recaía nada menos que en el candidato a la Presidencia que hubiese obtenido el segundo lugar en votación, o sea, como afirma Tena Ramírez, en el candidato *del partido contrario, postergado en los comicios y que podía convertirse -como a veces sucedió- en centro de intrigas para suplantarse al Presidente y en director de una política contraria a la de éste.*⁴⁴ El mismo autor además comenta:

Además, aunque la falta del Presidente fuera meramente fortuita, parecía indebido y antidemocrático que por ese hecho ajeno a la voluntad de los electores, hubiera de pasar la dirección de los negocios de la administración y de la política, al Vicepresidente, que representaba al partido derrotado en la contienda electoral.⁴⁵

La Constitución de 1824 no quedó ajena a ciertas influencias de la normatividad norteamericana, como se vio en la adopción del

⁴³ RIVA Palacio, Vicente. **México a través de los Siglos**. Tomo IV. Ed. Cumbre. 8ª Edición. México, 1971. p. 363.

⁴⁴ TENA Ramírez, Felipe. **Derecho....** *Op. cit.* p. 451.

⁴⁵ Idem.

sistema presidencial, sino que el mismo documento que institucionalizó la vicepresidencia, en cuyo titular debían de recaer en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas, como establece el artículo 75.

El gran problema fue que se tomó el sistema original de la constitución norteamericana, incluidas sus deficiencias, y no se observaron las enmiendas ocurridas tras las pugnas surgidas entre Tomás Jefferson y Aaron Burr.⁴⁶

Jorge Carpizo comparte la misma observación:

El (mecanismo de suplencia) de 1824 que se inspiró en la original constitución norteamericana, artículo 2, sección I, cláusula 3; pero cuando la constitución mexicana se inspiró en la norteamericana, ya en los Estados Unidos no subsistía ese sistema porque había sido modificado en 1804 a través de la enmienda número 12.⁴⁷

El solo hecho de que el vicepresidente estuviese facultado por mandato constitucional para suplir al Presidente en turno, constituyó el incentivo para precipitar toda clase de intentonas para deponerlo, poniendo en juego conspiraciones y maniobras de diversa índole contra el titular en turno de la presidencia.

Lejos de que la vicepresidencia fuese lo que ha sido en los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, la institución que opera y garantiza la continuidad pacífica y constructiva del Poder Ejecutivo, en México constituyó no sólo el debilitamiento del sistema presidencial, sino la ocasión permanente del desorden, la rebelión y,

⁴⁶ Vid. *Supra*. Apartado 1.3.1.

⁴⁷ CARPIZO, Jorge. **El Presidencialismo....** Op. Cit. p. 63.

por ende, el nefasto motivo del caos político que provoca la violencia como único medio regresivo para tratar de atemperar, aunque no de resolver, las situaciones conflictivas.

La realidad histórica ha demostrado que en nuestro país la vicepresidencia ha sido una institución poco útil al sistema republicano, además de ser el cargo que ocupan por lo general los opositores a la gestión gubernativa actuando como fuente de impopularidad, lo cual se puede demostrar ampliamente en la tradición política de América Latina.

En México la vicepresidencia se creó como función autónoma, pues quien obtenía mayor suma de votos era el Presidente y quien la seguía en votación, el vicepresidente. El sistema no tenía nada de recomendable, ya que el jefe de la nación tenía frente a sí, como su inmediato sucesor, nada menos que al candidato del partido contrario, postergado en los comicios.

2.2. La Constitución Centralista de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

Ambos documentos representan el periodo de mayor fervencia centralista en nuestro país, dictados bajo la influencia total de Santa Anna, quien se encargaría directa o indirectamente de mantener bajo su yugo el sistema político hasta su caída y el conducente regreso de la República. Sin embargo, se suscitaron diversas modificaciones al sistema de suplencia relevantes para nuestro estudio, como se detalla a continuación.

2.2.1. Constitución Centralista de 1836.

La Constitución de 1836 se promulgó el 30 de diciembre de 1836 y se conoció con el nombre de *Las Siete Leyes Constitucionales*, por ser éste el número de capítulos en que estaba dividido su texto. El contenido en orden de las siete leyes era el siguiente: los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República; la creación del Supremo Poder Conservador, la organización del Poder Legislativo, organización del Supremo Poder Conservador, la organización del Poder Judicial, la división del territorio de la República y su gobierno interior, y sobre las variaciones de las leyes constitucionales en el cual se prevenía que en el transcurso de seis años contados a partir de la publicación de la Constitución, no se le podrían hacer modificaciones. En total, las siete leyes contenían 218 artículos

Esta Constitución cambió el sistema de republicano federal a republicano central, lo cual tuvo como consecuencia que desaparecieran los Estados de la República, para transformarse en departamentos del gobierno central, en los que habría gobernadores y juntas departamentales para su administración.

2.2.1.1. Contexto Político-Histórico de la época.

Tras la malograda aplicación de la Constitución de 1824⁴⁸, se resolvió conformar las llamadas *Bases Constitucionales* de fecha 23

⁴⁸ Vid supra. Apartado 2.1.1.

de octubre de 1835, que darían origen posteriormente a *Las Siete Leyes Constitucionales* de 1836.

Con la participación destacada de Lucas Alamán, de franca tendencia conservadora, el Congreso se encarga de elaborar una nueva Constitución de tipo centralista. Es importante destacar que no obstante la influencia de Santa Anna, el Congreso Constituyente de 1835-1836 desafió en muchas ocasiones al caudillo y procuró elaborar un texto que, aunque contrario al sistema federal, estaba lleno de patriotismo y buenas intenciones.

Al entrar en vigor las Siete Leyes Constitucionales, comienza una de las décadas más negra y triste en la historia de México.

Con el pretexto de violación del pacto federal, Texas y Yucatán se separan de la república. Los texanos apoyados por los Estados Unidos de Norteamérica proclaman el 2 de marzo de 1836 su independencia. Mediante la firma del Tratado de Velasco por parte de Santa Anna –el cual fue parte de la negociación para que éste fuera liberado, tras ser apresado en su intento por apaciguar la revuelta en esa localidad- se legaliza la separación. Yucatán nunca lograría totalmente su separación y regresaría más tarde a formar parte de la República mediante un convenio firmado en diciembre de 1843.

Francia invade el país y lo humilla con una guerra injusta. A este episodio se le llamaría *La guerra de los pasteles*. Finalmente se firmó el Tratado de Paz del 9 de Marzo de 1839, en el cual se aceptó parte de las reclamaciones.

El suceso positivo de mayor trascendencia durante esta época sería el reconocimiento por parte de España a nuestro país como libre, soberano e independiente, mediante el Tratado de Paz y Amistad suscrito entre ambas naciones el 28 de diciembre de 1836.

Las luchas armadas entre los partidos opositores son constantes y sin tregua de ninguna especie. La hacienda pública cae en la quiebra absoluta; en fin, este periodo termina con el desastre de la invasión a México por las tropas de los Estados Unidos de América en 1847. En este lapso de 1836 a 1846, se reunieron tres Congresos Constituyentes, y tratar de ajustarlo a una realidad que laceraba al país, pues se creía que los males estaban en la Constitución y en las ambiciones personales de los líderes de los grupos políticos en turno.

Las luchas durante todo este periodo parecieron interminables, y el pueblo, que adoptó una actitud pasiva, por las consecuencias, al sufrir una gran inestabilidad política y económica. La pobreza, la ignorancia, los abusos de la casta militar y el clero, fueron algunos de los más grandes problemas de la población.

2.2.1.2. Previsiones constitucionales.

Es en la cuarta ley constitucional donde se establece lo relativo a la Organización del Supremo Poder Ejecutivo, y en consecuencia, su suplencia, como lo indican las siguientes disposiciones:

7. Si el electo estuviere ausente, el Congreso, atendida la distancia, le prefijará el día para presentarse.

8. En las faltas temporales del Presidente de la República, gobernará el Presidente del Consejo.

Este mismo se encargará del Gobierno en el intervalo que puede haber desde la cesación del antiguo hasta la presentación del nuevo Presidente.

...

10. En caso de vacante por muerte o destitución legal del Presidente de la República, se procederá a las elecciones en los mismos términos dichos en el artículo 2º, designando el Congreso, por decreto especial, el día en que cada una deba verificarse.

Si la muerte o destitución aconteciere en el último año de su mando, se procederá a las elecciones de que habla el artículo siguiente, y el electo funcionará hasta la posesión del presidente que se elija, en el tiempo y modo designados en el artículo 2º de esta ley.

11. En todo caso de vacante, y mientras se verifique la elección y posesión del presidente propietario, electo ordinaria y extraordinariamente, se nombrará un interino en esta forma:

La Cámara de Diputados elegirá tres individuos, en quienes concurren todas las calidades que exige esta ley para ese cargo, y remitirá al Senado la terna.

Esta Cámara, al día siguiente, escogerá de la terna el individuo que ha de ser Presidente interino, lo avisará a la Cámara de Diputados, y el decreto del nombramiento se comunicará al Gobierno para su publicación y comunicación al interesado, prefijando el día en que debe presentarse a otorgar el juramento.

13. Cuando al presidente le sobrevenga incapacidad física o moral, la excitación de que habla el párrafo cuarto, artículo 12, de la Segunda Ley Constitucional, deberá ser votada por las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara de Diputados, y confirmada por la mayoría absoluta de los individuos que deben componer la del Senado.⁴⁹

El problema de la acefalia del Poder Ejecutivo se prevé a cabalidad, con la suplencia del presidente del Consejo de Gobierno, asamblea de 13 individuos inicialmente seleccionados por el Presidente de la República entre los 39 propuestos por el Constituyente.

⁴⁹ TENA Ramírez, Felipe. **Leyes....** Op. cit. p. 223.

En lo sucesivo, competía al mismo funcionario cubrir las vacantes de los consejeros eligiendo a uno de los tres candidatos propuestos por el Senado. La primera designación de presidente del Consejo se atribuyó también al Ejecutivo y las posteriores a la Cámara de Diputados.

Si la falta del *supremo magistrado* era absoluta o de temporal se convertía en absoluta, el presidente del Consejo sería sustituido, hasta la toma de posesión del nuevo titular elegido por las Juntas departamentales por un presidente *interino* nombrado por el Senado entre los tres candidatos propuestos por la Cámara de Diputados.

2.2.1.3. Vigencia de la Constitución y la aplicación de la suplencia presidencial.

Durante la vigencia de las *Siete Leyes Constitucionales*, se sucedieron varios presidentes:

Fue Anastasio Bustamante –quien ya había sido presidente en un primer periodo del 1 de enero de 1830 al 13 de agosto de 1832– el que ocuparía el cargo del 19 de abril de 1837 al 1 de marzo de 1839, quien habría de ser sucedido por Nicolás Bravo. Regresaría a ocupar el cargo por tercera ocasión el 11 de julio de 1839 al 21 de septiembre de 1841, fecha en que un triple pronunciamiento militar en el que participó el general Santa Anna lo derrocó.

Francisco Javier Echeverría, sustituyó a Bustamante y tomó posesión el 22 de septiembre de 1841. El 6 de octubre del mismo año, 14 días después, terminó su efímero periodo por renuncia que presentó el propio Bustamante, y asumiría de nueva cuenta Santa Anna el cargo de presidente, quien a su vez dejaría el cargo en 1842, fecha en que fue nombrado Nicolás Bravo Presidente sustituto, y gobierna del 26 de octubre de ese año hasta el 4 de mayo de 1843.

2.2.2. Las Bases Orgánicas de 1843.

Fueron acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas decretos del día 15 de junio del año de 1843, y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo. Dentro de sus principales aspectos, establecían lo siguiente: la Nación es independiente, libre y soberana; la Nación Mexicana adopta un gobierno interior en la forma de República representativa y popular; su territorio comprendía lo que había sido el Virreinato de la Nueva España, Capitanía General de Yucatán, las Comandancias de las provincias internas de oriente y Occidente, la Baja y Alta California y los Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares; mantiene la división política en departamentos; elimina el principio de soberanía popular, en su lugar afirma que *la suma de todo el poder público reside en la nación*; consolida la división del poder en ejecutivo, legislativo y judicial. No se reunirán dos o mas en una sola corporación o persona, ni el legislativo en un solo individuo; ratifica su profesión católica, apostólica y romana con exclusión de cualquier otra; continua la abolición de la esclavitud, diciendo que

ninguno es esclavo en el territorio de la nación y el que se introduzca, se considerará en la clase libre, quedando bajo la protección de las leyes; y mantiene los derechos fundamentales.

2.2.2.1. Contexto Político-Histórico de la época.

En Agosto de 1841 se promulgó el general Mariano Paredes contra el presidente centralista Anastasio Bustamante. El motivo del levantamiento fue el de convocar a un nuevo Congreso Constituyente que debería encargarse de revisar la Constitución vigente y corregir los errores que ésta tuviera y, en su caso, redactar un nuevo texto político. El levantamiento de Paredes fue secundado por Santa Anna. Al triunfar este golpe de Estado, se levantó un Acta que se conoce con el nombre de Bases de Tacubaya.

Con apoyo en este documento, se designó de inmediato a un gobierno provisional que tuvo la obligación fundamental de convocar de inmediato a un nuevo Congreso Constituyente. En este Congreso se reunieron personas de tendencias centralista y federalista, todos llevaron al Congreso una firme determinación: frenar los abusos y la desmedida ambición de la casta militar.

Para entonces Santa Anna había sido designado presidente provisional de la República, y como se percató de los propósitos del Congreso, que iban en contra de él mismo y del grupo que representaba, se levantó en armas y le dio un golpe de estado a su propio gobierno y, desde luego, trajo como consecuencia la disolución del Congreso Constituyente.

