

La Vicepresidencia en México: un debate pendiente

The vice presidency in Mexico: a pending debate

Ariel Sribman Mittelman*

Resumen

El presente artículo retoma un debate iniciado en 2009 por Max González Reyes, en el que se abogaba por la restauración de la Vicepresidencia en México. Aquí, por el contrario, se analiza el marcado carácter conflictivo de la Vicepresidencia en todos los países latinoamericanos que cuentan con dicha figura. Y se concluye a partir de ello, la inconveniencia de recuperar dicha figura, en tanto es origen de inestabilidad política y su principal misión, la sucesión del Presidente, puede ser solventada a través de numerosos mecanismos distintos.

Palabras clave: Vicepresidencia, México, América Latina, inestabilidad política, Poder Ejecutivo.

Abstract

This article takes up a debate started in 2009 by Max González Reyes, in which he advocated the restoration of the Vice Presidency in Mexico. Here, on the contrary, the marked conflicting character of the vice presidency is analyzed in all the Latin American countries that have such figure, to draw as conclusion the inconvenience of recovering the Vice Presidential figure, as it is the origin of political instability – and its main mission, the succession of the president, can be solved through numerous different mechanisms.

Key words: Vice Presidency, Mexico, Latin America, political instability, Executive.

Introducción

En 2009, Max González Reyes publicó en la revista *Estudios Políticos* un fascinante artículo sobre la historia de la Vicepresidencia en México. En el mismo se analizaban las numerosas apariciones y desapariciones de esta figura a lo largo de la historia constitucional mexicana, y se daba cuenta de los acontecimientos histórico-políticos que explican ese movimiento pendular (González Reyes, 2009).

Como contracara de su intachable investigación histórica, el artículo de Max González Reyes adolecía de estrechez de miras: el foco puesto

Recibido: 29 de noviembre, 2018. *Aceptado:* 13 de marzo, 2019.

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Profesor Asociado en la Universitat de Girona, España. Líneas de investigación: Teoría Política, Filosofía Política, Historia de las instituciones políticas. Correo electrónico: arielsribman@gmail.com

exclusivamente en el caso mexicano lo llevaba a conclusiones que en cuanto se levanta y amplía la mirada y se toma nota de las experiencias Vicepresidenciales en el resto de América Latina, quedan inmediatamente puestas en cuestión.

Específicamente, González Reyes proponía restablecer la Vicepresidencia, y hacerlo con un sistema de fórmula Presidente-Vicepresidente para su elección. El argumento era el siguiente: asumiendo que en el siglo XXI el Presidente y el Vicepresidente pertenecerán al mismo partido, no se darán entre ellos las pugnas de que fue testigo el siglo XIX. González Reyes aludía a la “deficiente ingeniería constitucional” del siglo XIX como única responsable de tales pugnas, puesto que el Vicepresidente era –según el sistema electoral vigente a la sazón– el candidato a Presidente que había quedado segundo en la carrera, y por tanto mantenía la ambición de trepar al primer peldaño del poder; de aquí que los choques con el Presidente fueran naturalmente esperables. En efecto, tal como sugiere Pantoja Morán (1998: 255), una Vicepresidencia derivada de ese sistema electoral era un disparate constitucional: “se elegía como Vicepresidente, y en consecuencia a quien podía sustituir en sus funciones al Presidente y a quien presidía el Consejo de Gobierno, al rival más cercano del propio Presidente en la lucha electoral”. Y clausuraba González Reyes: “El restablecimiento de la Vicepresidencia –como sucede en países como Estados Unidos, Colombia, Argentina, etcétera– no afecta en nada el desempeño del Ejecutivo; al contrario, lo protege en casos de ausencia de éste”.

Como se ha mencionado, la experiencia de todos los países latinoamericanos que cuentan con la figura del Vicepresidente es indudablemente más conflictiva de lo que proponía González Reyes: lejos de limitarse a proteger al Ejecutivo sin afectar negativamente su funcionamiento, la Vicepresidencia ha sido origen de inestabilidad política prácticamente sin excepción.

El objetivo de este artículo es precisamente dar cuenta de tal carácter conflictivo de la Vicepresidencia de molde estadounidense, que es la adoptada en su momento por México y en la actualidad por una gran mayoría de países latinoamericanos; y proponer, a modo de conclusión, una revisión de la tesis de González Reyes: a saber, la conveniencia de no restaurar la Vicepresidencia en México.

Para ello se hará una revisión de los mecanismos sucesorios adoptados en cada país latinoamericano y se presentarán ejemplos de diversas maneras en que la Vicepresidencia puede ser origen de inestabilidad política. Además, ya que tales ejemplos corresponden a la práctica totalidad de países latinoamericanos, se hará evidente la conflictividad de la figura Vicepresidencial no es una peculiaridad de un país o una cultura política específicos.

La Vicepresidencia: terreno inexplorado

Pese a la frecuencia con que la Vicepresidencia es origen de conflictos en la política latinoamericana, sigue siendo sorprendente la escasa atención que esta institución recibe por parte de la comunidad académica. Entre las aportaciones más importantes en este ámbito cabe destacar a Linz (1988) y Linz y Valenzuela (1994), que tocaron tangencialmente el tema de la Vicepresidencia al analizar los sistemas presidenciales en América Latina; y Serrafiero (1999, 2013 y 2018), Sribman Mittelman (2011 y 2015), Mieres (2012), Mieres y Pampín (2015), Bidegain (2017), Marsteintredet (2019) y Marsteintredet y Ugglá (2019), quienes mucho más recientemente comenzaron a ocuparse de manera específica de la Vicepresidencia.

No obstante, sólo los estudios más recientes han incorporado una perspectiva comparativa, mientras que los trabajos fundacionales, al igual que el —más extenso— *corpus* sobre la Vicepresidencia estadounidense, son en su práctica totalidad análisis de caso, prescindiendo de la potencia explicativa de la comparación. En este sentido, el estudio general sobre la sucesión elaborado por Sribman (2015) es la única propuesta comparativa hasta la fecha no sólo entre Vicepresidentes de sistemas presidencialistas, sino también con sistemas semipresidencialistas, parlamentarios y regímenes no democráticos.

Por otro lado, los escasos estudios sobre la Vicepresidencia en América Latina publicados hasta el presente tienen un carácter descriptivo. Este artículo, por el contrario, parte de una hipótesis que le confiere una esencia propositiva: que la Vicepresidencia con mandato fijo es origen de numerosos conflictos y, en última instancia, de inestabilidad política; mientras que su función original (sucesoria) puede ser desempeñada por otras figuras con idéntica eficacia. Por lo tanto, se rebate enérgicamente la propuesta de reinstaurar la Vicepresidencia en México.

Origen de la Vicepresidencia

Comprender el origen de la Vicepresidencia de corte estadounidense, es decir, la que se implantó por imitación en gran parte de los países latinoamericanos, es esencial para advertir con claridad que su diseño no respondió a la búsqueda de estabilidad y sucesión inmediata en caso de ausencia del Presidente, sino que fue prácticamente el efecto colateral de un diseño institucional que procuraba resolver otros problemas.

