

LA SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN MÉXICO Y EN DERECHO COMPARADO

Diego VALADÉS

SUMARIO: I. *Explicación*. II. *La substitución presidencial en el sistema constitucional mexicano*. III. *La substitución presidencial en derecho comparado*. IV. *Propuesta de reformas en el sistema mexicano*. V. *Cuadros*.

I. EXPLICACIÓN

La democracia en México incluye numerosos problemas pendientes de solución, varios de ellos semejantes a los que han sido resueltos en otros sistemas constitucionales. Entre esos problemas hay uno que resulta esencial para la estabilidad institucional: el que concierne a la substitución del jefe del Estado en circunstancias extraordinarias. Los instrumentos electorales resuelven la cuestión de la sucesión presidencial mediante el voto periódico, libre, secreto y efectivo; pero hay circunstancias excepcionales que también deben ser consideradas, para evitar el colapso constitucional cuando la falta del jefe del Estado se produce antes de la conclusión normal de su periodo. Estas previsiones se adoptan incluso en los sistemas parlamentarios, en los que el jefe del Estado no tiene la responsabilidad de la conducción del gobierno.

En México las instituciones políticas están sometidas a tensiones propias de un sistema político abierto. Adicionalmente, la estructura del poder vigente en México corresponde a la racionalidad de un sistema autoritario y resulta disfuncional ante la sobrecarga de expectativas presentes en un sistema democrático en proceso de consolidación.

Han sido muchas las exigencias y las propuestas de reforma para que las instituciones se organicen y funcionen conforme a criterios de

corresponsabilidad política y desconcentración del ejercicio del poder, capaces de generar una relación dinámica y constructiva entre gobernados y gobernantes. Empero, no se han conseguido avances en esa dirección. La legitimidad electoral alcanzada en 2000 debió servir para avanzar hacia una nueva dimensión de la legitimidad institucional en México. No se hizo, y el sistema constitucional experimenta los efectos de instituciones ralentizadas y, en esa medida, sujetas a un proceso erosivo creciente.

Una de las consecuencias de esa situación es la fragmentación de las fuerzas políticas, con una tendencia agonal que excede las tensiones razonables de cualquier sistema plural competitivo. Al contrario de lo que ocurre en sistemas democráticos bien contruidos, los incentivos para la disensión son mayores que los premios para el acuerdo. Para ofrecer una respuesta a ese fenómeno es necesario un enfoque holístico; no obstante, en este estudio sólo será abordado un problema, usualmente omitido, relacionado con el procedimiento constitucional para la sustitución presidencial en México.

Uno de los temas medulares de los sistemas democráticos es asegurar que la sucesión de los titulares del poder se realice de manera libre, periódica, segura, confiable y pacífica. Esa garantía democrática de los procesos comiciales debe extenderse a los procedimientos excepcionales para la sustitución del jefe del Estado. La naturaleza normativa de la Constitución, y su supremacía, ha hecho que todos los sistemas constitucionales prevean disposiciones aplicables en situaciones especiales. Es el caso de las normas que regulan los estados de excepción y las concernientes a la sustitución atípica del jefe del Estado. Este es un problema central en la vida de todo sistema democrático. Independientemente de la polarización política que propicia la caduquez institucional en México, que sólo una reforma del Estado permitirá superar, es necesario examinar una cuestión por lo general preterida: la sustitución presidencial.

Por razones que tienen más que ver con los estilos de lo “políticamente correcto” que con la percepción de un problema latente no resuelto, el tema de la sustitución presidencial suele eludirse; en términos coloquiales su planteamiento es considerado “de mal gusto”. Varios presidentes y sus colaboradores, aun reconociendo la necesidad de regular o incluso modificar el procedimiento del artículo 84, lo han soslayado por consideraciones coyunturales: se ha estimado que proponer alguna modificación o regulación podría dar lugar a que se creyera que el presidente estaba enfermo o que se

sentía incapaz de gobernar y que el resultado de estas versiones, aun siendo infundadas, afectaría las posibilidades reales de gobernar.

En este punto se advierte la relación entre la norma constitucional y la cultura autoritaria. Una especie de temor reverencial ha impedido que el Congreso discuta, que la doctrina proponga o que los colaboradores presidenciales sugieran un cambio normativo que permita atender una cuestión de evidente importancia en todos los sistemas constitucionales. Durante décadas, como parte de una cultura política del sigilo, incluso las enfermedades de los presidentes solían ser ocultadas. El sistema constitucional y el sistema político construyeron una imagen de presidentes infalibles, intangibles, perfectos y saludables. Dentro de esa idea quedaba incluida la convicción de indestructibilidad física de los presidentes.

Es probable que a lo largo de las últimas siete décadas del siglo XX esta cuestión no haya tenido especial significación, porque la presencia de un partido hegemónico ofrecía cierta confianza en la estabilidad, aun ante la eventualidad de un escenario crítico en el que hubiera sido necesario nombrar a un presidente interino, provisional o sustituto. Las tres experiencias en ese sentido, a las que me referiré más adelante, hacían confiable el sistema de sustitución adoptado por la Constitución mexicana, en tanto que el sistema político proveía la presencia de personajes, militares o civiles, capaces de preservar la estabilidad así fuera por las vías *de facto*. Sin embargo, la superación política y cultural de esa tradición patriarcal y el pluralismo democrático, no exento de los riesgos de la fragmentación y de la tensión política, hace necesario advertir los desafíos para la estabilidad democrática que resultarían en el infortunado caso de que se produjera cualquiera de las hipótesis previstas por el artículo 84 constitucional que se verá a continuación.

Para la elaboración de este trabajo fueron analizadas cincuenta y cinco constituciones,¹ incluida la mexicana, correspondientes a sistemas presidenciales y parlamentarios, republicanos y monárquicos. Los casos de China, Corea, Cuba y Vietnam no son relevantes para el objeto de este estudio, porque en esos países prevalece una estructura de partido único que conduce a procesar la sustitución del jefe del Estado conforme a patrones no democráticos. Como se verá, sólo en México y en Uzbekistán no existen

¹ Como un dato no jurídico, pero que se puede registrar para tener una idea de lo que significan los 55 estados a los que se hace referencia, en su territorio habita el 75% de la población mundial y generan el 81.2% del PIB mundial.

previsiones constitucionales ni legales para la substitución inmediata del jefe del Estado. En este último país, empero, todavía no existe un sistema competitivo democrático y subsisten patrones culturales propios del autoritarismo.

II. LA SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

La sexagésima quinta sesión del Congreso Constituyente fue muy intensa. El 27 de enero de 1917, junto a los polémicos artículos 24 y 130, concebidos con las relaciones entre el Estado y la Iglesia, se puso a votación el dictamen de los artículos 84 y 85. El trabajo concluyó cerca de las tres de la mañana, cuando quedaban sólo dos jornadas para que concluyeran las labores del Constituyente. La premura y la fatiga, junto al descuido con que luego se reformaría el artículo 84, en 1923 y en 1933, hicieron que el texto presentara una redacción anfibológica que entraña riesgos para la estabilidad del sistema constitucional.

El artículo 84 de la Constitución mexicana hace una triple distinción en cuanto al tipo de presidente. Es presidente interino el designado por el Congreso, si la vacante se produce durante los dos primeros años del periodo, y dura en el cargo hasta que, después de verificadas nuevas elecciones, asume otro presidente; es presidente substituto el designado por el Congreso cuando la vacancia se produce durante los últimos cuatro años del periodo, para concluirlo; y es provisional el designado por la Comisión Permanente, hasta en tanto el Congreso se reúne para nombrar al interino o al substituto, según corresponda.

La redacción del precepto presenta algunos problemas que deben ser considerados. Para entender el origen de esos problemas conviene tener presente el texto originalmente propuesto por Venustiano Carranza a la consideración del Constituyente:

En caso de falta absoluta del presidente de la República, si dicha falta tuviere lugar estando en sesiones el Congreso de la Unión, este 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 al ciudadano que deba substituirlo durante el tiempo que le faltare para cumplir su periodo.

Si la falta del presidente de la República ocurriera no estando reunido el Congreso, la Comisión Permanente designará un presidente interino, el que durará en ejercicio del poder ejecutivo hasta que el Congreso se reúna en el siguiente periodo de sesiones y haga la elección correspondiente, la que podrá recaer en la persona designada como presidente interino.

Esa redacción suscitó diversas dudas durante la sesión del 16 de enero de 1917, cuando se le dio lectura al primer dictamen, el cual había introducido modificaciones a la propuesta original, estableciendo la obligación de la Comisión Permanente de convocar de inmediato al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones; también se introdujo la diferencia entre presidente interino y provisional.

Al discutirse el dictamen se precisó que “mayoría absoluta” significaba un número superior a la mitad del total de los votos. En seguida se advirtió que si la falta absoluta se producía “dos o tres días” después de asumido el cargo, la designación por el Congreso tendría prácticamente los mismos efectos que la elección por los ciudadanos, por lo que surgieron dos argumentos: que el Congreso no podía desplazar al pueblo, y que si esto sucedía se alentaría la tentación de deponer al presidente, convirtiéndose la asamblea en el verdadero poder político del país, “como había intentado durante el gobierno de Madero”.

