

LA SUCESIÓN EN LA PRESIDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS: EVOLUCIÓN HISTÓRICA, NORMATIVA Y APLICACIÓN PRÁCTICA

THE SUCCESSION OF THE UNITED STATES PRESIDENCY: HISTORIC EVOLUTION, REGULATIONS AND PRACTICAL APPLICATION

Fruela RÍO SANTOS

Doctorando en Derecho Constitucional

Universidad Rey Juan Carlos

<https://orcid.org/0000-0002-2928-070X>

Fecha de recepción del artículo: febrero 2019

Fecha de aceptación y versión final: octubre 2019

RESUMEN

La sucesión en la presidencia de los Estados Unidos ha sufrido una evolución significativa desde sus comienzos, con la primera redacción de la Constitución, hasta la última reforma introducida por la XXVª enmienda, por entender que su contenido no era claro y daba lugar a diferentes interpretaciones, marcando un punto de inflexión en el constitucionalismo moderno. A pesar de las nuevas redacciones y las tendencias políticas de las fuerzas gobernantes, se reconoce implícitamente el principio de continuidad presidencial, en relación con el principio de continuidad del partido político que ha ganado las elecciones y gobierna los Estados Unidos, para dotar de seguridad jurídica al pueblo americano y a las instituciones democráticas. Se puede afirmar que el principio democrático junto con la legitimidad constitucional, rigen el orden sucesorio presidencial.

Palabras clave: sucesión, presidente, Estados Unidos, precedentes históricos, sucesor designado.

ABSTRACT

The succession of the United States presidency has undergone a significant evolution since its beginning with the first drafting of the Constitution, all the way up to the last reform introduced with the XXVth amendment, on

the understanding that its content was not clear, giving rise to different interpretations whilst simultaneously marking a turning point in modern constitutionalism; Despite these new redactions and political tendencies of governing forces, the principle of presidential continuity is implicitly recognized in relation to the principle of continuity of political parties which have won elections and govern the United States in order to provide legal security to the American demographic and democratic institutions. It is clear that democratic principle combined with constitutional legitimacy govern the presidential order of succession.

Keywords: succession, President, United States, historical precedents, designated successor.

SUMARIO: I. LA CONSTITUCIÓN COMO FUENTE DE LA SUCESIÓN DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS. II. LA PRESIDENTIAL SUCCESSION ACT DE 1792. III. *LA PRESIDENTIAL SUCCESSION ACT* DE 1886. IV. LA PRESIDENTIAL SUCCESSION ACT DE 1947. V. LA XXV^a ENMIENDA. VI. LA NORMATIVA DEL CÓDIGO DE LOS ESTADOS UNIDOS. VII. LOS PRECEDENTES HISTÓRICOS. VIII. LA DUDOSA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LINEA SUCESORIA DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS. IX. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. APENDICES CON LOS TEXTOS ORIGINALES DE LAS *SUCCESSION ACT* Y LA XXV^a ENMIENDA.

I. LA CONSTITUCIÓN COMO FUENTE DE LA SUCESIÓN DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS

Dispone la Constitución de los Estados Unidos (Brady, 2007: 7), en su artículo II de la Sección 1^a, Cláusula 6^a que *In Case of the Removal of the President from Office, or of his Death, Resignation, or Inability to discharge the Powers and Duties of the said Office, the Same shall devolve on the Vice President, and the Congress may by Law provide for the Case of Removal, Death, Resignation or Inability, both of the President and Vice President, declaring what Officer shall then act as President, and such Officer shall act accordingly, until the Disability be removed, or a President shall be elected*¹. El artículo habilita al Congreso de los Estados Unidos para que pueda regular, por medio de Ley (*Act*), la sucesión del presidente y del vicepresidente de los Estados Unidos cuando estén afectados a un procedimiento de *impeachment*, revocación, fallecimiento o incapacidad para ejercer sus funciones constitucionales. Se puede afirmar que los redactores de la Constitución consideraron que la sucesión presidencial era una cuestión jurídico-constitucional de especial trascendencia que garantizaba estabilidad política y social, además de dotar de seguridad jurídica al pueblo americano.

La sucesión en la presidencia de los Estados Unidos marcó un punto de inflexión en lo que será el constitucionalismo moderno², en el que apoyándose en la tradición histórica-constitucional de los regímenes monárquicos, permitió transponer la esencia de la sucesión real a la presidencial. No faltan autores (Montesquieu, 2007) que

¹ Reformado por la enmienda XXV^a, ratificada en el año 1967 como consecuencia del asesinato del presidente J.F. Kennedy el 22 de noviembre de 1963.

² Un ejemplo lo encontramos en el art. 7 de la Constitución Francesa: “... En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d’empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l’exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d’exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

En cas de vacance ou lorsque l’empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l’élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l’ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l’empêchement”.

ven el origen en la facultad que se confiere al zar para poder elegir a sus sucesores, un ejemplo lo encontramos en la Ley Fundamental de Rusia de 23 de abril de 1906, arts. 25 a 39 (Szeftel, 1976), y retrayéndonos a los orígenes del mundo latino en la elección de los sucesores de Rómulo que fueron Numa Pompilio y Tulio Hostilio.

II. LA *PRESIDENTIAL SUCCESSION ACT* DE 1792

Como se ha expuesto, los padres de la Constitución delegaron la responsabilidad en el Congreso de los Estados Unidos para que dictara una disposición legislativa que regulase la sucesión del presidente de los Estados Unidos y del vicepresidente, considerando el alto índice de fallecimientos del siglo XVIII.

El art. II, Sección 1^a, Cláusula 6^a, se complementó en el Primer Congreso de la Cámara de los Representantes del mes de diciembre de 1790 (Feerick, et al., 1965: 57). A lo largo de las sesiones se propusieron diferentes cargos para suceder en el escenario de doble vacante, siendo las alternativas cuatro: el presidente *pro tempore* del Senado, el presidente de la Cámara de los Representantes, el secretario de estado y el presidente del Tribunal Supremo. El orden era el citado, si bien algunos miembros de la Cámara manifestaron que el presidente del Tribunal Supremo no debería acceder al cargo en defecto de los anteriores, por entender que debía tratarse de una persona elegida democráticamente y para garantizar el sistema de la separación de poderes (Feerick, et al., 1965: 57-62). En lo relativo al secretario de estado, los problemas estaban en la persona que desempeñaba ese cargo y no en la institución, al ser ocupado por Thomas Jefferson³, quien fundaría, años después, el partido Demócrata-republicano⁴ (Selfa, 2008: 41). Entonces, ¿cuál era el problema en asignar el cargo de secretario de estado en la línea sucesoria? como había expuesto, el problema no era el cargo, sino la persona que podría desempeñar la presidencia, así como el auge y la influencia social que estaba

³ Ocupando el cargo de secretario de estado bajo la presidencia de George Washington, durante los años 1790 a 1793.

⁴ Creado en 1792 y finaliza en el año 1824.

adquiriendo⁵. En último lugar, los cargos del presidente *pro tempore* del Senado y del presidente de la Cámara de los Representantes también fueron cuestionados, porque ¿qué sucedería si uno de los presidentes recibía el cargo de presidente de los Estados Unidos? ¿perdería su derecho a ser senador o miembro de la Cámara de los Representantes o podría ejercer ambos cargos de forma simultánea? El problema subyace porque visualizaban a un presidente de los Estados Unidos ejerciendo de forma simultánea como presidente *pro tempore* del Senado o en su defecto al presidente de la Cámara de los Representantes, cargos que podría delegar en otro senador o miembro de la Cámara, evitando las controversias planteadas.

Con carácter previo al siguiente párrafo, y en lo que afecta a la materia histórico-política, debemos preguntarnos si hubo un debate sobre el orden sucesorio o si por el contrario, se aceptó la propuesta inicial. La primera sesión fue seguida de una segunda, al no alcanzar acuerdos. El treinta de noviembre de 1791 el Senado formuló una propuesta para el caso de doble vacante, que debería ser cubierta por el presidente *pro tempore* del Senado y en su defecto por el presidente de la Cámara de los Representantes. La propuesta fue rechazada por la Cámara de los Representantes, así como por algunos de los padres de la Constitución que entendían que la propuesta desnaturalizaba la idea originaria, y para ello proponían que el sucesor, en el escenario de doble vacante, lo asumiera el secretario de estado. El Senado rechazó la propuesta de los representantes y no quedó más remedio, para salir de la espiral política que podría originarse, que la cesión de los representantes a la idea inicial del Senado, resultó que en la doble vacante el presidente *pro tempore* del Senado ocupase el primer orden sucesorio y en su defecto, el presidente de la Cámara de los Representantes.