Tras la Guerra de Independencia estadounidense comenzaron los debates orientados a la redacción de una Constitución. La figura del Vicepresidente

no apareció hasta el final de esas sesiones; y no habría aparecido si no se hubiera decidido adoptar el sistema de voto a través de Colegio Electoral. En efecto, el borrador del Comité del Detalle¹ proponía que ante una eventual vacancia de la Presidencia, el Presidente del Senado asumiera los poderes y obligaciones del Jefe del Ejecutivo hasta que otro Presidente fuera elegido (Schlesinger, 1974b: 488).

El sistema de Colegio Electoral, sin embargo, otorgaba a cada elector un voto. Debido a que el número de electores por Estado estaba en función de la población de éste, y que en aquellos tiempos la lealtad al propio Estado era muy intensa, resultaba altamente probable que cada elector diera su voto al candidato de su tierra; en ese caso, se llegaría a un empate entre los Estados más poblados y a una situación de parálisis que dejaría como única alternativa la elección del Presidente por parte del Congreso.

En consecuencia, se acordó conceder a cada elector dos votos, quedando prohibido que ambos fueran para el mismo candidato. Así, si cada elector daba su primer voto al candidato de su propio Estado, quedaba un segundo voto que marcaría la diferencia y permitiría una definición. Sin embargo, los constituyentes notaron pronto que bajo este sistema, los electores, para seguir favoreciendo a su Estado de origen, echarían a perder el segundo voto, otorgándolo a un candidato sin posibilidades reales de quedarse con la Presidencia.

La solución para esto fue, y así se adoptó en el texto constitucional, que ese segundo voto estuviera destinado a elegir otro cargo: el de Vicepresidente. De esta manera, cada elector emitía dos votos; de todos los candidatos que se presentaban uniformemente a la Presidencia, quien obtenía la mayor cantidad de votos se quedaba con la primera magistratura, en tanto quien lograba el segundo mayor número de votos era nombrado Vicepresidente (Berns, 2004).

Se puede afirmar, en síntesis, que la Vicepresidencia nació en Estados Unidos de la necesidad de solventar inconvenientes relativos al sistema electoral. La sucesión presidencial no constituyó, por lo tanto, el principal motivo para su creación.

El Federalista,² que recoge las discusiones conducentes a la redacción de la Constitución estadounidense, dedica sólo un párrafo a la Vicepresidencia. En él se defiende este cargo, aunque su función sucesoria parece ocupar un lugar secundario:

¹ *Committee of Detail*. La traducción es utilizada en algunas fuentes pero dudosa. El mencionado borrador fue entregado por el Comité el 6 de agosto de 1787.

² A modo de curiosidad, vale apuntar que Alexander Hamilton, uno de los autores de *El Federalista*, fue asesinado en 1804 por Aaron Burr, a la sazón Vicepresidente de Estados Unidos (Silberdick Feinberg, 1996: 55-56).

El hecho de que se nombre a una persona especial para el puesto de Vicepresidente ha sido objetado como superfluo, si no ya perjudicial. Se sostiene que hubiera sido preferible autorizar al Senado para que eligiera dentro de sí mismo un funcionario que ocupara ese cargo. Pero hay dos consideraciones que parecen justificar las ideas de la convención acerca del asunto. Una es que para asegurar en todo tiempo la posibilidad de una resolución definida en ese cuerpo, es necesario que el Presidente tenga únicamente voto de calidad. Y sacar al senador de un Estado de su curul, para ponerlo en la del Presidente del Senado, sería cambiar respecto a ese Estado un voto fijo por un voto eventual. La consideración restante consiste en que como el Vicepresidente puede sustituir ocasionalmente al Presidente en la suprema magistratura ejecutiva, todas las razones que apoyan el modo de elección prescrito para el uno se aplican con gran fuerza a la manera de designar al otro (Hamilton *et al.*, 2001: 291).

La Vicepresidencia en México

El origen de la Vicepresidencia estadounidense resulta claramente relevante si se considera que los arquitectos de numerosas Constituciones latinoamericanas —entre ellas las mexicanas, que incluían un Vicepresidente— imitaron los contenidos y formas de la *Ley Fundamental de Estados Unidos* para abordar la sucesión en sus países.

En efecto, a lo largo de las décadas siguientes a la fundación de Estados Unidos, es decir, durante la primera mitad del siglo XIX, se produjo la independencia de la mayor parte de las naciones latinoamericanas. Éstas adoptaron en su práctica totalidad la forma de Estado republicana, con gobiernos de duración fija, y en muchos casos imitaron la figura creada por los Padres Fundadores de la República estadounidense para la sucesión del Ejecutivo. Esta imitación se realizó en muchos casos de manera prácticamente absoluta y sin debates en torno a su adecuación o inconveniencia en el contexto político nacional (tómese como ejemplo el caso argentino: Castro, 2009; Bianchi, 2007: 187-198).

Así ocurrió también en el caso de México: resulta interesante analizar las provisiones sucesorias que incorporaba la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, de 4 de octubre de 1824, y su radical parecido con lo que se ha apuntado en el apartado anterior acerca de la Vicepresidencia en Estados Unidos de América:

Artículo 74. Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos mexicanos.

Artículo 75. Habrá también un Vicepresidente en quien recaerán en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste.

Artículo 79. El día 1 de septiembre del año próximo anterior a aquél en que deba el nuevo Presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la legislatura de cada estado elegirá a mayoría absoluta de votos dos individuos, de los cuales uno por lo menos no será vecino del estado que elige.

Artículo 84. El que reuniere la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el Presidente.

Artículo 85. Si dos tuvieren dicha mayoría, será Presidente el que tenga más votos, quedando el otro de Vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegirá la Cámara de Diputados uno de los dos para Presidente, quedando el otro de Vicepresidente.

Artículo 86. Si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, la Cámara de Diputados elegirá al Presidente y Vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieren mayor número de sufragios.

Artículo 87. Cuando más de dos individuos tuvieren mayoría respectiva, e igual número de votos, la Cámara escogerá entre ellos al Presidente o Vicepresidente en su caso.

Artículo 88. Si uno hubiere reunido la mayoría respectiva, y dos o más tuvieren igual número de sufragios, pero mayor que los otros, la Cámara elegirá entre los que tengan números más altos.

Artículo 89. Si todos tuvieren igual número de votos, la Cámara elegirá de entre todos al Presidente y Vicepresidente, haciéndose lo mismo cuando uno tenga mayor número de sufragios, y los demás número igual.

Como se puede apreciar en este texto, la Constitución mexicana de 1824 incorpora la figura de un Vicepresidente que reemplazará al Presidente cuando éste se vea incapacitado para liderar el Ejecutivo. Además, este Vicepresidente será quien haya quedado segundo en la carrera por la Presidencia, e incluso se toma –de manera idéntica a lo establecido en la *Constitución de Estados Unidos*– la precaución de que cada elector cuente con dos votos, uno de los cuales se destinará obligatoriamente a un candidato que sea vecino de un estado distinto al del propio elector.