Un nuevo dictamen fue puesto a consideración el 27 de enero. Se estableció que, si la falta definitiva del presidente se producía durante los dos primeros años del periodo, se convocaría a nuevas elecciones, procurando que la fecha coincidiera, “en lo posible”, con las de diputados y senadores. Si la falta tenía lugar en la segunda mitad del periodo, el presidente nombrado por el Congreso terminaría el periodo. Esto era muy sensato. Lo que la premura no permitió advertir, y así ha permanecido hasta ahora, es que el primer párrafo del artículo 84 determina que la designación del presidente interino se debe hacer con la concurrencia de un quórum especial y por mayoría absoluta, tal como señalaba el proyecto de Carranza; pero en los ulteriores ajustes hechos durante el Constituyente, y en las reformas de 1923 y de 1933 ha pasado inadvertido que la regla para la designación del presidente interino no rige para el caso del provisional ni del sustituto. Esta contradicción no se ha puesto de manifiesto porque los dos presidentes sustitutos designados hasta la fecha, lo han sido por unanimidad; pero la cuestión puede dar lugar a un desacuerdo muy serio en el caso de producirse un debate en un Congreso plural y polarizado.

La Ley Orgánica del Congreso General² sólo regula, en su artículo 9o., lo concerniente al primer párrafo del artículo 84 constitucional para designar al presidente interino, pero omite nada menos que lo correspondiente al presidente sustituto. Esta doble laguna, constitucional y legal, podría ser integrada por una decisión del Congreso, a través de su Ley Orgánica. Podría adicionarse el artículo 9o., en los términos que se proponen en el apartado 4 de este estudio. La ley no puede restringir, disminuir o atenuar los derechos, las garantías y los procedimientos contenidos en la Constitución, pero sí puede acordar su ampliación si con ello se protegen mejor los intereses nacionales. En este sentido es razonable que el Congreso extienda la aplicación del procedimiento establecido en el párrafo primero del artículo 84, al párrafo tercero, que por descuido fue omitido desde 1917, a pesar de que la intención del Constituyente era aplicar la misma regla a todas las formas de designación previstas en el precepto. De no hacerse las adecuaciones legales, y de no existir una reforma constitucional sobre el tema, se corre el riesgo de que el presidente sustituto sea nombrado por mayoría simple, con el quórum regular. Si la votación recayera sobre una sola propuesta, no habría problema; incluso si se planteara solo entre dos candidatos, alguno resultaría con la mayoría absoluta de los votos presentes, pero supóngase que la votación se dividiera entre tres o más candidatos; en este caso bien podría resultar designado alguien con un número muy bajo de votos, que lo pondría en condiciones de enorme dificultad política para desempeñar su funciones.

Un presidente sustituto designado en esas condiciones generaría un profundo desequilibrio en su relación con el Congreso, con los consiguientes efectos negativos para la gobernabilidad.

En cuanto al presidente provisional, podría mantenerse el procedimiento actual de mayoría simple, toda vez que conviene que la designación se lleve a cabo con rapidez; por otra parte, su encomienda durará tanto cuanto el Congreso tarde para ponerse de acuerdo acerca del interino o del sustituto, según corresponda. Es irrelevante que el presidente provisional disponga de un apoyo mayor o menor entre los treinta y siete miembros de la Comisión Permanente, porque sólo cumple una función simbólica, para evitar la acefalía formal en el gobierno del país.

² *Diario Oficial de la Federación*, septiembre 3 de 1999.

La reforma de 1933 subsanó una laguna que había sido advertida por Miguel Lanz Duret.³ Cuando en 1928 se amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años, no se advirtió el desfase que se presentaba con relación al artículo 84, porque este precepto disponía lo aplicable para los dos primeros años y para los dos años finales del periodo, pero no para los dos años intermedios. La renuncia del presidente Pascual Ortiz Rubio se produjo, precisamente, en el curso de esos años intermedios. El Congreso, por ende, hizo una extensión del criterio aplicable al bienio final, para evitar la convocatoria a elecciones, aunque con la misma lógica pudo haber adoptado el criterio del bienio inicial. Todo indica que lo más razonable fue lo que se decidió, pero, una vez más, la discrepancia fue superada merced a la hegemonía entonces imperante. Lanz Duret atribuye ese error a una omisión involuntaria y, por ende, estima que debía resolverse, como ocurrió, mediante una interpretación racional. Con esta justificada opinión coincide Jorge Carpizo, para quien “el Congreso no tuvo otra alternativa que obrar como lo hizo”.⁴

Al ser reformado el precepto en 1933 se rompió la lógica de 1917; de haberse seguido el mismo criterio se habría previsto que las faltas absolutas registradas en el primer trienio darían lugar a nuevas elecciones. Pero en todo caso, esto no es lo más importante. Lo que sí es relevante es que permaneció el error inicial, consistente en el quórum y en la mayoría requeridos para la designación del presidente interino y no aplicables al provisional ni al sustituto.

Otro problema, señalado por Felipe Tena Ramírez,⁵ Jorge Carpizo⁶ y José Gamas Torruco,⁷ consiste en los requisitos para ser designado. Los autores mencionan los casos de Emilio Portes Gil y de Abelardo Rodríguez, a los que debe agregarse el de Adolfo de la Huerta. Portes Gil y Rodríguez fueron nombrados mientras ocupaban la secretaría de Gobernación y de Guerra, respectivamente; De la Huerta fue designado mientras era gobernador de Sonora. De la Huerta, además, había participado en la revuelta

³ Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, México, 2a. ed., s. p. i., 1933, pp. 243 y 244.

⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, p. 67.

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1977, p. 476.

⁶ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 53 y 54.

⁷ Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 905.

iniciada por el Plan de Agua Prieta para destituir al presidente constitucional, Venustiano Carranza, por lo que le era aplicable la todavía vigente fracción VII del artículo 82.⁸ En estricto rigor constitucional, los tres nombramientos estuvieron viciados de inconstitucionalidad.

Los autores mencionados examinan el argumento de que tratándose de una designación y no de una elección, el Congreso puede prescindir de uno de los requisitos de elegibilidad señalados en el artículo 82. En el caso de Portes Gil, el requisito incumplido fue el de ocupar una secretaría de Estado; en el de Rodríguez fue ese y estar en servicio activo en el ejército, y en el de De la Huerta, fue ocupar la gubernatura de un estado y haber participado en una asonada. Los autores, empero, coinciden en que puestos a dispensar requisitos, también podría llegar a prescindirse de la edad, e incluso de otros. Felipe Tena Ramírez deja apuntada su posición crítica; Jorge Carpizo coincide, aunque advierte que el precedente puede volver a ser invocado, y José Gamas Torruco se inclina por aceptar una interpretación de la Constitución que favorezca la gobernabilidad.

Los antecedentes deben hacernos reflexionar. Admito que cuando se tomaron las tres decisiones era políticamente imposible adoptar otro derrotero; pero si consideramos las perspectivas de aplicación del artículo 84 en condiciones de normalidad democrática, sería muy desaconsejable admitir la violación expresa de la Constitución. Habrá que respetar las limitaciones impuestas por el artículo 82 constitucional o definir, también constitucionalmente, las excepciones procedentes cuando se trate de la designación de presidentes interino, provisional o sustituto. Los casos de aplicación del artículo 84 se produjeron durante el periodo de asentamiento constitucional, cuando el sistema político distaba de comportarse conforme a los cánones de la democracia. En cualquier caso que se presente en el futuro, deberá tenerse presente que es inconstitucional designar a quienes no reúnan todos los requisitos del artículo 82, de suerte que no podrán ser designados quienes ocupen el cargo de secretario de Estado o de gobernador.

El artículo 84 de la Constitución de 1917 ha sido aplicado en dos ocasiones mientras que el 85 lo ha sido una vez. El 24 de mayo de 1920 Adolfo de la Huerta fue designado para concluir el periodo de Venustiano Carranza, asesinado tres días antes, y el 4 de septiembre de 1932 Abelardo L. Rodríguez asumió la presidencia al ser aceptada la renuncia de Pascual Ortiz Ru-

⁸ Artículo 82: “Para ser presidente se requiere... VII. No haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo.”

bio, presentada el día 2 del mismo mes. En cuanto al artículo 85, el 1o. de diciembre Emilio Portes Gil rindió protesta como presidente interino, con motivo del asesinato de Álvaro Obregón.

