

## Artículo 86

Introducción histórica  
 Por **Óscar Cruz Barney**

86

El artículo 172 de la Constitución de Cádiz de 1812 estableció que dentro de las restricciones a la autoridad del rey estaban las de enajenar, ceder, renunciar, o en cualquiera manera traspasar a otro la autoridad real ni alguna de sus prerrogativas. Si por cualquiera causa quisiere abdicar el trono en el inmediato sucesor, no lo podría hacer sin en el consentimiento de las Cortes. Se debe tener presente que desde la Edad Media se había intentado establecer límites al poder absoluto del rey con base en las leyes vigentes. Es decir, el monarca estaría obligado a cumplir con algunas normas de derecho positivo o leyes fundamentales del poder real, del Estado y de la sociedad. Entre los autores restrictivos del poder real estaba Jean Bodin, quien afirmaba en el siglo XVI que aunque el rey tiene autoridad sobre el derecho, debe respetar ciertos principios del orden establecido. Según este autor, la monarquía absoluta tenía un poder soberano pero limitado por la ley de Dios, el derecho natural, las leyes fundamentales, las costumbres y los privilegios.<sup>1</sup> Estimaba que el rey debía respetar la propiedad privada de sus súbditos, la ley de sucesión a la Corona y la inalienabilidad del patrimonio real.

Otro exponente del pactismo político medieval fue el padre Mariana, quien señaló que el pueblo no había delegado en el rey todo el poder, que había conservado para sí cierta autoridad y que las leyes fundamentales eran las cláusulas del contrato de cesión del poder del pueblo al rey, por lo que éste debía respetar esas normas fundamentales:

<sup>1</sup>José Antonio Maravall, *Estado moderno y mentalidad social*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1986, tomo 1, p. 296.

### Sumario Artículo 86

Introducción histórica	
<b>Óscar Cruz Barney</b> .....	583
Texto constitucional vigente. ....	585
Comentario	
<b>Pedro Salazar Ugarte</b>	
y <b>Fernando Villaseñor</b>	
<b>Rodríguez</b> .....	586
Evolución constitucional	
de la renuncia presidencial .....	590
Recuento histórico de la renuncia	
presidencial .....	592
La figura en el derecho	
comparado. ....	594
Una reflexión final .....	596
Bibliografía .....	597
Traectoria constitucional .....	598

1. Leyes que establecen el orden de sucesión al trono.
2. Leyes relativas a la percepción de impuestos, y
3. Leyes que aseguren el respeto a la religión del pueblo y, con ello, a la Iglesia.

Con esto el pactismo que en la época de auge del absolutismo real fue una manera de recordarle al rey que su poder lo habían cedido el pueblo y los estamentos privilegiados. Incluso en tiempos de Enrique IV y de los reyes católicos, cuando se hablaba del poder absoluto del monarca y de su origen divino, se afirmaba al mismo tiempo la existencia de un pacto entre el rey y el reino.<sup>2</sup> Con el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, se estableció que Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante serían los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho, y precaver los atentados funestos de la ambición.

Si Fernando VII no se resolviera a venir a México, la junta o la regencia mandarían a nombre de la nación, mientras se resolviera la testa que debía coronarse.

En el artículo 3º de los Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821, se estableció que sería llamado a reinar en el Imperio Mexicano en primer lugar el señor don Fernando VII, rey católico de España, y por su renuncia o no admisión, su hermano el serenísimo señor infante don Carlos; por su renuncia o no admisión el serenísimo señor infante don Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión el señor don Carlos Luis, infante de España, antes heredero de Etrúria, hoy de Luca, y por la renuncia o no admisión de éste, el que las cortes del imperio designaren.

En el México independiente encontraremos referencias a la posibilidad de renuncia del titular del Poder Ejecutivo en el artículo 6 de la Cuarta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 en el sentido de que el cargo de presidente de la República no es renunciable sino en el caso de reelección, y aun en el sólo con justas causas, que calificaría el Congreso General.

En el artículo 81 de la Constitución Federal de 1857 se estableció que el cargo de presidente de la Unión sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia.

El 6 de mayo de 1904 se modificó el artículo 82 para establecer que los cargos de presidente y vicepresidente de la República sólo son renunciables por causa grave, que calificará la Cámara de Diputados, ante quien se presentará la renuncia. Nuevamente modificado el 29 de septiembre de 1916, el Artículo 82 rezaba: “El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia”. En el texto original de la Constitución de 1917 el artículo 86, que mantuvo íntegra la redacción del artículo 82.