Tal como explica González Reyes (2009: 94-101), la Vicepresidencia desaparecería en las *Bases Constitucionales de 1836*; reaparecería en 1846 con el retorno a la *Constitución de 1824*; desaparecería nuevamente en 1847 mediante el *Acta Constitutiva de Reformas*; sería restaurada mediante la Reforma Constitucional de 1904, y anulada finalmente por la Carta Magna de 1917.

Los motivos exactos para estas cancelaciones y recuperaciones de la figura Vicepresidencial no son claras en todos los casos. En lo que se refiere a la Constitución de 1824, González Reyes (2009: 94) apunta la creación de este recurso como un consuelo para el perdedor de la competición por la

Presidencia. Respecto de su eliminación en 1836, ésta parecería estar relacionada con la concentración máxima de poder perseguida por el inspirador del nuevo ordenamiento constitucional: el general Antonio López de Santa Anna, que además había tenido apenas dos años antes, como presidente, una relación turbulenta con su vice, que acabó en la expulsión del segundo:

(...) no fué una sorpresa para nadie, ni menos para el propio Gómez Farías, que todo el descontento político, todos los pequeños ensayos subversivos, todo el odio antiliberal, se resumieran y plasmaran definitivamente en el llamado *Plan de Cuernavaca*, proclamado en 25 de mayo de 1834 por Ignacio Echeverría y José Mariano Campos, y en el cual se desconocía a la administración reformista y se proclamaba protector de la “santa religión, del ejército y del país” al propio Santa Anna. Este [...] cerró las cámaras, impidió la aprobación de nuevos decretos, derogó los ya promulgados, y como acto supremo de infidelidad y ambición, se unió al pronunciamiento de Cuernavaca. A los pocos días, ya convertido en dictador, arrojaba del poder a Gómez Farías y llamaba al obispo Juan Cayetano Portugal, enemigo jurado de la reforma, para que desde el Ministerio de Justicia se encargase de darle la puntilla a la obra de don Valentín (Díaz Fuentes, 1981: 131-132).

De tal manera, se pueden intuir en Santa Anna los motivos para suprimir la figura Vicepresidencial, que no se presentaba más que como un impedimento para sus ambiciones.

La reinstauración de la Vicepresidencia en 1846 puede comprenderse como parte de la reacción integral a las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* promulgadas por Santa Anna en 1843. Este documento, elaborado –según González Reyes (2009: 95)– a la medida de su inspirador, provocaba una superconcentración del poder y una ausencia de responsabilidad en el presidente. El resultado fue una revuelta que acabó con Santa Anna desterrado y sus *Bases* reemplazadas por la *Constitución de 1824*. Es probable que en el marco del retorno a la antigua Carta Magna en conjunto, no se pusiera especial atención en la restauración –o no– de la Vicepresidencia.

La Vicepresidencia fue eliminada en 1847 por el *Acta Constitutiva de Reformas*. Como ejemplo de propuesta a favor de esta supresión se puede mencionar la postura del diputado jalisciense Mariano Otero:

En ninguna parte de la Constitución de 1824 se presenta tan defectuosa como en la que estableció el cargo de Vicepresidente de la República ... del todo inadecuada para un país en que las cuestiones políticas se han decidido siempre por las revoluciones... la Constitución de 1824 ...acordó conferir este último cargo al que tuviera menos votos, declarando así que el Vicepresidente de la República

sería el rival vencido del Presidente; es preciso asombrarse de que se hubiera admitido una combinación tan funesta (Mariano Otero citado en Soberanes Fernández, 2013: 199).

La Constitución con mayor vigencia del siglo XIX, la de 1857, no incluía la figura Vicepresidencial. Según González Reyes (2009: 97), los motivos son muy claros: “por la experiencia que se había tenido, particularmente con el general Santa Anna, los liberales, grupo triunfador, suprimieron ese cargo”.

La reinstauración de la Vicepresidencia en 1904 se realizó bajo términos distintos a los repetidos a lo largo del siglo XIX: en lugar del sistema de doble voto por elector, que otorgaba la Presidencia a quien quedara en segundo puesto, se votaba –siguiendo el modelo de Estados Unidos– por una fórmula o *ticket*, cuya propia constitución requería un acuerdo previo entre candidatos que, se suponía, evitaría una vez en el poder las tensiones Presidente-Vicepresidente conocidas en el pasado. En todo caso, esta reforma se produjo en el marco del Porfiriato, de manera que su verdadero significado debe leerse a través del filtro de un régimen dictatorial y personalista. En primer lugar, Díaz no llegaba a un acuerdo con su candidato a Vicepresidente, sino que lo elegía “a dedo” y bajo las condiciones impuestas por aquél. En segundo término, la función sucesoria del Vicepresidente quedaba desnaturalizada, tal como demuestran los hechos: en 1911, como consecuencia de la agitación política contraria al régimen, Díaz no sólo renunció a la Presidencia, sino que envió al Congreso también el texto de renuncia de su Vicepresidente, Ramón Corral (Villalpando, 2003).

Finalmente, la Vicepresidencia sería suprimida por la *Constitución de 1917*. En este caso, los motivos vuelven a ser expuestos con claridad meridiana por participantes de la redacción del nuevo texto. Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista y ponente ante el Congreso Constituyente, representa un ejemplo de esta posición: afirma que la Vicepresidencia no hizo en el pasado más que debilitar al gobierno de la República, procurar la eyección del Presidente para ocupar su puesto, o ser un instrumento de aquellos en el poder para conservar el monopolio del mismo en caso de que faltase el primer mandatario (González Reyes, 2009: 101).

Para concluir, véase lo que establece en la actualidad la Constitución mexicana para el caso de ausencia del Presidente:

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

Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo. Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino, en los términos que disponga la *Ley del Congreso*. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

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

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del Presidente interino. Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un Presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del Presidente interino.

Un análisis primario de esta normativa constitucional permite llegar a las siguientes conclusiones: en primer lugar, resulta evidente que la ausencia de un Vicepresidente no implica ausencia de previsiones sucesorias. Existen métodos alternativos a la Vicepresidencia que permiten solventar con igual celeridad la ausencia del Presidente de la República. En segundo lugar, el recurso al Poder Legislativo determina que el Presidente en funciones contará con un respaldo mayoritario en ambas Cámaras, acercando el presidencialismo a un modelo parlamentario. No se debatirá aquí extensamente si esto es sinónimo de mayor estabilidad política, puesto que la cuestión desborda los objetivos del presente trabajo, pero resulta conveniente al menos dejar apuntada esta parlamentarización provisional del sistema político; y parece

evidente que el respaldo al Presidente provisional de una mayoría cualificada en ambas Cámaras supone un contrapeso muy conveniente a la inestabilidad que la vacancia de la Presidencia pudiera haber generado. En tercer lugar, este respaldo se encuentra, a su vez, debidamente limitado por cláusulas como aquella que impide a la Presidencia provisional remover a Secretarios de Estado sin la autorización mayoritaria del Senado. En último lugar, se puede colegir que los dos objetivos centrales de esta normativa son la garantía de estabilidad política ante la ausencia del Presidente, y la convocatoria de elecciones, es decir, la búsqueda de un mandato popular que legitime a un nuevo titular del Ejecutivo.