El artículo 85 constitucional prevé tres hipótesis: que el presidente electo no se presente a asumir el cargo; que la elección no esté hecha, o que habiéndose realizado no haya sido declarada; y las ausencias temporales del presidente. En el caso de Álvaro Obregón, fue asesinado el 17 de julio de 1928, pocos días después de las elecciones. Se hizo necesario, por consiguiente, que el 22 de septiembre la Cámara de Diputados lo declarara presidente electo y calificara las elecciones como válidas, para poder aplicar el artículo 85. Emilio Portes Gil protestó como presidente el 30 de noviembre de 1928, para comenzar a ejercer a partir del 1o. de diciembre; de esta forma no hubo el menor vacío de poder.⁹

En cuanto al artículo 84 constitucional referente a la falta absoluta del presidente, se aplicó con motivo del fallecimiento de Venustiano Carranza y cuando Pascual Ortiz Rubio envió su renuncia el 2 de septiembre de 1932. En este último caso el Congreso se reunió al día siguiente, y en el mismo acto donde se aceptó la renuncia se designó a Abelardo L. Rodríguez como presidente sustituto.¹⁰ En esta ocasión, como en la designación de Portes Gil, tampoco hubo vacío de poder.

Las circunstancias que precedieron a la designación de Adolfo de la Huerta fueron muy diferentes. Carranza había sido desconocido como presidente, mediante el Plan de Agua Prieta, el 23 de abril de 1920. Como todo plan revolucionario, implicaba la ruptura del orden constitucional. El artículo 11 de ese Plan establecía que, al triunfo del movimiento, el Congreso sería convocado para “elegir al presidente provisional”. En realidad no se trataba de una elección, sino de una designación, y no de un presidente provisional sino sustituto. Por otra parte un numeroso grupo de diputados y senadores había desconocido, también de facto, la autoridad presidencial desde el 8 de abril, incluso antes de la emisión del Plan. Fueron ellos quienes por unanimidad hicieron luego la designación de De la Huerta,¹¹ en una

⁹ Véase Portes Gil, Emilio, *Quince años de política mexicana*, México, Botas, 1941, esp. pp. 38 y ss.

¹⁰ También fueron propuestos Alberto J. Pani, Joaquín Amaro y Juan José Ríos. Véase Quiroz Martínez, Roberto, *Vida y obra de Abelardo L. Rodríguez*, México, ed. del autor, 1934, esp. pp. 300 y ss.

¹¹ Véase *La caída de Carranza. De la dictadura a la libertad, (¿José Vasconcelos?)*, México, s. p. i., 1920, pp. 188 y ss.

sesión de la que fueron excluidos los simpatizantes del para entonces difunto presidente Carranza.

En cuanto a Portes Gil y Rodríguez, la votación que lo favoreció también fue unánime. En ambos casos tuvo mucho que ver la presencia de Plutarco Elías Calles a la que, en 1932, se sumó la acción hegemónica del recién fundado Partido Nacional Revolucionario. Fue el presidente de este Partido, Manuel Pérez Treviño, quien postuló a Abelardo Rodríguez y presidió la sesión del Congreso en la que éste resultó nombrado para concluir el periodo de Ortiz Rubio.

Los problemas que plantean los artículos 84 y 85 son diferentes; en este trabajo sólo me referiré a los concernientes al artículo 84. En el cuadro 1 se pueden ver los antecedentes nacionales de este precepto que, a su vez, se origina en el artículo II, 1, 6, de la Constitución de Filadelfia de 1787. Al reconocer la importancia de que la presidencia nunca quedara acéfala, los constituyentes estadounidenses discutieron la posibilidad de que las faltas del presidente fueran cubiertas por el presidente del Senado. Esta primera posición fue desechada aduciendo que transformaba a los senadores en funcionarios; además, se advirtió que politizaría excesivamente la designación del presidente del Senado y que generaría tensión e inequidad entre los estados. No debe olvidarse que apenas nueve años antes los nacientes estados habían adoptado los artículos de la Confederación y que veían con grandes reticencias el posible predominio de un estado sobre otro. Fue así como se llegó a la conclusión de que debía haber un vicepresidente para evitar una ruptura en el ejercicio del Poder Ejecutivo. Durante casi veinte años ocupó la vicepresidencia el candidato que ocupaba el segundo lugar en las elecciones presidenciales; sólo a partir de la enmienda XII, de 1804, el vicepresidente fue elegido simultáneamente con el presidente.

Esa disposición constitucional estadounidense tiene precedentes en las constituciones de Virginia, de 1776, y de Massachusetts, de 1780. La primera disponía la existencia de un Consejo Privado, como órgano auxiliar del gobernador. Este Consejo era designado por el Congreso del estado y contaba con un presidente que substituía al gobernador en caso de ausencia temporal o definitiva. El ejemplo fue seguido por la Constitución de Massachusetts, en cuyo capítulo II, sección II, artículo 1.3, se estableció que el gobernador sería suplido en todas sus faltas por un vicegobernador. En México la sustitución presidencial fue uno de los factores que en mayor medida contribuyeron a la inestabilidad política durante el siglo XIX.

Este fenómeno fue subrayado por Venustiano Carranza cuando, mediante decreto de septiembre de 1916, reformó el artículo 80 de la Constitución de 1857. Advirtiendo la intensidad de la lucha revolucionaria, no quiso exponerse a sufrir la suerte que había afectado a otros dirigentes nacionales. Entre los considerandos de ese decreto apuntó que la vicepresidencia en México había sido una “fuente de imposiciones, intrigas, discordias, ambiciones o emulaciones inconvenientes o pretexto y ocasión de traiciones, cuartelazos y golpes de Estado”. Carranza reiteró este criterio en su mensaje de instalación del Congreso Constituyente, el 1o. de diciembre de 1916. En esa ocasión afirmó que:

la vicepresidencia en México ha dado el espectáculo de un funcionario, el presidente de la República, al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la ley; y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento para sustituirlo en el puesto, quedando después de él sin enemigo al frente”. Los vicepresidentes mexicanos, abundaba, habían sido “el centro donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder supremo de la República.

Esos argumentos fueron convincentes para los constituyentes y lo han sido para una buena parte de la doctrina mexicana. Lanz Duret, por ejemplo, apuntaba diversos argumentos favorables a la vicepresidencia, pero a la postre reconocía que la solución adoptada en 1917 permite evitar las pasiones conspirativas y que “será plenamente satisfactoria cuando las cámaras sean verdaderos órganos del Estado, órganos representativos de todos los matices de opinión, de todas las tendencias y de todos los intereses que existen en el mismo.”¹²

Las principales tesis que abogan por el restablecimiento de la vicepresidencia consisten en:

- a) El posible sustituto presidencial se conoce de antemano. Con esto se evita que haya enfrentamientos en el Congreso cuando le corresponde hacer ese nombramiento, y la sociedad nacional y la comunidad internacional saben, desde el momento mismo de la elección, quien es la persona que puede remplazar al presidente. Adicionalmente, al participar en la campaña, se puede valorar su personalidad.

¹² Lanz Duret, Miguel, *op. cit.*, p. 242.

- b) No hay vacío de poder. La sustitución es automática, y permite sortear con mayor rapidez la tensión natural que implica el hecho de que haya que sustituir a un presidente antes de la conclusión natural de su periodo.
- c) El sustituto tiene la misma fuente de legitimidad electoral que el presidente, por lo que su relación con el Congreso se establece en términos de simetría. Esta circunstancia facilita las tareas de gobierno del nuevo titular del poder, y evita caer en una etapa de ingobernabilidad.
- d) El vicepresidente es elegido por los ciudadanos y no por un colegio electoral. Se preserva así el principio de que quien ejerza la presidencia lo haga en virtud de una elección secreta y directa por parte de los ciudadanos.
- e) Evita las presiones (“influencias y sobornos”, les llama Tena Ramírez) a que puede verse sometido el Congreso cuando le corresponde hacer la designación.

Aunque a primera vista esos argumentos parecen convincentes, también se puede replicar que es posible conocer de antemano al potencial sustituto y evitar el vacío de poder, si se adoptan disposiciones normativas en ese sentido. Como se podrá advertir en los numerosos ejemplos de derecho comparado que se citan más adelante, la identificación del personaje susceptible de hacerse cargo de la presidencia no implica que tenga, durante todo el periodo, el carácter de vicepresidente. Por otra parte, en los sistemas que prevén la vicepresidencia suele producirse otro tipo de tensiones, además de las concernientes a los problemas que dan lugar a la sustitución excepcional del presidente. La negociación para definir las candidaturas presidencial y vicepresidencial, y las fricciones que se producen durante las campañas o en la etapa de ejercicio del poder, a veces ponen a prueba la viabilidad del sistema electoral e incluso la estabilidad del sistema político.

Por otro lado se sabe que las relaciones con el Congreso basadas en el origen plebiscitario de la presidencia no contribuyen a una relación simétrica entre ambos órganos del poder. En el caso de Estados Unidos, en particular, el argumento es inaplicable porque el presidente y el vicepresidente son elegidos por un Colegio Electoral y no de manera directa por los ciudadanos.

La elección indirecta en primer grado no resta legitimidad democrática al presidente designado, máxime si se cuenta con la certidumbre de que los integrantes del Congreso han sido elegidos de manera libre por los ciudada-

nos. Al conservar esta facultad del Congreso se ratifica la naturaleza representativa del sistema constitucional mexicano.