<sup>2</sup>*Ibidem*, p. 290.

## Artículo 86

Texto constitucional vigente

*Artículo 86.* El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.<sup>3</sup> 86

<sup>3</sup>Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

## Artículo 86

Comentario por **Pedro Salazar Ugarte** y **Fernando Villaseñor Rodríguez**

3º La institución de la renuncia presidencial contemplada por el artículo 86 de la Constitución regula jurídicamente una situación particular: la renuncia al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Dada la relevancia política de este supuesto de hecho y de las consecuencias que implicaría, la Constitución establece que la renuncia sólo es aceptable si se encuentra fundada en una “causa grave” que la justifique pero, además, contempla que dicha gravedad sea calificada por el Congreso de la Unión que, a su vez, será el órgano facultado para autorizarla. Es decir, la renuncia del titular del Poder Ejecutivo sólo es posible cuando el Poder Legislativo considera que existen causas justificantes de una gravedad suficiente. Desde esta perspectiva es lícito decir que el artículo 86 recoge un mecanismo de control político ante una eventualidad improbable pero posible: que el presidente de la República decida abandonar el cargo que la ciudadanía le encomendó.

Un primer análisis de esta disposición nos permite afirmar que el ejercicio del cargo de presidente de la República no sólo es un derecho de la persona que obtuvo la mayoría del voto popular en las elecciones correspondientes sino que también es una obligación. Por lo mismo no basta con un mero acto de voluntad para que el presidente abandone el cargo para el que fue electo. Si bien esta obligación no se encuentra contemplada en el catálogo de “obligaciones del presidente” contenido en el artículo 89 de la propia Constitución, es lícito sostener que se encuentra implícita en el texto del artículo 86 en comento. Las razones que explican este carácter obligatorio del cargo de presidente de la República pueden encontrarse, por un lado, en la naturaleza presidencialista de nuestro sistema democrático y, por el otro, en una necesidad consustancial al funcionamiento de cualquier Estado contemporáneo: que los poderes se ejerzan de manera ininterrumpida. Es atinado suponer que el Poder Constituyente previó las salvaguardas necesarias para evitar la situación de ingobernabilidad que podría traer aparejada una renuncia irreflexiva, coaccionada o frívola por parte del titular del Poder Ejecutivo.

Un segundo análisis nos conduce a reflexionar sobre el supuesto de “gravedad” que la Constitución exige como elemento determinante de la causa que justifica la renuncia. Lo primero que debemos advertir es que la noción de “causa grave” es un concepto jurídicamente indeterminado. Ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Congreso de la Unión contemplan criterios para calificar la “gravedad” de las causas que pueden dar lugar a una renuncia justificada por parte del presidente de la República, por lo que es lícito sostener que la calificación correspondiente queda discrecional-

mente en las manos del Congreso de la Unión. Sin embargo, desde un punto de vista doctrinario, es atinado suponer que la(s) causa(s) correspondiente(s) debe(n) ser de una gravedad tal que implique(n) la imposibilidad fáctica del ejercicio de las tareas de gobierno. No debemos perder de vista que el fundamento de legitimidad del titular del Poder Ejecutivo son los votos libremente emitidos por la mayoría de los ciudadanos mexicanos. Así las cosas, en principio, los supuestos que justifican la aceptación de la renuncia presidencial podrían ser los siguientes:

a) En el caso de que el presidente de la República padezca una limitación o un impedimento físico que haga imposible que siga ejerciendo debidamente el cargo. En este supuesto el padecimiento o la enfermedad del titular del Poder Ejecutivo debe ser de tal magnitud que no sea suficiente con operar la sustitución temporal prevista en el artículo 85 de la propia Constitución. Es decir, la renuncia fundada en causas de esta naturaleza sólo debe ser aceptada cuando el presidente se vea imposibilitado para reasumir nuevamente sus funciones. En este supuesto, por ejemplo, es previsible que la calificación de la “gravedad” de la causa que justifica la renuncia sea sustentada con elementos objetivos de naturaleza científica (por ejemplo, los partes médicos correspondientes). Sin embargo, es oportuno advertir que no basta con la existencia de los elementos objetivos que sustentan la “gravedad” de la situación para que la renuncia se materialice ya que la misma sólo tiene lugar si, además de las causas (en este caso científicas) correspondientes, media la voluntad del titular del Poder Ejecutivo que debe, expresamente, presentar su renuncia ante el Congreso de la Unión. Situación que, como bien nos recuerda Diego Valadés, resulta improbable a la luz de nuestra historia política reciente:

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 esta idea quedaba incluida la convicción de indestructibilidad física de los presidentes.<sup>4</sup>

b) En el caso de una situación política de ingobernabilidad de enorme gravedad en la que la renuncia del presidente de la República constituya un medio necesario para superar la situación. En este supuesto la gravedad de la situación política y la utilidad de la renuncia del titular del Poder Ejecutivo sólo pueden ser valoradas a la luz de las coyunturas históricas específicas. Solamente atendiendo a la situación específica y a la realidad histórica particular se podrá determinar si se debe aceptar la renuncia. Pero es importante advertir que una cosa es la gravedad de la coyuntura política concreta y otra es la relación que existe entre dicha situación de emergencia y la titularidad del cargo de presidente por parte de una persona concreta. Esta segunda relación es la que debe valorarse para determinar si procede o no la renuncia del presidente de la República. Es decir, que, desde un punto de vista teórico y de estricto respeto al sentido del texto constitucional, no basta con que se presente una coyuntura de ingobernabilidad política en el país sino que es necesario que el titular del Ejecutivo justifique debidamente que su renuncia tendrá como efecto contribuir a que la situación se supere y que no será un factor para agravarla.

En nuestra historia constitucional, los casos de las renunciaciones presidenciales presentadas ante el Congreso de la Unión y aceptadas por éste se han enmarcado, no sin

<sup>4</sup>Diego Valadés, *La sustitución presidencial en México y en derecho comparado*, UNAM, III, enero de 2004, p. 2.

manipulaciones, en este segundo supuesto. En este sentido es oportuno reconocer que las presiones políticas pueden desvirtuar el sentido del texto constitucional. Por ello, recordando las presiones que motivaron la renuncia del presidente Francisco I. Madero, en el Congreso Constituyente de 1917, el diputado José Rivera pidió hacer constar en el texto constitucional que la renuncia del presidente no sería aceptada si fuese hecha bajo presión y violencia física o moral. El diputado Machorro Narváez en el mismo Congreso le respondió, no sin un dejo de triste realismo que evidencia las limitaciones de un supuesto como el que ahora nos ocupa, que cuando la violencia obliga a renunciar al presidente, también puede obligar a la Cámara a aceptar dicha renuncia.<sup>5</sup> Lo mismo vale para las presiones políticas no necesariamente violentas como demuestra el único caso de renuncia presidencial que ha ocurrido en el marco de la Constitución de 1917: la renuncia del presidente Pascual Ortiz Rubio, quien actualizó el supuesto del artículo 86 constitucional debido a la presión que sobre él ejercieron diversos sectores del partido al que pertenecía y que le había permitido ocupar la silla presidencial.

Regresando al texto vigente del artículo 86 constitucional, en tercera instancia, conviene detenernos en el hecho de que la renuncia deba presentarse ante el Congreso de la Unión y deba ser aceptada (tal como lo establece la fracción XXVII del artículo 73 constitucional) por el mismo. Como ya se adelantaba este supuesto se enmarca en el contexto de la teoría de la división de Poderes que implica que éstos deben controlarse y equilibrarse entre sí. Pero, además, conviene advertir, que si corresponde al Poder Legislativo (y no al Poder Judicial) calificar las causas argüidas por el presidente al presentar su renuncia es por el origen democrático y el carácter representativo del Congreso de la Unión. El vínculo que, al menos en teoría, existe entre los diputados y los senadores con la realidad social les debe permitir adoptar una decisión más consciente y razonada y le otorga un halo de legitimidad democrática a la decisión. De hecho, la aceptación de la renuncia no puede darse en automático sino que supone un acto de valoración, se entiende razonada, por parte de los integrantes del Congreso de la Unión lo que implica una cierta deliberación y supone una votación inspirada por el principio mayoritario.

Por otro lado, es clara la redacción del artículo 86 en el sentido de que la calificación de las causas que motivan la renuncia recaerá en el “Congreso de la Unión” lo que implica que ambas cámaras, la de diputados y la de senadores, deberán sesionar conjuntamente para resolver sobre esta materia. Así lo confirma la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 5º establece:

#### *Artículo 5º*

1. El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes.
2. Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el presidente de ésta lo será de aquél.

<sup>5</sup>Cfr. Eduardo Andrade, “Comentario al artículo 86 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 18a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 320.