La Vicepresidencia en América Latina

En primer lugar, es conveniente presentar de manera muy escueta la situación de los países latinoamericanos en relación a la sucesión presidencial. Así se plantea en la Tabla 1, en la que se expone la cantidad de Vicepresidentes con que cuenta cada país latinoamericano y las funciones que le encomienda cada Constitución. Para facilitar la lectura, la Tabla se encuentra ordenada en primer lugar por número de Vicepresidencias, y en segundo lugar por funciones.

TABLA 1
La Vicepresidencia en las constituciones latinoamericanas

<i>País</i>	<i>Vicepresidente (s)</i>	<i>Funciones</i>
Chile	Ninguno	
México	Ninguno	
Bolivia	Uno	Sucesión
República Dominicana	Uno	Sucesión
El Salvador	Uno	Sucesión
Argentina	Uno	Sucesión + funciones delegadas por el Presidente
Brasil	Uno	Sucesión + auxilio del Presidente cuando éste lo disponga y otras funciones que le sean asignadas por ley complementaria
Colombia	Uno	Sucesión + funciones delegadas por el Presidente
Ecuador	Uno	Sucesión + funciones asignadas por el Presidente
Guatemala	Uno	Sucesión + funciones especificadas en la Constitución

TABLA 1
La Vicepresidencia en las constituciones latinoamericanas
(continuación)

<i>País</i>	<i>Vicepresidente (s)</i>	<i>Funciones</i>
Paraguay	Uno	Sucesión + funciones especificadas en la Constitución + funciones delegadas por el Presidente
Uruguay	Uno	Sucesión + Presidencia de la Asamblea General y del Senado
Venezuela	Uno	Sucesión + funciones especificadas en la Constitución + funciones delegadas por el Presidente
Nicaragua	Uno	Sucesión + funciones delegadas por el Presidente
Costa Rica	Dos	Sucesión
Perú	Dos	Sucesión
Panamá	Dos	Sucesión + responsabilidades constitucionales
Honduras	Tres	Sucesión
Cuba	Un Primer Vicepresidente y cinco Vicepresidentes	Primer Vicepresidente: sucesión; Vicepresidentes: tareas asignadas por el Presidente

Fuente: elaboración propia a partir de los textos constitucionales.³

³ *Constitución de Colombia*, artículo 205: “En caso de falta absoluta del Vicepresidente, el Congreso se reunirá por derecho propio, o por convocatoria del Presidente de la República, a fin de elegir a quien haya de remplazarlo para el resto del periodo. Son faltas absolutas del Vicepresidente: su muerte, su renuncia aceptada y la incapacidad física permanente reconocida por el Congreso”.

Constitución de República Dominicana, artículo 130: “Sucesión Vicepresidencial. En caso de falta definitiva del Vicepresidente de la República, antes o después de su juramentación, el Presidente de la República, en un plazo de treinta días, presentará una terna a la Asamblea Nacional para su elección. Vencido el plazo sin que el Presidente haya presentado la terna, la Asamblea Nacional realizará la elección”.

Constitución de Ecuador, artículo 150: “En caso de falta definitiva de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, la Asamblea Nacional, con el voto conforme de la mayoría de sus integrantes, elegirá su reemplazo de una terna presentada por la Presidencia de la República. La persona elegida ejercerá sus funciones por el tiempo que falte para completar el periodo. Si la Asamblea Nacional omite pronunciarse en el plazo de treinta días de notificada la petición, se entenderá elegida la primera persona que conforme la terna”.

Constitución de Guatemala, artículo 192: “Falta del Vicepresidente. En caso de falta absoluta del Vicepresidente de la República o renuncia del mismo, será sustituido por la persona que designe el Congreso de la República, escogiéndola de la terna propuesta por el Presidente de la República; en tales, el sustituto regirá hasta terminar el periodo con igualdad de funciones y preeminencias”.

De la Tabla 1 se puede extraer una serie de observaciones básicas: primero, que todos los países latinoamericanos menos dos (México y Chile) incorporan la figura del Vicepresidente. Segundo, que el modelo más frecuente es el de un solo vice; en los casos en que se cuenta con dos o tres Vicepresidentes, es en todo caso el Vicepresidente primero el que tiene encomendada la función sucesoria. A este respecto vale resaltar que, siempre que haya Vicepresidente(s), este cargo será el responsable en primera instancia de cubrir las vacantes presidenciales. Aparte de esta función, el vice puede contar con otras funciones o no; y éstas pueden estar fijadas en la normativa o variar de acuerdo a la voluntad de cada Presidente de delegar tareas en el vice.

Presentado el marco formal en que se mueve la Vicepresidencia, a continuación se repasarán brevemente algunos episodios ocurridos durante el pasado reciente, que dan cuenta clara de lo conflictiva que resulta, con llamativa frecuencia, la figura del Vicepresidente. Naturalmente no se afirma que esta exploración somera permita obtener conclusiones o realizar inducciones de validez teórica universal. No obstante, cumple con la misión de comprobar empíricamente que la Vicepresidencia ha sido origen de conflicto e inestabilidad política en la historia reciente de la práctica totalidad de países latinoamericanos con este diseño institucional.

El Vicepresidente boliviano desde 2006, Álvaro García Linera, también cosechó un número considerable de escándalos. Por un lado, en 2017 fue acusado por la diputada opositora Norma Piérola de haberla insultado y golpeado durante una sesión de la Cámara.⁴ El año anterior, una conferencia de García Linera en Nueva York acabó con empujones y forcejeos cuando el vice se negó a contestar preguntas de bolivianos residentes en Estados Unidos.⁵ García Linera ya había dado de qué hablar por firmar documentos

Constitución de Paraguay, artículo 234: "Si se produjera la vacancia definitiva de la Vicepresidencia durante los tres primeros años del período constitucional, se convocará a elecciones para cubrirla. Si la misma tuviese lugar durante los dos últimos años, el Congreso, por mayoría absoluta de sus miembros, designará a quien debe desempeñar el cargo por el resto del período".

Constitución de Venezuela, artículo. 236: "Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: (...) 3. Nombrar y remover al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, nombrar y remover los Ministros o Ministras".