También se debe advertir que en la mayor parte de los sistemas donde existe la figura del vicepresidente se admite que, en su falta, accedan a la presidencia otros funcionarios previamente señalados o los que resulten designados por el Congreso. Son pocos los casos que se limitan a prever únicamente la vicepresidencia como instancia substitutiva. La figura de los vicepresidentes no satisface por completo las necesidades institucionales de solución para las múltiples aristas que se pueden presentar con motivo de la substitución excepcional del presidente.

En cuanto a las presiones sobre el Congreso, es inevitable que ocurran, como lo es que la propaganda y otras formas de influencia en el ánimo de los electores también afecten la objetividad de las elecciones; son los riesgos de todo sistema democrático.

Empero, la capacidad de resistir y superar las presiones depende de que el Congreso sea representativo de las diversas fuerzas políticas nacionales. Siendo así, está adecuadamente equipado para hacer frente a las diferentes acciones políticas que intenten condicionar u orientar sus decisiones. Los congresos siempre están expuestos a las presiones externas que en los sistemas autoritarios proceden del gobierno y en los sistemas abiertos de los intereses económicos, de las organizaciones sociales e incluso de gobiernos extranjeros.

Otra de las objeciones que se le formulan es que el Congreso puede designar a una persona políticamente débil, para así influir más fácilmente en sus decisiones. Este es un riesgo que tampoco se evita con la elección popular de los presidentes. Desde luego, ningún sistema es perfecto ni está exento de deformaciones. Pese a sus limitaciones, el sistema vigente básicamente permite resolver los problemas que se pueden suscitar con motivo de una situación anómala. Es evidente que este sistema no evita que se produzcan intrigas y conspiraciones en el interior mismo del aparato del poder que pueden conducir a la defenestración de un presidente, como ocurrió en el caso de Pascual Ortiz Rubio. Lo importante, es que si no se pueden deterrar las ambiciones de personas y de grupos, al menos se dificulten las posibles acciones de desestabilización política.

III. LA SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN DERECHO COMPARADO

La substitución del jefe de Estado está prevista por todos los sistemas constitucionales, si bien presenta problemas diferentes en cada uno de ellos. Puede decirse que esos problemas se acentúan en el caso de los sistemas presidenciales porque ahí generalmente se produce la fusión entre jefe de Estado y de Gobierno, de suerte que la acefalía puede suponer la interrupción de la representación del Estado y de la conducción del aparato gubernamental. Desde esta perspectiva los casos mexicano y uzbeko son, desde la perspectiva del derecho comparado, los más graves, en tanto que, como se ha visto, es donde se presenta la más débil regulación del proceso substitutivo y donde, a la vez, se localiza la mayor concentración del poder presidencial. Hay otros sistemas con mayor concentración del poder, pero donde está mejor regulada la substitución. Además, como ya se ha dicho, en Uzbekistán sigue el dominio hegemónico de un partido, que permitiría operar la substitución presidencial de manera análoga a la practicada en México en los tres casos que se han registrado dentro de la vigencia de la Constitución de 1917.

Para ilustrar el contraste entre el sistema mexicano y otros sistemas constitucionales, he seleccionado medio centenar de ejemplos, correspondientes a sistemas presidenciales en África, América y Asia, a sistemas parlamentarios republicanos europeos, y a sistemas parlamentarios monárquicos en África, Asia y Europa. Podrá advertirse que en todos ellos la regulación de la substitución del jefe de Estado resuelve cuatro cuestiones fundamentales en esta materia:

1. *Legitimidad en cuanto al origen.* Aunque la prolijidad y el casuismo no son sinónimo de ordenamientos constitucionales bien contruidos, las normas supremas no deben dejar resquicios que puedan generar situaciones que alteren su esencia. Si bien algunos textos incurren en excesos reglamentaristas, con lo que generan otro tipo de problemas, en esta materia la omisión, la oscuridad o la complejidad de los procedimientos adoptados puede afectar la legitimidad del titular de un órgano del poder.
2. *Continuidad de la representación del Estado.* Las relaciones jurídicas, internas y externas, se verían afectadas siempre que se produjera una interrupción en cuanto a la representación del Estado.

3. *Estabilidad constitucional.* En la preservación de la estabilidad están involucradas las instituciones, las organizaciones sociales y la sociedad; empero, la lucha por el poder sin reglas claras, que hagan predecible y controlable la acción de los agentes políticos, puede convertirse en un factor que afecte la estabilidad de un sistema.
4. *Inmediatez de la decisión substitutiva.* La substitución no puede quedar sujeta a una decisión futura e incierta, de personas o de órganos colegiados, sin poner en riesgo la legitimidad, la continuidad y la estabilidad en un sistema constitucional.

En los cuadros que figuran en este estudio se presentan las soluciones que han adoptado diferentes sistemas constitucionales. Los diferentes modelos corresponden a alguna de las siguientes opciones, o a una combinación de ellas:¹³

- A. *Vicepresidencia por elección.* Es la figura que se presenta con mayor frecuencia en los sistemas presidenciales. Existen sistemas en los que se elige a un solo vicepresidente y otros en los que se elige a varios vicepresidentes, fijándose el orden sucesivo de substitución de acuerdo con el lugar en el que hayan aparecido en la planilla electoral, o con la determinación que sobre este aspecto tomen el presidente o el Congreso.
- B. *Vicepresidencia por designación.* La designación del vicepresidente puede producirse por dos causas: o porque no está prevista constitucionalmente la elección del vicepresidente, y éste es designado por el propio presidente, por el Congreso o por ambos; o bien porque habiendo sido elegido, desaparece o substituye al presidente, en cuyos casos el nuevo vicepresidente es designado por el presidente, por el Congreso o por ambos.
- C. *Substituto designado por el presidente.* El presidente señala a quien o quienes deben substituirlo; por lo general la designación recae en uno o en varios miembros del gabinete. Los ministros pueden ser la primera opción de substitución prevista, o pueden ser una opción en segundo o tercer grado, para el caso de que también falten los

13 En todos los casos en que se alude al presidente y al Congreso se entiende, por extensión, todo jefe de Estado y el Parlamento.

previamente señalados (por ejemplo, vicepresidente, presidente del Congreso, etcétera.)

- D. *Substituto designado por el Congreso.* El Congreso nombra libremente a quien substituya al presidente. Como en el caso anterior, puede tratarse de una primera opción o de una opción de segundo o de tercer grado.
- E. *Presidente del Poder Judicial.* Hay casos en que es el primer señalado para la substitución y otros en los que figura como segunda o tercera opción.
- F. *Presidente del Congreso.* Como en el anterior, hay casos en que es el primer señalado para la substitución y otros en los que figura como segunda o tercera opción.
- G. *Presidente de alguna de las cámaras del Congreso.* El esquema previo se repite también en cuanto al presidente del Congreso o, sucesivamente, los presidentes de las dos cámaras. Como en los casos previos, hay ocasiones en que es el primer señalado para la substitución y otros en los que figura como segunda o tercera opción.
- H. *Regencia.* Exclusivo de las monarquías. Las reglas varían en cuanto al número de sus componentes y a los requisitos y forma de su designación.

Cada sistema constitucional ha seguido distintas combinaciones de entre esas opciones posibles; las ventajas y desventajas de cada una de ellas se deben analizar a la luz de la experiencia propia de cada sistema. Se sabe que hay una relación inextricable entre el sistema constitucional y el sistema cultural, y que una misma institución funciona de manera distinta en diferentes espacios y etapas históricas; también es necesario identificar los efectos de la combinación de las modalidades con relación al resto de las instituciones constitucionales. Este es uno de los aspectos por los que resulta de gran utilidad el derecho comparado. En el caso de este estudio se ha procurado trazar un esquema de las formas de substitución presidencial adoptadas en otros sistemas y analizar lo que corresponde al caso particular de México, a efecto de formular la propuesta que aparece a continuación.

IV. PROPUESTA DE REFORMAS EN EL SISTEMA MEXICANO

Hemos visto los convincentes argumentos de Carranza en contra de la vicepresidencia; también tenía razón al apuntar, en su discurso del 1o. de diciembre de 1916, que el presidente no debía ser reemplazado por un secretario de Estado, porque de esta forma se entregaba al presidente que lo designaba un poder exorbitante que, adicionalmente, podría generar desequilibrios internos en el gabinete y producir un efecto desestabilizador semejante al que acompaña a los vicepresidentes: la tendencia a la conspiración. Debe aclararse que Carranza se refería al reemplazo definitivo, no al mecanismo que se propone más adelante en este estudio. También resultan razonables sus argumentos en favor del sistema adoptado, en tanto que asignan al Congreso la facultad de designar al presidente provisional, sustituto o interino. Considero que la posibilidad de esa designación confiere un poder político relevante al Congreso, del que no debe ser privado.