Esta situación nos conduce a enfrentar dos cuestiones que no son claras en el texto constitucional ni en el artículo de la legislación secundaria apenas citado: el quórum necesario para sesionar cuando se materializa el supuesto del artículo 86 de la Constitución y la mayoría necesaria para adoptar la decisión correspondiente. Por lo que se refiere a la cuestión del quórum, coincidimos con Eduardo Andrade Sánchez quien, al comentar este mismo artículo constitucional, advierte que:

A diferencia de lo que ocurre para la designación del presidente interino o sustituto hecha por el Congreso de la Unión, para la cual se requiere de un quórum calificado de por lo menos las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso, la aceptación de la renuncia del presidente de la República puede ser resuelta mediante el quórum normal formado por más de la mitad de los congresistas.<sup>6</sup>

Esta interpretación encuentra aceptable fundamento en el artículo 80 de la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que establece que, “Para la realización de la sesión conjunta de las cámaras, se requiere el quórum que para cada una de ellas se dispone en el primer párrafo del artículo 63 constitucional”. Por su parte, como sabemos, el artículo 63 en la parte conducente señala que “Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”. Así las cosas es razonable y jurídicamente fundado sostener que es suficiente con la presencia del 51 por ciento de los miembros del Congreso de la Unión para que se instale la sesión que tendría a su cargo valorar las causas que explican la solicitud de renuncia del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero, ¿esta mayoría debe conformarse con un determinado número de miembros de *ambas* cámaras o sería suficiente con una mayoría conformada *mayoritariamente* por miembros de una sola de las dos cámaras (en concreto por diputados)? La pregunta no es banal si recordamos que el Congreso de Unión, en situaciones regulares, se integra por 628 miembros de los cuales 500 son diputados federales. Esto significa que, teóricamente y siguiendo un argumento de reducción al absurdo, la mayoría simple de 315 legisladores necesaria para instalar la sesión conjunta de las cámaras podría instalarse exclusivamente con miembros de una sola de ellas. Por ello, también en este caso, coincidimos con Eduardo Andrade cuando advierte que: “Aunque la Ley Orgánica del Congreso no es explícita al respecto, la interpretación que parece correcta es en el sentido de que la medición del quórum debe hacerse separadamente en cada Cámara”<sup>7</sup> de modo que para que el Congreso de la Unión sesione debidamente para conocer la solicitud de renuncia del presidente es necesaria la presencia de, al menos, 251 diputados y 65 senadores.

Por lo que se refiere a la mayoría de votos necesaria para aceptar la renuncia presentada por el presidente de la República tenemos que, ante el silencio constitucional,

<sup>6</sup>*Ibidem*, p. 321.

<sup>7</sup>*Idem*.

la lógica indica que se trata también de una mayoría del 51 por ciento de los votos presentes en la sesión conjunta de las cámaras que integran al Congreso de la Unión. Jugando con los números esto implica que, en el mínimo extremo, serían suficientes los votos de 159 legisladores para aceptar o rechazar la renuncia del presidente de los Estados Unidos Mexicanos. A la luz de este dato nos parece que, si bien la dinámica política de los últimos años ha derivado en una composición cada vez más plural de los órganos legislativos federales que invita a suponer que en un supuesto de tanta gravedad participarían activamente un amplio número de legisladores de ambas cámaras del Congreso de la Unión (y, por lo mismo, de diferentes partidos políticos), sería saludable para reforzar las garantías que conducen a la estabilidad de las instituciones políticas del país elevar el quórum y/o la mayoría de votos necesarios para adoptar una decisión en la materia.

### Evolución constitucional de la renuncia presidencial

Constitucionalmente, el primer antecedente de la regulación sobre esta materia lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Dentro del capítulo de restricciones a la autoridad del rey, esta Constitución le impedía renunciar dicha autoridad así como sus correspondientes prerrogativas y permitía abdicar únicamente con el consentimiento de las cortes. Como podemos ver, desde ese momento, están presentes dos de los elementos esenciales de la regulación en la materia: la irrenunciabilidad sin causa justificada y la necesaria aprobación por parte del órgano legislativo. Sin embargo, conviene advertir que existe una diferencia sustantiva entre la fuente de legitimidad (tradicional) propia de un monarca y la legitimidad (legal/racional) democrática del presidente.

Posteriormente las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, incluían prácticamente los mismos elementos que contempla el artículo 86 constitucional vigente. Sin embargo, un elemento que no se contempla actualmente y que conviene mencionar, era la posibilidad de renunciar al cargo en los casos de reelección presidencial. La consigna antirreeleccionista impulsada por Madero y consagrada como uno de los principios constitucionales más característicos de nuestra Constitución explica por sí misma la ausencia de esta causal en la actualidad. Pero lo cierto es que desde el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, promulgadas el 30 de junio de 1940, aunque siguió existiendo la posibilidad de reelegirse en el cargo de presidente, ya no se contemplaba esta situación como una causal que justificara la renuncia. Desde ese entonces la justificación de la renuncia debía fundarse en alguna “causa grave” como se establece en la actualidad.

