

# La vicepresidencia de la república en el Derecho Constitucional Comparado

Néstor Pedro Sagües

## I. INTRODUCCION. DISTINTOS PLANOS DEL TEMA.

**L**A INSTITUCION DEL Vicepresidente ha despertado el interés de políticos y juspublicistas desde la misma convención constituyente de Filadelfia. El debate ha proseguido a lo largo del tiempo, e, incluso, renace en nuestros días. Por ejemplo, en Argentina, la reforma constitucional en ciernes ha inducido al Consejo para la Consolidación de la Democracia (un ente asesor del Poder Ejecutivo), a sugerir la eliminación de tal figura.

Como no abundan los estudios acerca de la fisonomía y funcionalidad de la Vicepresidencia en el derecho comparado (ámbito en donde esa magistratura ha tenido un desenvolvimiento heterogéneo y peculiar, sobre todo en la actual centuria), resulta atractivo realizar un balance al respecto. A eso nos dedicaremos, tomando como especial punto de referencia el material que brindan los textos constitucionales.

Pero es sabido que el derecho constitucional se compone tanto de normas como de realidades y valores. Con esto quiere significarse que además de la dimensión normativa, la figura del Vicepresidente se integra con experiencias concretas y con valoraciones. Una personalidad brillante y ágil puede dotar a la Vicepresidencia de un perfil mucho más destacado que el programado inicialmente por la Constitución. A la inversa, un Vicepresidente opaco es posible que haga declinar la cotización jurídico-política del cargo; y si esa tendencia prosigue también es factible que la institución concluya anodina e intrascendente dentro del organigrama estatal.

Nos preocupa formular dos aclaraciones. La primera es que la institución Vicepresidencial, que será aquí considerada, es la propia de regímenes presidencialistas, o semipresidencialistas. En sistemas de corte rígidamente parlamentario, donde el eje de la actividad política permanece en el Poder Legislativo, el sentido de la Vicepresidencia, cuando la hay, es notoriamente inferior y asume connotaciones decididamente secundarias.

La segunda advertencia es que al hablar de "derecho constitucional comparado", corresponde hacer referencia no sólo al derecho *nacional*, sino también al derecho público *provincial* o *estadual* local (en los estados federales), donde existen datos que enriquecen el panorama y contribuyen átilmente al examen de la cuestión.

Ya en el tema parece conveniente atenderlo a través de cuatro preguntas que se formula el derecho comparado en torno al Vicepresidente: ¿Debe haber Vicepresidente? ¿Cuántos Vicepresidentes? ¿Cómo elegir al Vicepresidente? ¿Qué funciones debe asumir el Vicepresidente?

## II. ¿DEBE HABER VICEPRESIDENTE?

El primer interrogante es si tiene que haber Vicepresidente. Desde el punto de vista estadístico, la mayoría de las constituciones responde por la negativa. En los países de conformación parlamentaria, como anticipamos, la imagen presidencial pierde terreno en favor del Congreso y del Gobierno (el Gabinete) y no parece necesario, por lo común, crear un Vicepresidente. En los países de aspecto presidencialista, algunas constituciones (recuérdese las de Méjico de 1917 y de Venezuela de 1961, por ejemplo) también se inclinan por rechazar la Vicepresidencia.

Los argumentos para fundar tal actitud aparecieron ya en la convención de Filadelfia; para muchos, el Vicepresidente es un personaje redundante e innecesario: "Su Superflua Excelencia", como se dijo después en los EE.UU.<sup>1</sup> Para otros, es una traba perjudicial que si carece de peso político no se justifica; y si lo tiene puede ser un obstáculo para el Presidente (Boutmy)<sup>2</sup>.

1 Cfr. Schwartz Bernard, "Los poderes del Gobierno", trad. por Julieta Campos (México, 1966), Universidad Nacional Autónoma de México, t. II p. 19.

2 "Études de Droit Constitutionnel", ed. 1895 p. 180, cit. por Montes de Oca M., "Lecciones de Derecho Constitucional" (Buenos Aires, 1903), Imp. "La Buenos Aires", t. II p. 298.