Empero, es necesario evitar que ocurran dos cosas: que la presidencia quede acéfala, así sea por un breve lapso, y que el Congreso, en el caso de que demore para ponerse de acuerdo acerca de qué persona designar, sea objeto de presiones excesivas que condicionen su libertad de análisis y decisión. Se hace necesario contar con la doble seguridad para los intereses del Estado mexicano, en el sentido de que nunca faltará uno de los tres órganos del poder de la Federación,¹⁴ y de que el Congreso dispondrá de márgenes razonables para decidir.

El sistema que se propone no contradice los argumentos de Carranza en tanto que el secretario encargado del despacho sólo ejercería durante el tiempo que le llevara al Congreso tomar una decisión. La facultad congresual permanece incólume, e incluso se fortalece al permitirle una utilización prudente del tiempo. En las condiciones de pluralidad política que se viven en todo sistema democrático, es importante poner a los representantes nacionales a resguardo de acciones externas que puedan afectar su desempeño.

Deben tenerse en cuenta las razones por las que prácticamente todos los sistemas establecen un sistema automático de sustitución del jefe de Estado: la representación del Estado; las relaciones y las obligaciones interna-

14 El artículo 80 de la Constitución dispone: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

cionales; la jefatura de las fuerzas armadas, y en ocasiones, como es el caso de México, la jefatura del Gobierno. Además, a diferencia de Uzbekistán, que como se vio es el otro Estado en el que tampoco está prevista la sustitución automática del presidente, en México la totalidad del poder recae en el presidente.¹⁵ La falta de presidente, así fuera por corto tiempo, haría que se incumpliera lo dispuesto por el artículo 49 constitucional y afectaría lo preceptuado por el 41.

El problema es de gran magnitud, porque según el artículo 49 constitucional el supremo poder de la Federación recae en los tres órganos del poder; conforme al artículo 80, el “Supremo Poder Ejecutivo” recae en una sola persona; y de acuerdo con el artículo 41, “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión”. En estos términos, cuando se produce la falta de presidente deja de existir un poder completo y se afecta, constitucionalmente, el ejercicio de la soberanía.

Los antecedentes constitucionales del problema que plantea la sustitución del presidente en México, y la diversidad que se advierte en los demás sistemas constitucionales, ilustran acerca de la dificultad para adoptar una solución que resulte universalmente satisfactoria. Mientras que en otros aspectos del constitucionalismo democrático es posible identificar instrumentos semejantes para resolver algunos problemas comunes, en esta materia abundan los matices propios de cada ordenamiento. Empero, hay un común denominador: independientemente de la forma como sea regulada la sustitución presidencial, lo que prevalece es la decisión de normar ese fenómeno de una forma que asegure la preservación de la vida institucional del Estado.

En el caso mexicano hemos identificado diversas deficiencias normativas que es necesario superar. El mecanismo más directo para superarlas sería mediante una reforma constitucional, pero en este sentido hay que señalar dos dificultades: al abrirse la posibilidad de modificar el artículo 84, se podría generar una gama tan amplia de propuestas, que haría difícil llegar a un punto de acuerdo; en segundo término debe considerarse la natural dificultad de reformar la Constitución en un tema controvertido y en medio de la fragmentación de las fuerzas políticas del país.

En esas circunstancias lo razonable es adoptar instrumentos que ofrezcan las mayores ventajas asequibles dentro del sistema constitucional vi-

¹⁵ El artículo 98 de la Constitución uzbeka dispone que el gobierno recae en el gabinete, cuya integración aprueba el Parlamento.

gente, y reduzcan tanto cuanto sea posible los niveles de resistencia al cambio que este tema genera. Se evita así discutir, entre otras cosas, el restablecimiento de la vicepresidencia o el papel de los presidentes de la Suprema Corte, del Congreso o del Senado en el proceso substitutivo.

De acuerdo con esta intención, se propone mantener el sistema constitucional y realizar sólo algunas adecuaciones en dos leyes orgánicas: de la administración pública federal y del Congreso. En cuanto a la primera se propone una adición, en dos párrafos, que contienen los siguientes elementos: *a)* sin afectar la facultad congresual de designar presidente interino, provisional o sustituto, se asigna la responsabilidad de hacerse cargo del despacho presidencial, de manera automática, a los integrantes de gabinete. En estos términos sólo existe un encargado de la presidencia, no un presidente formalmente hablando, cuyos únicos cometidos son mantener la actividad del gobierno y las funciones representativas hasta en tanto el Congreso o su Comisión Permanente lleven a cabo la designación que corresponda; *b)* en el orden de substitución sucesiva de los secretarios se excluye a los que disponen de mando militar, para preservar la naturaleza neutral y apolítica de las fuerzas armadas; *c)* se restringen las atribuciones del encargado del despacho para que no pueda remover a sus colegas, en tanto que sólo desempeñe una función transicional y no propiamente de jefe de Gobierno; *d)* se le impone la obligación de informar y de responder de su desempeño, así haya sido durante un lapso muy breve, y *e)* al señalar la substitución inmediata por un ministro, éste sólo durará unas horas o unos días; no es, por lo mismo, un potencial intrigante o competidor del presidente. Por otra parte, al ser un colaborador que puede ser removido o cambiado a otra secretaría por el presidente, éste sabe en quien confiar. También depende del presidente escoger a sus funcionarios de acuerdo con su partido o no.

Con las medidas anteriores se atenúan los efectos de la substitución presidencial. Desde luego, puede cuestionarse la constitucionalidad de las funciones que desempeñe el encargado de la presidencia. El artículo 80 constitucional establece categóricamente que el Poder Ejecutivo recae en la sola persona del presidente; en estos términos, en tanto el presidente falte, faltará también un órgano completo del poder. Para corregir este problema es indispensable una reforma constitucional que, o bien establezca la substitución automática o bien, modifique la exorbitante concentración y personalización del poder que resulta del artículo 80.

Pero en tanto que una reforma así no sea adoptada, la opción que se propone permitiría, al menos, mantener formalmente la operación de la administración pública y evitar la desorganización del aparato gubernamental. Las circunstancias excepcionales que corresponden a un caso de sustitución no deben verse agravadas por el ejercicio incontrolado de las funciones del poder. El encargado del despacho presidencial que se propone no sería un presidente, y por tanto no se vulneraría lo dispuesto por los artículos 80 y 84 de la Constitución. Sus actos serían objeto de control jurisdiccional en tanto que secretario del ramo que corresponda, y de control político por parte del Congreso en los términos que se proponen en este estudio.

Por lo que hace a la Ley Orgánica del Congreso, con las adiciones propuestas se pretende: *a)* asimilar los requisitos de quórum y de mayoría para la designación de presidente sustituto a los que prevé la Constitución para el caso de la designación de un interino; *b)* establecer un procedimiento mínimo en cuanto a los comisiones, para evitar que estas definiciones se tengan que tomar en un momento de máxima tensión; *c)* definir un procedimiento de eliminación sucesiva de los candidatos propuestos para acelerar la designación.

Con esas medidas se superaría la laguna actual en la Ley Orgánica del Congreso y, aunque para la designación del sustituto se establecerían requisitos mayores que los exigidos por el artículo 84 constitucional, estimo que no se produciría un caso de inconstitucionalidad, en atención a que, como se ha demostrado en este estudio, el Constituyente incurrió en un error de redacción cuando en realidad pretendía que rigiera un mismo sistema de quórum y de mayoría absoluta para la designación de los tres tipos de presidente. Además, con esta propuesta no se restringe sino, por el contrario, se amplía la garantía democrática que la Constitución adopta para la designación de presidente por parte del Congreso.

Se ha procurado la mayor sencillez y concisión en la propuesta de reformas. Los textos que se recomiendan son los siguientes:

Propuesta de adiciones a la ley orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 5o.: Para los efectos del artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente designan al presidente interino, provisional o sustituto, según corresponda, el despacho de las funciones presidenciales quedará a cargo, transitoriamente, del Secretario de Gobernación o, en su

defecto, de los titulares de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; o Turismo, en orden sucesivo.

El secretario encargado del despacho presidencial podrá convocar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, para el desahogo de los asuntos que requieran atención urgente, pero no podrá removerlos de sus cargos. Al concluir su responsabilidad deberá rendir un informe escrito al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, y será responsable de su desempeño en los términos de la Constitución y de la legislación aplicable.

Propuesta de adiciones a la ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 9o.: 1. En los términos del artículo 84 de la Constitución, el Congreso General, constituido en Colegio Electoral, con la concurrencia de por lo menos las dos terceras partes del total de sus miembros, nombrará, según corresponda, presidente interino o sustituto de la República.

2. Las comisiones de puntos constitucionales de ambas cámaras, reunidas en conferencia, dictaminarán si las personas propuestas para el nombramiento reúnen los requisitos establecidos por el artículo 82 constitucional.

3. El nombramiento se realizará mediante escrutinio secreto y por mayoría de votos de los presentes.

4. Si fueran varios los candidatos y ninguno alcanzara la mayoría requerida en la primera votación, se tomarán nuevas votaciones sucesivas, eliminando en cada caso a quien hubiera obtenido el menor número de votos.

5. (El actual 2o.).