De este modo se promulgó, en sesión conjunta del Congreso y del Senado, la *Presidential Succession Act* de 1792 en el Segundo Congreso de 20 de febrero de 1792 pero convirtiéndose en *Act* el 1

⁵ Thomas Jefferson sirvió como vicepresidente de los Estados Unidos durante los años 1797 a 1801, y desde ese año hasta 1809, durante dos mandatos consecutivos, presidente de los Estados Unidos, el tercero en el orden.

de marzo de 1792, después de un año de intentos fallidos⁶ para poder garantizar la estabilidad y el vacío presidencial que había surgido tras la aprobación del Texto Constitucional. De las tres versiones existentes, las cuales fueron debatidas en el Comité del Congreso, creado a su efecto, se adoptó que la sucesión la llevase a término el presidente *pro tempore* del Senado y en su defecto el presidente de la Cámara de los Representantes, cuando el presidente de los Estados Unidos esté afectado a un procedimiento de *impeachment*, revocación, fallecimiento o incapacidad para ejercer sus funciones constitucionales⁷, y cuando el vicepresidente no pueda sucederle por las mismas causas, pero de sucederle lo hará por el tiempo que reste de mandato presidencial. En definitiva, la sucesión se realizará en primer lugar por el vicepresidente de los Estados Unidos, cuando exista una doble vacante, del presidente y del vicepresidente, corresponderá al presidente *pro tempore* del Senado y en defecto del mismo al presidente de la Cámara de los Representantes⁸.

La sucesión por el presidente *pro tempore* del Senado y en su defecto por el presidente de la Cámara de los Representantes, solo tendrá lugar de forma temporal, porque la disposición legislativa contiene un procedimiento para ocupar la vacante (Amar, et al., 1999: 375), salvo que la sucesión tenga lugar durante el último año de su mandato, situación en la que ocupará el cargo hasta su cese. Corresponde al secretario de estado, notificar de forma inmediata a todos y cada uno de los gobernadores de los diferentes estados federales, así como mínimo en un periódico del lugar, que la presidencia y la vicepresidencia han quedado vacantes y que se acordará de forma

⁶ Las posibles soluciones que se habían barajado durante el año 1792 fueron tres, la primera de ellas proponía que el presidente de los Estados Unidos fuese sustituido por el secretario de estado, la segunda permitía que el presidente *pro tempore* del Senado ejercitase dichas funciones de forma transitoria, y la tercera vía se refería a que el cargo lo asumiese el presidente del Tribunal Supremo o bien el presidente de la Cámara de los Representantes (*House of Representatives*).

⁷ "In case of removal, death, resignation or disability both of the President and the Vice-President of the United States, the President of the Senate *pro tempore*, and in case there shall be no President of the Senate, then the speaker of the House of Representatives for the time being shall act as President of the United States, until the disability be removed or a President shall be elected".

⁸ Se puede confirmar el orden sucesorio en la sección 9ª de la *Presidential Succession Act* de 1792.

transitoria la sucesión en los términos previstos en la sección 9ª. Acto seguido deberán convocarse elecciones a la presidencia de los Estados Unidos, en todos los estados federales, dentro de los treinta y cuatro días anteriores al primer miércoles de diciembre, siempre que entre la notificación del secretario de estado y ese día exista un margen de dos o más meses.

La peculiaridad de la disposición es que con cierta frecuencia la persona que sustituye no es miembro del mismo partido político (Willoughby, 1910: 1142), dando lugar a discrepancias internas, las cuales generarán reformas a lo largo del siglo XIX.

En ambos supuestos sucesorios, los candidatos deben cumplir con los requisitos exigidos por la Constitución para ser presidente de los Estados Unidos, es decir, la edad, la fijación de la residencia y haber nacido en los Estados Unidos, y lo harán por el menor tiempo posible⁹, sin que la sociedad tenga que esperar a la culminación de los cuatro años de mandato presidencial, ello implica la necesidad de la convocatoria de nuevas elecciones presidenciales o la llamada elección especial presidencial¹⁰.

III. LA *PRESIDENTIAL SUCCESSION ACT* DE 1886

La normativa de 1792 no resultó implementada satisfactoriamente, motivo por el cual se aprobó la *Presidential Succession Act* de 1886 (Willoughby, 1910: 1144 y 1145), con la finalidad de evitar los largos períodos en los que la presidencia y la vicepresidencia estuvieron vacantes, así como la doble vacante. Otro de los objetivos de la *Act* de 1886 fue dotar de una mayor seguridad institucional la sucesión presidencial (Amar, et al., 1999: 386; Brown, et al., 1987: 1419-1420), situación que se reafirmó con el fallecimiento del presidente J. A. Garfield en el año 1881 y del vicepresidente Thomas A. Hendricks cuatro años más tarde.

El problemá surgió cuando el sucesor del presidente, Chester A. Arthur, accedió a la presidencia de los Estados Unidos y se encontró un gobierno sin la figura del vicepresidente ni de un presidente *pro*

⁹ Confirmar el art. II de la Constitución cuando manifiesta “until... a President shall be elected”.

¹⁰ *The Debates in the Several State Conventions...*: 487-488.

tempore del Senado ni tampoco la del presidente de la Cámara de los Representantes (Feerick, et al., 1965: 140-146), también denominado como el escenario de la triple vacante¹¹, no contemplado en la *Act* del año 1792, el cual debía ser resuelto con premura por el bien de los ciudadanos estadounidenses.

Antes de adoptarse la *Act* de 1886 es de obligado cumplimiento citar la propuesta del senador de Massachusetts, George Friebe Hoar también conocido como el senador Hoar o George Hoar así como a su compañero Augustus Garland. La propuesta fue presentada por primera vez en el año 1882, aprobada por el Senado un año después, y ese mismo año (el de la aprobación por el Senado) se rechazó por la Cámara de los Representantes, viendo fracasado su intento de dar una respuesta, congruente y eficaz sobre el problema planteado en el párrafo anterior (Ronan, 2015: 23 y ss.). La propuesta consistía en evitar que la sucesión tuviese lugar a favor de los oficiales del Congreso de los Estados Unidos y hacerlo en favor de los miembros del gobierno pero, ¿cuáles fueron los motivos por los que justificó esa medida? En primer lugar, el cargo del presidente de los Estados Unidos no coincidía con el mandato del presidente *pro tempore* del Senado ni tampoco con el del presidente de la Cámara de los Representantes, situación que podría originar dudas sobre el tiempo del mandato. Además, y como segunda cuestión, consideró que no era adecuado que el presidente *pro tempore* del Senado fuese sucesor directo, en defecto del vicepresidente y del secretario de estado, porque deberían agotarse los cargos intermedios del gobierno (Byrd, 1988: 335-336).

A pesar de mantener una continuidad sobre los motivos de sucesión, el cambio sustancial respecto de la normativa de 1792 se centra en que a través de la *Presidential Succession Act* de 1886¹² se regulan la doble vacante y los supuestos escalonados de sucesores,

¹¹ Por regla general, se utiliza la expresión *doble vacante* cuando tiene lugar en la figura del presidente y el vicepresidente de los Estados Unidos pero también cuando una vez se suple el cargo del presidente nace la vacante en un grado inferior (e.g. vicepresidente de los Estados Unidos, presidente *pro tempore* del Senado o presidente de la Cámara de los Representantes).

¹² Al resultar aprobada la segunda propuesta del senador George Hoar, esta vez en el año 1886, el 19 de enero.

resultando los siguientes¹³: i) el secretario del tesoro, ii) secretario de la guerra, iii) el fiscal general de los Estados Unidos, iv) el director general de servicios postales, v) el secretario de la marina y finalmente, vi) el secretario del interior. Los anteriores oficiales ejercerán sus funciones como presidente interino, y por tiempo limitado de mandato¹⁴, si tuvieran lugar las vacantes de presidente y de vicepresidente de los Estados Unidos. Para que las personas citadas puedan ejercer sus derechos temporales –como presidente, así como la asunción de responsabilidad en sus actuaciones presidenciales– será necesario que el Congreso de los Estados Unidos¹⁵ se hubiese reunido a tal efecto, y de no estarlo se deberá convocar su reunión en los veinte días siguientes al hecho causante, en ambos casos se realizará por medio de sesión extraordinaria que vendrá a ratificar la sucesión del presidente de los Estados Unidos.

Nos tenemos que preguntar si el presidente interino, como miembro también del gobierno, puede ejercer ambas funciones simultáneamente hasta la toma de la posesión o si bien debe renunciar al puesto de gobierno para centrarse en exclusividad de funciones en el cargo electo. Lo cierto es que sobre esta cuestión también se pronunciaron en el momento del debate sobre la *Act* de 1886, llegándose a la conclusión de poder compatibilizar ambas funciones, a pesar de ser conscientes de las dificultades que conllevaba, hasta que no se tomase la posesión definitiva del cargo (Amar, et al., 1995: 119).