Pero, otras constituciones (que, cabe repetir, no son mayoría) afirman la institución Vicepresidencial. Las razones para esta tesis son cinco:

a) el "argumento institucional", sostenido ya por Hamilton, expone que el Vicepresidente asegure la estabilidad del sistema político, al facilitar un recambio automático de autoridades cuando la vacancia de la Presidencia es transitoria o absoluta;<sup>3</sup>

b) el "argumento de la economía electoral" apunta que ese funcionario evita realizar un acto comicial para designar Presidente, si éste termina su cometido con anticipación a la finalización del mandato.

c) el "argumento federal", propio para ese tipo de Estado, agrega que en las federaciones el Vicepresidente sirve para mantener la paridad de las provincias en el Senado, tanto para evitar la pérdida de un voto para una de ellas, si un Senador actuase como Presidente del cuerpo, como para asegurar un trato imparcial en la Presidencia de la cámara alta<sup>4</sup>.

d) el "argumento funcional", defendido últimamente por Bernard Schwartz, subraya que el ejercicio de la Presidencia constituye un "empleo mortal" por el cúmulo de responsabilidades y de tareas que conlleva; de tal modo que la figura del Vicepresidente puede operar como una suerte de comisionado o delegado presidencial para el ejercicio de determinadas misiones, y descargar así parte de los roles presidenciales, incluso por voluntad del titular del Poder Ejecutivo<sup>5</sup>.

e) el "argumento representativo" no muy utilizado, alega que el Vicepresidente puede, alguna vez, operar como representante de cierto sector de la sociedad, como ocurrió en la Constitución chipriota de 1960, donde el Presidente debía pertenecer a la comunidad griega de la isla, en tanto que el Vicepresidente tenía que ser de la comunidad turca. La comunidad griega elegía al primero y la turca al segundo (Constitución, art. 1). Esto implicó una especie de diarquía racial en grado de tentativa, para permitir la unificación política de las dos nacionalidades más importantes de Chipre (como se recordará, la experiencia fracasó).

3 Hamilton, Jay y Madison, "El Federalista", trad. por Gustavo Velasco (México, 1943), Fondo de Cultura Económica, p. 298.

4 Cfr. Hamilton, Jay y Madison, ob. y p. cit.

5 Schwartz Bernard, ob. cit., ps. 19-20.

Puede ocurrir, asimismo, que la institución vicepresidencial sirva para representar, en el Poder Ejecutivo, a más de un partido político, si el Presidente pertenece a uno y el o los Vicepresidentes a otro u otros. Esto sí es más frecuente.

Evidentemente, ha sido la Constitución de los EE.UU. la que más prestigio dio a la figura vicepresidencial. El dispositivo se trasladó a varios países, y hoy existe, por ejemplo, en las actuales constituciones de Argentina, Perú, Costa Rica, Brasil, Ecuador, India.

Una observación complementaria es la siguiente: aunque el Vicepresidente tenga una justificación suplementaria para los estados federales, no siempre habrá en ellos Vicepresidente. El caso de Venezuela y Méjico es ilustrativo al respecto.

Resta tener en cuenta que algunas constituciones han optado por soluciones intermedias entre las tesis "anti vicepresidencialistas" y "pro vicepresidencialistas". Han creado, al efecto, una figura que está a mitad de camino entre un Vicepresidente clásico y un mero Presidente del Senado: por ejemplo, el "Designado" (así, las de Guatemala de 1897 y de Colombia de 1886). El "Designado" es habitualmente nombrado por el Poder Legislativo (puede haber más de uno, como en el citado caso de la constitución guatemalteca, donde había tres) por un período determinado. El "Designado" reemplaza al Presidente, en caso de falta de éste.

Otro personaje singular es el Vicepresidente de la Constitución de Chile de 1980 (que sigue en esto los pasos del texto de 1925). El actual art. 28 dispone que si el Presidente electo no pudiere asumir el cargo, lo desempeñará, mientras tanto, "con el título de Vicepresidente de la República", el Presidente del Senado. El art. 29 estatuye que si el Presidente (ya asumido) no pudiere ejercer su cargo, "le subrogará, con el título de Vicepresidente de la República", el Ministro titular a quien corresponda por el orden de procedencia legal. De acuerdo con este esquema, el Vicepresidente es un órgano transitorio u ocasional, que aparece cuando el Presidente no está en condiciones de actuar.

En definitiva, pues, la "cuestión vicepresidencial" muestra un panorama diverso dentro del derecho constitucional comparado. Esa policromía se repite en el interior de los estados federales, ya que en ciertas provincias o estados sus constituciones prevén la existencia de Vicegobernador, pero en otras no ocurre así (v. gr., provincia de Tucumán, en Argentina).

En definitiva, la opción por admitir un Vicepresidente, o su rechazo, responde tanto a la idiosincracia como a las necesidades locales, y sobre todo a las experiencias habidas. En principio, esa magistratura parece positiva, sobre todo como pieza para el recambio político, como postulaba Hamilton, además de poder asumir otros papeles, como más adelante se verá.