⁴ "Escándalo en Bolivia: el Vicepresidente de Evo Morales empujó a una diputada opositora". *Infobae*, 22 de agosto, 2017. Disponible en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2017/08/22/escandalo-en-bolivia-el-Vicepresidente-de-evo-morales-empujo-a-una-diputada-opositora/>

⁵ "Conferencia dictada en Nueva York por García Linera termina con empujones y forcejeos", *El Correo del Sur*, 29 de marzo, 2016. Disponible en http://correodelsur.com/politica/20160328_conferencia-dictada-en-nueva-york-por-garcia-linera-termina-con-empujones-y-forcejeos.html

de la Universidad Mayor de San Andrés como licenciado, y más adelante hacer incluir ese tratamiento en su cédula de identidad, sin contar con ése —o ni ningún otro— título universitario.⁶

En abril de 2016 salió a la luz la asociación entre Oscar Ortiz, Vicepresidente salvadoreño, y José Adán Salazar Umaña (alias *Chepe Diablo*), procesado por lavado de dinero y presunto líder del Cártel de Taxis. Ortiz había fundado en 2000 una empresa junto a Salazar, que en el marco de la investigación sería catalogada como “empresa de papel”, es decir, una empresa sin actividad, que habría sido aprovechada para lavar dinero.⁷ Si bien el Vicepresidente, en su calidad de aforado, no fue investigado, un sondeo del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, publicado en junio de 2017, indicaba que el 81.7% de la población salvadoreña consideraba que Ortiz debía renunciar a la Vicepresidencia.⁸

En julio de 2008, el Vicepresidente de Argentina, Julio Cobos (de la Unión Cívica Radical hasta que su postulación con la peronista Cristina Fernández de Kirchner le valió ser expulsado del partido), adquirió un protagonismo sin precedentes al utilizar, como Presidente del Senado, su voto de desempate en contra de un proyecto impulsado por el Ejecutivo al que pertenecía. Tras varios

meses de protestas continuas impulsadas por los productores [agrícolas], que incluyeron cortes de rutas y movilizaciones masivas en Rosario y Buenos Aires, la Presidenta [Cristina Fernández, de línea peronista] había enviado al Congreso la polémica iniciativa, que fue aprobada por Diputados. Cuando llegó al Senado, se produjo un empate en 36 votos. En una dramática jornada, la decisión quedó en manos de Cobos.

Y éste votó en contra de su propio gobierno, generando una fractura radical dentro del Ejecutivo que no se cerraría hasta el final del mandato: ni hubo reconciliación entre Presidente y vice, ni éste renunció a su puesto, ni Cristina Fernández consiguió forzar su salida. Así, quedó configurada una oposición dentro del propio Gobierno.

⁶ “García Linera firmó como licenciado sin tener título”, *El Día*, 5 de mayo, 2016. Disponible en https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=1&pla=3&id_articulo=197904.

⁷ “¿Por qué empresa de Óscar Ortiz con *Chepe Diablo* es una ‘sociedad de papel’, según FGR?”, *La Prensa Gráfica*, 8 de abril, 2017. Disponible en <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Por-que-empresa-de-Oscar-Ortiz-con-Chepe-Diablo-es-una-sociedad-de-papel-segun-FGR-20170408-0012.html>

⁸ “El 81% de la población pide que Vicepresidente salvadoreño renuncie, según IUDOP”, *El Mundo*, 6 de junio, 2017. Disponible en <http://elmundo.sv/el-81-de-la-poblacion-pide-que-Vicepresidente-salvadorenno-renuncie-segun-iudop/>

Esta oposición interna no hacía más que evidenciar lo que se habría podido adivinar desde el propio nacimiento de la dupla Fernández-Cobos: que el tándem radical-peronista había servido a efectos de la campaña, es decir, había funcionado a la hora de ganar las elecciones, pero la pertenencia de sus miembros a espacios políticos taxativamente distintos era una semilla de la discordia que con toda seguridad daría sus frutos envenenados; la cuestión era cuándo.

Apenas siete años antes, Argentina había vivido ya una situación de tensión vinculada a la Vicepresidencia. Fernando de la Rúa y Carlos Álvarez habían ganado las elecciones presidenciales como Presidente y vice respectivamente, en virtud de una alianza entre dos partidos: la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario. Tras apenas un año en el poder, las diferencias entre ambos se habían hecho irreconciliables, hasta el punto de que Álvarez renunció, creando una gran inestabilidad en el gobierno: su renuncia contenía un tono de acusación hacia De la Rúa por encubrimiento de casos de corrupción en el Senado. La falta de Vicepresidente (puesto que en Argentina el Presidente no puede cubrir la Vicepresidencia vacante) condujo a una situación de acefalía cuando, un año más tarde, en diciembre de 2001, De la Rúa abandonó el poder en medio de una crisis política sin precedentes. La ausencia de vice situó el poder en cuatro personas en el plazo de diez días: el Presidente Provisional del Senado, Ramón Puerta; el senador Adolfo Rodríguez Saá; el Presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño; y finalmente en Eduardo Duhalde.

Más recientemente, en 2016, Michel Temer se estrenaba como Presidente de Brasil tras el juicio político iniciado contra Dilma Rousseff, que obligó a la Presidente a abandonar su cargo y activar el mecanismo constitucional de sucesión. En este episodio se hicieron visibles varios de los conflictos asociados a la Vicepresidencia rígida. En primer lugar, el Vicepresidente fue acusado de desestabilizar el poder de la Presidente, impulsando el *impeachment* para acceder al poder (la propia Rousseff lo llamó traidor). En segundo lugar, se hizo patente la diferencia entre el programa de gobierno que había comprometido Rousseff y el que se podía esperar de Temer, visiblemente más conservador. Se suele asumir en este sentido, que el programa respaldado por los electores en los comicios es el del Presidente; es decir, en este caso, el de Rousseff. En tercer lugar, y como consecuencia de todo lo anterior, la bajísima legitimidad de que disfrutó el antiguo vice a su llegada al sillón presidencial.⁹

En el caso de Colombia, si bien Germán Vargas Lleras, Vicepresidente entre 2014 y 2017, no protagonizó escándalos de importancia, vale mencionar

⁹ “Michel Temer, el Presidente que nadie pidió”, *El País*, 1 septiembre, 2016. Disponible en https://elpais.com/internacional/2016/08/31/america/1472678986_266310.html.

que su relación con el Presidente Santos fue sensiblemente tensa, oponiéndose en algunos casos abiertamente a algunas decisiones del Ejecutivo al que pertenecía:

Durante el proceso de paz mantuvo un incómodo silencio que rompió días antes de que se celebrara el plebiscito para refrendar los acuerdos (...). En ese momento aseguró tener serias dudas sobre la jurisdicción especial que juzgará a los actores del conflicto armado. Su pronunciamiento sirvió para que el Centro Democrático, el partido político de la oposición, insinuara que dejara su cargo y se uniera en la campaña del no. Tampoco fue bien recibida por el Ejecutivo su posición sobre la polémica reforma tributaria recientemente aprobada. “Soy miembro del Gobierno, pero a nosotros, a mí personalmente, nadie nos consultó lo que estaba pensando en materia de vivienda de interés social que, repito, simplemente acaba con ella en Colombia”, dijo entonces mientras invitaba a la movilización de protesta.¹⁰