6. (El actual 3o.).

CUADRO 1

MÉXICO: SISTEMAS DE SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

CONSTITUCIÓN	SISTEMA ADOPTADO
1814	El Supremo Gobierno estaba integrado por tres miembros; cuando faltaba uno seguían trabajando normalmente; al faltar dos, el Congreso debía ser notificado para “tomar providencias” (142).
1822	El Estatuto provisional del Imperio disponía que el emperador designaría, “con el mayor secreto”, una regencia (34).
1824	En el caso de impedimento temporal, el vicepresidente; en su lugar un designado por la Cámara de Diputados; no estando reunido el Congreso, el presidente de la Corte Suprema de Justicia y dos personas más elegidas por el Consejo de Gobierno (Comisión Permanente del Congreso). En el caso de impedimento definitivo se convoca a elecciones y se encarga de la presidencia el titular de la Corte (96, 97, 98).
1836	La Cámara de Diputados presenta una terna al Senado (IV, 11)
1843	El Senado designa (91).

1857	Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Reforma de 1882: el presidente o el vicepresidente del Senado, quienes convocan a elecciones, excepto cuando faltan seis meses para la conclusión del periodo. Reforma de 1896: los secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación, sucesivamente, en tanto el Congreso hace la designación definitiva. Si la falta absoluta es por renuncia, ésta sólo surte efectos a partir de la designación, por el Congreso, del sucesor. Reforma de 1904: vicepresidente (79, 80).
1917	Designación por el Congreso (84)

Nota: entre paréntesis figura el artículo constitucional aplicable.

CUADRO 2

SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍS	SISTEMA DE SUBSTITUCIÓN
Argentina	Vicepresidente; en su lugar el funcionario que el Congreso determine (88).
Bolivia	Vicepresidente; en su lugar, sucesivamente, los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados, de la Corte Suprema (93).
Brasil	Vicepresidente; en su lugar, sucesivamente, los presidentes de la Cámara de Diputados, del Senado, del Supremo Tribunal Federal (80).
Chile	Los ministros, en el orden que establece la ley, con el título de vicepresidente. En su lugar, sucesivamente los presidentes del Senado, de la Corte Suprema y de la Cámara de Diputados. Si la vacancia se produce faltando más de dos años para la conclusión del periodo, se convoca a elecciones (29).
Colombia	Vicepresidente; en su lugar los ministros, del mismo partido del presidente y en el orden que establece la ley (202, 203).

PAÍS	SISTEMA DE SUBSTITUCIÓN
Costa Rica	Dos vicepresidentes; substituyen en el orden de su nominación (135).
Ecuador	Vicepresidente elegido; en su falta, designado por el Congreso de terna propuesta por el presidente (172, 174).
El Salvador	Un vicepresidente y dos designados, en el orden de su nominación; éstos son nombrados por el Congreso (Asamblea Legislativa) a propuesta en ternas por el presidente (155, 168.16).
Guatemala	Vicepresidente elegido; en su falta, designado por el Congreso a propuesta en terna por el presidente (189, 192).
Haití	Presidente de la Corte Suprema; en su lugar el vicepresidente de la Corte; en su lugar, de manera sucesiva, los jueces en orden de antigüedad (149)
Honduras	Tres designados a la presidencia, electos; el Congreso elige en cada caso el designado que debe ocupar la presidencia; en su lugar, sucesivamente, los presidentes del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia (236, 242).
México	Designación por el Congreso (84).
Nicaragua	Vicepresidente elegido; en su falta, designado por el Congreso (Asamblea Nacional) de entre sus miembros; en su lugar el presidente de la Asamblea (149).

LA SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

PAÍS	SISTEMA DE SUBSTITUCIÓN
Panamá	Dos vicepresidentes; en su lugar el ministro que elija el Consejo de Gabinete; si la falta del presidente y de los vicepresidentes se produce cuando quedan más de dos años para la conclusión del periodo, se convoca a elecciones (184).
Paraguay	Vicepresidente; en su lugar, sucesivamente, los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema de Justicia. Si la vicepresidencia quedara acéfala durante los tres primeros años del periodo, se convoca a elecciones; si es posterior, el Congreso designa nuevo vicepresidente (234).
Perú	De manera sucesiva: primer vicepresidente; segundo vicepresidente, presidente del Congreso. Si la ausencia es definitiva se convoca a elecciones (115).
República Dominicana	Vicepresidente; en su lugar el presidente de la Corte Suprema de Justicia hasta en tanto el Congreso designa al sustituto definitivo, en una sola sesión (59, 60).
Uruguay	Vicepresidente; en su lugar el senador primer titular de la lista más votada del partido del presidente; en su lugar los senadores que sigan en el mismo orden (153).
Venezuela	Vicepresidente, designado por el presidente; si la vacancia se produce faltando más de dos años para la conclusión del período, se convoca a elecciones elección (233).

Nota: entre paréntesis figura el artículo constitucional aplicable.

CUADRO 3

SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN OTROS SISTEMAS PRESIDENCIALES

PAÍS	SISTEMA DE SUBSTITUCIÓN
África del Sur	Vicepresidente; en su lugar el ministro que haya designado el presidente; en su lugar el ministro que designen los demás miembros del gabinete; en su lugar el presidente de la Asamblea Nacional, hasta en tanto sea designado otro diputado (90).
Armenia	Presidente del Parlamento; en su lugar el primer ministro (60). El primer ministro es nombrado libremente por el presidente (55).
Azerbaiyán	Primer ministro, nombrado por el presidente y ratificado por el Parlamento (95.9); en su lugar el presidente del Parlamento; en su lugar quien designe el Parlamento (105).
Bielorrusa	Primer ministro (89), nombrado por el presidente y ratificado por la Cámara de Representantes (84.6).

Estados Unidos	Vicepresidente, elegido o designado por el presidente con la ratificación del Congreso (II, 1, 6; enmienda 25).*
Filipinas	Vicepresidente elegido (VII, 2).
Francia	Presidente del Senado; en su lugar el gobierno (primer ministro) (7).**
Georgia	Presidente del Parlamento (76.1).
Indonesia	Vicepresidente designado por el parlamento, igual que el presidente (6.2).
Kazajstán	Presidente del Senado; en su lugar presidente de los diputados, en su lugar el primer ministro (48.1). El primer ministro es nombrado por el presidente y ratificado por el Parlamento (44.3).
Pakistán	Presidente del Parlamento (49.1).
Rusia	Presidente del gobierno, designado por el presidente de la Federación y ratificado por el Parlamento (83, 91.3).

* Aun cuando es remota la posibilidad de que falten simultáneamente el presidente y el vicepresidente, el Congreso ha previsto (Presidential Succession Act) el orden de sucesión para el caso de que llegara a ocurrir: el presidente de la Cámara de Representantes, en su lugar el presidente pro tempore del Senado, y en su lugar, sucesivamente, los secretarios de Estado, del Tesoro, de la Defensa, el Procurador General, del Interior, de Agricultura, de Comercio, del Trabajo, de Salud y Servicios Humanos, de Vivienda y Desarrollo Urbano, de Transporte, de Energía, de Educación y de Asuntos de los Veteranos.

** Con relación a Francia el sistema se comporta como presidencial cuando el presidente dispone de mayoría en la Asamblea.

Siria	Varios vicepresidentes, designados por el presidente, quien fija el orden de precedencia; en su lugar el primer ministro, también nombrado por el presidente (88, 89, 95).
Tayikistán	Presidente del Parlamento (71)
Turkmenistán	Presidente del Parlamento (61).
Ucrania	Primer ministro (112). El primer ministro es nombrado por el presidente y ratificado por el Parlamento (106.9).
Uzbekistán	El Parlamento designa, por mayoría simple, a uno de sus miembros (96).

Nota: entre paréntesis figura el artículo constitucional aplicable.

CUADRO 4

SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN SISTEMAS PARLAMENTARIOS

PAÍS	SISTEMA DE SUBSTITUCIÓN
Alemania	Presidente del Consejo Federal (cámara alta) (57).
Austria	Colegio integrado por el presidente y los dos vicepresidentes del Consejo Nacional (cámara baja) (64).
Finlandia	Primer ministro; en su lugar, el viceprimer ministro (26)
Grecia	Presidente en funciones de la Cámara de Diputados; en su lugar presidente anterior; en su lugar, el gobierno (34).
India	Vicepresidente designado por el Parlamento (65).
Irlanda	Comisión compuesta por: presidente del Tribunal Supremo, presidente de la Cámara de Representantes, presidente del Senado; en sus lugares, los respectivos vicepresidentes (14).

Israel	Presidente del Parlamento (<i>Knesset</i>) (Ley Básica 3.3, 23).
Italia	Presidente del Senado (87).
Portugal	Presidente del Parlamento (Asamblea); en su lugar, su suplente (135)

Nota: entre paréntesis figura el artículo constitucional aplicable.

