

LA VICEPRESIDENCIA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL GUATEMALTECO *

I. *El origen de la vicepresidencia.* II. *Cuatro momentos de la vicepresidencia en nuestra historia constitucional.* A. La fundación de la República: el constituyente federal centroamericano de 1824. B. Vigencia sin positividad: la reforma constitucional de 1885. C. Marcha atrás: 1887. El temor a la eminencia gris. D. Una experiencia fallida: 1945. III. *La Constitución de 1965.* A. El proceso histórico. B. La discusión en la Asamblea. C. Análisis del texto. 1. Elección. 2. Duración en el cargo. 3. Requisitos. 4. Funciones: a) eventuales; b) permanentes. 5. Falta de Presidente y Vicepresidente.

I. EL ORIGEN DE LA VICEPRESIDENCIA

La Convención constituyente de Virginia en los Estados Unidos “inventó” la función presidencial. Al independizarse de Inglaterra, y en busca de un nuevo orden, los constituyentes se vieron en la necesidad de plasmar, en instituciones políticas, las ideas liberales que estaban en la base de la revolución. Así es como aparece recogida la teoría de la separación de los poderes y plasmada la institución del Presidente de la República, como cabeza del ejecutivo.

Institución que no se adoptó sin controversia. Dos grandes corrientes se enfrentaron en el Congreso. La que pretendía un ejecutivo débil dependiente del poder legislativo y la que propugnaba por un ejecutivo fuerte, unipersonal e independiente de la legislatura, que fue la que finalmente se abrió paso.

En el *Plan Randolph*, que presentó el constituyente por Virginia el 29 de mayo de 1787, se proponía un ejecutivo colegiado de tres miembros. El temor al despotismo dominaba el pensamiento de un grupo de diputados: la unidad en la magistratura sería “el hijo natural de la monarquía”, decía el ponente. Pero el 4 de junio, se votó por un ejecutivo unipersonal. Sin embargo, el temor a un ejecutivo fuerte pesó como una sombra sobre la ratificación del texto. Hamilton, debió en *El Federalista*, desvanecer temores y aclarar dudas.¹

* El presente trabajo es parte de una investigación mayor sobre *La Vicepresidencia y el Consejo de Estado. Una experiencia en Guatemala: 1966-69*, en preparación.

¹ Cfr. Núm. LXVII, de *El Correo de Nueva York*, martes 11 de marzo de 1788, “El Departamento Ejecutivo. Examen y refutación de las tergiversaciones sobre este punto”; en Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista* (México, 1957), pp. 285 y ss.

Si la decisión por la Presidencia creó fricciones, la determinación del sistema de elección las llevó al extremo. Wilson pudo decir que este problema fue "el más difícil de todos los que tuvimos que decidir". Si era por el Congreso, si era por el pueblo, o si era por electores intermedios: éstas fueron las posiciones. El humor que pesaba en algunos constituyentes, se refleja en la frase de Mason quien afirmó que "sería tan contrario a la naturaleza remitir la elección de una persona adecuada para la primera magistratura al pueblo, como sería confiar una elección de colores a un ciego". El temor a cualquiera de las soluciones hizo remitir la decisión a la comisión de redacción y, convertido casi en insoluble, el problema fue transferido a una comisión de 11 miembros.

En la *Comisión de Detalles* las maniobras de James Wilson, convertido en su Presidente, se hicieron sentir. Y a él debe atribuirse la decisión, realmente fundamental, de que el ejecutivo estuviera en manos de una sola persona: el Presidente.² No consta que se discutiera la sucesión presidencial.

El historiador debe mostrarse muy atento, en la lectura de las notas de Madison sobre la Convención, para sacar en claro el proceso del ejecutivo. Se entremezclan opiniones, discusiones, proyectos, decisiones, en una

Sin embargo, en el discurso pronunciado en la Convención de Filadelfia, el 29 de mayo de 1787, Hamilton expresaba con una claridad y una franqueza, verdaderamente impresionantes, sus ideas sobre la composición del Senado y del Ejecutivo: "Deberemos —decía— hacer de modo, que los miembros de una rama de la Legislatura puedan mantenerse en el cargo vitaliciamente o al menos hasta cuando se comporten en modo honorable. También quien preside el Ejecutivo debería obtener el poder vitaliciamente". Para él, un sistema que acogiera estos principios, seguiría siendo republicano, pues el único requisito para que lo fuera, estaba en el hecho de que "todos los magistrados vengan nominados, y los cargos vacantes, cubiertos, por el pueblo, o mediante elecciones que tienen su origen en el pueblo". Cfr. discurso pronunciado en la Convención de Filadelfia el 29 de mayo de 1787 "Por una democracia balanceada", en *Antologia degli Scritti politici de Alexander Hamilton* (Bologna, 1961), p. 71. Y ésta no era una opinión aislada en el seno de la Convención. John Dickinson, del Estado de Delaware, expresando su adhesión a la minoría que abiertamente se declaraba por la forma monárquica, manifestó con la usual claridad de los miembros de la Convención su punto de vista. Madison, en su crónica de las discusiones apunta: "El consideraba la monarquía constitucional una de las mejores formas de gobierno del mundo. No creía que de cualquier otra forma de gobierno pudiese derivar un Estado igualmente feliz. Estaba seguro de que nunca un Estado feliz derivará de una cualquier forma republicana." Read, el 26 de junio manifestó que él "habría preferido una nominación de por vida, salvando la posibilidad de revocarla por causa justa, pero considerando escaso apoyo a este punto, estaba dispuesto a aceptar el periodo más largo que fuese posible obtener". Benjamín Franklin, por el contrario, temía los excesos a que podía llegar un ejecutivo unipersonal: "Hay una tendencia natural de la buena amistad hacia un gobierno Regio... Tengo miedo, tal vez mucho miedo de que el gobierno de estos Estados pueda, en tiempos futuros, terminar en la monarquía..." Cfr. "Los trabajos de la Convención de Filadelfia de 1787 en la crónica de James Madison", en *La formazione degli Stati Uniti d'America. Documenti*, VII (1776-1796), selección de Alberto Acquarone (Pisa, 1961), pp. 124-480.