En lugar de este Congreso Santa Anna designa a la llamada Junta Nacional Legislativa que se encargó de elaborar las Bases Orgánicas de 1843, en donde se adoptó también el sistema de gobierno centralista, y se le dieron al presidente facultades casi absolutas para gobernar. El general Paredes volvió a pronunciarse en rebeldía contra Santa Anna; lo derrocó en 1845, y un poco después, este general llegó a la presidencia de la República.

2.2.2.2. Previsiones Constitucionales.

Es en el Título V, denominado *Poder Ejecutivo*, donde encontramos las previsiones referentes a la suplencia presidencial:

Art. 91. En las faltas temporales del Presidente de la República quedará depositado el Poder Ejecutivo en el presidente del Consejo. Si la falta o ausencia pasare de quince días, el Senado elegirá la persona que deba reemplazarlo la cual deberá tener las cualidades que se requieren para este cargo. Si la falta fuere absoluta, y no ocurriere en el año en 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 á aquel en cuyo lugar entra.

Art. 92. El Presidente interino gozará de las mismas prerrogativas, honores y consideraciones que el propietario, sin otra limitación que reducirse á dos meses el término de que habla el artículo 90. Una ley señalará el sueldo del Presidente y el que deberá disfrutar el que le sustituya.⁵⁰

Las Bases Orgánicas de 1843, que redujeron a cinco años el período constitucional –en lugar de los ocho que establecía la Constitución de 1836- simplifican el sistema.

⁵⁰ TENA Ramírez, Felipe. **Leyes....** *Op. cit.* p. 420-421.

Se limita a sólo 15 días el gobierno provisional del presidente del Consejo. Si la falta del titular del ejecutivo rebasa este lapso, se aplica la norma que la Constitución de 1836 establece para el caso de la falta absoluta, con la diferencia de que el Senado efectúa a su arbitrio la elección del presidente *interino* y no limitado por la terna proveniente de la Cámara de Diputados.

Es preciso mencionar que en estas disposiciones, encontramos el origen de la idea de recurrir al Senado para tomar las medidas convenientes ante la ausencia del titular del Poder Ejecutivo. En la reforma de 1882 se vería concretada con mayor importancia.

2.2.2.3. Vigencia de la Constitución y la aplicación de la suplencia presidencial.

Valentín Canalizo -a quien unía una gran amistad con Santa Anna, que le había redituado en su nombramiento en 1941 como General de División- el 4 de octubre de 1843, se convirtió en Presidente de la República sustituto. Su gobierno duró hasta el 4 de junio de 1844.

Ese mismo año, el 7 de septiembre, es nuevamente nombrado Presidente interino por el Senado. Toma posesión el 21 de septiembre y el 29 de noviembre se disuelve el Congreso. Gobierna hasta el 6 de diciembre del mismo año, cuando se produce en la capital un movimiento revolucionario en contra del régimen santanista.

El General Céspedes, al frente de su batallón combate a Canalizo; el Congreso disuelto se reúne en el Convento de San Francisco y junto con la guarnición de México se dirigen al Palacio Nacional, donde toman presos al Presidente y sus ministros para someterlos a juicio.

Canalizo compareció ante el Congreso para justificar el decreto de disolución, pero no tuvo defensa alguna.

José Joaquín Herrera llega a la Presidencia por primera vez el 12 de septiembre de 1844, pero sólo ocupa el puesto unos cuantos días, hasta el 21 del mismo mes, cuando Valentín Canalizo se presenta para ocupar el puesto. A consecuencia del movimiento revolucionario del 6 de diciembre de 1844, vuelve a encargarse del gobierno como Presidente interino. El 1º de agosto de 1845 las Asambleas Departamentales votan a su favor y es nombrado Presidente Constitucional.

Por causa de la revolución de la Ciudadela, José Joaquín Herrera tiene que abandonar la Presidencia de la República, y Mariano Paredes es nombrado Presidente interino el 4 de enero de 1846. El 12 de junio del mismo año fue reelecto por el Congreso Extraordinario y también se nombra como Vicepresidente a Nicolás Bravo.

Su gobierno es muy breve, pues deja el cargo el siguiente mes de junio para encargarse del ejército. A Paredes se le acusó de haber dispuesto las fuerzas del ejército para derrocar al General Herrera en lugar de combatir la invasión norteamericana. Nicolás Bravo ocupa

una última vez la presidencia de la República del 28 de julio al 4 de agosto de 1847. José Mariano Salas, caudillo de la revolución de la Ciudadela toma posesión como presidente el día 5 del mismo mes, sería el titular del cargo hasta el 28 de diciembre de ese año, fecha en que entregó el poder a Valentín Gómez Farías.

2.2.3. Comentarios a los mecanismos de suplencia.

La Constitución de 1836 no adoptó el sistema de suplencia vía vicepresidente y determinaba que el nombramiento de Presidente Interino debía hacerlo el Senado, a propuesta en terna de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en las faltas temporales del Presidente de la República, gobernaba el presidente del Consejo.

Los proyectos constitucionales de los años de 1840 y 1842, igualmente, no establecieron un sistema de suplencia a partir de la vicepresidencia. El modo de conferir la suplencia temporal y definitiva del Presidente en estos ordenamientos era mediante el Consejo de Gobierno.

Los proyectos constitucionales de 1842 indicaban que la ausencia del Presidente se cubriera por el senador que designara el Congreso *a mayoría absoluta de votos* o que nombrara la Cámara de Diputados *votando por estados o Departamentos*.

En cambio, el proyecto de 1840 consideró que la presidencia interina deba corresponder al presidente del Consejo de Gobierno o al vicepresidente del mismo, y a falta de ambos, el consejero secular

más antiguo, sin perjuicio de que el interinato fuese cubierto por la persona que nombrara el Congreso.

Es importante mencionar que las Bases Orgánicas hicieron la diferencia por primera vez, entre las ausencias transitorias y las permanentes. Como se mencionó en el apartado respectivo, para el primer supuesto, el presidente del Consejo de Gobierno haría la sustitución. Para ausencias permanentes, sería el Senado quien se encargaría de nombrar al sustituto.

La situación política de esta época, la falta de apego a la ley, y los continuos ascensos de Santa Anna a la presidencia, fueron las circunstancias que determinaron la inoperancia de los mecanismos de suplencia presidencial.

2.3. El Acta de Reformas de 1847.

El Acta de reformas significó la restauración de la vigencia de la Constitución Federal de 1824 con ciertas modificaciones, como lo son para nuestro objeto de estudio, la supresión de la figura vicepresidencial.

En agosto de 1846, mediante un cuartelazo, el general Paredes fue derrocado por el general Mariano Salas. Con esta acción triunfó el grupo liberal sobre el conservador, lo cual sirvió para abogar la Constitución centralista de 1836, sí como las Bases Orgánicas de 1843, y se puso nuevamente en vigor la Constitución Federal del 4 de Octubre de 1824, mediante la integración de un nuevo congreso

Constituyente, que se encargó además de elaborar un nuevo texto político.

En este Congreso Constituyente destacan dos importantes juristas mexicanos, a quienes se les conoce con el nombre de Padres del Juicio de Amparo: Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero.

En este mismo Congreso, se decidió restaurar la vigencia de la Constitución de 1824, pero se le incorporaron una serie de importantes modificaciones y adiciones. Se reorganizó la Cámara de Senadores; se suprimió la vicepresidencia de la República, se enumeraron en el texto constitucional las garantías individuales, consignadas antes de esta fecha, en leyes secundarias, y se propuso al mismo tiempo garantizar el respeto de dichas garantías, a través del juicio de Amparo.

Estas modificaciones fueron aprobadas y se incorporaron a la Constitución de 1824 con el nombre de Actas de Reformas, el 18 de mayo de 1947.

2.3.1. Contexto Político-Histórico de la época.

Después de estos ajustes constitucionales a la vida política del país como fue, sobre todo, el abandono de la aventura del centralismo republicano, bajo el cual vivió el país por más de una década; después de que México había sido mutilado en la mitad del territorio nacional a los Estados Unidos de América, parecía que lo que quedaba de la nación se encaminaba a una vida soberana y

políticamente tranquila, porque incluso los partidos políticos transigieron en sus ambiciones.

Sin embargo, en 1852, el presidente de la República, general Mariano Arista, se vio obligado a renunciar, porque la efervescencia política tomaba nuevos bríos. Sin explicación aparente, se llama a Santa Anna para que se encargue del poder ejecutivo. El grupo conservador, al frente del cual se hallaba Lucas Alamán, impuso a Santa Anna las condiciones bajo las cuales debería ejercer durante un año el puesto, mientras se expedía una nueva Constitución.

La muerte de Alamán debilitó políticamente al Partido Conservador y en consecuencia, Santa Anna quedó como dueño absoluto del poder, y llevó al grado máximo sus abusos, sus pretensiones y sus locuras, sin hacer alguna reforma formal, gobernó al margen de la Constitución y de su Acta de Reformas; volvió arbitrariamente al sistema centralista; se autotituló "Alteza Serenísima", gravó al pueblo con tributos injustos y absurdos y cometió toda clase de excesos de poder al margen de las leyes.

2.3.2. Previsiones Constitucionales.

En el acta constitutiva y de reformas en el cual se regresaba a la aplicación de la Constitución de 1824, sancionada por un Congreso Constituyente el 18 de mayo de 1847 y promulgada el 21 del mismo, se materializó finalmente el desprecio que hacia la figura del vicepresidente de la siguiente forma:

Art. 15. Se derogan los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de Vicepresidente de la República, y la falta temporal del Presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso de que faltaran ambos funcionarios.

Lo anterior se traduce en el hecho de que el funcionario que habría de ocupar el cargo de Presidente de la República, como marcaba la Constitución de 1824 para la falta de presidente y vicepresidente a la vez, sería el Presidente de la Suprema Corte; esta disposición tuvo vigencia en repetidas ocasiones.

2.3.3. Vigencia de la Constitución y la aplicación de la suplencia presidencial.

El 16 de septiembre de 1847, Santa Anna renuncia a la presidencia y la encomienda –sin tener las facultades para tal decisión- al presidente de la Suprema Corte, Manuel de la Peña y Peña, quien toma el poder y establece el gobierno en la ciudad de Toluca, permanece en el cargo del 26 de septiembre al 13 de noviembre de 1847 en calidad de presidente provisional, esto si por mandato de la Constitución. Es preciso mencionar que Santa Anna también había designado a los generales José Joaquín de Herrera y Lino Alcorta, formando así un Ejecutivo plural, el cual no tuvo éxito. Otra vez, en su carácter de Presidente de la Suprema Corte, se encarga de la Presidencia en calidad de interino, del 8 de enero al 3 de junio de 1848, cuando tomó posesión el General José Joaquín Herrera.

A Manuel de la Peña lo sustituiría el 12 de noviembre, Pedro María Anaya, a quien la Cámara de Diputados había designado para desempeñar el cargo de Presidente Interino.

El 8 de enero de 1851, el Congreso le declara Presidente Constitucional, tomando posesión del cargo el día 15 del mismo mes. Durante su mandato trató de mejorar la Hacienda y el Ejército, pero sin éxito. Renunció el 6 de enero de 1853.

Ante esta renuncia, Juan Bautista Ceballos, quien para entonces fungía como presidente de la Suprema Corte, es elegido por la Cámara de Diputados y el Senado como presidente interino. Tras Ceballos disuelve al Congreso, mediante facultades extraordinarias, por la negativa a seguir colaborando con un gobierno que estaba en espera del regreso de Santa Anna, y retorna a la presidencia de la Suprema Corte.

Tras este suceso, la Constitución pierde su vigencia. El 7 de febrero de 1853, una junta de tres militares otorga a uno de sus integrantes la presidencia de la República. El elegido sería Manuel María Lombardini.

Lombardini gobernó del 8 de febrero al 20 de abril de 1853, cuando Antonio López de Santa Anna toma el poder nuevamente. Con este hecho se consolida el periodo llamado *régimen aconstitucional* que terminaría hasta el 15 de septiembre de 1857. Durante este lapso Santa Anna, ya convertido en *su alteza serenísima* y con un dominio total sobre las instituciones políticas de

la época, se considera facultado para designar **todo** sucesor con las restricciones que creyere oportunas.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, Santa Anna –quien ocupó la presidencia de la República en 11 ocasiones- huye de la capital el 9 de agosto de 1855. A consecuencia de la renuncia de Santa Anna a la Presidencia de la República, Martín Carrera fue electo Presidente interino. Tomo posesión el 15 de agosto de 1855 y renunció al cargo el 12 de septiembre del mismo año, cuando tomó el mando Rómulo Díaz de la Vega. Cuando el General Carrera deja la Presidencia de la República, es designado Presidente Interino por los jefes de la guarnición militar. Su gobierno duró 22 días, del 12 de septiembre al 3 de octubre de 1855.

A continuación, tocó a Juan Álvarez ser nombrado Presidente de la República, de octubre a diciembre de 1855.

Previo a la Constitución de 1857 y durante el inicio de su vigencia, sería Ignacio Comonfort quien asumiría la presidencia de la República, como presidente sustituto, en diciembre de 1855 y posteriormente, en 1857, prestó juramento como presidente constitucional.

2.2.4. Comentarios al mecanismo de suplencia

Es en el acta de reformas donde la Cámara de Diputados es la facultada para nombrar al presidente interino, a diferencia de las

Bases Orgánicas de 1843 en que se le concedía este derecho al Senado.

El sistema aplicable para el acta de reformas de 1847 no merece mayor comentario, ya que se utilizó el establecido en la Constitución de 1824 para la falta de presidente y vicepresidente, y ya que se suprimía la vicepresidencia, se confería al Presidente de la Suprema Corte la responsabilidad de la más alta magistratura.

2.3. La Constitución de 1857 y sus reformas.

La Constitución de 1857 representa el inicio del segundo periodo republicano de nuestro país. Junto con sus reformas en el área de la suplencia presidencial, sería un intento por asegurar la continuidad del titular del Poder Ejecutivo sin menoscabo alguno, como explicaremos en los siguientes apartados.