El 2 de octubre de 2017, Jorge Glas, Vicepresidente de Ecuador, adquirió el dudoso honor de ser el político latinoamericano de mayor cargo en ejercicio en ir a la cárcel por el caso Odebrecht.¹¹ *La Nación* de Buenos Aires informaba: “Pese a la orden de prisión preventiva, Glas no pierde su cargo de Vicepresidente del gobierno de Lenin Moreno y se establece una ausencia temporal hasta que se emita una sentencia en firme. Glas ha insistido que no renunciará al cargo”. En otras palabras, con la detención de Glas, Ecuador se quedaba virtualmente sin Vicepresidente. El 13 de diciembre del mismo año, Glas fue condenado a seis años de reclusión por lavado de activos. El 2 de enero de 2018 se cumplían 90 días del Vicepresidente en prisión; se completaba así el plazo máximo de ausencia temporal; es decir, el tiempo límite en el que puede permanecer el Vicepresidente fuera del cargo antes de ser considerado en ausencia definitiva. Para este caso, la Constitución ecuatoriana prevé que el Primer Mandatario envíe a la Asamblea una terna de nombres para el posible reemplazo.¹² Así, el 6 de enero fue nombrada Vicepresidente María Alejandra Vicuña.¹³

¹⁰ “Santos nombra al general Naranjo Vicepresidente de Colombia”, *El País*, 12 de enero, 2017. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/01/12/colombia/1484228294_870326.html

¹¹ “Arrestan al Vicepresidente de Ecuador por el escándalo de corrupción de Odebrecht”, *La Nación*, 3 de octubre, 2017. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/2068741-arrestan-al-vicepresidente-de-ecuador-por-el-escandalo-de-corrupcion-de-odebrecht>

¹² “Terna para elegir relevo de Jorge Glas se enviará la primera semana de enero”, *El Comercio*, 28 de diciembre, 2017. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/terna-elegir-vicepresidente-jorgeglas-lenin.html>

¹³ “María Alejandra Vicuña es la nueva Vicepresidenta; reemplaza a Jorge Glas”, *El Universo*, 6 de enero, 2018. Disponible en <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/01/06/nota/6552723/nueva-vicepresidenta-ecuador>

Retrocediendo en el tiempo, el 23 de marzo de 1999 fue acribillado el Vicepresidente de Paraguay, Luis María Argaña. El móvil del asesinato habría sido, precisamente, el enfrentamiento abierto entre Presidente y vice:

Luis María Argaña, Vicepresidente de Paraguay y principal adversario político del Presidente Raúl Cubas, cayó ayer acribillado por las balas disparadas por tres personas con uniforme militar en pleno centro de Asunción, la capital del país. (...) La oposición atribuyó el atentado al Presidente Cubas y a su aliado el ex general golpista Lino Oviedo, pertenecientes, como el fallecido, al Partido Colorado. Argaña era el principal impulsor de un juicio político contra Cubas, al que acusaba de haber violado la Constitución.¹⁴

El 9 de septiembre de 2017, Raúl Sendic presentó su renuncia al cargo de Vicepresidente de Uruguay tras conocerse una serie de irregularidades que abarcaban desde el uso irregular de fondos cuando gestionaba la petrolera estatal hasta la declaración de un título universitario inexistente. La salida a la luz pública de tales irregularidades dieron lugar a una situación que analistas y medios de toda la región coincidieron en caracterizar de crisis política, que no tocó solamente al propio Vicepresidente sino a todo el partido de gobierno.¹⁵

Tareck El Aissami fue nombrado Vicepresidente de Venezuela en enero de 2017. El mes siguiente, el flamante vice fue acusado formalmente por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos de “desempeñar un papel significativo en el tráfico internacional de drogas”.¹⁶ Aunque la acusación era contra un individuo, no contra el país, se hacía evidente que la acusación tendría “consecuencias en las relaciones de ambos países”.¹⁷

En septiembre de 2007, Kevin Casas, el Segundo Vicepresidente de Costa Rica y delfín del entonces Presidente Oscar Arias, se vio obligado a renun-

¹⁴ “Asesinado a tiros el Vicepresidente de Paraguay”, *El País*, 24 de marzo, 1999. Disponible en https://elpais.com/diario/1999/03/24/portada/922230002_850215.html.

¹⁵ La propia Lucía Topolansky, sucesora de Sendic en la Vicepresidencia, afirmaba que, sin llegar a una crisis institucional, se había producido una crisis política: “En medio de una crisis política, la esposa de Mujica asumió la Vicepresidencia en Uruguay”, *Ámbito*, 13 de septiembre, 2017. Disponible en <http://www.ambito.com/897070-en-medio-de-una-crisis-politica-la-esposa-de-mujica-asumio-la-vicepresidencia-en-uruguay>. Coincidió en este análisis, entre muchos otros, Hernán Bonilla, Académico de número de la Academia Nacional de Economía: “Uruguay: crisis política, no institucional”, en *Diálogo Político* (Fundación Konrad Adenauer Uruguay). Disponible en <http://dialogopolitico.org/agenda/uruguay-crisis-politica-no-institucional/>.

¹⁶ “Quién es el polémico Tareck el Aissami, el poderoso Vicepresidente de Venezuela acusado de narcotráfico por Estados Unidos”, *BBC Mundo*, 14 de febrero, 2017. Disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38526752>.

¹⁷ “Qué significa para las tensas relaciones entre Venezuela y Estados Unidos la acusación de narcotráfico contra el Vicepresidente Tareck El Aissami”, *BBC Mundo*, 14 de febrero, 2017. Disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38964630>.

ciar a su cargo tras hacerse público un memorando de su factura, en el que recomendaba una estrategia basada en el miedo para que el “Sí” ganara el referéndum sobre el *Tratado de Libre Comercio* con Estados Unidos. Más allá de la dimisión de Casas, el escándalo generaba dificultades al Gobierno para ganar el referéndum, y además implicaba al propio Presidente Arias, en tanto habría puesto en práctica la campaña del miedo sugerida por el vice.¹⁸

En Perú, a comienzos de 2012 se vio obligado a renunciar a su cargo el Segundo Vicepresidente, Omar Chehade,¹⁹ tras ser acusado de tráfico de influencias, acusación que naturalmente salpicaba al Ejecutivo en su conjunto. En efecto, tras apenas 100 días en el poder, el primer escándalo por corrupción de la Administración Humala llegó de la mano del vice.²⁰ Humala había llegado al poder presentándose como adalid de la lucha contra la corrupción, y las acusaciones contra su vice ponían en tela de juicio tal reputación. Según

algunos analistas, el hecho de que el Vicepresidente no haya dimitido, no ayuda a Humala a consolidar la reputación de un líder que no tolera la corrupción. (...) parte de la percepción de la opinión pública sobre su gestión dependerá de cómo el Presidente encare la crisis política a la que se enfrenta su Vicepresidente.

La prensa recogía con toda la claridad el efecto de las acusaciones contra el vice sobre el propio Humala.