Casi cincuenta años después de la entrada en vigor de la *Act* de 1886, concretamente en el año 1933, se aprueba la XXª enmienda, mediante la cual se resuelve el problema del fallecimiento del presidente electo antes de la toma de posesión de su cargo. De suceder el fallecimiento en los términos expuestos, será el vicepresidente el que se convertirá de forma automáticamente, en presidente electo

¹³ En defecto del presidente de los Estados Unidos, por el vicepresidente de los Estados Unidos y en defecto de éste último, por el secretario de estado y con posterioridad por los seis oficiales del gobierno que se citan.

¹⁴ Hasta que se elimine la causa de discapacidad o bien hasta que tenga lugar la elección presidencial.

¹⁵ Dispone la sección segunda de la *Presidential Succession Act* de 1886 que resultará necesario que el Senado hubiese prestado el consentimiento previo al posible sucesor y que el mismo deberá cumplir con los requisitos previstos en la Constitución.

para su posterior ratificación ante el Congreso de los Estados Unidos (Neale, 2004: 3).

Se puede afirmar que la *Act* de 1886, junto con la reforma de la XXª enmienda, permitieron dotar de una mayor seguridad jurídica en la sucesión presidencial, evitando que resultase aplicable la *Act* de 1792 e introduciendo novedades significativas en el orden sucesorio. No obstante lo dispuesto, la duración del mandato del presidente interino se prolonga por todo el tiempo que lo habría ejercido el presidente saliente, en otras palabras se evita convocar nuevas elecciones y se alarga la duración del mandato al partido político que había resultado victorioso en las elecciones presidenciales vigentes en dicho momento, rompiéndose con la tradición introducida en la *Act* de 1792 (Hart, 1960: 258 y ss.; Cooley, 1898; Ward, 1900: 161-164). El problema surge con la posible ruptura del principio constitucional, cuando se afirma que el presidente entrante ejercerá sus funciones *until the Disability be removed, or a President shall be elected*, en similares términos se pronuncia la Constitución al no disponer que se tenga que convocar nuevas elecciones presidenciales para evitar la situación de temporalidad, no obstante, la normativa que lo desarrollaba en 1792 preveía la celebración de nuevos comicios, pero dicha facultad corresponde a la decisión del Congreso, en otros términos, es el Congreso el que decidirá si se deberán convocar elecciones presidenciales (Calabresi, 1995: 168). Basta recordar que, de celebrarse nuevas elecciones cesará en las funciones presidenciales la persona que ejerza el cargo a tenor de la *Act* de 1886, todo ello cuando tenga lugar la toma de posesión del nuevo presidente de los Estados Unidos electo.

IV. LA *PRESIDENTIAL SUCCESSION ACT* DE 1947

Durante el mandato del presidente Harry S. Truman tiene lugar la entrada en vigor de la *Presidential Succession Act* de 1947¹⁶, por entender que la *Act* de 1886 no podía dar respuesta a las nuevas

¹⁶ Quizás el cambio sea debido a la muerte de su predecesor, el presidente Franklin D. Roosevelt y de los cuatro mandatos ejercidos, siendo el único presidente de los Estados Unidos que vulneró la tradición implantada por George Washington y corregida posteriormente en la XXIIª enmienda, de la Constitución de los Estados Unidos, realizada en el año 1947.

necesidades presidenciales (Hamlin, 1905: 188)¹⁷. La consecuencia jurídica se encuentra en la siguiente frase *the office of the President should be filled by an elective officer (...)*, con la misma lo que se pretendía era evitar que el presidente pudiese designar a sus propios sucesores y que el cargo del presidente electo recayese sobre un miembro elegido democráticamente. Implicaba que el liderazgo se ejercería por el presidente de la Cámara o bien por el presidente *pro tempore* del Senado (Sindler, 1987: 331 y ss.).

Existió una recomendación del presidente Harry S. Truman, que nunca fue aprobada pero que no por ello debemos pasar por alto, consistía en la convocatoria de elecciones presidenciales si el cargo del presidente y del vicepresidente de los Estados Unidos quedasen vacantes y mediasen menos de tres meses para las elecciones parlamentarias. La causa era evitar la situación de inestabilidad política e institucional que traería la proclamación de las elecciones parlamentarias, porque el cargo de presidente de la Cámara y el del presidente *pro tempore* del Senado se podrían ver alterados al resultar otros nuevos candidatos (Albert, 2011 500-518).

El orden sucesorio del presidente y del vicepresidente se reformó dando lugar a un *tertium genus* de las *Acts* de 1792 y 1886, resultando ser el siguiente: en primer lugar se llamaría a la sucesión al presidente de la Cámara, en su defecto, al presidente *pro tempore* del Senado y posteriormente, en defecto de los dos anteriores, al resto del ejecutivo¹⁸ –como se aplicaba en la *Act* de 1886–. La novedad radica en este último extremo y que tanto el presidente de la Cámara como el presidente *pro tempore* del Senado, entran en el escenario de la sucesión inmediatamente detrás del vicepresidente del Gobierno pero

¹⁷ Con la *Act* de 1886 se dejó sin efecto al presidente de la Cámara y al presidente *pro tempore* del Senado de la línea sucesoria, a diferencia de la posición clásica de la *Act* de 1792.

¹⁸ El presidente Truman era partidario de que en la sucesión fuesen preferidos aquellos candidatos electos frente a los miembros del poder ejecutivo, que no gozaban de respaldo popular sino del presidente de los Estados Unidos. Los miembros del ejecutivo que entran a formar parte del orden sucesorio son, por orden, los siguientes: el secretario de Estado, el secretario del Tesoro, el secretario de la Guerra, el procurador General, el director general de Correos, el secretario de la Marina, el secretario del Interior, el secretario de Agricultura, el secretario de Comercio y finalmente, en último lugar, el secretario del Trabajo. Siendo los siete primeros los mismos que en la *Act* de 1886. Como veremos en el siguiente apartado, la lista fue ampliada a partir del año 1965.

con anterioridad al ejecutivo, y lo hacen porque no son designados directamente por el presidente, como sucede con los miembros del ejecutivo, sino que ambos cargos son oficiales electos, siendo nula la capacidad de decisión del presidente sobre los mismos.

Las novedades más significativas de la *Act* de 1947 son las siguientes (Albert, 2011: 516 y 617):

– Ambos cargos deben cumplir con los mismos requisitos¹⁹ que para ser presidente de los Estados Unidos y además, deben renunciar a su escaño parlamentario así como al puesto de presidente de la Cámara y al de presidente *pro tempore* del Senado, para evitar un supuesto de incompatibilidad de funciones y de duplicidad de cargos.

– En similares términos, los miembros del ejecutivo que asuman la dirección presidencial también deberán cesar en sus funciones directivas (Amar, et al., 1995: 120 y ss.).

Si comparamos la *Act* de 1792 con la *Act* de 1947 observamos que si bien es cierto que la línea electoral se prefiere a la ejecutiva, existe un giro respecto del orden inicial, en otras palabras, en la *Act* de 1792 gozaba de preferencia el presidente *pro tempore* del Senado frente al presidente de la Cámara, mientras que con la regulación de 1947 el orden se ve alterado radicalmente, dando preferencia al presidente de la Cámara frente al presidente *pro tempore* del Senado.

– La tercera novedad, los miembros del poder ejecutivo que hubiesen entrado a formar parte del orden sucesorio presidencial, deberán ceder su puesto a favor del compañero que goce de un escalafón superior en virtud de lo previsto en la *Act* de 1947. Con ello se pretende que el miembro que en su momento hubiese estado inhabilitado, o bien que no pudiese asumir el cargo, lo recuperará si dicha causa desaparece en un momento inmediatamente posterior (Neale, 2005).

– La retribución económica que perciban los sucesores presidenciales será la misma que percibía en su momento el presidente de los Estados Unidos (Albert, 2011: 497-576).

¹⁹ Recordemos que dos secretarios de estado no pudieron asumir el cargo presidencial por haber nacido en el extranjero, siendo el primero de ellos Henry Kissinger (nacido en la República Federal Alemana) en el mandato de Richard Nixon y Madeleine Albright (nacida en Checoslovaquia) durante el mandato de Bill Clinton.

En el año 1965 la lista inicial de los miembros del ejecutivo fue ampliada, añadiéndose a tres cargos más, eso sí, después del secretario de Trabajo. El listado se completó por el secretario de Salud, Educación y Bienestar, por el secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano y por el secretario de Transporte. En los años posteriores, en la década de los años setenta tuvieron lugar tres reformas²⁰, que afectaron al director general de Correos, puesto que quedó suprimido y se añadió, tras los tres nuevos puestos del año 1965, el de secretario de Energía. La última reforma de los setenta dejó sin efecto el cargo de secretario de Salud, Educación y Bienestar, pero incluyéndose en su puesto al secretario de Salud y servicios Humanos, mientras que se añadió otro puesto al listado ejecutivo, ocupando su último lugar el secretario de Educación.