2.3.1. La Constitución de 1857.

El Congreso constituyente de 1856, producto de la Revolución de Ayutla, promulgó una nueva Constitución el 5 de febrero de 1857, liberal; que tuvo una vigencia de 60 años -sin olvidar todos los periodos aciagos que durante este lapso se presentaron- hasta la aparición de nuestra constitución actual.

En ella se establecían la libertad de enseñanza, de imprenta, de industria, de comercio, de asociación, de trabajo, y de pensamiento, así como la igualdad de todos los mexicanos ante la ley, postulando

como ley fundamental las garantías individuales y un procedimiento para proteger dichas garantías llamado *amparo*.

La constitución de 1857 fue similar a la de 1824, implantó de nueva cuenta el federalismo y la república representativa, la cual constaba de 25 estados, un territorio y el distrito federal; apoyó la autonomía de los municipios en los que se divide políticamente cada estado.

Sobre los logros de la Constitución de 1857, el maestro Jorge Sayeg Helú comenta:

El reconocimiento de los derechos del hombre en la Constitución del '57, se operó no sólo en el acatamiento a la dignidad humana que presentaba a esos derechos como inherentes al hombre, sino que lo fue también, porque de esa manera se limitaba a la autoridad, al reconocerlos como la base y objeto de las instituciones sociales. El sistema federal no sólo fue recogido en la Ley del '57 porque se establecía una distribución de competencias entre los poderes territorialmente considerados, sino porque mediante esa organización se realizaban de una manera más efectiva los postulados democráticos.⁵¹

El partido conservador, encabezado por el general Félix María Zuloaga, se rebeló contra la nueva constitución, dando inicio a la *Guerra de Reforma*, o de *Los Tres Años* (1858-1861). Por esta causa, la constitución permaneció sin efecto hasta el año de 1861, cuando triunfaron los liberales, y volvió a suspenderse su vigencia en 1862 por la intervención francesa.

⁵¹ SAYEG Helú, Jorge. **El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración constitucional de México**. Ed. Cultura y Ciencia Política A.C. México, 1973. p. 101.

2.3.1.1. Contexto Político-Histórico de la época.

Un nuevo congreso Constituyente se instaló el 18 de febrero de 1856, y estaba presidido por el liberal Ponciano Arriaga. En este congreso también estuvieron presentes además de los liberales los conservadores y los llamados moderados, que eran un grupo de liberales, pero con ideas no tan radicales como los anteriormente mencionados. Los moderados propusieron que simplemente se restableciera en su forma original la Constitución de 1824. No obstante, triunfaron en este Congreso las Ideas de los liberales, y del 5 de febrero de 1857 se promulgó una nueva Constitución Política, desde luego, de marcadas ideas liberales o Individualistas, que era la corriente política que se había impuesto en todos los países civilizados.

El presidente Ignacio Comonfort, presionado por el clero y por el Partido Conservador, quiso seguir el objetivo que se había trazado, que era el de conciliar los intereses de los partidos políticos en pugna y pretendió derogar la Constitución que él ya había promulgado. Los liberales como se opusieron a este propósito y, en tales condiciones, Comonfort, que no estuvo a la altura de su momento histórico, renunció al cargo, y dejó al país en una encrucijada.

Tanto los liberales como los conservadores pretendieron llegar al poder, y así se dio el caso de que unos y otros eligieron a un presidente interino. Por los liberales, de acuerdo con la Constitución, asumió el cargo de presidente Benito Juárez, quien era presidente de la Suprema Corte de Justicia. Por el conservador asumieron la

presidencia sucesivamente Miguel Miramón y Félix Zuloaga. Con estos hechos, dio inicio una cruenta lucha armada entre liberales y conservadores, llamada Guerra de Reforma o Guerra de Tres Años.

En los meses de julio y agosto de 1859, en plena guerra, el gobierno de Juárez dio un golpe político importante a los conservadores, al expedir en Veracruz las Leyes de Reforma, por las cuales se expropiaron, a favor del Estado, todos los bienes del clero, se hizo del matrimonio un contrato civil, etc.

En enero de 1861, con el triunfo del Partido Liberal, Juárez llegó a la capital de la República y fue elegido Presidente Constitucional de la República, con lo que se implantó de manera definitiva la Constitución de 1857.

Los conservadores, en tanto, dolidos por la derrota, se dirigieron al extranjero, y consiguieron interesar política y económicamente a Francia. En consecuencia, este país intervino, con el pretexto de una deuda a su favor y nombró un emperador, el archiduque Maximiliano de Austria. Entre 1862 y 1867 se desarrolló la guerra de intervención Francesa, y trajo como consecuencia otro descalabro al país, en lo político, en lo social, pero sobre todo, en lo económico. Esta guerra tuvo un final feliz para México con el llamado Triunfo de la República, el procesamiento y la muerte de Maximiliano, junto con los generales conservadores Miguel Miramón y Tomás Mejía.

2.3.1.2. Previsiones constitucionales.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, dentro del título III titulado *De la división de poderes*, en lo concerniente a la organización del poder ejecutivo, se establece la suplencia presidencial en la sección II de la siguiente forma:

Art. 79. En las faltas temporales del presidente de la República y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará á ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Art. 80. Si la falta del presidente fuere absoluta, se procederá a nueva elección con arreglo á lo dispuesto en el art. 76 y el nuevamente electo, ejercerá sus funciones hasta el día último de Noviembre del cuarto año siguiente al de su elección...⁵²

El que se recurriera al mecanismo de suplencia establecido por la Constitución de 1824, para el caso de la doble ausencia (presidente y vicepresidente), sería un grave error que la historia demostraría, como señala Jorge Carpizo:

El de 1857 que convertía la presidencia de la suprema corte de justicia en un cargo político, habiéndose dado el caso de que José María Iglesias, presidente de la suprema corte, efectuando un golpe de estado, se autodesignara presidente de la república.⁵³

Fue precisamente el artículo 79 el que fue reformado el 3 de octubre de 1882, el 24 de abril de 1896, y el 6 de mayo de 1904, como se detalla más adelante.

⁵² TENA Ramírez, Felipe. **Leyes....** *Op. cit.* p. 620.

⁵³ CARPIZO, Jorge. **El Presidencialismo....** *Op. cit.* p. 64.

2.3.1.3. Vigencia de la Constitución y la aplicación de la suplencia presidencial.

Miguel Miramón ascendió al poder cuando apenas contaba con 25 años, el 2 de febrero de 1859, y permaneció en él hasta el 12 de agosto de 1860. Deja el poder unos días y lo retoma del 15 de agosto al 24 de diciembre de 1860.

Benito Juárez fue elegido presidente de la Suprema Corte de Justicia, durante el gobierno del presidente Comonfort. Al desconocer Comonfort la Constitución de 1857, y dar un golpe de Estado, encarceló a diversos ciudadanos, entre ellos Juárez. Este acto de Comonfort desencadenó la Guerra de Reforma.

Al concluir la Guerra de Reforma con el triunfo de los liberales, fue electo constitucionalmente para continuar en la Presidencia el 15 de junio de 1861. Debido a la Intervención francesa, en mayo de 1863 tuvo que dejar la ciudad de México, ejerciendo su gobierno desde diferentes puntos del país. Regresó a la ciudad de México el 15 de julio de 1867, después de que Maximiliano fue juzgado y fusilado. En octubre de 1867 fue reelecto presidente de la República.

En 1871 ocupa por última vez el cargo de Presidente de la República. Al concluir el periodo de gobierno del presidente Juárez, en 1871, Sebastián Lerdo de Tejada fue candidato a la Presidencia de la República.

Reelecto Juárez, continuó prestando servicios al país como presidente de la Suprema Corte de Justicia. Al morir Juárez el 18 de julio de 1872, Lerdo de Tejada ocupó interinamente la Presidencia de México. Al efectuarse los nuevos comicios, fue elegido por unanimidad para el desempeño de la Primera Magistratura del país. En 1876 intentó reelegirse, sin embargo Porfirio Díaz se lanzó a la revuelta armada y el 16 de noviembre derrotó a las fuerzas del gobierno. Porfirio Díaz tomó la capital el 20 de noviembre, en tanto que Lerdo dejó el poder.

Díaz ocuparía el cargo de Presidente de la República en reiteradas ocasiones hasta afianzarse finalmente en el en 1884. En este periodo de tiempo ocuparon también el cargo, en ausencias de Díaz, Juan N. Méndez y Manuel González.

En el lapso comprendido entre 1857 y 1882, año en que la Constitución fue reformada en lo relativo a la suplencia presidencial, para nuestro estudio importa el señalar los presidentes de la República y de la Suprema Corte, entre los cuales sucedieron desavenencias, respectiva y sucesivamente: Comonfort y Juárez; Juárez y González Ortega; Juárez y Lerdo de Tejada; Lerdo de Tejada e Iglesias; Porfirio Díaz y Vallarta; y Manuel González y Vallarta.

2.3.1.4. Comentario al mecanismo de suplencia.

La Constitución mexicana de 1857, mediante un sistema lejanamente similar al del 24, dio al Presidente de la Suprema Corte de Justicia la función de reemplazar al Ejecutivo Federal en sus

ausencias temporales y en la absoluta mientras ocurría la nueva elección. La politización del Poder Judicial, los enfrentamientos entre el Presidente de la Corte y el Presidente de la República, fueron suficientes para impugnar este sistema.

Una crítica similar a este sistema, es la de Tena Ramírez, quien comenta:

Aunque por motivos diferentes, tal sistema (el de 1857) era tan malo como el de 24, con la agravante de que se trasladaba hacia el poder que por su naturaleza debe ser imparcial e independiente, como es el judicial, el centro de maquinaciones y de rivalidades políticas que entrañaba la vicepresidencia.⁵⁴

En el proyecto se preveía que ante las faltas temporal y absoluta del Presidente de la República, *mientras se presentara el nuevamente electo*, estas serían suplidas por el presidente de la Suprema Corte de Justicia según lo establecía el artículo 79 de la Constitución.

La Constitución de 1857 sería reformada en 3 ocasiones, motivadas las reformas por los constantes cambios políticos que se sucedieron durante su vigencia, como relata Daniel Moreno:

La Constitución de 1857, seguramente por su prolongada vigencia usó varios sistemas, algunos de los cuales provocaron serios trastornos. Primero designó al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que ocupase al cargo de las faltas, tanto temporales como absolutas del Presidente. Así llegó a la presidencia, para no abandonarla sino con la muerte, el licenciado Benito Juárez, quien sustituyó al presidente Ignacio Comonfort cuando este se unió a los golpistas de Tacubaya. Después se produjo el choque entre González Ortega y Juárez, al prolongarse inconstitucionalmente el mando del segundo. Finalmente, cuando Lerdo cometió fraude llevado a los límites de la evidencia,

⁵⁴ TENA Ramírez, Felipe. **Derecho....** *Op. cit.* p. 452.

se produjo la pugna frente a su presidente de la Corte, el distinguido Jurista José María Iglesias.⁵⁵

2.3.2. El sistema de los insaculados.

El problema de la suplencia presidencial no suscitó mayor debate en 1856. El único que durante las discusiones del Congreso Constituyente advirtió en cierta medida que el sistema que habría de adoptarse por la Constitución no era el más indicado, fue un diputado por Jalisco, de nombre Espiridión Moreno, anticipándose al proyecto de Ignacio L. Vallarta.

Tras declararse nula la vicepresidencia de José María Iglesias – quien obtuvo el cargo de presidente a través del mecanismo de suplencia presidencial de 1857, siendo este presidente de la Suprema Corte- el 14 de mayo de 1878 Vallarta asumió la presidencia de la Suprema Corte.

Al igual del diputado Moreno, con quien compartió el honor de ser diputado por el estado de Jalisco en el Congreso Constituyente de 1856 -pero que por su corta edad, al nacer en 1830, su participación no tuvo especial relevancia- retomó la idea de los insaculados y presentó el sistema de los insaculados formalmente como reforma el 2 de junio de 1877, con la principal intención de desvincular de la política al supremo tribunal federal, y liberar a su presidente de la vicepresidencia -de facto- de la República.

⁵⁵ MORENO, Daniel. **Derecho....** *Op. cit.* p. 406.

El mecanismo consistía en elegir, junto con el Presidente a tres personajes que se llamarían *insaculados*, para que uno de ellos fuese escogido por el Congreso para sustituir al Presidente en sus faltas temporales o absolutas al ocurrir éstas.

La iniciativa tenía en su exposición de motivos, las razones por las cuales no debía ser considerado al titular del poder judicial para suceder al presidente:

Al suprimir la vicepresidencia de la República, la Constitución quiso quitar de enfrente del presidente a un rival perpetuo, a un enemigo tanto más poderoso, cuanto que, escudado con el fuero con el fuero constitucional y sostenido por su elevado encargo, era el centro de todas las oposiciones, el núcleo de todos los descontentos, y esto, por una necesidad indeclinable de la naturaleza misma de la institución. Pero al designar al presidente de la Suprema Corte como sustituto legal del de la República, no sólo acepto todos los inconvenientes gravísimos anexos a la vicepresidencia, sino que los reagravó considerablemente, supuesto que además del carácter político que a aquel funcionario dio, como suplente del primer magistrado del país, lo investió también con las facultades que en el departamento judicial ejerce, reuniendo así una suma de poder y de influencia que nunca llegaron a tener los antiguos vicepresidentes de la República.⁵⁶

Debemos mencionar, que a pesar de que en la exposición de motivos de la iniciativa en comento, no se encuentra una referencia específica a los hechos históricos que la motivaron, es muy claro que su *ratio legis* fue el largo periodo de Benito Juárez en el poder, y todos las pugnas que hubo contra los sucesivos titulares del Poder Judicial.

⁵⁶ VALLARTA, Ignacio L. **Votos**. Tomo III. Ed. Porrúa. 2ª Edición. México 1975. p. 340.