En diciembre de 2017, la Mesa de Derechos Humanos de Honduras presentó ante el Ministerio Público una denuncia contra Ricardo Álvarez, Designado Presidencial (alias de la Vicepresidencia) por los delitos de abuso de autoridad y usurpación de funciones. El Delgado había firmado la aprobación del toque de queda,²¹ para lo cual –según los denunciantes– sólo tiene prerrogativa el Presidente.²²

¹⁸ “Por escándalo renuncia Vicepresidente costarricense”, *La Prensa*, 23 de septiembre, 2007. Disponible en <http://www.laprensa.hn/honduras/674530-97/por-escandalo-renuncia-Vicepresidente-costarricense>

¹⁹ “Renuncia Vicepresidente peruano por escándalo”, *La Nación*, 17 enero, 2012. Disponible en <https://www.nacion.com/el-mundo/renuncia-Vicepresidente-peruano-por-escandalo/NA2HGKVIDBAT5EQNDAL5ZCMQFM/story>

²⁰ “Humala enfrenta su primer escándalo en el gobierno de Perú”, *BBC Mundo*, 9 de noviembre, 2011. Disponible en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/11/111108_peru_Vicepresidente_escandalo_ao.

²¹ Decreto Ejecutivo número PCM-084-2017, publicado en *La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras*, número 34,506, 1 de diciembre, 2017, pp. 16 y ss. Disponible en <http://bit.ly/2j75rgP>.

²² “Presentan denuncia contra Ricardo Álvarez por abuso de autoridad y usurpación de funciones públicas”, *Criterio*, 5 de diciembre, 2017. Disponible en <https://criterio.hn/2017/12/05/presentan-denuncia-ricardo-alvarez-abuso-autoridad-usurpacion-funciones-publicas/>.

A partir de los ejemplos anteriores se puede elaborar una clasificación sintética de los principales conflictos asociados a la figura del Vicepresidente:

1. En sistemas donde la candidatura se presenta en formato de *ticket* (Presidente-vice), dificultades para formar la dupla de campaña; y cierta tendencia a utilizar la Vicepresidencia para conformar coaliciones convenientes para la campaña pero problemáticas para gobernar.
2. Choques entre Presidente y vice; oposición desde dentro del gabinete.
3. Como forma particular de lo anterior, tentación del vice de hacer caer al Presidente.
4. Problemas individuales del vice que salpican al gobierno.
5. Renuncia del vice: en casos en que la ley no prevé su sustitución, se genera una ausencia definitiva de Vicepresidente. Si bien en estos casos no hay mayores consecuencias que la redirección de la línea sucesoria hacia otros cargos, acercándose por lo tanto al sistema sucesorio de los países que no cuentan con la figura del Vicepresidente, lo cierto es que el hábito de contar con un vice puede generar la sensación de que su ausencia implica inestabilidad, falta de una red de contención, cierta fragilidad del Ejecutivo.
6. Falta de legitimidad del nuevo Presidente si se activa la sucesión y el Vicepresidente accede a la máxima magistratura.

Los seis elementos anteriores se pueden agrupar en dos categorías: problemas previos a la llegada al poder, vinculados con la formación y elección de la fórmula Presidente-vice (puntos 1 y 6), y conflictos durante la estancia en el gobierno (puntos 2 al 5). Esta agrupación puede ser útil para reflexionar acerca de posibles soluciones a los inconvenientes vinculados a la Vicepresidencia: el abordaje de los puntos 1 y 6 habría de hacerse desde el diseño del sistema de *ticket*, mientras que los puntos 2 a 5 se podrían solventar flexibilizando el anclaje del Vicepresidente al gobierno, o sea, ofreciendo al Presidente la capacidad de remover a un Vicepresidente conflictivo.

Como una pescadilla que se muerde la cola, esta última propuesta remite a su vez al primer conflicto: si el Presidente puede remover al vice, ¿cuál es el sentido de elegirlos juntos? En primer lugar, para responder a esta pregunta es necesario atender al origen de la Vicepresidencia, que –como se ha visto– no tuvo nada que ver con la función sucesoria, sino que fue diseñada como solución a un problema técnico del sistema electoral estadounidense en su nacimiento, hace algo más de 200 años. Es decir, muy lejos en el tiempo y en la circunstancia política de la América Latina del siglo XXI.

En segundo lugar, existe un amplio consenso acerca de que aunque en estos sistemas el elector deposite formalmente su voto por la dupla

Presidente-vice, la opción por un candidato u otro realmente se basa en el candidato a Presidente (Serrafero, 1999: 142); en muchos casos, el votante ni siquiera sabe quién es el candidato a vice al que está dando su apoyo.

En todo caso, lo que se ha querido hacer patente con esta revisión de la Vicepresidencia en la historia política reciente latinoamericana, es lo que se expone a continuación a modo de conclusiones de la exploración empírica: primero, que los Vicepresidentes no sólo garantizan la sucesión y protegen al Ejecutivo, sino que también son una fuente de conflictos e inestabilidad política. Segundo, que el problema fundamental radica, *ceteris paribus*, en la incapacidad del Presidente de remover al vice. Tercero, que la función sucesoria del Vicepresidente puede ser solventada a través de otros mecanismos, tal como ocurre en México o Chile. Cuarto, que las demás funciones que cumplen los Vicepresidentes pueden ser igualmente satisfechas por otros cargos. Quinto, que la pertenencia de Presidente y vice al mismo partido político no es en absoluto garantía de lealtad, y por tanto de ausencia de tensiones y conflictos entre ambos. Sexto, que en muchos casos ni siquiera se puede dar por sentada tal coincidencia partidaria: no es infrecuente que la Vicepresidencia sea utilizada para construir alianzas de campaña entre distintos partidos (Presidente de un partido, vice de otro), escondiendo temporalmente diferencias que se hacen insoslayables una vez la dupla accede al poder.

Conclusiones

En 2009, Max González Reyes proponía la restauración de la Vicepresidencia en México, bajo una serie de argumentos interesantes pero marcadamente teóricos. Es decir, González Reyes repasaba la historia constitucional de México, y a partir de ello imaginaba que una Vicepresidencia moderna, con un diseño institucional que evitara errores del pasado, supondría una importante mejora para el conjunto del Ejecutivo mexicano. Sin embargo, se trataba de una propuesta especulativa: no tenía en cuenta las lecciones que nos han dejado, a lo largo de las últimas décadas, los numerosos países latinoamericanos que cuentan con tal institución.

El presente artículo ha procurado, precisamente, dar respuesta al de González Reyes desde la perspectiva opuesta: la de la observación empírica. Para ello se ha presentado un panorama general de la Vicepresidencia en América Latina, y una extensa serie de ejemplos que muestran, a lo largo y a lo ancho de toda la región —y de las diversas culturas políticas que la componen—, el carácter conflictivo que suele vestir a la Vicepresidencia.

De todo lo anterior se puede concluir, en primer lugar, que una fácil sucesión del poder, en caso de ausencia del primer mandatario, no está en juego en México por falta de Vicepresidente. Es decir, si la principal función del vice es garantizar una sucesión fluida ante la ausencia del Presidente, el mecanismo existente en la actualidad es perfectamente eficaz.