CUADRO 5

SUBSTITUCIÓN EN LAS MONARQUÍAS CONSTITUCIONALES

PAÍS	SUBSTITUTO
Bélgica	Hasta en tanto juramentan el sucesor o el regente, los poderes constitucionales del rey son asumidos por el Consejo de Ministros (90).
Dinamarca	Hasta en tanto juramenta el rey, el Consejo de Ministros desempeña la regencia (8).
Japón	La Imperial Household Law de 1947 prevé la línea dinástica y la Regencia que, a falta de sucesor inmediato, debe instalarse. Se prevé el orden de Regencia hasta el sexto grado dentro de la familia real (16, 17).
Marruecos	En el caso de que no se produzca la sucesión inmediata del heredero, funcionará un Consejo de Regencia integrado por el presidente de la Corte Suprema, el presidente de la Cámara de Representantes, y el presidente del Consejo Regional de los Ulemas de Rabat y Salé y diez personalidades que hayan sido designados por el rey (21).

Reino Unido	La sustitución inmediata del monarca está prevista en las leyes de regencia de 1937, 1943 y 1953.
Suecia	Hasta en tanto asume el trono el sucesor, el presidente del Parlamento fungirá como protector interino del Reino; en su lugar, uno de los vicepresidentes (V, 6).

Nota: entre paréntesis figura el artículo constitucional o legal aplicable.

CUADRO 6

SISTEMAS DE SUBSTITUCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES SUBSTITUCIÓN DEFINITIVA

<p>Sistema análogo al del a. 84, incluyendo el error en la designación del sustituto.</p>	<p>[13] Aguascalientes (42); Baja California (46); Baja California Sur (72); Campeche (64, 65); Guerrero (71, 72); Michoacán (54); Morelos (64, 65, 66); Quintana Roo (83); Sinaloa (59); Sonora (74); San Luis Potosí (54); Tabasco (47); Veracruz (47).</p>
<p>Sistema análogo al del a. 84, que corrige el error en la designación del sustituto (estableciendo mayoría calificada y quórum especial, o prescindiendo de ellos, en todos los casos).</p>	<p>[16] Coahuila* (78); Colima (55); Chihuahua (89); Chiapas (38); Durango (63); Guanajuato (73, 74); Hidalgo (66);</p>

* En Coahuila la substitución se puede producir por causas que determine el Congreso (a. 79).

<p>Sistema análogo al del a. 84, que corrige el error en la designación del sustituto (estableciendo mayoría calificada y quórum especial, o prescindiendo de ellos, en todos los casos).</p>	<p>Nayarit (64); Nuevo León (90, 91); Oaxaca (72); Puebla (57); Querétaro (63, 54); Tamaulipas (84); Tlaxcala (64); Yucatán (52); Zacatecas (56).</p>
<p>Sólo hay sustitución definitiva si la falta ocurre en el último año; si es anterior, se convoca a elecciones</p>	<p>[1] Jalisco (29).</p>
<p>Sólo hay sustitución definitiva; no se convoca a elecciones</p>	<p>[1] México (72).</p>

Nota: entre corchetes, el número de casos; entre paréntesis, el número de los artículos constitucionales.

CUADRO 7

SISTEMAS DE SUBSTITUCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES SUBSTITUCIÓN TEMPORAL*

<p>Substitución temporal, como encargado del despacho, por el secretario (general) de gobierno.</p>	<p>[19] Aguascalientes (45); Baja California (45); Baja California Sur (74); Campeche (67); Colima (55); Chihuahua (89); Durango (67); Guanajuato (76); Jalisco (29); Michoacán (57); Morelos (63); Oaxaca (74); Puebla (77); Quintana Roo (85); Querétaro (52); Sinaloa (58); Sonora (77); Tamaulipas (87); Tlaxcala (68).</p>
---	---

* Con motivo de ausencias transitorias y, en algunos casos, con motivo de ausencia definitiva hasta en tanto se hace la designación correspondiente por parte del Congreso.

Substitución temporal, como encargado del despacho, por el secretario general de gobierno o por el presidente del Tribunal Superior de Justicia.	[1] México (73).
Substitución temporal, como encargado del despacho, por el presidente del Tribunal Superior de Justicia.	[1] Zacatecas (55).
Substitución temporal, como encargado del despacho, por el secretario general de gobierno o por el secretario que designe el gobernador.	[1] Nuevo León (89).
Substitución temporal, como encargado del despacho, por el secretario que designe el gobernador.	[1] Tabasco (48).
Substitución temporal, como encargado del despacho, por el secretario en el orden de sustitución que señale la ley.	[1] Yucatán (51).

Nota: entre corchetes, el número de casos; entre paréntesis, el número de los artículos constitucionales.

CUADRO 1

MÉXICO: SISTEMAS DE SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

CONSTITUCIÓN	SISTEMA ADOPTADO
1814	El Supremo Gobierno estaba integrado por tres miembros; cuando faltaba uno seguían trabajando normalmente; al faltar dos, el Congreso debía ser notificado para “tomar providencias” (142).
1822	El Estatuto provisional del Imperio disponía que el emperador designaría, “con el mayor secreto”, una regencia (34).
1824	En el caso de impedimento temporal, el vicepresidente; en su lugar un designado por la Cámara de Diputados; no estando reunido el Congreso, el presidente de la Corte Suprema de Justicia y dos personas más elegidas por el Consejo de Gobierno (Comisión Permanente del Congreso). En el caso de impedimento definitivo se convoca a elecciones y se encarga de la presidencia el titular de la Corte (96, 97, 98).
1836	La Cámara de Diputados presenta una terna al Senado (IV, 11)
1843	El Senado designa (91).

1857	Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Reforma de 1882: el presidente o el vicepresidente del Senado, quienes convocan a elecciones, excepto cuando faltan seis meses para la conclusión del periodo. Reforma de 1896: los secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación, sucesivamente, en tanto el Congreso hace la designación definitiva. Si la falta absoluta es por renuncia, ésta sólo surte efectos a partir de la designación, por el Congreso, del sucesor. Reforma de 1904: vicepresidente (79, 80).
1917	Designación por el Congreso (84)

Nota: entre paréntesis figura el artículo constitucional aplicable.

CUADRO 2

SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍS	SISTEMA DE SUBSTITUCIÓN
Argentina	Vicepresidente; en su lugar el funcionario que el Congreso determine (88).
Bolivia	Vicepresidente; en su lugar, sucesivamente, los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados, de la Corte Suprema (93).
Brasil	Vicepresidente; en su lugar, sucesivamente, los presidentes de la Cámara de Diputados, del Senado, del Supremo Tribunal Federal (80).
Chile	Los ministros, en el orden que establece la ley, con el título de vicepresidente. En su lugar, sucesivamente los presidentes del Senado, de la Corte Suprema y de la Cámara de Diputados. Si la vacancia se produce faltando más de dos años para la conclusión del periodo, se convoca a elecciones (29).
Colombia	Vicepresidente; en su lugar los ministros, del mismo partido del presidente y en el orden que establece la ley (202, 203).

LA SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

885

PAÍS	SISTEMA DE SUBSTITUCIÓN
Costa Rica	Dos vicepresidentes; substituyen en el orden de su nominación (135).
Ecuador	Vicepresidente elegido; en su falta, designado por el Congreso de terna propuesta por el presidente (172, 174).
El Salvador	Un vicepresidente y dos designados, en el orden de su nominación; éstos son nombrados por el Congreso (Asamblea Legislativa) a propuesta en ternas por el presidente (155, 168.16).
Guatemala	Vicepresidente elegido; en su falta, designado por el Congreso a propuesta en terna por el presidente (189, 192).
Haití	Presidente de la Corte Suprema; en su lugar el vicepresidente de la Corte; en su lugar, de manera sucesiva, los jueces en orden de antigüedad (149)
Honduras	Tres designados a la presidencia, electos; el Congreso elige en cada caso el designado que debe ocupar la presidencia; en su lugar, sucesivamente, los presidentes del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia (236, 242).
México	Designación por el Congreso (84).
Nicaragua	Vicepresidente elegido; en su falta, designado por el Congreso (Asamblea Nacional) de entre sus miembros; en su lugar el presidente de la Asamblea (149).

PAÍS	SISTEMA DE SUBSTITUCIÓN
Panamá	Dos vicepresidentes; en su lugar el ministro que elija el Consejo de Gabinete; si la falta del presidente y de los vicepresidentes se produce cuando quedan más de dos años para la conclusión del periodo, se convoca a elecciones (184).
Paraguay	Vicepresidente; en su lugar, sucesivamente, los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema de Justicia. Si la vicepresidencia quedara acéfala durante los tres primeros años del periodo, se convoca a elecciones; si es posterior, el Congreso designa nuevo vicepresidente (234).
Perú	De manera sucesiva: primer vicepresidente; segundo vicepresidente, presidente del Congreso. Si la ausencia es definitiva se convoca a elecciones (115).
República Dominicana	Vicepresidente; en su lugar el presidente de la Corte Suprema de Justicia hasta en tanto el Congreso designa al sustituto definitivo, en una sola sesión (59, 60).
Uruguay	Vicepresidente; en su lugar el senador primer titular de la lista más votada del partido del presidente; en su lugar los senadores que sigan en el mismo orden (153).
Venezuela	Vicepresidente, designado por el presidente; si la vacancia se produce faltando más de dos años para la conclusión del período, se convoca a elecciones elección (233).