La iniciativa fue finalmente rechazada por el Senado, pero las intenciones de Vallarta se verían materializadas por la reforma del 3 de octubre de 1882.

2.3.3. La reforma del 3 de octubre de 1882

A pesar de que el sistema de los insaculados no tendría éxito, la intención de Vallarta se vería concretada con esta reforma, ya que se alejó al Presidente de la Suprema Corte de todo revestimiento político.

2.3.3.1. Previsiones constitucionales.

La presente reforma sería a la Constitución de 1857:

Art. 79.- En las faltas temporales del Presidente de la República y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el Poder Ejecutivo de la Unión el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado, o de la Comisión Permanente, en los periodos de receso, durante el mes anterior a aquel en que ocurran dichas faltas.

A.- El Presidente y vicepresidente del Senado y de la Comisión Permanente no podrán ser reelectos para esos cargos sino después de un año de haberlos desempeñado.

B.- Si el periodo de sesiones del Senado o de la Comisión Permanente comenzare en la segunda quincena de un mes, las faltas del Presidente de la República serán cubiertas por el presidente o vicepresidente que haya funcionado en el Senado o en la Comisión Permanente durante la primera quincena del propio mes.

C.- ...

D.- Cuando la falta del Presidente de la República sea absoluta, el funcionario que entre a sustituirlo constitucionalmente deberá expedir, dentro del término preciso de quince días, la convocatoria para proceder a nueva elección, que se verificará en el plazo de tres meses, y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76

de la Constitución. El Presidente interino no podrá ser electo propietario en las elecciones que se verifiquen para poner fin a su interinato.

E.- Si por causa de muerte o cualquier otro motivo no pudiesen de un modo absoluto sustituir al Presidente de la República los funcionarios a quienes corresponda, según estas reformas, lo sustituirá, en los términos prevenidos, el ciudadano que haya sido presidente o vicepresidente en ejercicio del Senado o de la Comisión Permanente, en el mes anterior al en que ellos desempeñaron estos oficios.

F.- Cuando la falta absoluta del Presidente de la República ocurra dentro de los seis meses últimos del periodo constitucional, terminará éste el funcionario que sustituya al Presidente.

G.- ...

H.- Si la falta del Presidente de la República ocurriese cuando estén funcionando a la vez la Comisión Permanente y el Senado en sesiones extraordinarias, entrará a suplirla el presidente de la Comisión, en los términos señalados en este artículo.

I.- ...

J.- El presidente nuevamente electo entrará a ejercer sus funciones a más tardar sesenta días después de la elección. En caso de no estar reunida la Cámara de Diputados, será convocada a sesiones extraordinarias para hacer la computación de votos dentro del plazo mencionado.

Art. 80.- En la falta absoluta del Presidente, al nuevamente electo se le computará su periodo desde el 1º de diciembre del año anterior al de su elección, siempre que no haya tomado posesión de su encargo en la fecha que determina el art. 78.

2.3.3.2. Comentarios al mecanismo de suplencia.

La reforma que se practicó al artículo 79 constitucional de 1882, derivó en el cambio del presidente de la Suprema Corte de Justicia al presidente o vicepresidente del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente.

A diferencia todos los mecanismos de suplencia que han existido en nuestro país, consideramos que el de 1882 es el más conveniente, ya que el funcionario que habría de ocupar el cargo ante la ausencia del presidente, debía reunir muchas circunstancias que solo el azar podría determinar, como lo son: las disposiciones diversas sobre la elección del presidente y vicepresidente del senado o el de la comisión permanente; que el Senado y la Comisión renovarían el día último de cada mes su presidente y su vicepresidente; que la Comisión elegiría, alternativamente, para presidirla a dos diputados y a dos senadores, todos ello podría ser reelegidos después de un año terminada su función; el que se debiera tomar en cuenta los periodos ordinarios del Congreso, la prórroga de ellos y los periodos extraordinarios a que podía convocarlo la Comisión Permanente.

2.3.4. Reformas y adiciones de 24 de abril de 1896.

Las disposiciones constitucionales mencionadas con anterioridad tuvieron vigencia hasta el 24 de abril de 1896, en que se volvió a modificar dichos preceptos.

2.3.4.1. Previsiones constitucionales.

El texto de la reforma es el siguiente:

Art.79.-

1.- En las faltas absolutas del Presidente, con excepción de la que proceda la renuncia, y en las temporales, con excepción de la que proceda la licencia, se

encargará desde luego del Poder Ejecutivo el Secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, el Secretario de Gobernación.

II.- El Congreso de la Unión se reunirá en sesión extraordinaria al día siguiente, en el local de la Cámara de Diputados, con asistencia de más de la mitad del número total de individuos de ambas Cámaras, fungiendo la Mesa de la Cámara de Diputados. Si por falta de quórum u otra causa no pudiere verificarse la sesión, los presentes compelerán diariamente a los ausentes, conforme a la ley, a fin de celebrar sesión lo más pronto posible.

III.- En esta sesión se elegirá Presidente sustituto, por mayoría absoluta de los presentes y en votación nominal y pública; sin que pueda discutirse en ella proposición alguna, ni hacerse otra cosa que recoger la votación, publicarla formar el escrutinio y declarar el nombre del electo.

IV.- Si ningún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos, se repetirá la elección entre los dos que tuvieren mayor número, y quedará electo el que hubiere obtenido dicha mayoría. Si los competidores hubieren tenido igual número de votos y al repetirse la votación se repitiere el empate, la suerte decidirá quien debe ser electo.

V.- Si hay igualdad de sufragios en más de dos candidatos, entre ellos se hará la votación; pero si hubiere al mismo tiempo otro candidato que haya obtenido mayor número de votos, se le tendrá como primer competidor, y el segundo se sacará por votación de entre los primeros.

IV.- Si no estuviere en sesiones el congreso, se reunirá sin necesidad de convocatoria el 4º día siguiente al de la falta, bajo la dirección de la Mesa de la Comisión Permanente, que esté en funciones, y procederá como queda dicho.

VIII.- En caso de falta absoluta por renuncia del Presidente, el congreso se reunirá en la forma expresada para nombrar al sustituto, y la renuncia no surtirá sus efectos sino hasta que quede hecho el nombramiento y el sustituto preste la protesta legal.

VIII.- En cuanto a las faltas temporales, cualquiera que sea su causa, el congreso nombrará un Presidente interino, observando el mismo procedimiento prescrito para los casos de la falta absoluta. Si el Presidente pidiere licencia, propondrá al hacerlo al ciudadano que deba reemplazarlo, y concedida que sea, no comenzará a surtir sus efectos sino hasta que el interino haya protestado, siendo facultativo por parte del Presidente hacer o no uso de ella o abreviar su duración. El interino ejercerá el cargo tan sólo mientras dure la falta temporal.

...

X.- Las faltas del Presidente sustituto y las del interino se cubrirán también de la manera prescrita, salvo, respecto del segundo, el caso de que el Presidente constitucional temporalmente separado, vuelva al ejercicio de sus funciones.

Art. 80.- Si la falta del Presidente fuere absoluta, el sustituto nombrado por el Congreso terminará el periodo constitucional.

2.3.4.2. Comentario al mecanismo de suplencia.

La reforma de 1896, cambió significativamente al funcionario que habría de suplir al presidente, en el sentido de que en las faltas absolutas del Presidente, con excepción de la que proceda de renuncia, y en las temporales o con excepción de la que proceda con licencia, el cargo respectivo lo debía ocupar el Secretario de relaciones Exteriores y en su defecto el de Gobernación, mientras el Congreso designaba al presidente sustituto o al interino en los términos de las disposiciones reformistas a cuyo texto se hace referencia.

Con la reserva de que opinamos contrariamente a que sea un miembro del gabinete quien ocupe la presidencia en el caso de la suplencia -pues se le podrían sumar todos los inconvenientes que ha tenido la figura de la vicepresidencia en México- lo más rescatable es que se contempla a cabalidad, el procedimiento parlamentario a utilizar en la elección del suplente.

2.3.5. Reformas, adiciones y supresiones de 6 de mayo de 1904

Esta fue la última reforma que sufrió la Constitución de 1857, hasta que perdiera su vigencia con la Revolución Mexicana.

2.3.5.1. Previsiones constitucionales.

El texto de la reforma es el siguiente:

Art. 79.-Cuando el Presidente de la República no se presente el día designado por la ley a tomar posesión de su encargo, cuando ya en él ocurra su falta absoluta, o se le conceda licencia para separarse de sus funciones, el Vicepresidente de la República asumirá el ejercicio del Poder Ejecutivo, por ministerio de la ley, sin necesidad de nueva protesta.

Si la falta del presidente fuere absoluta, el Vicepresidente le substituirá hasta el fin del periodo para el que fue electo, y en los demás casos, hasta que el Presidente se presente a desempeñar sus funciones.

Art.80.-Si al comenzar un periodo constitucional no se presentaren el Presidente ni el Vicepresidente electos, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, cesará sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo en calidad de Presidente interino, el Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, uno de los demás Secretarios, siguiendo el orden de la ley que establezca su número.

De la misma manera se procederá cuando en caso de falta absoluta o temporal del Presidente no se presentare el Vicepresidente, cuando a éste se le conceda licencia para separarse de sus funciones, si las estuviere desempeñando, y si en el curso de un periodo ocurriere la falta absoluta de ambos funcionarios.

En caso de falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente, el Congreso de la Unión, o en sus recesos la Comisión Permanente, convocará desde luego a elecciones extraordinarias.

Quando la falta de uno y otro funcionario tuviere lugar en el último año del periodo constitucional, no se hará tal convocatoria sino que el Secretario que desempeñe el Poder Ejecutivo seguirá encargado de él hasta la toma de posesión del nuevo Presidente, o de quien deba substituirlo conforme a los preceptos anteriores.

Los ciudadanos designados en las elecciones extraordinarias, tomarán posesión de sus cargos luego que se haga la declaración correspondiente, y los desempeñarán por el tiempo que falte para la expiración del periodo constitucional.

...

2.3.5.2. Comentario al mecanismo de suplencia.

La vicepresidencia se restableció mediante reforma constitucional de 6 de mayo de 1904 que modificó el artículo 79, conforme a la cual el vicepresidente sustituía al presidente en sus faltas temporales y en la absoluta hasta el fin del período para el que hubiese sido electo. La mayor discusión sobre esta reforma, fue sobre algunas características de la vicepresidencia; sobre todo, la función de que el vicepresidente fuera a su vez, presidente del Senado, lo que desvirtúa su naturaleza y atentaba contra el principio de la división de poderes.

La elección del vicepresidente en esta reforma, era de acuerdo a la Enmienda XII de la Constitución norteamericana, por lo que la elección sería por separado y específica para ocupar la vicepresidencia, pero bajo una misma fórmula.

CAPÍTULO TERCERO. La Suplencia Presidencial en Derecho Comparado.

En México, así como en América Latina, nuestro sistema institucional no es fortuito, sino que deviene de un complejo histórico en el que confluyeron múltiples formas de organización política y social, de tal manera que es necesario efectuar una revisión de tales procedimientos, lo cual puede verificarse a través del desarrollo de la teoría constitucional. No obstante, antes de abordar dicho apartado, cabe precisar cuáles son los sistemas de sustitución presidencial en la experiencia internacional, y cuales son las previsiones que éstos observan para evitar la acefalía del Poder Ejecutivo.

La mayoría de las constituciones políticas contemplan mecanismos en el caso de ausencia temporal o absoluta del Presidente de la República así como de su eventual sucesor, que en prácticamente todos los casos analizados se refiere a la figura del vicepresidente.

Entre los textos constitucionales que explican a fondo las condicionantes de vacancia temporal y absoluta se encuentran los de Argentina (art. 88); Chile (art. 29); Colombia (art. 194); El Salvador (art. 155); Nicaragua (art. 149) y México (art. 84).

En la historia política contemporánea de América Latina, se han producido términos de períodos electorales por algunas de las condiciones establecidas anteriormente.

En los casos de vacancia por muerte del presidente de la República, la sustitución inmediata la ha ejercido el vicepresidente. La falta por muerte ocurrió en Argentina en 1974 durante el segundo período presidencial de Perón quien fue sucedido por su vicepresidente, María Estela Martínez. Otro caso es del Presidente Raúl Alfonsín, quien presenta su renuncia 6 meses antes de concluir su mandato por una fuerte crisis económica y social. El 20 de diciembre de 2001 renuncia el Presidente Fernando de la Rúa, tras la conocida *noche de las cacerolas* que fue producto del malestar popular ante la crisis económica argentina. Se suceden 5 Presidentes (Fernando de la Rúa, Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saa, Eduardo Camaño y Eduardo Duhalde; todos por renuncia) en un plazo de 12 días.

En Brasil han sucedido varias muertes de presidentes, como en 1954 con el suicidio de Getulio Vargas, cuyo sucesor, Joao Filho, renunciaría al año siguiente por motivos de salud y sería reemplazado por el vicepresidente del Senado; en 1985, Tancredo Neves, tras ser electo Presidente como resultado del proceso de apertura democrática, muere sin haber tomado posesión del cargo y es sucedido por su vice-presidente, José Sarney.

En Chile, los Presidentes electos Pedro Aguirre y Juan Antonio Ríos mueren en 1941 y 1946 respectivamente y ambos son sustituidos por sus vicepresidentes. Por otro lado, en Ecuador, la muerte del Presidente Jaime Roldós conlleva a que su vicepresidente termine su mandato aunque por un período excepcional de 5 años, según lo establecía la Constitución Política de 1979.

Finalmente, en Uruguay la muerte de los Presidentes Tomás Berreta en 1946 y Oscar Gestido en 1967 suscitó que los respectivos vicepresidentes Luis Battle y Jorge Pacheco los reemplazaran.

La dimisión o renuncia del cargo también ha ocurrido en varios países de la región y ha tenido resultados distintos, propios de la coyuntura política-histórica de cada país.