En segundo término, que la Constitución ponga en el primer plano de la línea sucesoria a un cargo no elegido popularmente, no implica menor legitimidad que la que ostenta un Vicepresidente. Como se ha indicado con anterioridad, los estudiosos de la Vicepresidencia consideran que el voto, aunque nominalmente se refiera a la dupla Presidente-vice, está en realidad destinado al candidato a Presidente, mientras que el candidato a Vicepresidente suele ser en buena medida un desconocido, o un anexo al Presidente por el que los electores no consideran que realmente hayan votado.

De manera adicional, hay que comentar que si el Vicepresidente es sospechoso de haber colaborado en la caída del Presidente para acceder al poder, su legitimidad puede ser especialmente baja, como ocurrió en el caso de Dilma Rousseff y Michel Temer.

En tercera instancia, como se ha visto en numerosos ejemplos latinoamericanos, el Vicepresidente no es, como proponía González Reyes, una figura que protege al Ejecutivo sin alterar su funcionamiento; por el contrario, lo modifica en numerosas ocasiones. Se ha visto que con frecuencia se producen tensiones, o incluso enfrentamientos abiertos, entre Presidente y Vicepresidente; y que la incapacidad constitucional del Presidente para destituir al vice es causa de una situación traumática: el primer mandatario debe continuar gobernando con un opositor dentro del propio gabinete, inundando el Ejecutivo de inestabilidad. (Naturalmente, encontrándose el Vicepresidente en esa posición, tiende a recibir el respaldo de sectores de la oposición que se benefician con la inestabilidad del Ejecutivo y la debilidad del Presidente.)

Incluso, si las relaciones entre Presidente y vice son armoniosas, ocurre con cierta frecuencia que el segundo se ve implicado en escándalos, por ejemplo, de corrupción. Es inevitable que en esta circunstancia el escándalo salpique al Ejecutivo en su conjunto. Las consecuencias pueden ser moderadas, si el Vicepresidente dimite; o graves, si se niega a hacerlo y continúa tiñendo al Ejecutivo desde dentro con el color oscuro de su mancha personal.

Además, buena parte de los sistemas políticos latinoamericanos no prevén la sustitución del Vicepresidente en caso de ausencia de éste. Ello significa, en casi todos los casos, la desviación de la línea sucesoria hacia cargos no elegidos popularmente (el Presidente del Congreso o de la Corte Suprema, por ejemplo); es decir, precisamente lo que González Reyes consideraba un defecto del actual modelo sucesorio mexicano.

Una alternativa no menos polémica es la establecida en Estados Unidos de América mediante la vigésimo quinta enmienda constitucional de 1967, por la cual se autoriza al Presidente a nombrar un nuevo Vicepresidente si este cargo queda vacante. Esta modificación dio lugar en 1976 a la presencia de un Presidente y un Vicepresidente no elegidos, ninguno de los dos, por el voto popular. En 1973 renunció Spiro Agnew, Vicepresidente de Nixon, ante lo cual el Presidente nombró a Gerald Ford como Vicepresidente sustituto. Luego, la renuncia de Nixon a la Presidencia situó en este cargo al propio Ford, que por la vigésimo quinta enmienda se vio obligado a designar un Vicepresidente (Schlesinger, 1974).

Por último, se puede acordar con González Reyes una alternativa de diseño institucional en que la instauración de la Vicepresidencia podría tener efectos positivos, evitando al mismo tiempo buena parte de los negativos: que el Presidente pueda destituir al Vicepresidente. En ese caso, efectivamente se eliminaría la posibilidad de tensiones entre ambos, y además se podría preservar la legitimidad del Ejecutivo si, viéndose el Vicepresidente envuelto en escándalos de cualquier índole, el Presidente puede apartarlo.

Bibliografía

- Bidegain, Germán (2017), "Vicepresidentes en América del Sur: una agenda de investigación", *Colombia Internacional*, núm. 89, pp. 159-188.
- Días Fuentes, Vicente (1981), *Gómez Farías. Padre de la Reforma*, México, Comité de Actos Conmemorativos del Bicentenario del Natalicio del Dr. Valentín Gómez Farías.
- González Reyes, Max (2009), "La Vicepresidencia en México", en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 16, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 93-112.
- Linz, Juan (1988), "Democracia Presidencialista o Parlamentaria", en Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, Buenos Aires, Eudeba.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (ed.) (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 2, "The Case of Latin America", The Johns Hopkins University Press.
- Marsteintredet, Leiv (2019), "La Vicepresidencia y los problemas de la sucesión presidencial en América Latina. Viejos y nuevos retos para el presidencialismo", en *Política y Gobierno*, vol. 26, núm. 1, México, CIDE, pp. 117-137.
- Marsteintredet, Leiv y Fredrik Ugglå (2019), "Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, University of Cambridge, Centres of Latin American Studies, pp. 1-28.

- Mieres, Pablo (2012), "Las candidaturas vicepresidenciales en las campañas electorales. El caso de Uruguay 2009", ponencia presentada en el *Cuarto Congreso de Ciencia Política*, Uruguay, Montevideo, 14-16 de noviembre.
- Mieres, Pablo y Ernesto Pampín (2015), "La trayectoria de los vicepresidentes en los regímenes presidencialistas de América", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 167, Colombia, pp. 99-132.
- Pantoja Morán, David (1998), "El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas: una revisión histórica", *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, números 2-3 (152-153), México, Colegio de México, pp. 248-301.
- Schlesinger, Arthur M. Jr. (1974), "On the Presidential Succession", *Political Science Quarterly*, vol. 89, núm. 3, The Academy of Political Science, pp. 475-505.
- Serrafero, Mario D. (1999), *El poder y su sombra. Los vicepresidentes*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Serrafero, Mario (2013), "Hacia una nueva Vicepresidencia. Reflexiones desde el caso norteamericano", *Revista de Derecho Político*, núm. 88, pp. 367-392.
- Serrafero, Mario (2018), "La Vicepresidencia y las coaliciones políticas: el caso de Argentina", *Revista de Sociología e Política*, vol. 26, núm. 65, pp. 15-38.
- Soberanes Fernández, José Luis (2013), "El *Acta de Reformas Constitucionales* de 1847 (también llamada *Acta Constitutiva y de Reformas*)", *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, vol. XXVIII, pp. 183-214.
- Sribman Mittelman, Ariel (2011), *La Vicepresidencia Argentina (1983-2009)*, Oporto, Universidad Fernando Pessoa, Serie "Cuadernos de Estudios Latino-Americanos", núm. 10.
- Sribman Mittelman, Ariel (2015), *La sucesión del poder. Una aproximación general desde experiencias de los siglos XX y XXI*, Salamanca, Ediciones Universidad.
- Villalpando, José Manuel (2003), *La silla vacía. ¿Qué pasaría si el Presidente faltara?*, México, Planeta Mexicana.