Nota: entre paréntesis figura el artículo constitucional aplicable.

CUADRO 3

SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN OTROS SISTEMAS PRESIDENCIALES

PAÍS	SISTEMA DE SUBSTITUCIÓN
África del Sur	Vicepresidente; en su lugar el ministro que haya designado el presidente; en su lugar el ministro que designen los demás miembros del gabinete; en su lugar el presidente de la Asamblea Nacional, hasta en tanto sea designado otro diputado (90).
Armenia	Presidente del Parlamento; en su lugar el primer ministro (60). El primer ministro es nombrado libremente por el presidente (55).
Azerbaiyán	Primer ministro, nombrado por el presidente y ratificado por el Parlamento (95.9); en su lugar el presidente del Parlamento; en su lugar quien designe el Parlamento (105).
Bielorrusa	Primer ministro (89), nombrado por el presidente y ratificado por la Cámara de Representantes (84.6).

Estados Unidos	Vicepresidente, elegido o designado por el presidente con la ratificación del Congreso (II, 1, 6; enmienda 25).*
Filipinas	Vicepresidente elegido (VII, 2).
Francia	Presidente del Senado; en su lugar el gobierno (primer ministro) (7).**
Georgia	Presidente del Parlamento (76.1).
Indonesia	Vicepresidente designado por el parlamento, igual que el presidente (6.2).
Kazajstán	Presidente del Senado; en su lugar presidente de los diputados, en su lugar el primer ministro (48.1). El primer ministro es nombrado por el presidente y ratificado por el Parlamento (44.3).
Pakistán	Presidente del Parlamento (49.1).
Rusia	Presidente del gobierno, designado por el presidente de la Federación y ratificado por el Parlamento (83, 91.3).

* Aun cuando es remota la posibilidad de que falten simultáneamente el presidente y el vicepresidente, el Congreso ha previsto (Presidential Succession Act) el orden de sucesión para el caso de que llegara a ocurrir: el presidente de la Cámara de Representantes, en su lugar el presidente pro tempore del Senado, y en su lugar, sucesivamente, los secretarios de Estado, del Tesoro, de la Defensa, el Procurador General, del Interior, de Agricultura, de Comercio, del Trabajo, de Salud y Servicios Humanos, de Vivienda y Desarrollo Urbano, de Transporte, de Energía, de Educación y de Asuntos de los Veteranos.

** Con relación a Francia el sistema se comporta como presidencial cuando el presidente dispone de mayoría en la Asamblea.

Siria	Varios vicepresidentes, designados por el presidente, quien fija el orden de precedencia; en su lugar el primer ministro, también nombrado por el presidente (88, 89, 95).
Tayikistán	Presidente del Parlamento (71)
Turkmenistán	Presidente del Parlamento (61).
Ucrania	Primer ministro (112). El primer ministro es nombrado por el presidente y ratificado por el Parlamento (106.9).
Uzbekistán	El Parlamento designa, por mayoría simple, a uno de sus miembros (96).

Nota: entre paréntesis figura el artículo constitucional aplicable.

CUADRO 4

SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN SISTEMAS PARLAMENTARIOS

PAÍS	SISTEMA DE SUBSTITUCIÓN
Alemania	Presidente del Consejo Federal (cámara alta) (57).
Austria	Colegio integrado por el presidente y los dos vicepresidentes del Consejo Nacional (cámara baja) (64).
Finlandia	Primer ministro; en su lugar, el viceprimer ministro (26)
Grecia	Presidente en funciones de la Cámara de Diputados; en su lugar presidente anterior; en su lugar, el gobierno (34).
India	Vicepresidente designado por el Parlamento (65).
Irlanda	Comisión compuesta por: presidente del Tribunal Supremo, presidente de la Cámara de Representantes, presidente del Senado; en sus lugares, los respectivos vicepresidentes (14).

LA SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

891

Israel	Presidente del Parlamento (<i>Knesset</i>) (Ley Básica 3.3, 23).
Italia	Presidente del Senado (87).
Portugal	Presidente del Parlamento (Asamblea); en su lugar, su suplente (135)

Nota: entre paréntesis figura el artículo constitucional aplicable.

CUADRO 5

SUBSTITUCIÓN EN LAS MONARQUÍAS CONSTITUCIONALES

PAÍS	SUBSTITUTO
Bélgica	Hasta en tanto juramentan el sucesor o el regente, los poderes constitucionales del rey son asumidos por el Consejo de Ministros (90).
Dinamarca	Hasta en tanto juramenta el rey, el Consejo de Ministros desempeña la regencia (8).
Japón	La Imperial Household Law de 1947 prevé la línea dinástica y la Regencia que, a falta de sucesor inmediato, debe instalarse. Se prevé el orden de Regencia hasta el sexto grado dentro de la familia real (16, 17).
Marruecos	En el caso de que no se produzca la sucesión inmediata del heredero, funcionará un Consejo de Regencia integrado por el presidente de la Corte Suprema, el presidente de la Cámara de Representantes, y el presidente del Consejo Regional de los Ulemas de Rabat y Salé y diez personalidades que hayan sido designados por el rey (21).

Reino Unido	La substitución inmediata del monarca está prevista en las leyes de regencia de 1937, 1943 y 1953.
Suecia	Hasta en tanto asume el trono el sucesor, el presidente del Parlamento fungirá como protector interino del Reino; en su lugar, uno de los vicepresidentes (V, 6).

Nota: entre paréntesis figura el artículo constitucional o legal aplicable.

CUADRO 6

SISTEMAS DE SUBSTITUCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES SUBSTITUCIÓN DEFINITIVA

<p>Sistema análogo al del a. 84, incluyendo el error en la designación del sustituto.</p>	<p>[13] Aguascalientes (42); Baja California (46); Baja California Sur (72); Campeche (64, 65); Guerrero (71, 72); Michoacán (54); Morelos (64, 65, 66); Quintana Roo (83); Sinaloa (59); Sonora (74); San Luis Potosí (54); Tabasco (47); Veracruz (47).</p>
<p>Sistema análogo al del a. 84, que corrige el error en la designación del sustituto (estableciendo mayoría calificada y quórum especial, o prescindiendo de ellos, en todos los casos).</p>	<p>[16] Coahuila* (78); Colima (55); Chihuahua (89); Chiapas (38); Durango (63); Guanajuato (73, 74); Hidalgo (66);</p>

* En Coahuila la substitución se puede producir por causas que determine el Congreso (a. 79).

LA SUBSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

Sistema análogo al del a. 84, que corrige el error en la designación del sustituto (estableciendo mayoría calificada y quórum especial, o prescindiendo de ellos, en todos los casos).	Nayarit (64); Nuevo León (90, 91); Oaxaca (72); Puebla (57); Querétaro (63, 54); Tamaulipas (84); Tlaxcala (64); Yucatán (52); Zacatecas (56).
Sólo hay sustitución definitiva si la falta ocurre en el último año; si es anterior, se convoca a elecciones	[1] Jalisco (29).
Sólo hay sustitución definitiva; no se convoca a elecciones	[1] México (72).

Nota: entre corchetes, el número de casos; entre paréntesis, el número de los artículos constitucionales.

CUADRO 7

SISTEMAS DE SUBSTITUCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES SUBSTITUCIÓN TEMPORAL*

<p>Substitución temporal, como encargado del despacho, por el secretario (general) de gobierno.</p>	<p>[19] Aguascalientes (45); Baja California (45); Baja California Sur (74); Campeche (67); Colima (55); Chihuahua (89); Durango (67); Guanajuato (76); Jalisco (29); Michoacán (57); Morelos (63); Oaxaca (74); Puebla (77); Quintana Roo (85); Querétaro (52); Sinaloa (58); Sonora (77); Tamaulipas (87); Tlaxcala (68).</p>
---	---

* Con motivo de ausencias transitorias y, en algunos casos, con motivo de ausencia definitiva hasta en tanto se hace la designación correspondiente por parte del Congreso.

Substitución temporal, como encargado del despacho, por el secretario general de gobierno o por el presidente del Tribunal Superior de Justicia.	[1] México (73).
Substitución temporal, como encargado del despacho, por el presidente del Tribunal Superior de Justicia.	[1] Zacatecas (55).
Substitución temporal, como encargado del despacho, por el secretario general de gobierno o por el secretario que designe el gobernador.	[1] Nuevo León (89).
Substitución temporal, como encargado del despacho, por el secretario que designe el gobernador.	[1] Tabasco (48).
Substitución temporal, como encargado del despacho, por el secretario en el orden de substitución que señale la ley.	[1] Yucatán (51).

Nota: entre corchetes, el número de casos; entre paréntesis, el número de los artículos constitucionales.