El cuarto antecedente digno de rescatarse se encuentra en el voto particular de la minoría en la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la Ciudad de México el 26 de agosto del mismo año. En dicho voto particular se proponía prever expresamente la posibilidad de la renuncia en los casos de enfermedad del presidente que, a juicio del Congreso, le impidieran absolutamente desempeñar sus funciones. Aunque esta propuesta



no sería recogida de manera expresa en ninguno de los documentos constitucionales posteriores es relevante porque nos ayuda a reconstruir, al menos parcialmente, el sentido de la expresión “causa grave” que se impondría como razón para justificar la renuncia en los años venideros. De hecho, fue a partir del proyecto y de la Constitución de 1857 cuando se conformaron todos los elementos que, con mínimas variaciones, persisten en el actual artículo 86 de la Constitución política. El texto original de la Constitución del 57 establecía lo siguiente: “Artículo 81. El cargo de presidente de la Unión sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia”.

Como podemos ver, el único término que ha cambiado es el de presidente de la Unión por el actual de presidente de la *República*; esto, seguramente, en atención al precepto contenido en el artículo 40 de nuestra actual Constitución, que señala que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una *República*” y a pesar de que, ateniéndonos al texto vigente del artículo 80 constitucional, la denominación precisa del cargo en cuestión es la de “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Pero lo cierto es que, más allá de esa pequeña variación, el artículo 86 de la Constitución actual corresponde al texto del artículo 81 de la carta constitucional de 1857. Sin embargo, no está por demás señalar, que la correspondencia entre ambas disposiciones se vio brevemente interrumpida en el año de 1904. Efectivamente el 6 de mayo de 1904 se incluyó, junto a la figura de presidente, la figura de vicepresidente y se contempló que, en ambos supuestos, sería solamente la Cámara de Diputados (y no todo el Congreso como se establecía anteriormente y se restablecería más adelante) el órgano facultado para conocer de las respectivas renunciaciones: “Los cargos de presidente y vicepresidente de la República, sólo son renunciables por causa grave, que calificará la Cámara de Diputados, ante quien se presentará la renuncia”.

Como es bien sabido, aun antes de la promulgación de la Constitución de 1917, la figura de la vicepresidencia sería abrogada mediante un decreto presidencial el 29 de septiembre de 1916. El entonces presidente, Venustiano Carranza, justificaría la decisión argumentando que la vicepresidencia no se había “acomodado al genio y tradiciones”<sup>8</sup> de los mexicanos, por ser la “fuente original de imposiciones, intrigas, discordias, ambiciones o emulaciones inconvenientes, o pretexto y ocasión de traiciones, cuartelazos y golpes de estado”.<sup>9</sup> El razonamiento de Carranza es pertinente en nuestras reflexiones porque estaba directamente relacionado con el papel del vicepresidente cuando faltaba el presidente de la República (supuesto que, como sabemos, puede materializarse mediante la figura de la renuncia “forzada” como fue en el caso del presidente Madero). Con palabras de Carranza: la vicepresidencia había sido tan funesta que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República<sup>10</sup> [porque nos

<sup>8</sup>Cfr. José Manuel Villalpando, *La silla vacía ¿Qué pasaría si el presidente faltara?*, México, Planeta, 2004, p. 90.

<sup>9</sup>*Idem*.

<sup>10</sup>*Ibidem*, p. 91.

tocó] la suerte de que la designación de vicepresidente recayera en hombres faltos de escrúpulos, aunque sobrados de ambición.<sup>11</sup>

Más allá de la veracidad o falsedad del juicio histórico de Carranza lo cierto es que la figura de la vicepresidencia desaparecería del texto constitucional hasta nuestros días.