En Brasil, la renuncia de Janio Quadros en 1961 contribuyó a desestabilizar aún más la institucionalidad político-democrática de ese país. Por otro lado, la renuncia de Fernando Collor de Melo en diciembre de 1992 tras ser impugnado por el Congreso por el cargo de corrupción, ha sido considerado por varios analistas como un mecanismo de depuración del sistema democrático.

De igual manera se aduce sobre la eficacia del régimen democrático en el caso de la destitución del presidente venezolano Carlos Andrés Pérez en 1993, quien fuera sucedido por el historiador Ramón Velázquez, elegido por el Congreso como presidente *ad interim*.

La figura de un Vicepresidente elegido directamente por el pueblo existe en todos países salvo en Chile, México y Venezuela. En todos los casos el Vicepresidente (o los Vicepresidentes según el caso) es electo conjuntamente con el Presidente.

Para el análisis de disposiciones constitucionales relativas a los mecanismos de suplencia presidencial, se han elegido en su gran mayoría países latinoamericanos, ya que con éstos se comparte no sólo el sistema presidencialista, sino que tienen condiciones sociopolíticas en muchos casos similares a las de nuestro país. Adicionalmente, debemos mencionar que los textos analizados fueron escogidos por representar las principales características de la suplencia presidencial.

3.1. Argentina.

La suplencia presidencial en este país, se encuentra regulada por su constitución en el artículo 88, a saber:

Artículo 88.- En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará que funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo.

3.1.1. Figura Política que ocupa el cargo.

Dado que en el caso argentino se encuentra instituida la figura de la vicepresidencia, ante una ausencia temporal (como lo es la enfermedad o la ausencia de la Capital), o inclusive en una ausencia absoluta dependiendo de casos marcados por la misma Constitución (muerte, renuncia o destitución del presidente), el ejercicio del Poder Ejecutivo recae en la figura del Vicepresidente de la Nación. En los casos en los cuales se presenta una ausencia de cualquier naturaleza, interviene el Congreso para determinar quien habrá de ocupar el

puesto, como determina la disposición: *hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo.*

3.1.2. Comentario.

Como podemos observar, a diferencia de nuestro país la Constitución argentina solamente contempla un tipo de suplencia, innominada, sin diferenciar si es temporal o definitiva. El sistema de suplencia con vicepresidencia evita toda discusión sobre una acefalia en el Poder Ejecutivo; además, de que naturalmente propone al Congreso quien puede suceder al presidente.

3.2. Bolivia.

En Bolivia, solamente se dedica el artículo 93 a la suplencia presidencial, que dispone lo siguiente:

Artículo 93.- En caso de impedimento o ausencia temporal del Presidente de la República, antes o después de su proclamación, lo reemplazará el Vicepresidente y, a falta de Éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados o el de la Corte Suprema de Justicia.

El Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República si ésta quedare vacante antes o después de la proclamación del Presidente electo, y la ejercerá hasta la finalización del periodo Constitucional.

A falta del Vicepresidente hará sus veces el Presidente del Senado y en su defecto, el Presidente de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia, en estricta prelación. En este último caso, si aún no hubieran transcurrido tres años del periodo Presidencial, se procederá a una nueva elección del Presidente y Vicepresidente, sólo para completar dicho periodo.

3.2.1. Figura Política que ocupa el cargo.

Al igual que en la gran mayoría de los países, la figura de la vicepresidencia existe en Bolivia. Sin embargo, en este caso encontramos un orden en la suplencia directa, siendo el siguiente: Vicepresidente, Presidente del Senado, Presidente de la Cámara de Diputados, y Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Este sistema ayuda a tener una certeza sobre que funcionario es el indicado para ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo, alejándola de circunstancias azarosas que impidan se supla inmediatamente ante la ausencia, y que pueden afectar gravemente la vida política del país en cuestión.

3.2.2. Comentario.

Además de que se puede llegar a considerar el boliviano, como un sistema a prueba de fallas por todas las figuras que contempla para suplir al presidente, existe una similitud con nuestro país, ya que se establece una figura parecida a la del presidente interino cuando la titularidad la ocupa el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y que al no haber una figura que pueda continuar la prelación en la suplencia presidencial, se convocará a una nueva elección para que la dupla del poder Ejecutivo vuelva a ser ocupada.

3.3. Chile.

La constitución de Chile prevé en su artículo 29, las medidas que habrán de tomarse ante la ausencia del presidente de la república, dictando lo siguiente:

Artículo 29.- Si por impedimento temporal, sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, el Presidente de la República no pudiere ejercer su cargo, le subrogará, con el título de Vicepresidente de la República, el Ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal. A falta de éste, la subrogación corresponderá al Ministro titular que siga en ese orden de precedencia y, a falta de todos ellos, le subrogarán sucesivamente el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema y el Presidente de la Cámara de Diputados.

En caso de vacancia del cargo de Presidente de la República, se producirá la subrogación como en las situaciones del inciso anterior, y se procederá a elegir sucesor en conformidad a las reglas de los incisos siguientes...

3.3.1. Figura Política que ocupa el cargo.

Cuando la falta se presenta una vez que el presidente ha entrado en funciones, el cargo se le confiere a Ministros que ocuparan el cargo en un orden establecido. Al igual que en el sistema boliviano, se establece una prelación sobre quien habrá de ocupar la presidencia ante la ausencia una vez que se han recorrido todos los ministros: el Presidente del Senado; a falta de éste, el Presidente de la Corte Suprema, y a falta de éste, el Presidente de la Cámara de Diputados.

3.3.2. Comentario.

Existen dos situaciones que deben ser consideradas en el mecanismo de suplencia presidencial chileno: que un miembro del

gabinete presidencial es el elegido en un primer momento. La segunda es que para la elección del presidente que habrá de terminar el mandato, se toma como referencia las elecciones de los parlamentarios y no la duración del periodo del presidente, lo que asegura que siempre existirá un Congreso que asegure la estabilidad política en el país.

3.4. Costa Rica.

Es el artículo 135 de la constitución costarricense, el que establece a los funcionarios que habrán de suplir al presidente en sus faltas:

Artículo 135.- Habrá dos Vicepresidentes de la República, quienes reemplazarán en su ausencia absoluta al Presidente, por el orden de su nominación. En sus ausencias temporales, el Presidente podrá llamar a cualquiera de los Vicepresidentes para que lo sustituya.

Cuando ninguno de los Vicepresidentes pueda llenar las faltas temporales o definitivas del Presidente, ocupará el cargo el Presidente de la Asamblea Legislativa.

3.4.1. Figura Política que ocupa el cargo.

En Costa Rica existen junto al Presidente, dos vicepresidentes que son elegidos en la misma fórmula con él, y que son considerados tanto para las faltas absolutas como para las temporales; y en su defecto se recurre al presidente del Poder Legislativo.

3.4.2. Comentario.

Con la existencia de dos vicepresidentes –caso peculiar en los sistemas presidencialistas latinoamericanos-, se ve resguardada la institución presidencial ante cualquier eventualidad, además de que se asegura un continuo ejercicio del Poder Ejecutivo aún cuando

3.5. Estados Unidos de Norteamérica.

Siendo el sistema presidencialista por antonomasia, el norteamericano fue el primero en establecer la vicepresidencia, cuyo funcionario será el encargado de desempeñar el cargo ante la ausencia del presidente, como lo señala su artículo 2, primera sección, cláusula 6:

Cláusula 6. En caso de que el Presidente sea separado de su puesto, de que muera, renuncie o se incapacite para dar cumplimiento a los poderes y deberes del referido cargo, este pasará al Vicepresidente y el Congreso podrá prever por medio de una ley el caso de separación, muerte, renuncia o incapacidad, tanto del Presidente como del Vicepresidente, y declarar que funcionario fungirá como Presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un Presidente.

3.5.1. Figura Política que ocupa el cargo.

El vicepresidente en el modelo norteamericano es elegido en la misma fórmula con el presidente, y podrá ser el encargado de completar el término del mando para el cual fue elegido el presidente.

3.5.2. Comentario.

El sistema norteamericano en lo concerniente a la suplencia presidencial, se ha mantenido casi sin variaciones desde la aparición de su Constitución y como se ha comentado en varias ocasiones, ha servido si no de inspiración, sí de Influencia para el resto de los países latinoamericanos. Cabe aclarar que el mecanismo no reviste de mayor complicación, y podemos inferir que esto se debe a la continua estabilidad política en torno a la institución presidencial.

3.6. Uruguay.

La suplencia presidencial en la constitución uruguaya esta establecida en su artículo 153 constitucional, como dicta la disposición:

Artículo 153. En el caso de vacancia definitiva o temporal de la Presidencia de la República, en razón de licencia, renuncia, cese o muerte del Presidente y del Vicepresidente en su caso, deberá desempeñarla el Senador primer titular de la lista más votada del partido político por el cual fueron electos aquellos, que reúna las calidades exigidas por el artículo 151 y no esté impedido por lo dispuesto en el artículo 152. En su defecto, la desempeñará el primer titular de la misma lista en ejercicio del cargo, que reuniese esas calidades si no tuviese dichos impedimentos, y así sucesivamente.

3.6.1. Figura Política que ocupa el cargo.

Se establece la figura del vicepresidente, quien es el suplente natural del presidente, además de incluir la participación del Senado cuando faltan los dos funcionarios que ocupan la titularidad del Poder Ejecutivo.

3.6.2. Comentario.

Como pudimos apreciar en la historia constitucional mexicana, en Uruguay se ha decidido recurrir al Senado, para que de entre sus integrantes surja el suplente a la presidencia, ante la ausencia simultánea del presidente y vicepresidente. Es preciso señalar que sin considerar como violatorio a la representación directa, encontramos una referencia al sistema de representación proporcional mexicano (legisladores plurinominales) en el momento en que la Constitución establece que el cargo lo ocupará *el Senador primer titular de la lista más votada del partido político por el cual fueron electos aquellos*; y consideramos que siendo el partido con mayor peso político el que aporte a la persona que suplirá al presidente, se permite que se conserve una buena relación entre poderes.

3.7 Aspectos relativos a la suplencia presidencial en las constituciones latinoamericanas.

Pese a que sólo se analizaron algunos casos internacionales - con el respectivo texto constitucional que fundamenta el mecanismo de suplencia presidencial-, consideramos conveniente resumir en qué países se encuentran contemplados aspectos relativos a la suplencia presidencial, en otros países latinoamericanos:

a) Faltas Temporales:

- En Argentina, Chile, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Panamá, Perú, Estados Unidos y Uruguay, se señalan específicamente las causas de faltas temporales, siendo la más común la enfermedad.
- En Costa Rica, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela no se especifican cuales son las causas de faltas temporales del Presidente.

b) Faltas Definitivas:

- En Argentina, Chile, Colombia, Cuba, Nicaragua, Perú, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela, se determinan expresamente cuáles son las causas de ausencias definitivas del Ejecutivo, siendo las más comunes la muerte, la renuncia y la destitución.

c) Denominación de la figura que sustituye al presidente:

- Vicepresidente:
 - Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Estados Unidos, Uruguay, contemplan en su legislación la elección de un vicepresidente, para que sustituya al Presidente si éste falta.
 - En el caso de Costa Rica hay dos Vicepresidentes, los cuales en ausencia absoluta cubrirán la falta por orden de nominación; en falta temporal el Presidente lo señalará.

- Cuba y Perú señalan a un Primer Vicepresidente, al igual que Panamá dándole en éste último el título de *Encargado de la Presidencia de la República*.
- Figuras alternas a la Vicepresidencia:
 - En el caso de Chile se encuentra que si la falta del Presidente es absoluta le corresponde al Presidente del Senado y en faltas temporales al Ministro titular en orden de precedencia legal, a ambos se les da el título de Vicepresidente.
 - En Colombia quien sustituye al Presidente será el *Encargado del Ejecutivo*.
 - En Venezuela si la falta ocurre antes de la toma de posesión sustituirá el Presidente o Presidenta de la Asamblea; en caso de ausencia definitiva el Vicepresidente o Vicepresidenta Ejecutivo.

d) Casos en los que falta el sustituto del presidente:

- Existen algunos casos en los que se prevé específicamente quién ocupará los cargos en caso de falta de la figura que sustituye al Presidente, pudiendo ser el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados o el representante del Poder Judicial –presidente-, según sea el país y sus modalidades, con excepción de Cuba, México y Venezuela que no señalan nada al respecto.

e) Periodo de Sustitución:

- Con relación al periodo que se cubrirá según el tiempo en el que se presente la falta, Colombia, Costa Rica, Cuba, Perú y Paraguay no lo señalan.
- En Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana se ocupará el cargo hasta que termine el periodo.
- En Chile, México y Venezuela dependerá del tiempo transcurrido en el mandato en el que ocurra la falta, para determinar quién sustituye al Presidente y si termina o no el periodo de gobierno.
- En el caso de Estados Unidos y Argentina el funcionario elegido por el Congreso fungirá como Presidente hasta que haya un Presidente idóneo al puesto o hasta que un nuevo presidente sea electo.

f) Convocatoria a nuevas elecciones:

- Respecto de la convocatoria a nuevas elecciones, Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Nicaragua, República Dominicana, Estados Unidos y Uruguay, no lo señalan; en el resto de los países es variable de acuerdo al tiempo en el que ocurra la ausencia.

CAPÍTULO CUARTO. Análisis y crítica al artículo 84 constitucional.

4.1. Previsiones constitucionales ante la falta absoluta del Presidente de la República.

Salvo las reformas suscitadas durante el mandato de Álvaro Obregón, las disposiciones relativas a los mecanismos de la suplencia presidencial de fondo se han mantenido intactas, y demuestran claramente la renuencia al sistema que contempla la vicepresidencia, así como el mecanismo en el cual se define en la legislación a determinado suplente.