### III. ¿CUANTOS VICEPRESIDENTES?

La segunda duda que plantea el constitucionalismo es sobre el número de Vicepresidentes. La mayoría de las constituciones que aceptan la Vicepresidencia proponen solo *uno*; pero las de Costa Rica (art. 135) y la del Perú (art. 203, in fine) contemplan, por ejemplo, un primer y un segundo Vicepresidentes. La Constitución de la República Árabe Unida, de 1964, consentía incluso más: su art. 107 indicó que "El Presidente de la República puede nombrar *uno o más* Vicepresidentes . . ."

Recordemos también que la Constitución de Guatemala, de 1879, con relación al "Designado", hablaba de *tres* funcionarios de esa condición, con su respectivo orden (primer, segundo y tercer Designado).

Desde luego, la preferencia por una Vicepresidencia única o por una plural depende básicamente de las particularidades locales. Aunque nos inclinemos, en principio, por la primera alternativa, no cabe excluir por intrínsecamente nocivas a las otras. Sin embargo, una multiplicidad de Vicepresidentes, al estilo de la ya citada constitución de la República Árabe Unida, importa una receta inflacionaria que puede devaluar seriamente el prestigio de la Vicepresidencia.

### IV. LA ELECCIÓN DEL VICEPRESIDENTE

Otro punto controvertido para el derecho constitucional es el sistema de designación del Vicepresidente. En especial, se trata de determinar si ese régimen debe ser idéntico o distinto al de nombramiento de Presidente.

Algunas veces la Constitución opta por la primera opción y el Vicepresidente es elegido del mismo modo que el Presidente. Argentina y Perú (en este caso, los dos Vicepresidentes) son ejemplo de ello. En tal caso, es notorio que el Vicepresidente tiene una "legitimidad de título",

pareja a la del Presidente, y que ello importa un robustecimiento político de su investidura.

Sin embargo, es frecuente que los Vicepresidentes sean designados según un procedimiento no del todo similar al seguido para nominar al Presidente. En la India, v. gr., su Constitución determinó que el colegio electoral para seleccionar al Presidente esté integrado por los miembros electos de ambas cámaras del Parlamento, con los miembros electos de las asambleas legislativas de los Estados; en tanto que el colegio electoral del Vicepresidente se compuso con los miembros de las dos cámaras del Parlamento. En los EE.UU., si bien el mecanismo básico de elección del Presidente y del Vicepresidente coinciden (elección indirecta), de no haber mayoría absoluta en los votos emitidos por los colegios electorales, oficiará como órgano de selección la Cámara de Representantes para el Presidente; y, el Senado para el Vicepresidente. Además, después de la enmienda XXV, de 1967, en caso de vacancia del Vicepresidente corresponde al Presidente elegirlo, con la aprobación de esa designación por la mayoría absoluta del Congreso.

De conformidad con la ya aludida Constitución de la República Árabe Unida, de 1964, los Vicepresidentes eran designados por el Presidente, quien podía removerlos. A todas luces, la dimensión institucional del Vicepresidente fue allí menos que la auspiciada por otras constituciones.

Merece tenerse presente, como muestra de sistema electivo distinto para Presidente y Vicepresidente, el instrumentado en la Constitución de Chipre donde, como se dijo, la comunidad griega de la isla elegía al primero; y la comunidad turca, al segundo (art. 1 de la Constitución).

## V. LAS FUNCIONES DEL VICEPRESIDENTE

El tema de los roles o papeles vicepresidenciales es muy atrayente. Desde ya que le corresponde, por su propia naturaleza, reemplazar al Presidente, para los supuestos de vacancias transitorias o permanentes. Sin embargo, no siempre ha pasado así: la Constitución de Chipre, de 1960, con el claro propósito de delimitar las suplencias en función de la pertenencia del Presidente y Vice a cada comunidad nacional (griega y turca), dispuso en el art. 36, inciso 2, que "en el supuesto de ausencia interina o de incapacidad temporal para desempeñar las funciones de Presidente o Vicepresidente de la República, el Presidente o el Vicepresidente de la

Cámara de Representantes, y en caso de ausencia de éste o estando vacante dicho cargo, el Representante que actúe en funciones de tal en virtud del artículo 72, actuará como Presidente o Vicepresidente, respectivamente, de la República, durante la ausencia o incapacidad en cuestión".