## Recuento histórico de la renuncia presidencial

El primer gran triunfo del movimiento revolucionario en nuestro país se corona con una renuncia: la del general Díaz. Después de más de 30 años de ejercicio casi ininterrumpido del poder,<sup>12</sup> Porfirio Díaz abandona su cargo el 25 de mayo de 1911. Las causas de esta decisión son varias: su avanzada edad y problemas de salud que empeoraban día a día; la presión de la comunidad internacional que esperaba la alternancia después de los comentarios expresados por el propio Díaz en su histórica entrevista con el periodista norteamericano Creelman; la opinión de sus consejeros quienes veían en el panorama nacional pocas esperanzas para la estabilidad de su gobierno y sobre todo, la victoria inminente del movimiento revolucionario.<sup>13</sup>

Recordemos que en el momento histórico en el que tuvo lugar la renuncia de Díaz aún estaba vigente la Constitución de 1857 con la adición que se había hecho a la Constitución en 1904 y que hemos comentado. De hecho, el general Díaz primero solicitó la renuncia de quien fuera entonces su vicepresidente, Ramón Corral y después renunció él mismo. De esta forma, inmediatamente, tal como lo preveía el mecanismo de sustitución presidencial vigente en ese momento, la silla presidencial correspondería al secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra. Efectivamente, el artículo 81 de la Constitución entonces vigente indicaba lo siguiente:

*Parte conducente.* Si al comenzar un periodo constitucional no se presentaren el presidente ni el vicepresidente electos, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1 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 ocurriera la falta absoluta de ambos funcionarios.

Como es bien sabido, León de la Barra convocó inmediatamente a las elecciones que, después de una breve campaña que tenía como principal proclama la no reelección, ganó Francisco I. Madero. No aportamos mayor información para los lectores al recor-

<sup>11</sup>*Idem.*

<sup>12</sup>Si descontamos el periodo de 1880 a 1884 en el que ocupó la silla su compadre Manuel González.

<sup>13</sup>*Cfr.* Villalpando, *op. cit.*, p. 84.

darles que el presidente Madero y su vicepresidente José María Pino Suárez gobernaron en una época de inestabilidad política y social en muchos sentidos sin precedentes. Su breve cargo estuvo lleno de revueltas internas y reclamos de todos los grupos sociales insatisfechos con el estado de las cosas al final de la dictadura de Díaz. Hacer frente a las elevadas expectativas del pueblo mexicano que exigía igualdad y bienestar económico de la noche a la mañana resultaba imposible. El descontento alcanzó su punto máximo en la llamada “decena trágica” con la que terminaría el primer experimento democrático del México moderno. El 9 de febrero de 1913, un ejército rebelde encabezado por Victoriano Huerta tomó prisioneros a Madero y a Pino Suárez en las instalaciones del Palacio Nacional y, antes de asesinarlos, los obligó mediante amenazas, mentiras y chantajes a renunciar a sus cargos. El general Huerta quería hacerse con la presidencia pero, consciente de la volatilidad política que imperaba en la época, quería lograrlo en una manera, al menos formalmente, *jurídica*. Es decir, respetando el procedimiento establecido por el artículo 81 constitucional entonces vigente. El texto de la renuncia de Madero y Pino Suárez transmite la coacción de la que fueron objeto: la falta de convicción que abraza al documento y su sincretismo irreflexivo engrosaran las páginas de la historia oscura de México:

Ciudadanos Secretarios de la Honorable Cámara de Diputados:<sup>14</sup> En vista de los acontecimientos que han desarrollado de ayer acá en la nación, y para mayor tranquilidad de ella, hacemos formal renuncia de nuestros cargos de presidente y vicepresidente, respectivamente, para los que fuimos elegidos. Protestamos lo necesario. México, 19 de febrero de 1913. —Francisco I. Madero. José María Pino Suárez.<sup>15</sup>

Como quedaría de manifiesto en los comentarios de los constituyentes de 1917, José Rivera y Machorro Narváez, a los que ya hemos hecho referencia, la Cámara de Diputados también se vio afectada por la presión huertista y terminó aceptando la (doble) renuncia. En el dictamen correspondiente consta que “las razones alegadas por los altos funcionarios mencionados son dignas de tomarse en consideración por la gravedad e importancia que revisten, supuesta la situación política que las determina”. ¿Cuáles eran esas razones de gravedad e importancia? ¿Cuál era la “situación política” concreta que las determinaba? Son interrogantes que no encuentran una respuesta satisfactoria en la deliberación parlamentaria del momento.

Todo queda en abstracciones y en rodeos que parecen eludir un hecho cierto: los mecanismos constitucionales habían sido desnaturalizados para servir a los intereses de quien detentaba el poder de la fuerza física, de la coacción ilegítima pero efectiva. De hecho, una vez consumada la aceptación de la viciada renuncia, operó la sustitución presidencial que terminaría concediéndole la silla presidencial al golpista Huerta: primero asumió el poder el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Pedro Lascuráin y, tan sólo 45 minutos después, previa renuncia del mencionado, Huerta (que

<sup>14</sup>Conviene advertir que, a partir de la reforma constitucional de 1904, la renuncia era presentada solamente ante la Cámara de Diputados y no ante todo el Congreso.