4.1.1. Antecedentes de la Constitución de 1917 en lo relativo a la suplencia presidencial.

Como señalamos en el capítulo anterior, el último sistema de suplencia que operó en nuestro país fue el de la reforma a la constitución de 1857, ocurrida en 1904 mediante la cual se reinstauró la vicepresidencia en nuestro país.

La elección prevista para el vicepresidente sería por separado y específicamente para ocupar la vicepresidencia y bajo una misma fórmula que fue la de Porfirio Díaz y Ramón Corral.

Al renunciar Díaz con motivo de la Revolución, el 25 de mayo de 1911, el sustituto fue el Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, conforme a la ley electoral, pues la

Constitución no preveía la ausencia de presidente y vicepresidente, como ocurriría nuevamente en 1913 con Madero y Pino Suárez.

Venustiano Carranza en 1916 decretó la supresión de la vicepresidencia y la reducción del período presidencial de seis a cuatro años. En este decreto se manifestó que la vicepresidencia no se había acomodado a las tradiciones públicas de México, por lo que implantó el sistema que en la actualidad está vigente.

4.1.2. Constitución de 1917.

En lo que conculerme a la suplencia presidencial, el Constituyente de Querétaro se pronunció porque fuese el Congreso quien nombrara al suplente, criticándose duramente los sistemas hasta entonces implantados en nuestras leyes fundamentales y sus reformas y que sustancialmente consistían en la predeterminación del funcionario que debía remplazar el Presidente de la República en sus faltas temporales y absolutas. Consideraron que la designación por el Congreso estaba más acorde a los ideales democráticos de la época.

La suplencia del Presidente en sus faltas absolutas o temporales nunca recae en una persona predeterminada. La Constitución de 1917 otorga facultad al Congreso de la Unión –cometiendo una omisión en lo referente a la Comisión Permanente, la cual sería subsanada más tarde- en sus respectivos casos, para proveer al nombramiento del individuo que reemplace al Presidente.

La suplencia presidencial tal como aparece en el actual texto constitucional no ha sido objeto de una reforma sustancial *per se*, ya que las modificaciones que ha sufrido han sido en razón de reformas que se realizaron al art. 79, fracción IV, y a propósito de conferirle facultades a la Comisión Permanente para convocar por sí o a instancia del titular del Ejecutivo a sesiones extraordinarias al Congreso o, en su caso, a cualesquiera de sus Cámaras.

El artículo 84 original decía así:

Art. 84.- En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente; el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales, procurando que la fecha señalada para este caso coincida en lo posible con la fecha de las próximas elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional, quien convocará a sesiones extraordinarias del Congreso, para que a su vez expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los mismos términos del artículo anterior.

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

El presidente provisional podrá ser electo por el Congreso como sustituto.

El ciudadano que hubiese sido designado Presidente provisional para convocar a elecciones, en el caso de falta del Presidente en los dos primeros años del periodo respectivo, no podrá ser electo en las elecciones que se celebren con motivo de la falta del Presidente, para cubrir la falta para la cual fue designado.

Para mejor explicación, el artículo 84, que contiene lo que podríamos denominar como el procedimiento general de suplencia, no contemplaba la actuación de la Comisión Permanente para que, una vez designado el Presidente Provisional, convocara a sesiones

extraordinarias al Congreso de la Unión el cual, en ejercicio de sus facultades, procedería al nombramiento bien del Presidente interino y la expedición de convocatoria a elecciones extraordinarias, en caso de falta absoluta durante los dos primeros años del periodo presidencial, o de la designación del Presidente Sustituto, cuando se concretara el supuesto de falta absoluta del titular del Ejecutivo Federal en los cuatro últimos años.

Esta omisión fue salvada en virtud de la reforma constitucional de 21 de noviembre de 1923, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de 24 del mismo mes y año, consagrando la facultad en favor de la Permanente para convocar a sesiones extraordinarias.

En el DOF de 29 de abril de 1933, se publican las segundas reformas al artículo 84, con el fin de establecer el periodo de expedición de la convocatoria para la elección del Presidente interino, tratándose de su falta absoluta los dos primeros años del ejercicio constitucional de la primera magistratura del país.

El texto de dichas reformas sería el siguiente:

Art. 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

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

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

Los supuestos que prevé la aplicación de este artículo atienden preferentemente a circunstancias temporales o de forma. En palabras de Emilio O. Rabasa:

Según el momento en que se produzca la vacante y el órgano que designe al Jefe del Ejecutivo, podrá surgir un presidente provisional, interino o sustituto.⁵⁷

Debemos mencionar que con anterioridad, se analizó a profundidad la forma en que se presenta cada uno de ellos.⁵⁸

4.2. Críticas al mecanismo de suplencia presidencial vigente.

Las siguientes críticas, son las observaciones a los resultados que provoca la deficiencia del artículo 84 constitucional al no observar el periodo de tiempo entre la ausencia del presidente y el nombramiento del sucesor, sin tener la oportunidad de recurrir a un servidor público que ocupe el cargo de forma temporal entre una y otra situación.

⁵⁷ RABASA, Emilio O. **Mexicano: Esta es tu Constitución**. Ed. Cámara de Diputados, LI Legislatura. México, 1982. 287 pp.

⁵⁸ *Vid Supra*. Capítulo I. Apartado 1.5.

4.2.1. Lapso sin presidente en funciones.

Debemos recordar que el artículo 80 de nuestra Constitución establece que:

Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".⁵⁹

Con base en la disposición señalada, podemos deducir que sólo la persona que cumpla los requisitos establecidos en la misma Constitución, y que haya sido electa de acuerdo a las leyes en la materia, será el titular del Poder Ejecutivo Federal.

En nuestro país se han presentado casos en los cuales, la titularidad del Poder Ejecutivo se ha visto acéfala; como sucedió en 1975, cuando el presidente Luis Echeverría Álvarez se presentó a Ciudad Universitaria sin escoltas para inaugurar el año escolar. La ceremonia terminó en una discusión en la que los ánimos se exacerbaban. Echeverría llamó a los estudiantes al patriotismo, el nacionalismo y el estudio y como resultado obtuvo una pedrada en la frente cuando intentaba salir de la Facultad de Medicina. Sus ayudantes lo auxiliaron, subió a un auto y salió inconsciente. Estuvo inconsciente por un lapso de 10 minutos. Otro caso mucho más reciente fue cuando el presidente Vicente Fox Quezada se sometió a una cirugía la cual lo mantuvo inconsciente por un periodo de 4

⁵⁹ Es menester mencionar que únicamente al Poder Ejecutivo, y no al Legislativo o al Judicial, nuestra Constitución le confiere el adjetivo de *supremo*. De lo anterior se desprende la importancia que en nuestro sistema de gobierno tiene aquél que ocupe su titularidad. Ya lo dijo alguna vez Jesús Silva Herzog: que en México tenemos un *emperador sexenal*.

horas. Mencionamos estos casos porque la ausencia esta presente aun sea por horas o inclusive minutos, lo cual agrava el problema si no se tiene una solución.

El problema surge debido a que el artículo 84 constitucional denota un lapso de tiempo indeterminado – el tiempo que se requiere para reunir al Congreso o a la Comisión Permanente según sea el caso, y que éstos lleguen al acuerdo necesario para el nombramiento necesario para un presidente provisional, interino o sustituto- nos encontramos ante el escenario de que no existe quién ocupe el cargo de Presidente de la República. Y este panorama prevalece durante el tiempo en el cual se llega a un acuerdo en el Congreso o en la Comisión permanente para nombrar al suplente.

Esta situación está íntimamente ligada al ejercicio de las facultades conferidas al Presidente de la República, debido a que durante ese periodo de tiempo no existe el servidor público legalmente autorizado para ejercerlas.

4.2.2. Cumplimiento de Requisitos para sucederlo en el cargo.

El artículo 82 constitucional exige para ocupar el cargo de Presidente los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Ya sea mediante el procedimiento establecido en el artículo 84, o el que buscamos proponer para solucionar el problema de la acefalia, se deben observar los requisitos mencionados, por lo cual, debemos analizar las fracciones del artículo mencionado para poder identificar que servidor público puede ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo y que se encuentre previamente en la estructura del gobierno mexicano (consideramos que se debe encontrar ubicado *a priori* en alguna institución política de nuestro país por la necesidad que implica el conocer la vida nacional para ocupar la Presidencia de la República).

De las primeras tres fracciones, su importancia radica en que se exige ser un ciudadano mexicano con una edad determinada, y con una residencia mínima de 20 años, lo cual no merece mayor comentario.

Es en las fracciones IV, V y VI donde encontramos la relevancia para nuestro objeto de estudio.

De la fracción IV, podemos señalar que dada la historia religiosa de nuestro país, los ministros de culto siempre han tenido una gran influencia sobre la población que convierte en poco saludable su participación en la política, por lo que –recordando las constantes pugnas clericales respecto a los órganos de gobierno en la primera mitad del siglo XX- la intervención de algún oficial de un culto cualquiera se vuelve impensable.

Con relación a la fracción V, se observa que su creación se debe al temor latente que hubo en el Congreso Constituyente de 1917 a un golpe de estado militarista, y que por las razones sociopolíticas que se comparten en Latinoamérica, se justifica su existencia hasta nuestros tiempos.

La fracción VI es la más importante para la concreción de nuestro objetivo. Debido a que el artículo 82 señala como una prohibición el haber sido secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, o Gobernador de algún Estado, que continúe en su puesto seis meses antes del día de la elección, impide que cualquier miembro del gabinete pueda ser considerado para ocupar en el cargo del presidente en la *suplencia directa* –como hemos denominado a nuestra propuesta de solución- o inclusive en los procedimientos marcados en el artículo 84 constitucional. De igual forma, no se puede recurrir a uno de los mecanismos de suplencia

presidencial que con anterioridad había tenido presencia en nuestro país, y que consistía en conferir al Secretario de Relaciones Exteriores el cargo temporalmente.

Por último, debemos señalar que *de facto*, y sin una solución previa al problema de la acefalia producto de la laguna jurídica en el artículo 84 constitucional, sería el Secretario de Gobernación, en su calidad de encargado de la política interior, el que se encargaría temporalmente del cargo de Presidente de la República, lo cual violaría lo dispuesto por el artículo 82.

4.2.3. Facultades del Presidente de la República sin ejercer y la falta de legitimación que se presenta en su ejercicio.

En el caso de la ausencia fáctica del individuo en el que se encuentra depositado el ejercicio del Poder Ejecutivo, como establece el artículo 80- el Supremo Poder de la Federación se encuentra en la imposibilidad de ejercer todas las facultades que se le delegan al Presidente de la República, en virtud de ser el único legitimado para la ejecución de tales encomiendas.

Dicha situación es impensable, si consideramos la importancia que tiene el Presidente de la República para nuestro país.

F. Jorge Gaxiola, al resumir las funciones del presidente, resalta la importancia de éste:

Es el jefe de Estado y el jefe del Ejecutivo; el director de la política internacional; la voz del pueblo y la voz del país; el verdadero legislador o cuando menos el

colegislador más importante; el jefe nato del ejército; el jefe de su partido, el coordinador de las fuerzas económicas; el encargado de la educación pública; el administrador de la hacienda pública y de los bienes nacionales; el director del crédito y de la moneda y el autor de la prosperidad o el responsable de la bancarrota. Sus palabras tienen enorme trascendencia y suelen revestir las dimensiones de un verdadero credo político, susceptible de aglutinar intereses o creencias o de dividir al país en antagonismos irreconciliables.⁶⁰

Sabemos que no se debe sobredimensionar el problema, ni se debe creer que la ausencia del presidente provocaría una parálisis de toda la estructura administrativa, ya que éste *de facto* no se encarga de todos los asuntos que le competen al Poder Ejecutivo, como señala la opinión de Miguel de la Madrid:

...es legal y materialmente imposible atribuir al presidente de la República la responsabilidad y el manejo de todos y cada uno de los actos derivados del ejercicio de las facultades que al Ejecutivo Federal conceden la propia Constitución y las leyes correspondientes. El presidente tiene que delegar atribuciones, y así lo han hecho las leyes y la práctica del gobierno.⁶¹

En virtud de los razonamientos anteriores, consideramos que ante la ausencia del presidente, el Poder Ejecutivo adolecería de una falta de legitimidad doble: una jurídica, para el ejercicio de los integrantes del gabinete, en el sentido de que al faltar el responsable de todos sus nombramientos y de la delegación de sus facultades; y una de carácter político, en el sentido de que un poder basado únicamente en la fuerza de hecho puede ser efectivo pero no puede ser considerado legítimo, al faltar el fundamento del poder.⁶²

⁶⁰ F. Jorge Gaxiola. *Cit. pos.* Carplzo Jorge. **La Constitución....** *Op. cit.* p. 293.

⁶¹ DE LA MADRID Hurtado, Miguel. **El ejercicio de las facultades presidenciales.** Ed. Porrúa. 2ª Edición. México, 1999. pp. 29-30.

⁶² *Cfr.* BOBBIO, Norberto. **Estado, Gobierno y Sociedad.** Ed. Fondo de Cultura económica. 8ª reimpresión. México, 2001.

Los grandes inconvenientes de esta falta de legitimidad son que representa las causas suficientes para la desobediencia y la insubordinación.⁶³

4.2.5. Imperfección del mecanismo de suplencia presidencial.

Se necesita que esté previsto en la Constitución un mecanismo de *suplencia directa*, es decir, que por mandato de la Constitución alguien tenga la facultad de asumir el mandato de forma inmediata, e incluso a la hora siguiente de faltar el Presidente para tomar el cargo.

Además de las numerosas deficiencias en el mecanismo de suplencia actual, es necesario agregar que para la selección del sustituto o Interino, deben cumplirse los requisitos establecidos por el artículo 82 constitucional para ser Presidente. Ello implica que los secretarios de Estado, los gobernadores, el procurador general de la República y otros altos funcionarios de gobierno, estarían impedidos para ocupar el cargo como mencionamos con anterioridad.