En la década de los años ochenta tuvo lugar la penúltima reforma, que consistió en añadir al listado el puesto de secretario de Asuntos de los Veteranos de Guerra. La última reforma del listado entró en vigor en el año 2006, añadiendo al puesto decimoséptimo el cargo de secretario de Seguridad Nacional.

En este apartado se debe incluir la figura del *sucesor designado* por el presidente de los Estados Unidos cuando se reúnen en un mismo lugar el presidente, el vicepresidente, el presidente de la Cámara y el presidente *pro tempore* del Senado. ¿Cuál es la finalidad? La finalidad perseguida es que al encontrarse bajo un mismo lugar los cuatro cargos de la sucesión presidencial, se permita al presidente de los Estados Unidos, de forma discrecional, elegir al sucesor directo del ejecutivo, el cual no podrá permanecer en el mismo lugar, sino que lo hará en un lugar secreto y seguro que permita la sucesión. El origen se encuentra en la Guerra Fría y la posibilidad de ataque a los Estados Unidos del bloque comunista, aunque a día de hoy debe extenderse a otros peligros inminentes. El sucesor designado deberá cumplir con todos los requisitos para poder ejercer el cargo presidencial. El cargo no siempre es conocido por el pueblo, y si se desvela no se hará en el momento de la designación sino con fecha posterior o incluso una vez finalizada la legislatura presidencial, para evitar su conocimiento. En otras ocasiones, se puede intuir cuando en los actos presidenciales, que están presenciados por los miembros sucesores, falta un oficial del ejecutivo.

²⁰ Años 1970, 1977 y 1979.

V. LA XXV^a ENMIENDA

La XXV^a enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, se presentó el 6 de julio de 1965 en el LXXXIX^o Congreso y finalmente adoptada el 10 de febrero de 1967²¹, regulando la sucesión presidencial y las causas de su discapacidad²². El motivo de la redacción de la enmienda fue el asesinato del presidente de los Estados Unidos J. F. Kennedy, el 22 de noviembre de 1963, y las consecuencias constitucionales que se derivaron tras su sucesión²³, por entender que existían lagunas y problemas técnicos legales²⁴ que debían ser corregidos, no por medio de las *Succession Acts* sino a través de una reforma que afectase a la Constitución, porque sin ella los problemas volverían a resurgir.

La XXV^a enmienda fue precedida de la reforma que intentó valerse el senador Kenneth Keating, apoyada por la American Bar Association en el año 1960²⁵, para simplificar los escenarios de incapacidad temporal presidencial (Birch Evans, 1968: 350).

El objetivo de la enmienda era dar claridad al Texto Constitucional, en su art. II sección 1^a cláusula sexta, por entender que su contenido

²¹ Bajo el proyecto del senador Birch Evans y el congresista Emanuel Celler.

²² Su texto oficial puede consultarse en <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CO-NAN-1992/pdf/GPO-CONAN-1992-10-26.pdf> (acceso disponible el 4 de junio de 2019).

²³ Si bien es cierto que su sucesor, el presidente Lyndon B. Johnson, ejerció el mandato hasta comienzo del año 1969.

²⁴ Durante el mandato del presidente Lyndon B. Johnson, los posibles sucesores, siguiendo la *Succession Act* de 1947, eran John W. McCormack, presidente de la Cámara de los Representantes, que contaba con 71 años, y Carl T. Hayde, de 86 años y que ostentaba el cargo de presidente *pro tempore* del Senado. La edad de los sucesores ponía en tela de juicio si el cargo presidencial podría o no desarrollarse dentro de los parámetros exigidos, siendo la salud la pieza angular para el buen desarrollo de las funciones presidenciales, y por otro lado, la duda de la Guerra Fría que avivaba la posible situación de ingobernabilidad y sus consecuencias nucleares.

²⁵ "In case of the removal of the President from office or of his death or resignation, the said office shall devolve on the Vice President. In case of the inability of the President to discharge the powers and duties of the said office, the said powers and duties shall devolve on the Vice President, until the inability be removed. The Congress may by law provide for the case of removal, death, resignation or inability, both of the President and Vice President, declaring what officer shall then be President, or, in case of inability, act as President, and such officer shall be or act as President accordingly, until a President shall be elected or, in case of inability, until the inability shall be earlier removed. The commencement and termination of any inability shall be determined by such method as Congress shall by law provide".

era confuso y daba lugar a interpretaciones erróneas, en vez de dar seguridad generaba una confusión y ello se trasladaba a las diferentes *Succession Acts* que fueron promulgadas desde el siglo XVIII.

La enmienda está compuesta por cuatro secciones, entrando a estudiar cada una de ellas, se llagan a las siguientes conclusiones (Feerick, 2013: parte segunda, capítulo octavo):

– La sección primera señala *In case of the removal of the President from office or of his death or resignation, the Vice President shall become President*. La finalidad de la sección primera es dotar al vicepresidente de acceso directo al cargo de presidente, en los supuestos de destitución, muerte o renuncia, sin necesidad de que el mismo acceda bajo la modalidad de presidente en funciones, lo que implica una mayor seguridad, continuidad y asunción de funciones presidenciales. En relación con la duración del mandato, decir que con el acceso al cargo de forma directa mantiene la duración restante en lo que falta del mismo y asume, a su vez, la limitación introducida con la XXIIª enmienda (Neale, 2009; Peabody, et al., 1999: 565-635.)²⁶.

– La segunda sección señala *Whenever there is a vacancy in the office of the Vice President, the President shall nominate a Vice President who shall take office upon confirmation by a majority vote of both Houses of Congress*. Estamos ante una novedad en la Constitución porque la situación de vacante en la vicepresidencia no había sido tratada previamente, por entender que esta no podría originarse, no obstante su resultado fue trascendental porque en el procedimiento Watergate, que implicó al presidente Nixon, ante la renuncia del vicepresidente Spiro Agnew y se tuvo que nombrar a un vicepresidente sustituto, el cual resultó ser Gerald Ford que terminó accediendo a la presidencia de los Estados Unidos, designando a su vez a un vicepresidente que sería Nelson Rockefeller (Ernst, J.L., 2014: 80 y 81). Para que todo ello tenga lugar, dispone la segunda sección de la enmienda, que se necesitará que el vicepresidente cuente con la mayoría de los votos de las dos Cámaras del Congreso.

²⁶ La XXIIª Enmienda fue aprobada el 21 de marzo de 1947, fijando la limitación de mandatos en dos y concretando "(...) and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once". Para un mayor estudio de la XXIIª enmienda se recomienda acudir a las fuentes citadas.

– La tercera sección dispone “*Whenever the President transmits to the President pro tempore of the Senate and the Speaker of the House of Representatives his written declaration that he is unable to discharge the powers and duties of his office, and until he transmits to them a written declaration to the contrary, such powers and duties shall be discharged by the Vice President as Acting President*”. El presidente puede verse sometido a un procedimiento de intervención médica o a una causa de incapacidad para ejercer sus funciones de manera digna, pero no por ello deberá renunciar a su cargo de forma irrevocable sino que la misma tendrá una duración más o menos cierta en cuanto a su extensión temporal, siendo la finalidad de la sección así como el resultado práctico de la misma (McDermott, 2008: 201-205). A título de ejemplo cito los dos escenarios en los que se ha aplicado, el primero tuvo lugar durante el mandato del presidente Ronald Reagan cuando en el año 1985 tuvo que ser intervenido por medio de cirugía; el segundo, durante el mandato de George Bush en el año 2002 y como consecuencia de una colonoscopia. En ambos casos, el presidente tuvo que dirigir un escrito formal al presidente *pro tempore* del Senado y al presidente de la Cámara de los Representantes, manifestando los motivos por los cuales no podría ejercer su mandato y la duración estimada del impedimento presidencial, acto seguido el mandato presidencial se transmite de forma interina al vicepresidente, el cual quedará revocado de sus funciones cuando finalice la causa de incapacidad, debiéndose comunicar el cese de las funciones inmediatamente al presidente *pro tempore* del Senado y al presidente de la Cámara de los Representantes (Feerick, 2013: pp. 112-113).