<sup>15</sup>Andrade Sánchez, *op. cit.*, p. 319.

había sido nombrado secretario de Gobernación en el único acto de gobierno de Lascuráin) asumiría la presidencia. El nuevo presidente había consumado un golpe de estado con la Constitución en la mano y las vidas de Madero y Pino Suárez en la conciencia. Todo esto en un solo día: el 19 de febrero de 1913. Tiempo después, el 15 de julio de 1914, el propio Huerta y su vicepresidente, Aureliano Blanquet, también tendrían que renunciar y abandonarían el país. En su caso, la “gravedad de las causas” era más que justificada.

Una vez derogada la figura de la vicepresidencia, como sabemos, el precepto vigente hasta nuestros días retoma la fórmula original de su antecesor de 1857 y exige que la renuncia se presente ante el Congreso de la Unión a fin de que éste la autorice. El otro único caso histórico de una renuncia presidencial tendría lugar al amparo de esta disposición. En el contexto del maximato iniciado por el presidente Plutarco Elías Calles, tuvo lugar la renuncia de su sucesor Pascual Ortiz Rubio. La mayoría de los historiadores coinciden en que dicha renuncia fue motivada por la oposición de diversos sectores del partido en el gobierno quienes, liderados por el expresidente Calles, no estaban conformes con la actuación ni con la figura de Ortiz Rubio. En estas circunstancias, apenas empezado el segundo año de su mandato, el presidente Ortiz Rubio presentó su renuncia el 3 de septiembre de 1932. El Congreso sesionó inmediatamente, al día siguiente y decidió sin mayores resistencias aceptar la renuncia presidencial por considerar que “la falta de unidad de acción en el Gobierno, debido a la carencia de comprensión entre los órganos representativos de las fuerzas políticas del país, y la Presidencia a su cargo” eran una causa lo suficientemente grave como para justificarla. Es indudable que, de nueva cuenta, el Congreso actuó siguiendo presiones políticas pero, en este caso, no tenían los cañones huertistas en la espalda. Detrás de la renuncia de Ortiz Rubio estaban los intereses del Partido Nacional Revolucionario y de su fundador y, aunque no dejó de forzarse el sentido de la norma constitucional, tuvo lugar cuando la política comenzaba a institucionalizarse.

### La figura en el derecho comparado

A diferencia de lo que sucede en otros países con sistemas presidenciales, en la Constitución mexicana, la figura de la renuncia presidencial se encuentra reconocida en una disposición particular del texto constitucional. La mayor parte de los países con sistemas políticos similares al nuestro, aun aquellos con mayor afinidad jurídica o histórica con México, únicamente incluyen el supuesto de la renuncia dentro del catálogo de causales para la cesación o vacancia del Ejecutivo que, en nuestro caso, se encuentran contempladas (junto con las normas relativas a la sustitución correspondiente) en los artículos 84 y 85 de la Constitución. De hecho, existen países que ni siquiera hacen mención a la renuncia o que la homologan a la falta absoluta del presidente. Encontramos entonces una primera distinción: las Constituciones que hacen mención a la renuncia presidencial y las que no lo hacen. En el primer supuesto destacan la Constitución estadounidense y las de Ecuador, El Salvador y Perú en Latinoamérica. A

continuación se transcriben los textos de las constituciones antes referidas en su parte conducente:

### *Estados Unidos de Norteamérica*

#### Artículo II.

##### Primera Sección

5. 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, éste 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 qué funcionario fungirá como presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un presidente.

### *Ecuador*

Artículo 167. El presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

1. Por terminación del periodo para el cual fue elegido.
2. Por muerte.
3. *Por renuncia aceptada por el Congreso Nacional.*
4. Por incapacidad física o mental que le impida ejercer el cargo, legalmente comprobada y declarada por el Congreso Nacional.
5. Por destitución, previo enjuiciamiento político.
6. Por abandono del cargo, declarado por el Congreso Nacional.

### *El Salvador*

Artículo 155. En defecto del presidente de la República, por muerte, *renuncia*, remoción u otra causa, lo sustituirá el Vicepresidente; a falta de éste, uno de los Designados por el orden de su nominación, y si todos estos faltaren por cualquier causa legal, la Asamblea designará la persona que habrá de sustituirlo.

### *Perú*

Artículo 113. La Presidencia de la República vaca por:

1. La muerte del presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.
3. *Aceptación de su renuncia por el Congreso.*
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado.
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.