Además del cometido corriente de reemplazo que toca al Vicepresidente, el derecho constitucional le ha fijado otras tareas, del más variado género. Distinguiremos tres: "parlamentarias", "presidencialistas" y "atípicas".

a) *roles parlamentarios*. En los Estados federales presidencialistas, como EE.UU. y Argentina, el Vicepresidente preside el Senado, que es el cuerpo representativo de los Estados o provincias federadas. Aunque en EE.UU. John Adams haya minimizado esa función, reputándola como "la menos importante que el hombre haya podido imaginar", la experiencia ha demostrado que puede ser muy significativa, y que comprende tanto tareas legisferantes como administrativas de un órgano estatal de primera magnitud, como es la Cámara alta. En los casos de juicio político, la Presidencia del Senado es también vital para el funcionamiento de ese dispositivo de saneamiento institucional.

En Argentina, por la condición predicha de Presidente del Senado, el Vicepresidente de la República es Presidente de la Asamblea Legislativa (producto de la reunión de las dos cámaras del Congreso). Durante la centuria pasada usó también el título de "Presidente nato del Congreso", hoy poco frecuente <sup>6</sup>.

Resulta de interés agregar que en países federales de estructura parlamentaria o semiparlamentaria el Vicepresidente también ha tomado la Presidencia del Senado (caso de la India, donde dirige el "Consejo de los Estados") y que algunas constituciones de corte unitario le han confiado igualmente la Presidencia de una Cámara del Congreso (así, la de Cuba, de 1940, respecto del Senado: art. 150).

b) *roles presidencialistas*. El moderno derecho comparado exhibe una aproximación cada vez más intensa del Vicepresidente hacia el Poder Ejecutivo.

<sup>6</sup> Tal fue el caso del Vicepresidente Del Carril, durante el período de la "Confederación Argentina". Algunos despachos con ese título pueden encontrarse en el Palacio San José (Entre Ríos).

Hay, por supuesto, varias posibilidades. La Constitución de Chipre, de 1960, quizá la más entusiasta en este punto, dijo claramente que "El Poder Ejecutivo será asumido por el Presidente y el Vicepresidente de la República" (art. 46), y distinguió los casos en que el Poder Ejecutivo era ejercido *conjuntamente* por el Presidente y el Vicepresidente (art. 47), de aquellos otros en que ese Poder Ejecutivo era desempeñado *exclusivamente* por el Presidente (art. 48) o por el Vicepresidente (art. 49).

Dentro del abundante material existente, debe puntualizarse que la Constitución de Costa Rica prevé otra alternativa: la del Vicepresidente *ministro* (art. 143). La Constitución de la Provincia del Chaco informa que el Vicegobernador tendrá en el Poder Ejecutivo funciones de *consejero*, y que en ese carácter asistirá a los acuerdos de ministros (art. 127). La de Misiones (art. 119), lo declara "colaborador directo" del Gobernador, y en esa condición asiste igualmente a los acuerdos ministeriales, pudiendo suscribir los decretos que en ellos se elaboren. La Constitución de Brasil añade que el Vicepresidente "auxiliará al Presidente siempre que fuere convocado por él para misiones especiales" (art. 77, párrafo segundo), llevando a la letra lo que es de práctica en los EE.UU.<sup>7</sup>

c) *roles atípicos*. La Constitución de la Provincia de Misiones (Argentina) atribuye al Vicegobernador "mantener relaciones con los demás poderes del Estado a fin de establecer una armónica coordinación con los mismos" (art. 119 inc. 2). Esta función es tal vez la de mayor trascendencia que se puede encomendar a un Vicepresidente (o figura análoga): la de actuar como "poder moderador". La programación de un ente del Estado como órgano moderador no es insólita para el derecho constitucional; la Constitución de España reserva tal misión para la Corona (art. 56); y en ciertos países ese papel se reserva para el Poder Judicial, operando como poder-control, a través de la revisión de constitucionalidad de las normas y actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo. De todos modos, la alternativa por la que opta la Constitución de Misiones puede tener sus antecedentes en la gestión del Vicepresidente como titular del Senado, y de allí, como "puente" entre el Ejecutivo y el Legislativo.

<sup>7</sup> Cfr. García Martínez Roberto, "Las funciones del Vicepresidente de la República", en "La Ley" (Buenos Aires, 1985), diario del 30.5.85, parágrafo II. Es de interés consultar también a Luqui Juan Carlos, "El Presidente y el Vicepresidente de la Nación", en "La Ley", t. 93 p. 776; Pereyra Pinto Juan Carlos, "Vicepresidencia de la Nación", en "Enciclopedia Jurídica Omeba", t. XXVI p. 684.