– La cuarta y última sección de la XXV^a enmienda versa sobre *Whenever the Vice President and a majority of either the principal officers of the executive departments or of such other body as Congress may by law provide, transmit to the President pro tempore of the Senate and the Speaker of the House of Representatives their written declaration that the President is unable to discharge the powers and duties of his office, the Vice President shall immediately assume the powers and duties of the office as Acting President. Thereafter, when the President transmits to the President pro tempore of the Senate and the Speaker of the House of Representatives his written declaration*

that no inability exists, he shall resume the powers and duties of his office unless the Vice President and a majority of either the principal officers of the executive department or of such other body as Congress may by law provide, transmit within four days to the President pro tempore of the Senate and the Speaker of the House of Representatives their written declaration that the President is unable to discharge the powers and duties of his office. Thereupon Congress shall decide the issue, assembling within forty-eight hours for that purpose if not in session. If the Congress, within twenty-one days after receipt of the latter written declaration, or, if Congress is not in session, within twenty-one days after Congress is required to assemble, determines by two-thirds vote of both Houses that the President is unable to discharge the powers and duties of his office, the Vice President shall continue to discharge the same as Acting President; otherwise, the President shall resume the powers and duties of his office. La sección cuarta se aplica ante la negativa del presidente de llevar a término la sección tercera, es decir, cuando el presidente se encuentre en una situación de incapacidad para el buen ejercicio de sus funciones y se niegue o no pueda promover la incapacidad temporal (Furber, 1893: 179)²⁷. Podrá en este caso el vicepresidente, con el respaldo de la mayoría de los miembros de gobierno²⁸ o de cualquier otro órgano

²⁷ El posible origen de la sección cuarta de la XXV^a enmienda puede estar en la enfermedad que afectó al presidente de los Estados Unidos James Madison, y que le impidió ejercer el mandato constitucional durante tres semanas, debiendo asumir el cargo el vicepresidente Elbrige Gerry, el cual contaba a su vez con 68 años, generando dudas sobre la continuidad presidencial, primero sobre el presidente y su enfermedad y en segundo lugar por la longevidad del vicepresidente. Otros presidentes que se vieron afectados, con posterioridad a situaciones similares de incapacidad son los siguientes: el presidente William Henry Harrison y el vicepresidente John Tyler en 1841, el presidente Garfiel en 1881, el presidente Wilson en el año 1919, el presidente Eisenhower y el vicepresidente Richard M. Nixon en el año 1955, el presidente John F. Kennedy en el año 1963, el presidente Ronald Reagan y su intento de asesinato frustrado en 1981 y la cirugía de 1885 y el Presidente George W. Bush en 2002.

²⁸ Los departamentos ejecutivos del gobierno de los Estados Unidos se encuentran tipificados en el título 5 del *United States Code*, parte primera, capítulo primero apartado 101, siendo los siguientes: el departamento de Estado, el del Tesoro, de la Defensa, de la Justicia, del Interior, de la Agricultura, del Comercio, del Trabajo, de la Salud y los Servicios Humanos (sería preferible traducirlo por Servicios Sociales), de la Vivienda y del Desarrollo Urbano, del Transporte, de la Energía, de la Educación y de los Asuntos de los Veteranos de Guerra y el departamento de Seguridad Nacional.

que sea competente conforme al Congreso, dirigir un escrito motivado al presidente *pro tempore* del Senado (Davis, 2015)²⁹ y al presidente de la Cámara de los Representantes haciéndoles conocedores de la incapacidad del presidente, de admitirse, el cargo de la presidencia se ejercerá de forma interina por el vicepresidente asumiendo de forma inmediata la totalidad de los derechos y obligaciones presidenciales. Dicha situación no es indefinida, sino que puede suceder que la incapacidad desaparezca, siendo necesario que el presidente electo se dirija por escrito al presidente *pro tempore* del Senado y al presidente de la Cámara de los Representantes, haciéndoles conocedores de los motivos que sustenta, junto con la documental médica pertinente, acreditando la inexistencia de incapacidad o el cese de la patología que venía sufriendo, de estimarse, el vicepresidente cesará en sus derechos y obligaciones y lo hará restituyendo al presidente electo en los mismos términos que venía disfrutando de los poderes presidenciales, con la excepción prevista en la sección, que consiste en la oposición que pueda hacer valer el vicepresidente con el respaldo de los dos mayores miembros del gobierno o del órgano que lo sea competente por el Congreso de los Representantes. La oposición se dirigirá dentro de los cuatro días al presidente *pro tempore* del Senado y al presidente de la Cámara de los Representantes. Se convocará sesión en el Congreso, quien deberá reunirse en las cuarenta y ocho horas siguientes y resolver sobre la petición interesada por el vicepresidente, y solo cuando se obtenga el voto emitido por dos terceras partes (Owens, 1975: 107-119)³⁰, en ambas Cámaras, dentro de los veintiún días siguientes de la convocatoria, podrá accederse a la petición del vicepresidente, retomando el mismo el puesto presidencial con sus derechos y obligaciones, en caso contrario el presidente electo continuará en sus funciones (Abrams, 1994: 177)³¹, en los mismos términos que las venía disfrutando.

²⁹ Para un mayor estudio de la figura del presidente *pro tempore* del Senado.

³⁰ El quórum de dos terceras partes del Congreso es casi un dogma consagrado en la Constitución de los Estados Unidos para los asuntos de mayor relevancia presidencial, como por ejemplo el procedimiento de *impeachment*.

³¹ Mantengo la posición de Abrams, al considerar que el vicepresidente se mantiene en las funciones presidenciales, las cuales podrá seguir disfrutando o en el peor de los escenarios, las cederá a favor del Presidente electo después de la pronunciación de las dos Cámaras.

VI. LA NORMATIVA DEL CÓDIGO DE LOS ESTADOS UNIDOS

La normativa federal de los Estados Unidos se compila en un único cuerpo legislativo que se publica de forma oficial cada cierto tiempo³², que varía según la época y no sigue un patrón definido. La regulación de la sucesión del Presidente de los Estados Unidos comprende el título 3º, del presidente de los Estados Unidos, en su sección XIX^a, que lleva como rúbrica la vacante del puesto del presidente y del vicepresidente. La sección XIX^a ha sufrido una serie de enmiendas durante los años 1965, 1966, 1970, 1977, 1979, 1988 y 2006, todas ellas para sustituir o insertar nuevos oficiales al listado del texto.

El objetivo es fijar en un único texto la normativa legal vigente en la sucesión presidencial, con el fin de facilitar su acceso y estudio, ante la dificultad de textos y de enmiendas suscritas, pero manteniendo el contenido de las enmiendas, de la *Succession Act* vigente y de la Constitución.

VII. LOS PRECEDENTES HISTÓRICOS

Las *Presidential Succession Acts* se aplicaron en la sucesión del presidente de los Estados Unidos y en favor del vicepresidente en los siguientes casos (Feerick, J.D., 1980 y 2013; DiSalle, M.V., 1966):

– En el año 1841 siendo presidente de los Estados Unidos William Henry Harrison (del partido político Whig) al fallecer por causas naturales, sucediéndole el vicepresidente John Tyler.

– En el año 1850 siendo presidente de los Estados Unidos William Zachary Taylor (Whig) al fallecer por causas naturales, sucediéndole el vicepresidente Milliard Fillmore.

– En el año 1865 siendo presidente de los Estados Unidos Abraham Lincoln (del partido Republicano) tras ser asesinado, sucediéndole el vicepresidente Andrew Johnson.

– En el año 1881 siendo presidente de los Estados Unidos James A. Garfield (Republicano), sucediéndole el vicepresidente Chester A. Arthur.

³² Se puede acceder online en el siguiente enlace: <http://uscode.house.gov/codification/legislation.shtml>

– En el año 1901 siendo presidente de los Estados Unidos William McKinley (Republicano) al haber sido asesinado, sucediéndole el vicepresidente Theodore Roosevelt.

– En el año 1923 siendo presidente de los Estados Unidos Warren G. Harding (Whig) al haber fallecido por causas naturales, sucediéndole el vicepresidente Calvin Coolidge.

– En el año 1945 siendo presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt (Demócrata) al haber fallecido por causas naturales, sucediéndole el vicepresidente Harry S. Truman.

– En el año 1963 siendo presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy (Demócrata) al haber sido asesinado, sucediéndole el vicepresidente Lyndon B. Johnson.

– En el año 1974 siendo presidente de los Estados Unidos Richard M. Nixon (Republicano) al haber resignado de su cargo, sucediéndole el vicepresidente Gerald R. Ford.

De las nueve veces que se aplicaron, cuatro lo fueron por muertes naturales, otras cuatro por asesinatos y una por resignación. Además, cinco veces fue con presidentes de los Estados Unidos del partido Republicano, dos con el Demócrata y dos de los Whigs. En todas ellas, tanto el presidente como el vicepresidente lo fueron de sexo masculino.

Si los supuestos anteriormente descritos se refieren a la sucesión del presidente de los Estados Unidos por el vicepresidente, también existen situaciones en las que el vicepresidente tuvo que ser destituido, así debemos diferenciar entre los supuestos anteriores y los posteriores a la XXV^a enmienda.

Antes de la citada enmienda constitucional la vicepresidencia de los Estados Unidos quedó en dieciséis ocasiones vacante, de ellas la mitad tuvieron lugar cuando el vicepresidente asumió el cargo de presidente de los Estados Unidos, uno de ellos por renuncia de su cargo y siete por fallecimiento³³.