Los artículos constitucionales y legales que determinan lo que podríamos denominar el mecanismo de suplencia presidencial, si bien contienen algunos elementos normativos de las acciones conducentes a concretarla, carecen de medidas que, llegado el caso, pudiesen evitar un conflicto al interior del propio Congreso.

⁶³ Vid. *El Poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva en CARPIZO*, Jorge. **Nuevos Estudios Constitucionales**. Ed. Porrúa. México, 2000. 574 pp.

Tal situación debe considerarse detenidamente, dado que la responsabilidad de la suplencia, como ya vimos, recae en el Congreso General y no sólo en una de las dos Cámaras. Ello, en las condiciones actuales de amplio pluralismo, la existencia de grupos parlamentarios, bloques y un sistema de alianzas partidistas ideológicas o de otra naturaleza, puede dar origen a diversos problemas en adición a los ya existentes como los que presenta el actual marco de regulación, que bien pueden clasificarse como de forma y de fondo.

4.2.5.1. De forma.

El texto vigente mantuvo un formato de suplencia presidencial basado en el periodo presidencial de cuatro años, que por lapsos iguales preveía la suplencia presidencial en los dos primeros o en los dos últimos años.

En 1927 se reforma el artículo 83, ampliándose el periodo presidencial de cuatro a seis años, esta circunstancia ha determinado que se rebase por completo un acto de suplencia proporcional en dicho periodo, permitiendo que se deje en manos del Congreso de la Unión la designación de un Presidente Sustituto los cuatro últimos años del periodo presidencial.

La experiencia del constitucionalismo estatal proporciona datos más actualizados sobre la proporcionalidad de suplencia de gobernadores. Así, de las 32 constituciones locales, sólo una tercera parte prescriben en proporción igual la suplencia del titular del

Ejecutivo Local, bien por elecciones directas extraordinarias o por designación del respectivo Gobernador sustituto por parte del Congreso Local.

4.2.5.2. De fondo.

Las previsiones constitucionales en torno al procedimiento de suplencia presidencial, tal como lo hemos visto, no refieren un verdadero procedimiento sino que se encuentran limitadas a exponer reglas genéricas que, necesariamente, deben ser completadas y desarrolladas en el nivel de la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, determinando con detalle los aspectos de designación inmediata de un encargado del gobierno para que no se genere un vacío de poder. Esto es, la Constitución, como los ordenamientos legales invocados, no señalan expresamente en quién deberá quedar como titular del Ejecutivo, en tanto el Congreso de la Unión, erigido en Colegio Electoral, o en su caso la Permanente, delibera y se pone de acuerdo sobre la persona que habrá de ejercer el cargo del titular del Ejecutivo a través de elección (extraordinaria), o bien por designación.

Aunado a lo anterior, se presenta el problema de los lapsos de designación de quién habrá de fungir como sustituto o provisional, en el caso de la falta durante los últimos cuatro años. A manera de ejemplo, puede pensarse que la falta ocurriese iniciando el tercer año de gobierno. En estricto sentido, el Congreso de la Unión con omnímodas facultades estaría haciendo la designación, hecho este que, desde la perspectiva democrática moderna, vulnera y minimiza

el valor y la fuerza de la soberanía del pueblo así como su concreción en términos de sufragio.

La reflexión anterior nos lleva a plantear la necesidad de establecer la proporcionalidad temporal para la designación de los presidentes sustitutos o provisionales, con lo cual se debe proceder a revisar si la temporalidad actual es la adecuada para nuestro régimen de gobierno.

4.2.6. Obstáculos en el nombramiento del sucesor.

Uno de los principales problemas en el nombramiento de la persona que habrá de suceder al presidente, la podemos denominar como la falta de acuerdos. En la actualidad, con un Poder Legislativo integrado pluralmente, en el cual ningún partido político tiene la mayoría absoluta en ninguna de las dos Cámaras, impide que se obtenga una pronta resolución en cualquier tema medular para la vida nacional.

Como ejemplos de esta situación, podemos citar lo ocurrido en la elección de los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral en octubre de 2003 en la Cámara de Diputados, o con la elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Senado de la República en noviembre de 2003.

En el primer caso se presentó lo que coloquialmente se ha llamado *mayoriteo* (la prevalencia de la voluntad de quien tenga la mayor representación sin importar el resto) y tuvo como resultado el

total descontento de la tercera principal fuerza en la Cámara de Diputados por no ser tomada en cuenta en la elección. En el segundo caso, se presentó una rivalidad entre los dos principales partidos políticos que derivó en la no elección de uno de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que provocó que el órgano máximo del Poder Judicial de la Federación tuviera que operar sin uno de sus integrantes por un plazo aproximado de tres meses.

Con base en estos escenarios, el imaginarse que por intereses partidistas se detenga el nombramiento de un presidente interino, sustituto o provisional, vuelve imperiosa la necesidad de que se establezca constitucionalmente que un servidor público ocupe directamente -sin trámite que medie- la Presidencia de la República, y así evitar a toda costa la acefalia del Poder Ejecutivo.

En los términos actuales, tal como están redactados los artículos 84 y 85 constitucionales corresponde, en caso de falta absoluta del Presidente de la República, nombrar a un presidente interino si esa falta sucede durante los dos primeros años del mandato presidencial, o bien, a un presidente sustituto que termine el período, en caso de que suceda en los cuatro últimos, pero los problemas pueden empezar a darse si en la Cámara no se reúne la mayoría calificada que exige la Constitución, para dichos nombramientos.

El artículo 84 constitucional exige que para el nombramiento del Presidente interino concurren a la sesión dos terceras partes del total

de los miembros de ambas cámaras y que para dicha elección se alcance una mayoría absoluta de votos.

4.2.7. Inestabilidad política.

La dificultad del tema que nos ocupa, radica no sólo en razones jurídicas, sino igualmente en factores políticos. La existencia de un mecanismo deficiente para la suplencia presidencial se debe al gran temor con el que viviría el gobernante en turno de sufrir un golpe de estado. A lo anterior se debe la desaparición de la vicepresidencia en nuestro país.

Sin embargo, la falta de un procedimiento conflable que evite el vacío de poder orilla a nuestro país a una situación con un riesgo latente: a que debido a la composición plural que reina en el Congreso desde 1997, sumado al hecho de las deficiencias jurídicas al respecto, nos encontremos ante el escenario de que no exista quien cumpla con la competencia que constitucionalmente se encuentra conferida al Presidente de la República.

Por lo cual, la realidad ha mostrado que este escenario se vería agravado no sólo por la ausencia normativa en la materia, sino que en tanto se logre reunir el Congreso –o en su defecto, la Comisión Permanente- para determinar las medidas necesarias mediante un acuerdo que habrá de remediar esta situación, no sólo transcurrirían horas, sino incluso días, debido a la falta de acuerdos que impedirían la resolución inmediata de un grave problema, lo que redundaría en un panorama en el que reinarían las tensiones políticas.

4.3. Propuestas de Reformas Constitucionales y Legales.

Con el fin de subsanar las lagunas jurídicas en los mecanismos de suplencia presidencial, es necesario que reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación secundaria correspondiente, y de esta forma establecer un mecanismo de *suplencia directa* que asegure la continuidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal.

4.5.1. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se debe ofrecer una figura que se encuentre igualmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no violente las disposiciones contenidas en la misma en lo referente a los requisitos para ser Presidente de la República, con el fin de que ocupe automáticamente el cargo, y así se asegure una certidumbre institucional.

En virtud de lo anterior, es necesaria una reforma al artículo 84 constitucional que incluya a un servidor público en un mecanismo de *suplencia directa*, añadiendo un primer párrafo de la siguiente forma:

Artículo 84.- En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Presidente del Senado de la República ocupará el cargo en calidad de Presidente temporal, siempre que cumpla con los requisitos exigidos por el artículo 82, y cuyo ejercicio concluirá cuando se nombre un presidente provisional o interino respectivamente, por parte del Congreso o de la Comisión Permanente, según los procedimientos establecidos en los párrafos siguientes. En caso de que el Presidente del Senado de la

República no cumpla con los requisitos exigidos por el artículo 82 o se encuentre ausente, el encargado será el Presidente de la Cámara de Diputados. La duración de éste en el encargo es la misma que la establecida para el Presidente del Senado de la República. En caso de que el Presidente de la Cámara de Diputados no cumpla con los requisitos exigidos por el artículo 82 o se encuentre ausente, se recurrirá alternadamente a los sucesores en las presidencias de las respectivas Cámaras del Congreso hasta que se subsane la ausencia.

En caso de que la falta ocurrida sea en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, 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 verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

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

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

Se ha hecho uso de las figuras de Presidente del Senado de la República y Presidente de la Cámara de Diputados por la importancia que revisten sus cargos para la vida política nacional. Ubicar al Congreso en el sistema político requiere identificar al menos dos situaciones: la primera es conocer el nivel que ocupa dentro del sistema de división de poderes a partir de la misma Constitución; y la segunda es identificar sus capacidades y facultades a partir de su representación horizontal dentro de la estructura federal.

La importancia del Congreso en la división de poderes se establece en el artículo 49 de nuestra Constitución, el cual señala que *el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial*. Asimismo, este precepto determina que el *Legislativo no podrá depositarse en una sola persona o corporación*, fundamento suficiente para que en nuestro país se cuente con un Congreso bicameral y colegiado. Por otra parte, desde el punto de vista constitucional, la división de poderes es horizontal, es decir, no hay un poder que dependa de otro en lo que se refiere a la consecución de las propias facultades que la norma constitucional les concede.

Lo anterior significa no solamente la separación funcional o tratamiento especializado de las materias que a cada Poder corresponden, sino independencia de uno respecto del otro, entendiéndose como la capacidad de actuar y decidir sin la interferencia de hecho o de derecho del otro Poder.

En este orden de ideas, vale la pena recordar los señalamientos que hace Miguel Carbonell al analizar las previsiones necesarias en el caso de falta del Presidente de la República:

Por las trágicas experiencias de tiempos recientes sabemos que nadie está exento, ni siquiera el Presidente de la República, de sufrir algún percance que le impida continuar en el puesto, pero es justamente en tiempos de incertidumbre cuando las posiciones políticas suelen polarizarse y cuando más se mira por los propios intereses. Es por ello que quizá sería adecuado prever en el texto constitucional un mecanismo de sustitución directa en caso de falta del Presidente, de tal forma que el Poder Ejecutivo no se quedara sin titular en el supuesto de que las Cámaras no se pusieran de acuerdo en el nombramiento o

no se alcanzara la mayoría requerida. Habría que pensar en el supuesto que dentro de la estructura del Estado reuniría las características para sustituir, aunque fuera momentáneamente, al Presidente; quizá podría ser el Presidente de la Cámaras, pues de esa forma contaría por lo menos con una legitimidad aunque fuera indirecta al no haber sido nombrado solamente por la voluntad del Presidente, sino también por el voto aprobatorio de los legisladores.⁶⁴

Se elige en primer lugar al Presidente del Senado de la República por ser el titular de la Cámara Legislativa que representa el pacto federal, y que bien podría considerarse como la segunda figura más representativa de la unión nacional, después del Presidente de la República. Se consideró también la participación del Presidente de la Cámara de Diputados por ser el titular de la asamblea que representa el pacto popular; además de que son los más indicados por la relevancia que ha tenido el Congreso para la estabilidad política de nuestro país aun en sus períodos más adversos.

Adicionalmente, debe añadirse un segundo párrafo al artículo 62 constitucional de la siguiente forma:

Artículo 62.-...

Si el Presidente de alguna de las Cámaras del Congreso ocupara el cargo de Presidente de la República en su carácter temporal, cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. Si se negare a hacerlo, será castigado con la pérdida del carácter de diputado o senador.

La razón de esta modificación, es en el sentido de que una vez asumido el cargo de Presidente temporal, aun por muy corto que sea el período del encargo, se debe igualmente privar de cualquier influencia que tenga sobre los integrantes de las Cámaras.

⁶⁴ CARBONELL, Miguel. **Reforma del Estado y Cambio Constitucional en México.** Mimeo. Ed. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1999. p.11.

Cabe señalar que no se contempla la inclusión en el mecanismo de suplencia propuesto, del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, contrario a lo que marcan muchos casos en la experiencia internacional e histórica nacional, dado que la politización de un órgano que debe ser imparcial y objetivo, sería considerado un retroceso para el desarrollo democrático en nuestro país, sin olvidar la cuestión de que *de iure* sería el titular de un Poder (Ejecutivo) y *de facto* conservaría una influencia predominante sobre otro (Judicial).

4.3.2. Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Siendo este cuerpo normativo, reglamentario de la Constitución, es ineludible que se provean las disposiciones necesarias para contemplar las implicaciones que tendría en la estructura interna del Congreso, el que los presidentes de alguna de sus Cámaras ocuparan la Presidencia de la República.

Deben añadirse en el título primero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, denominado *Del Congreso General*, disposiciones específicas para regular los casos en los cuales correspondiera a los Presidentes de las cámaras suplir al de la República. Éstas podrían quedar redactadas de la siguiente forma:

Artículo... En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Presidente del Senado de la República elegido de acuerdo a lo dispuesto por esta Ley, ocupará el cargo en calidad de Presidente temporal, siempre que cumpla con los requisitos exigidos por el artículo 82, y cuyo ejercicio concluirá cuando se nombre un presidente provisional o interino

respectivamente, por parte del Congreso o de la Comisión Permanente, según los procedimientos establecidos la Constitución.

Artículo... En el caso de que el Presidente del Senado de la República no cumpla con los requisitos exigidos por el artículo 82 o se encuentre ausente, el encargado será el Presidente de la Cámara de Diputados. La duración de éste en el encargo es la misma que la establecida para el Presidente del Senado de la República.