Desde otra perspectiva, la Constitución del Ecuador prescribe que cuando no ejerza la Presidencia, el Vicepresidente es el Presidente nato del Consejo Nacional de Desarrollo (art. 82). A ese Consejo le toca fijar las políticas generales económicas y sociales del Estado, y elaborar los planes de desarrollo que deben aprobarse por el Presidente para su ejecución. Determina, además, la política poblacional (art. 89). A su vez, la Constitución de Guatemala, de 1965, encomendó al Vicepresidente presidir al Consejo de Estado.<sup>8</sup>

Un criterio digno de consideración es el que establece la Constitución de Brasil, de 1969, que además de indicar que el Vicepresidente tiene que desempeñar las misiones especiales que le asigne el Poder Ejecutivo, añade que también realizará las tareas que se le confien por ley complementaria del Congreso (art. 77, parágrafo 2). Las "leyes complementarias" en Brasil requieren para su aprobación un "plus" con relación a las leyes comunes (mayoría absoluta de votos de los miembros de las dos cámaras del Parlamento). De hecho, son normas infraconstitucionales adyacentes a la Constitución, de jerarquía superior a las leyes ordinarias.

Por último, y dentro de las peculiaridades de la Constitución chipriota de 1960, su art. 49 dejaba en manos del Vicepresidente facultades de veto, indulto, consultas y recursos ante el Tribunal constitucional, dirigir mensajes a la Cámara de representantes, etc.

## VI. EVALUACION

Es indiscutible que el Vicepresidente es un personaje controvertido y polifacético para el derecho constitucional comparado. Negado por muchas constituciones es admitido por otras. Su número y mecanismos de designación son también profusamente distintos. Sus papeles, muy diversos.

---

8 Según la mentada Constitución guatemalteca de 1965, el Vicepresidente, además de presidir el Congreso de Estado, le tocaba participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros, representar al Presidente de la República con todas las preeminencias de éste en actos oficiales y protocolarios (art. 193). Al Consejo de Estado le correspondió opinar sobre la negociación de contratos para el establecimiento o creación de servicios públicos, sobre los proyectos de leyes que les fuesen sometidos por los organismos estatales, sobre los tratados internacionales que requieran aprobación del Congreso, dictaminar sobre los conflictos que surjan entre entidades estatales descentralizadas, autónomas o semiautónomas, entre las universidades o entre éstas y los colegios profesionales, cuando la solución no esté prevista por la ley, etc. (art. 213).

En términos generales, es factible distinguir dos políticas en torno a las funciones vicepresidenciales: una, de "presidencialización", tiende a hacerlo operar en el área del Poder Ejecutivo. Es el caso del Vicepresidente—semi Presidente de la Constitución chipriota, del Vicepresidente—ministro de Costa Rica, del Vicepresidente—enviado especial del Brasil, del Vicegobernador—consejero del Chaco o del Vicegobernador—colaborador de Misiones.

Otra política, de "parlamentarización", procura situar al Vicepresidente en el área del Congreso, destacando más bien su papel de Presidente de la Cámara alta (EE.UU., Argentina, India, Cuba de 1940). También hay una tercera vía, poco explotada, que contempla roles casi inéditos para el Vicepresidente, como los de órgano moderador, titular de un Consejo Nacional o comisionado para funciones determinadas, por ley especial.

Todo eso parece mostrar la tendencia de convertir al Vicepresidente, otrora un funcionario con "dedicación simple", en uno de "tiempo completo". Sin embargo, no siempre es aconsejable acumular en el Vicepresidente demasiadas funciones, porque puede ocurrir que ese recargo de tareas se traduzca en la ineficacia en su cumplimiento. Algunas veces, la "presidencialización" del Vicepresidente ha disminuido su "parlamentarización", o desempeño en la esfera del Congreso (así ha ocurrido en Brasil. En EE.UU., la asignación al Vicepresidente de tareas cercanas a la Presidencia ha provocado ocasionalmente roces con sus deberes senatoriales).

Una fórmula seductora para flexibilizar las funciones vicepresidenciales según la evolución de las necesidades institucionales, puede consistir en la modalidad prevista por la aludida Constitución de Brasil de establecer, por ley complementaria, los papeles del Vicepresidente, sin perjuicio de, y en relación con, los expresamente asignados por la Constitución. Esta receta jurídico-política abre nuevos horizontes y perspectivas a la figura del Vicepresidente.

En resumen, la institución vicepresidencial ha sido poco tratada por la doctrina constitucionalista. Pero, los contrastes existentes sobre su naturaleza, fines y fisonomía institucional, resultan llamativos y estimulan un reexamen intenso y detallado sobre esa magistratura. Toca a la teoría constitucional visualizarla nuevamente, aclarar sus cometidos y descubrir nuevos sentidos para ella.