Estando en vigor la XXV^a enmienda, la sucesión del vicepresidente solo ha tenido lugar en dos momentos, el primero en el año 1973 siendo vicepresidente Spiro T. Agnew (Republicano), por el motivo

³³ Por renuncia fue John C. Calhoun y por fallecimiento George Clinton en 1812, Elbridge Gerry en 1814, William R. King en 1853, Henry Wilson en 1875, Thomas A. Hendricks en 1885, Garret A. Hobart en 1899 y James S. Sherman en 1912.

la resignación y sucedido por Gerald R. Ford, el segundo un año más tarde cuando el vicepresidente Gerald R. Ford (Republicano) accedió al cargo de la presidencia, sustituyéndose por Nelson A. Rockefeller.

VIII. LA DUDOSA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LINEA SUCESORIA DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS

Se trata de una cuestión que ha sido estudiada por un sector de la doctrina legal norteamericana (Amar, et al., 1995), por entender que no se ajusta a la interpretación de la letra de la Constitución (en los mismos términos el título 3º apartado XIXº del Código de los Estados Unidos), la designación del presidente de la Cámara de los Representantes y del presidente *pro tempore* del Senado –como primer y segundo en el orden del escalafón–, en defecto del presidente o vicepresidente de los Estados Unidos. Los autores consideran que tanto el presidente de la Cámara de los Representantes como el presidente *pro tempore* del Senado, no son cargos electos y no cumplen con el espíritu y finalidad del poder constituyente. En su redacción inicial se usó el término *officier's of the U.S.*, quedando reducido –tras su reforma– al de *officier's*, pero no por ello se ha desvinculado de la iniciativa y voluntad originaria, que era introducir a los oficiales o funcionarios, que sí cumplen dicha condición los miembros del poder ejecutivo. Argumentando a su favor lo dispuesto en el art. 6 –relativo al juramento–, cuando se refiere a senadores y miembros de la Cámara de los Representantes y otros oficiales del poder ejecutivo, como cargos totalmente diferentes.

A la citada conclusión me vengo a oponer por entender que tanto el presidente de la Cámara de los Representantes como el presidente *pro tempore* del Senado, son elegidos de forma democrática por sus respectivas Cámaras³⁴. Otro argumento a favor de la ausencia de inconstitucionalidad se produce con la entrada en vigor de la *Succession Act* de 1947, que restablece la incorporación en la línea sucesoria del presidente de la Cámara de los Representantes y del

³⁴ Artículo 1, sección IIª de la Constitución: “5: The House of Representatives shall choose their Speaker and other Officers...” y en similar expresión la sección IIIª, “The Senate shall chuse their other Officers, and also a President pro tempore, in the Absence of the Vice President, or when he shall exercise the Office of President of the United States”.

presidente *pro tempore* del Senado, los cuales gozan de preferencia frente a los miembros del gobierno, por entender que los primeros son cargos electos y los segundos cargos de libre designación.

IX. CONCLUSIONES

1) La sucesión en la presidencia de los Estados Unidos marcó un punto de inflexión en el constitucionalismo moderno, al sustentarse en la tradición histórica-constitucional de los regímenes monárquicos y zaristas, permitiendo transponer la esencia de la sucesión real y de los zares a la presidencial, a pesar de no ser una cuestión que se suscitó como necesaria en los trabajos preparatorios del constitucionalismo de los Estados Unidos.

2) La *Presidential Succession Act* de 1792 permitió garantizar la estabilidad y el vacío presidencial que había surgido tras la aprobación del Texto Constitucional, optando porque la sucesión se llevase a término por el senador *pro tempore* y en su defecto por medio del presidente de la Cámara de los Representantes, cuando el presidente de los Estados Unidos esté afectado a un procedimiento de *impeachment*, revocación, fallecimiento o incapacidad para ejercer sus funciones constitucionales y el vicepresidente no pueda sucederle por los mismos motivos, pero de sucederle lo hará por el tiempo que reste de mandato presidencial. En ambos supuestos de sucesión, los candidatos deben cumplir con los requisitos exigidos por la Constitución, la edad, residencia y haber nacido en los Estados Unidos.

3) La mejora de 1886 corrige las deficiencias legales de 1792 y de una manera detallada evita el supuesto de doble vacante presidencial introduciendo, por primera vez, un listado correlativo de oficiales que deberán asumir el cargo en defecto del vicepresidente. Otra de las novedades es la introducción para el presidente interino de un procedimiento en el que deberá participar expresamente el Congreso, convocándose una sesión extraordinaria y con carácter previo será necesario el visto bueno del Senado. Para el sucesor presidencial se mantiene el cumplimiento de los requisitos previstos en la Constitución. Con la XX^a enmienda se resuelve el problema del fallecimiento del presidente electo antes de la toma de posesión de su cargo, ante dicha circunstancia será el vicepresidente el que se

convertirá, automáticamente, en presidente electo para su posterior ratificación en el Congreso de los Estados Unidos.

4) El texto original de 1947 restablece la incorporación en la línea sucesoria del presidente de la Cámara de los Representantes y del presidente *pro tempore* del Senado, los cuales gozan de preferencia frente a los miembros del gobierno, por entender que los primeros son cargos electos y los segundos cargos de libre designación, en otras palabras, se modifica la Ley Sucesoria del Presidente para volver al *tertium genus* de las de 1792 y 1886.

5) La XXV^a enmienda de la Constitución de los Estados Unidos modifica el art. II, sección 1^a, cláusula sexta, por entender que su contenido no era claro y daba lugar a interpretaciones erróneas, que en vez de dar claridad generaban una confusión y ello se trasladaba a las diferentes *Succession Acts* que fueron promulgadas desde el siglo XVIII. Además, tuvo en cuenta la situación sufrida tras el asesinato de John F. Kennedy y los sucesores del nuevo presidente, Lyndon B. Johnson, quienes por razón de la edad, dificultarían la sucesión presidencial e incitarían, en mayor medida, el movimiento nuclear y la Guerra Fría. La citada enmienda debe conectarse con la limitación de mandatos de la XXII^a enmienda y a su vez con el nombramiento directo del vicepresidente como presidente, sin que exista un presidente en funciones, es decir, sin necesidad de convocar nuevas elecciones presidenciales. Dentro de la enmienda existen diferentes secciones, donde se regulan con detalle el contenido y su alcance, tratando la sucesión presidencial, el escenario de la vacante en la vicepresidencia, la declaración formal y el modo para su efectividad, la declaración que deberá realizar el vicepresidente y los miembros del gobierno.

Desde mi punto de vista, la sección cuarta no resuelve quién ejercerá las funciones presidenciales de instarse el procedimiento de revisión de la incapacidad, pues, nada aclara la sección si el presidente electo continuará en el cargo o si éste lo desarrollará, mientras se resuelva por las Cámaras, el vicepresidente interino, entiendo con el debido respeto que a tenor de lo dispuesto en el apartado *in fine* de la sección (*otherwise, the President shall resume the powers and duties of his office.*), el presidente se verá privado de sus funciones, y solo si el Congreso emite voto favorable recobrará sus poderes y obligaciones. En último lugar, la XXV^a enmienda no matiza qué se

debe entender por discapacidad, permitiendo una flexibilización del término en toda su extensión para que el mismo pueda adaptarse a las diferentes necesidades en las que pueda ser invocado.

6) Aunque no se mencione de forma expresa, sí se puede mantener que implícitamente rige el principio de continuidad presidencial, en relación con el principio de continuidad del partido político que ha ganado las elecciones y gobierna los Estados Unidos. Con ello se orienta la sucesión en el vicepresidente, guardando la misma ideología política, programa electoral y continuidad del gobierno, sin perjuicio de la capacidad que ostenta el nuevo presidente para dotarle de una nueva configuración personal. Se puede afirmar que el principio democrático junto con la legitimidad constitucional, rigen el orden sucesorio presidencial.

7) Me opongo a la interpretación realizada por parte de la doctrina americana, partidaria de excluir los cargos de presidente de la Cámara de los Representantes y senador *pro tempore* del Senado, en la sucesión presidencial frente a los oficiales, miembros del poder ejecutivo. Desde mi punto de vista, ambos cargos son electos y por ese motivo no se ve trastocado el principio Constitucional, en otras palabras, el presidente de la Cámara de los Representantes y el presidente *pro tempore* del Senado son elegidos de forma democrática por sus respectivas Cámaras y así lo contempla el art. 1 de la Constitución, en la sección IIª y IIIª.