Artículo... Cuando el Presidente del Senado de la República o el Presidente de la Cámara de Diputados, asuman el cargo de Presidente temporal, la presidencia de la Cámara correspondiente la asumirá el vicepresidente de la Mesa Directiva, perteneciente al grupo parlamentario con mayor número de integrantes.

El objetivo de las propuestas de reforma que anteceden, es que se asegure la continuidad en los trabajos de las Cámaras del Congreso de la Unión, y éstas no se vean afectadas ni subyugadas de forma alguna cuando uno de sus integrantes funja como el elegido para solucionar el problema de la suplencia presidencial.

CONCLUSIONES

Como resultado de la investigación y desarrollo del presente trabajo, se arribó a las siguientes conclusiones:

- 1.- El Poder Ejecutivo, parte integrante del modelo clásico de la división de poderes, y que tiene a su cargo la aplicación, concreción y desarrollo del Derecho, debe mediante la Constitución, gozar de las reglas relativas adecuadas a su organización.
- 2.- De las características expuestas del sistema presidencial, se puede determinar el mexicano como tal, aunado a la supremacía actual e histórica que el Poder Ejecutivo ha gozado históricamente sobre el Legislativo, y aun en mayor medida sobre el Judicial.
- 3.- En nuestro país se decidió optar por el sistema político norteamericano –incluida la figura original de la vicepresidencia– como inspiración para el nuestro, sin negar la influencia española de la Constitución de Cádiz.
- 4.- La suplencia difiere de las figuras jurídicas de sustitución, interinato o provisionalidad, en razón del carácter previsible del sujeto suplente, previsión que normalmente no ocurre en los sustitutos, interinos y provisionales.
- 5.- La historia nacional da cuenta de importantes periodos en que la gobernabilidad se vio seriamente afectada por diversos eventos de descomposición social como lo fueron revoluciones y golpes de estado. Momentos en que fue necesario suplir al titular del Poder Ejecutivo, a fin de garantizar la propia estabilidad de las instituciones. En nuestro país se coincide en el problema que encierra la importancia de asegurar una continua titularidad del Poder Ejecutivo,

así como la preocupación que implica un procedimiento deficiente. En el ámbito internacional, no se comparte la preocupación ante la falta del titular del Poder Ejecutivo, dado que sus respectivas constituciones generalmente prevén de forma exacta las medidas a tomar ante una ausencia temporal o absoluta del titular.

6.- Los sistemas de suplencia presidencial se pueden clasificar en 2 grupos: el que admite la vicepresidencia y el que no la admite. El primero es susceptible, a su vez, de una clasificación más, pues hay constituciones que crean la presidencia como cargo especial, diferente a todos los demás, el de Vicepresidente, mientras que otras otorgan como función anexa, a determinado cargo ya existente, la de la vicepresidencia. En nuestro país, han tenido vigencia no sólo ambos grupos, sino inclusive la subclasificación que considera la vicepresidencia como Institución, o aquella en la cual otros ocupan el cargo sólo en el caso de la falta, como lo fue en el siglo XIX en el que ya sea el presidente del Senado o el de la Suprema Corte de Justicia.

7.- La Constitución de 1824 estableció que el vicepresidente supliría automáticamente al presidente. Este mecanismo de suplencia presidencial creó la vicepresidencia como función autónoma, pues quien obtenía mayor suma de votos era el Presidente y quien la seguía en votación, el vicepresidente. El sistema no tenía nada de recomendable, ya que el jefe de la nación tenía frente a sí, como su inmediato sucesor, nada menos que al candidato del partido contrario, postergado en los comicios.

8.- En la Constitución de 1836 el problema de la acefalia del Poder Ejecutivo se prevé a cabalidad, con la suplencia del presidente del Consejo de Gobierno, asamblea de 13 individuos inicialmente seleccionados por el Presidente de la República entre los 39

propuestos por el Constituyente. En la Bases Orgánicas de 1843, se ajustan formalidades y términos que perfeccionan el mecanismo establecido por la Constitución de 1836.

9.- El Acta de Reformas de 1847, reinstauró la vigencia de la Constitución de 1824, con una diferencia sustancial en el mecanismo de suplencia: que el funcionario que habría de ocupar el cargo de Presidente de la República, para la falta de presidente y vicepresidente a la vez, sería el Presidente de la Suprema Corte.

10.- La Constitución de 1857 retomó lo determinado por la de 1824, para el caso de la doble ausencia (presidente y vicepresidente), lo que provocaría la politización del Poder Judicial, y reiterados enfrentamientos entre el Presidente de la Corte y el Presidente de la República. La reforma del 3 de octubre de 1882 alejó al Presidente de la Suprema Corte de todo revestimiento político, y optaría por considerar al presidente o vicepresidente del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente para el cargo. Las reformas y adiciones de 24 de abril de 1896, modificaron el mecanismo de suplencia presidencial y se decidió acudir al Secretario de Relaciones Exteriores y en su defecto el de Gobernación, en tanto el Congreso nombraba al presidente sustituto o al interino. La vicepresidencia se restableció mediante reforma constitucional de 6 de mayo de 1904 que modificó el artículo 79.

11.- En el ámbito internacional, la mayoría de las constituciones políticas contemplan mecanismos en el caso de ausencia temporal o absoluta del Presidente de la República así como de su eventual sucesor. En las constituciones analizadas se encuentran contemplados aspectos relativos a la suplencia presidencial, como son: faltas temporales, faltas definitivas, distintas denominaciones de

la figura que sustituye al presidente, los casos en los que falta el sustituto del presidente, el periodo de sustitución, y la convocatoria a nuevas elecciones.

12.- La suplencia presidencial tal como aparece en el actual texto constitucional de nuestro país no ha sido objeto de una reforma sustancial *per se*, sino principalmente en cuestiones de forma y en lo referente a la participación de la Comisión Permanente.

13.- Las disposiciones actuales permiten un periodo de tiempo en el cual, previo al actuar del Poder Legislativo con fundamento en el artículo 84 constitucional, no se encuentra previsto quién habrá de ocupar el cargo y continuar con las atribuciones que de forma única, le corresponden al Presidente de la República, y admite la posibilidad de que se presente una serie de situaciones dañinas para la estabilidad política nacional.

14.- La redacción actual permite un lapso de tiempo indeterminado - el tiempo que se requiere para reunir al Congreso o a la Comisión Permanente según sea el caso, y que éstos lleguen al acuerdo necesario para el nombramiento necesario para un presidente provisional, interino o sustituto- que provoca un escenario en el que no existe quién ocupe el cargo de Presidente de la República.

15.- Al no asegurar una suplencia directa, *de facto* sería el Secretario de Gobernación, en su calidad de encargado de la política interior, el que se encargaría temporalmente del puesto de presidente de la república, lo cual violentaría lo dispuesto por el artículo 82 constitucional.

16.- En el caso de la ausencia fáctica del individuo en el que se encuentra depositado el ejercicio del Poder Ejecutivo, como establece el artículo 80- el Supremo Poder de la Federación se encuentra en la

imposibilidad de ejercer todas las facultades que se le delegan al Presidente de la República, en virtud de ser el único legitimado para la ejecución de tales encomiendas.

17.- Uno de los principales obstáculos en el nombramiento de la persona que habrá de suceder al presidente, es la falta de acuerdos en un Congreso de integración pluripartidista.

18.- La deficiencia normativa en la materia impide la resolución inmediata de un grave problema, lo que redundaría en un panorama en el que reinarían las tensiones políticas. Por lo cual, se necesita perfeccionar el mecanismo de suplencia presidencial subsanando sus errores de forma y fondo; y que esté previsto en la Constitución un mecanismo de suplencia directa, es decir, que por mandato de la Constitución alguien tenga la facultad de asumir el mandato de forma automática, inmediatamente al faltar el Presidente Constitucional.

19.- Se debe ofrecer una figura que se encuentre igualmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no violente las disposiciones contenidas en la misma en lo referente a los requisitos para ser Presidente de la República, con el fin de que ocupe automáticamente el cargo, incluyendo un mecanismo de suplencia directa.

20.- Se debe reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de que se provean las disposiciones necesarias para contemplar las implicaciones que tendría en la estructura interna del Congreso, el que los presidentes de alguna de sus Cámaras ocuparan la presidencia de la República.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARTEAGA Nava, Elisur. **Derecho Constitucional**. Ed. Oxford University Press. 2ª Edición. México, 1999. 915 pp.
2. ARNÁIZ Amigo, Aurora. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed. Trillas. México, 1990. 583 pp.
3. BIELSA, Rafael. **Derecho Constitucional**. Ed. De Palma. 3ª Edición. Buenos Aires, 1959. 909 pp.
4. BISCARETTI di Ruffia, Paolo. **Derecho Constitucional**. Ed. Tecnos. Madrid, 1965. 742 pp.
5. BURDEAU, Georges. **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**. Ed. Nacional. Madrid, 1981. 832 pp.
6. BURGOA Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed. Porrúa. 29ª Edición. México, 1994. 1068 pp.
7. CABANELLAS de Torres, Guillermo. **Diccionario Jurídico Elemental**. Ed. Heliasta. 11ª Edición. Buenos Aires, 1993. 422 pp.
8. CÁMARA DE DIPUTADOS. **Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones**. Enciclopedia Parlamentaria de México, Vol. I, Tomo IX. México, 2000. 1251 pp.
9. CARBONELL, Miguel. **Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México**. Ed. Porrúa. 2ª Edición. México, 1999. 291 pp.
10. CARPIZO, Jorge. **Estudios Constitucionales**. Ed. Porrúa. 4ª Edición. México, 1994. 607 pp.
11. _____. **El Presidencialismo Mexicano**. Ed. Siglo Veintiuno. 7ª Edición. México, 1987. 240 pp.
12. _____. **La Constitución Mexicana de 1917**. Ed. Porrúa. 3ª Edición. México, 2002. 305 pp.
13. _____. **Nuevos Estudios Constitucionales**. Ed. Porrúa. México, 2000. 574 pp.

14. DE PINA, Rafael. **Diccionario de Derecho**. Ed. Porrúa. 26ª Edición. México, 1998. 525 pp.
15. DE SANTO, Víctor. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía**. Ed. Universidad. Reimpresión. Buenos Aires, 1999. 884 pp.
16. DE VERGOTTINI, Giuseppe. **Derecho Constitucional Comparado**. Ed. Espasa-Calpe S.A. Madrid, 1983. 724 pp.
17. GARCÍA Maynez, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. Ed. Porrúa. 54ª. Edición. México, 2002. 444 pp.
18. GARRONE, José Alberto. **Diccionario Manual Jurídico**. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1989. 782 pp.
19. HERRERA y Lasso, Manuel. **Estudios Políticos y Constitucionales**. Ed. Porrúa, México, 1986. 551 pp.
20. MORENO, Daniel. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed. Porrúa. 12ª Edición. México, 1993. 590 pp.
21. MUÑOZ Morales, Luis. **Lecciones de Derecho Constitucional**. Ed. Universidad de Puerto Rico. Puerto Rico, 1949. 451 pp.
22. QUIROGA Lavié, Humberto. **Derecho Constitucional**. Ed. De Palma. Tercera Edición. Buenos Aires, 1993. 1067 pp.
23. RABASA, Emillo O. **Historia de las Constituciones Mexicanas**. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie A: Fuentes, b) Textos y Estudios legislativos, Núm. 63. 3ª Edición. México, 2002.
24. _____. **Mexicano: Esta es tu Constitución**. Ed. Cámara de Diputados, LI Legislatura. México, 1982. 287 pp.
25. RAMÍREZ Fonseca, Francisco. **Manual de Derecho Constitucional**. Ed. PAC. 5ª Edición. México, 1988. 573 pp.
26. RIVA Palacio, Vicente. **México a través de los Siglos**. Tomo IV. Ed. Cumbre. 8ª Edición. México, 1971. 880 pp.

27. RODRÍGUEZ, Ramón. **Derecho Constitucional**. Ed. UNAM. Segunda Edición. México, 1875. Reimpresión 1978. 738 pp.
28. SAYEG Helú, Jorge. **El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración constitucional de México**. Ed. Cultura y Ciencia Política A.C. México, 1973. 328pp.
29. SCHMILL Ordoñez, Ulises. **El Sistema de la Constitución Mexicana**. Ed. Porrúa. Segunda Edición. México, 1977. 525 pp.
30. SERRA Rojas, Andrés. **Trayectoria del Estado Federal Mexicano**. Ed. Porrúa. 10ª Edición. México, 1991. 652 pp.
31. TENA Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed. Porrúa. 32ª ed. México, 1998. 653 pp.
32. _____, Felipe. **Leyes Fundamentales de México 1808-1999**. Ed. Porrúa. 22ª. Edición. México, 1999. 1180 pp.
33. VALADÉS, Diego. **Constitución y Democracia**. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie Doctrina Jurídica Núm. 41. México, 2000. 197 pp.
34. VALADÉS, Diego. **El Gobierno de Gabinete**. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie Doctrina Jurídica Núm. 52. México, 2003. 124 pp.
35. VALLARTA, Ignacio L. **Votos**. Tomo III. Ed. Porrúa. 2ª Edición. México 1975. 586 pp.

OTROS TEXTOS

1. DICCIONARIO Jurídico Espasa. Ed. Espasa Calpe. Madrid, 1991. 1010 pp.
2. ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba, Tomo XXIII. Ed. Bibliografica Argentina. Buenos Aires, 1967. 1023 pp.

LEGISLACIÓN NACIONAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

1. Constitución de Argentina.
2. Constitución de Bolivia.
3. Constitución de Chile.
4. Constitución de Colombia.
5. Constitución de Costa Rica.
6. Constitución de Cuba.
7. Constitución de Ecuador.
8. Constitución de Estados Unidos de Norteamérica.
9. Constitución de Nicaragua.
10. Constitución de Panamá.
11. Constitución de Paraguay.
12. Constitución de Perú.
13. Constitución de República Dominicana.
14. Constitución de Uruguay.
15. Constitución de Venezuela.