Con vista a los anteriores ejemplos podemos configurar una segunda distinción: las constituciones que prevén el elemento de la aceptación por parte del Poder Legislativo y las que no lo prevén. En nuestros ejemplos, únicamente las constituciones de Ecuador y Perú establecen el binomio Ejecutivo-Legislativo para que opere la renuncia; la Constitución de El Salvador, en cambio, identifica la renuncia con la falta absoluta del presidente y por tanto no exige la aceptación del Congreso. Por su parte, la Cons-

titudin de los Estados Unidos utiliza un mecanismo diferente para solucionar el problema de la renuncia y la consecuente sustitucin presidencial: el de la remisin a la ley. Como podemos observar, nuestra Constitucin es la nica en estos ejemplos que no solamente contempla expresamente la figura de la renuncia presidencial, sino que la regula en un artculo especfico y establece la necesidad de justificar, mediante la acreditacin de una causa grave, dicha accin ante el Poder Legislativo.

Mencion aparte merecen los casos de los pasajes que cuentan con sistemas de gobierno parlamentarios. Como es natural, en la mayoria de esos casos, las constituciones respectivas no hacen mencin alguna al supuesto de la renuncia del titular del Poder Ejecutivo ya que, como sabemos, dicho funcionario no cuenta con una legitimidad electoral directa. Sin embargo, en algunos casos, como en el de la Constitucin espaola de 1978, se contempla que la renuncia del presidente (jefe de gobierno) conlleva al cese del gobierno en turno, lo que implica la dimisin de todo el "gabinete". El artculo correspondiente de la Constitucin espaola es el siguiente:

### *Espaa*

#### Artculo 101.

1. El Gobierno cesa tras la celebracin de elecciones generales, en los casos de prdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitucin, o por *dimisin* o fallecimiento de su presidente.
2. El Gobierno cesante continuar en funciones hasta la toma de posesin del nuevo Gobierno.

## Una reflexin final

Es indiscutible que la figura de la renuncia presidencial tiene un significado especial en los sistemas presidenciales. En estos casos, la persona que detenta la titularidad del Poder Ejecutivo, adem de contar con una legitimidad democrtica directa, detenta simultneamente la jefatura de gobierno y la jefatura del Estado. Por lo mismo, las constituciones correspondientes deben prever las reglas relacionadas con las diferentes causales que pueden dar lugar a una vacante (temporal o definitiva) del cargo y, sobre todo, las disposiciones relativas al pronto reemplazo del presidente faltante. En este tenor de ideas, el supuesto de la renuncia del titular del Poder Ejecutivo tiene un significado especial porque, dada la importancia de la investidura en cuestin, el sistema poltico en su conjunto debe protegerse contra acciones irresponsables o voluntaristas por parte de algun presidente en turno que, a partir de una decisin personal e injustificada, pudiera llegar a poner en riesgo la gobernabilidad del pas y la estabilidad de las instituciones polticas en su conjunto. La Constitucin mexicana establece dos salvaguardas para esta eventualidad: *a*) la necesidad de justificar la renuncia presidencial (demostrando la existencia de una "causa grave" que la motive), y *b*) que se presente la renuncia ante el Congreso de la Unin. Sin embargo, no son claras las reglas relacionadas con el quorum y la votacin parlamentaria necesarias para aceptar o rechazar la renuncia presidencial. Dada la importancia del tema, al igual que sucede con las reglas

relacionadas con los mecanismos para una eventual sustitución del titular del Ejecutivo motivada por esta u otras causas (arts. 84 y 85 constitucionales), sería deseable una reforma constitucional que brinde plena certeza a los mexicanos.

## Bibliografía

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “Comentario al artículo 86 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2004.
- Base de Datos Políticos de las Américas (1998). Cesación Presidencial. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, disponible en <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Ejecutivo/Presidencia/cesacion.html>, 13 de mayo de 2005.
- CARPIZO, Jorge y Miguel Carbonell, *Derecho constitucional*, México, UNAM/Porrúa, 2003.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2004.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo IX, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados-LVIII Legislatura, 2003.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, UNAM/Porrúa, 2001.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Comentario al artículo 86 constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo IX, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados-LVIII Legislatura, 2003.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/>, 13 de mayo, 2005.
- VALLADÉS, Diego, *La sustitución presidencial en México y en derecho comparado*, documento de trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, enero de 2004.
- VILLALPANDO, José Manuel, *La silla vacía ¿Qué pasaría si el presidente faltara?*, México, Planeta, 2004.

## Artículo 86

### Trayectoria constitucional

86 Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.