8) Para una mejora en la normativa presidencial sucesoria, propongo las siguientes soluciones:

i) Reducir el número de departamentos llamados a la sucesión para evitar que el principio democrático se vea vulnerado, porque a mayor descendencia en los rangos sucesorios, menor será el nivel de participación democrática, en otras palabras, la presidencia podría ser ejercida por un miembro del poder ejecutivo que no hubiese accedido a través de un procedimiento electoral democrático y popular, sino por el simple hecho de ser afín al presidente y a su ideología;

ii) si por el contrario se opta por mantener la totalidad del listado departamental en la línea sucesoria, los nuevos departamentos que se vayan creando, deben introducirse de forma automática en el orden sucesorio, para evitar situaciones como la producida por medio

del departamento de seguridad nacional en el año 2002, que necesitó de reformar el Código de los Estados Unidos;

iii) una posición ecléctica consistiría en limitar a cuatro los departamentos llamados al orden sucesorio, por entender que en los mismos existe una mayor democratización y fidelidad al partido, además del origen histórico, en que eran cuatro los departamentos existentes (*vid.* el secretario de estado, el titular del departamento del tesoro, de defensa y el fiscal general, Relyea, 2005);

iv) evitar la ambigüedad de la sección cuarta de la XXV^a enmienda y dotarla de la claridad que se merece, en cuanto a la impugnación del Vicepresidente y el período interino hasta el pronunciamiento de las dos Cámaras del Congreso, por entender que puede generar dudas el apartado final de la sección.

9) Los precedentes históricos demuestran que el desarrollo normativo por parte del Congreso de los Estados Unidos, a pesar de las diferentes reformas que ha sufrido desde su aprobación inicial, han logrado dotar de un elevado grado de seguridad jurídica y estabilidad a la institución, siendo necesaria que su implementación se extienda a otros ordenamientos jurídicos, con sus especialidades, de aire presidencialista o semipresidencialista.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMS, H. L. (1994). *The President has been shot: confusion, disability, and the 25th Amendment in the aftermath of the attempted assassination of Ronald Reagan*. Stanford: Stanford University Press.
- ALBERT, R. (2011). The Constitutional Politics of Presidential Succession. *Hofstra Law Review*, 39, pp. 497-575.
- AMAR, A. R. y AMAR, V.D. (1999). Presidents without mandates (with special emphasis on Ohio). *University of Cincinnati Law Review*, 67, pp. 374-392.
- AMAR, A. R. y AMAR, V.D. (1995). Is the President Succession Law Constitutional? *Stanford Law Review*, 48, pp. 112-140.
- BIRCH EVANS, B. (1968). *One Heartbeat Away: Presidential Disability and Succession*. Indiana: Bobbs-Merrill Company.
- BRADY (2007). *The Constitution of the United States of America. As amended, unratified amendments and analytical index*. Washington: Government Printing Office.

- BROWN, W. F. y CINQUEGRANA, A.R. (1987). The realities of presidential succession: "The Emperor has no clones". *Georgetown Law Journal*, 75.
- BYRD, R.C. (1988). *The Senate 1789-1989. Addresses on the History of the United States Senate, vol. One, Bicentennial edition*. Whashington: U. S. Government Printing Office.
- CALABRESI, S. G. (1995). The Political Question of Presidential Succession. *Stanford Law Review*, 48 (1), pp. 155-175.
- COOLEY, T. (1898). *The general principles of constitutional law in the United States of America*. Boston: Little Brown and Company.
- DAVIS, C. M. (2015). *The President Pro Tempore of the Senate: History and Authority of the Office*. Whashington D.C: Congressional Research Service, The Library of Congress.
- DISALLE, M. V. (1996). *Second Choice: The Story of the United States Vice-Presidency and the Second Choices Who Went on to Become President*. Portland: Hawthorn Books Inc.
- ERNST, J. L. (2014). John F. Kennedy and Constitutional aspects of Presidential Succession. *University of Pittsburgh Law Review*, 76, pp. 62-92.
- FEERICK, J. D. (1980). *From Failing Hands: Story of Presidential Succession*. Nueva York: Fordham University Press.
- FEERICK, J. D. (2013). *The Twenty-fifth Amendment. Its complete history and applications, (3 ed.)* Nueva York: Fordham University Press.
- FEERICK, J. D. y FREUND, P. A. (1965). *From failing hands: the story of Presidential Succession*. Nueva York: Fordham University Press.
- FURBER, G. P. (1893). *Precedents relating to the privileges of the Senate of the United States*. Washington D.C: Government Publishing Office.
- HAMLIN, C. S. (1905). *The Presidential Succession Act of 1886*. Cambridge: The Harvard Law Review Association.
- HART, A. B. (1960). *Actual government as applied under American conditions*. Londres: Longmans-Green and Company.
- MCDERMOTT, R. (2008). *Presidential leadership illness, and decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MONTESQUIEU (2007). *Del espíritu de las Leyes*. Madrid: Tecnos.
- NEALE, T.H. (2004). *Presidential and Vice Presidential Succession: Overview and Current Legislation*. Whashington D.C: Congressional Research Service, Library of Congress.
- NEALE, T. H. (2005). *Presidential Succession: An Overview with Analysis of Legislation Proposed in the 109th Congress en CRS Report for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress.

- NEALE, T.H. (2009). *Presidential Terms and Tenure: Perspectives and Proposals for Change*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress.
- OWENS, D. J. (1975). High Crimes and Misdemeanors: The definitions of an impeachable offense. *Journal of Legislation*, 1, pp. 106-119.
- PEABODY, B. G. y GANT, S. E. (1999). The Twice and Future President: Constitutional Interstices and the Twenty-Second Amendment. *Minnesota Law Review*, 83, pp. 121-161.
- RELYEA, H. C. (2005). *Continuity of Government: Current Federal arrangements and the future*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress.
- RONAN, J. M. (2015). *The Uncertainties of Presidential Disability and Succession*. Nueva York: Lexington Books.
- SELFA, L. (2008). *The Democrats. A critical History*. Chicago: Haymarket Books.
- SINDLER, A. P. (1987). Presidential Selection and Succession in Special Situations. En A. Heard. y M. Nelson (eds.). *Presidential Selection*. Durham: Duke University Press.
- SZEFTTEL, M. (1976). *The Russian Constitution of April 23, 1906: Political Institutions of the Duma Monarchy*. Bruselas: Librairie Encyclopédique. *The Debates in the Several State Conventions, on the Adoption of the Federal Constitution (1827)* (2 ed.). Washington: ed. Jonathan Elliot.
- WARD ANDREWS, I. (1900). *Manual of the Constitution of the United States*. Nueva York: American Book Company.
- WILLOUGHBY, W. W. (1910). *The Constitutional Law of the United States*. Nueva York: Baker, Voorhis & Company.

APÉNDICES CON LOS TEXTOS ORIGINALES
DE LAS SUCCESSION ACT Y LA XXV^a ENMIENDA

A) Presidential Succession Act of 1792

SECTION 1. Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That except in case of an election of a President and Vice President of the United States, prior to the ordinary period as herein after specified, electors shall be appointed in each state for the election of a President and Vice President of the United States, within thirty-four days preceding the first Wednesday in December; one thousand seven hundred and ninety-two, and within thirty-four days preceding the first Wednesday in December in every fourth year succeeding the last election, which electors shall be equal to the number of Senators and Representatives, to which the several states may by law be entitled at the time, when the President and Vice President, thus to be chosen, should come into office: Provided always, That where no apportionment of Representatives shall have been made after any enumeration, at the time of choosing electors, then the number of electors shall be according to the existing apportionment of Senators and Representatives.

SEC. 2. And be it further enacted, That the electors shall meet and give their votes on the said first Wednesday in December, at such place in each state as shall be directed, by the legislature thereof; and the electors in each state shall make and sign three certificates of all the votes by them given, and shall seal up the same certifying on each that a list of the votes of such state for President and Vice President is contained therein, and shall by writing under their hands, or under the hands of a majority of them, appoint a person to take charge of and deliver to the President of the Senate, at the seat of government, before the first Wednesday in January then next ensuing, one of the said certificates, and the said electors shall forthwith forward by the post-office to the President of the Senate, at the seat of government, one other of the said certificates, and shall forthwith cause the other of the said certificates to be delivered to the judge of that district in which the said electors shall assemble.

SEC. 3. And be it further enacted, That the executive authority of each state shall cause three lists of the names of the electors of such state to be made and certified and to be delivered to the electors on

or before the said first Wednesday in December, and the said electors shall annex one of the said lists to each of the lists of their votes.

SEC. 4. And be it further enacted, That if a list of votes, from any state, shall not have been received at the seat of government on the said first Wednesday in January, that then the Secretary of State shall send a special messenger to the district judge in whose custody such list shall have been lodged, who shall forthwith transmit the same to the seat of government.

SEC. 5. And be it further enacted, That Congress shall be in session on the second Wednesday in February, one thousand seven hundred and ninety-three, and on the second Wednesday in February succeeding every meeting of the electors, and the said certificates, or so many of them as shall have been received, shall then be opened, the votes counted, and the persons who shall fill the offices of President and Vice President ascertained and declared, agreeably to the constitution.

SEC. 6. And be it further enacted, That in case there shall be no President of the Senate at the seat of government on the arrival of the persons entrusted with the lists of the votes of the electors, then such persons shall deliver the lists of votes in their custody into the office of the Secretary of State, to be safely kept and delivered over as soon as may be, to the President of the Senate.

SEC. 7. And be it further enacted, That the persons appointed by the electors to deliver the lists of votes to the President of the Senate, shall be allowed on the delivery of the said lists twentyfive cents for every mile of the estimated distance by the most usual road, from the place of meeting of the electors, to the seat of government of the United States.

SEC. 8. And be it further enacted, That if any person appointed to deliver the votes of the electors to the President of the Senate, shall after accepting of his appointment neglect to perform the services required of him by this act, he shall forfeit the sum of one thousand dollars.

SEC. 9. And be it further enacted, That in case of removal, death, resignation or inability both of the President and Vice President of the United States, the President of the Senate pro tempore, and in case there shall be no President of the Senate, then the Speaker of the

House of Representatives, for the time being shall act as President of the United States until the disability be removed or a President shall be elected.

SEC. 10. And be it further enacted, That whenever the office's of President and Vice President shall both become vacant, the Secretary of State shall forthwith cause a notification thereof to be made to the executive of every state, and shall also cause the same to be published in at least one of the newspapers printed in each state, specifying that electors of the President of the United States shall be appointed or chosen in the several states within thirty-four days preceding the first Wednesday in December then next ensuing: Provided, There shall be the space of two months between the date of such notification and the said first Wednesday in December, but if there shall not be the space of two months between the date of such notification and the first Wednesday in December; and if the terra for which the President and Vice President last in office were elected shall not expire on the third day of March next ensuing, then the Secretary of State shall specify in the notification that the electors shall be appointed or chosen within thirty-four days preceding the first Wednesday in December in the year next ensuing, within which time the electors shall accordingly be appointed or chosen, and the electors shall meet and give their votes on the said first Wednesday in December, and the proceedings and duties of the said electors and others shall be pursuant to the directions prescribed in this act.

SEC. 11. And be it further enacted, That the only evidence of a refusal to accept or of a resignation of the office of President or Vice President, shall be an instrument in writing declaring the same, and subscribed by the person refusing to accept or resigning, as the case may be, and delivered into the office of the Secretary of State.

SEC. 12. And be it further enacted, That the term of four years for which a President and Vice President shall be elected shall in all cases commence on the fourth day of March next succeeding the day on which the votes of the electors shall have been given.

B) Presidential Succession Act of 1886

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That in case of

removal, death, resignation, or inability of both the President and Vice-President of the United States, the Secretary of State, or if there be none, or in case of his removal, death, resignation, or inability, then the Secretary of the Treasury, or if there be none, or in case of his removal, death, resignation, or inability, then the Secretary of War, or if there be none, or in case of his removal, death, resignation, or inability, then the Attorney-General, or if there be none, or in case of his removal, death, resignation, or inability, then the Postmaster-General, or if there be none, or in case of his removal, death, resignation, or inability, then the Secretary of the Navy, or if there be none, or in case of his removal, death, resignation, or inability, then the Secretary of the Interior, shall act as President until the disability of the President or Vice-President is removed or a President shall be elected: Provided, That whenever the powers and duties of the office of President of the United States shall devolve upon any of the persons named herein, if Congress be not then in session, or if it would not meet in accordance with law within twenty days thereafter, it shall be the duty of the person upon whom said powers and duties shall devolve to issue a proclamation convening Congress in, extraordinary session, giving twenty days' notice of the time of meeting.

SEC. 2. That the preceding section shall only be held to describe and apply to such officers as shall have been appointed by the advice and consent of the Senate to the offices therein named, and such as are eligible, to the office of President under the Constitution and not under impeachment by the House of Representatives of the United States at the time the powers and duties of the office shall devolve upon them respectively.

SEC. 3. That sections one hundred and forty-six, one hundred and forty-seven, one hundred and forty-eight, one hundred and forty-nine, and one hundred and fifty of the Revised Statutes are hereby repealed.

C) Presidential Succession Act of 1947

To provide for the performance of the duties of the office of President in case of the removal, resignation, death, or inability both of the President and Vice President.

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That (a) (1) if, by reason of death, resignation removal from office, inability, or failure to qualify, there is neither a President nor Vice President to discharge the powers and duties of the office of President, then the Speaker of the House of Representatives shall, upon his resignation as Speaker and as Representative in Congress, act as President.

(2) The same rule shall apply in the case of the death, resignation, removal from office, or inability of an individual acting as President under this subsection.

(b) If, at the time when under subsection (a) a Speaker is to begin the discharge of the powers and duties of the office of President, there is no Speaker, or the Speaker fails to qualify as Acting President, then the President pro tempore of the Senate shall, upon his resignation as President pro tempore and as Senator, act as President.

(c) An individual acting as President under subsection (a) or subsection (b) shall continue to act until the expiration of the then current Presidential term, except that-

(1) if his discharge of the powers and duties of the office is founded in whole or in part on the failure of both the President-elect and the Vice-President-elect to qualify, then he shall act only until a President or Vice President qualifies; and

(2) if his discharge of the powers and duties of the office is founded in whole or in part on the inability of the President or Vice President, then he shall act only until the removal of the disability of one of such individuals.

(d) (1) If, by reason of death, resignation, removal from office, inability, or failure to qualify, there is no President pro tempore to act as President under subsection (b), then the officer of the United States who is highest on the following list, and who is not under disability to discharge the powers and duties of the office of President shall act as President: Secretary of State, Secretary of the Treasury, Secretary of War, Attorney General, Postmaster eneral, Secretary of the Navy, Secretary of the Interior, Secretary of Agriculture, Secretary of Commerce, Secretary of Labor.

(2) An individual acting as President under this subsection shall continue so to do until the expiration of the then current Presi-

dential term, but not after a qualified and prior-entitled individual is able to act, except that the removal of the disability of an individual higher on the list contained in paragraph (1) or the ability to qualify on the part of an individual higher on such list shall not terminate his service.

(3) The taking of the oath of office by an individual specified in the list in paragraph (1) shall be held to constitute his resignation from the office by virtue of the holding of which he qualifies to act as President.

(e) Subsections (a), (b), and (d) shall apply only to such officers as are eligible to the office of President under the Constitution. Sub-section (d) shall apply only to officers appointed, by and with the advice and consent of the Senate, prior to the time of the death, resignation, removal from office, inability, or failure to qualify, of the President pro tempore, and only to officers not under impeachment by the House of Representatives at the time the powers and duties of the office of President devolve upon them.

(f) During the period that any individual acts as President under this Act, his compensation shall be at the rate then provided by law in the case of the President.

(g) Sections 1 and 2 of the Act entitled "An Act to provide for the performance of the duties of the office of President in case of the removal, death, resignation, or inability both of the President and Vice President", approved January 19, 1886 (24 Stat. 1; U. S. C., 1940 edition, title 3, sees. 21 and 22), are repealed.

D) XXVth Amendment

Section 1.

In case of the removal of the President from office or of his death or resignation, the Vice President shall become President.

Section 2.

Whenever there is a vacancy in the office of the Vice President, the President shall nominate a Vice President who shall take office upon confirmation by a majority vote of both Houses of Congress.

Section 3.

Whenever the President transmits to the President pro tempore of the Senate and the Speaker of the House of Representatives his

written declaration that he is unable to discharge the powers and duties of his office, and until he transmits to them a written declaration to the contrary, such powers and duties shall be discharged by the Vice President as Acting President.

Section 4.

Whenever the Vice President and a majority of either the principal officers of the executive departments or of such other body as Congress may by law provide, transmit to the President pro tempore of the Senate and the Speaker of the House of Representatives their written declaration that the President is unable to discharge the powers and duties of his office, the Vice President shall immediately assume the powers and duties of the office as Acting President.

Thereafter, when the President transmits to the President pro tempore of the Senate and the Speaker of the House of Representatives his written declaration that no inability exists, he shall resume the powers and duties of his office unless the Vice President and a majority of either the principal officers of the executive department or of such other body as Congress may by law provide, transmit within four days to the President pro tempore of the Senate and the Speaker of the House of Representatives their written declaration that the President is unable to discharge the powers and duties of his office. Thereupon Congress shall decide the issue, assembling within forty-eight hours for that purpose if not in session. If the Congress, within twenty-one days after receipt of the latter written declaration, or, if Congress is not in session, within twenty-one days after Congress is required to assemble, determines by two-thirds vote of both Houses that the President is unable to discharge the powers and duties of his office, the Vice President shall continue to discharge the same as Acting President; otherwise, the President shall resume the powers and duties of his office.