² El artículo X del documento de la *Comisión* fija que el ejecutivo constará de una persona que tomará el título de *Presidente*.

forma casi inorgánica.³ Sin embargo, podemos aclarar que, convertido en el problema "más difícil", el espíritu conciliador y habilidoso del congreso hizo pasar su decisión a una nueva comisión dentro de su seno. El 31 de agosto de 1778 se estableció por sorteo la composición de la misma. Y es ésta la que, en el fin de semana, creó la Vicepresidencia en los términos finalmente concebidos.

No existe documentación sobre el funcionamiento de esta Comisión. Pero no es improbable que fuera el Gobernador Morris, destacado miembro de la misma, y quien redactó el texto definitivo de la Constitución, el que calificara la decisión: se elegirían electores, en número igual a los senadores y representantes de cada Estado, estos electores se reunirían en sus Estados y votarían por dos personas; las boletas se enviarían a la capital y serían escrutadas por el senado. El que obtuviera mayoría de votos sería elegido Presidente. El segundo en votación sería nominado Vicepresidente. Así nace la función de la Vicepresidencia y esta nueva institución.

La misma comisión vinculó definitivamente el nuevo cargo con la Cámara alta, recogiendo la idea que Hamilton había propuesto mucho antes. Pero también con mucha discusión. Durante tres días la Convención analizó el proyecto de la Comisión, pues varios diputados solicitaron explicaciones sobre los cambios introducidos al proyecto del *Comité de Detalles*. El dogma de la separación de los poderes, que dominaba el aire público de la época, sirvió de base a las reservas; se temía una intromisión del ejecutivo en el legislativo. El propio presidente del Senado afirmó: "No deseo a ningún Vicepresidente. En ese caso por qué no ponemos al propio Presidente a la cabeza del Legislativo." Pero Sherman, más domésticamente, argumentó que "si el Vicepresidente no fuese Presidente del Senado, se encontraría sin ocupación".

Todavía el tema causó suspicacias, pues algunos diputados se negaron a firmar el texto definitivo, alegando que en la forma aprobada se destruía la independencia del poder legislativo. Hamilton tuvo que hacer una defensa final en *El Federalista*.⁴ En realidad surgió como una consecuen-

³ Cfr. Clinton Rossiter, *La Presidencia de los EEUU.*, México, 1965, p. 66 y ss.

⁴ "La designación de una persona extraordinaria para la Vicepresidencia, ha sido objetada como de ser superflua o incluso dañina. Se ha argumentado que hubiera sido preferible haber autorizado al Senado para elegir a uno de sus miembros para ese puesto. Sin embargo, dos consideraciones parecen justificar las ideas de la Convención al respecto. La primera es que el Presidente del Senado debe tener un voto para decidir un eventual empate en alguna discusión, con el fin de que el Senado siempre esté en condiciones de decidir en uno u otro sentido. Al mismo tiempo se consideró que privar a cualquier Senador de su asiento como tal, para sentarlo en la del Presidente del Senado, equivalía a cambiar, con respecto al Estado que representa, un voto constante por otro eventual. La segunda consideración es que en vista que el Vicepresidente puede llegar a ser el sustituto del Presidente en el Supremo Poder Ejecutivo, todas las razones que recomiendan la forma de elección para el Presidente, debieran ser aplicadas con la misma fuerza para la designación del funcionario

cia lógica del ejecutivo unipersonal. Y con tareas bastante limitadas de sustitución, que sólo la dinámica de la historia y la personalidad de los electos ha hecho ampliar. John Adams pudo decir, no sin razón, que la Vicepresidencia "... es la más insignificante de las funciones que la invención del hombre ha podido construir".

II. CUATRO MOMENTOS DE LA VICEPRESIDENCIA EN NUESTRA HISTORIA CONSTITUCIONAL.

A. *La fundación de la República: El Constituyente Federal Centro Americano de 1824*

Es al momento de organizar la República, después de la independencia, que surgen los problemas del departamento ejecutivo en nuestro país. La cristalización institucional de los principios liberales tiene una larga y matizada historia.

Desde la sesión del 4 de julio de 1823, en la *Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas del Centro de América*, se planteó la urgencia de la organización del poder ejecutivo para definir el principio adoptado de la separación de poderes. Resalta la necesidad de subrayar que el primer documento legal que lo reglamentaba tenía una evidente fuente española, en el decreto de 16 de enero de 1811, expedido por las *Cortes de León*, que reglamentaba las facultades del *Consejo de Regencia*, hecho expresamente manifestado por el constituyente Mariano Gálvez.⁵

La polémica que reseñábamos en Filadelfia,⁶ se repite en Guatemala, pero con implicaciones diversas. José Francisco Barrundia, el anglicista por excelencia, se dolía que "todo conspiraba en el reglamento a debilitar el poder", que era la "fuerza sostenedora de la libertad", y defendía la necesidad de una verdadera separación de los poderes, con un ejecutivo totalmente independiente del legislativo como era "en Francia y los Estados Unidos".⁷

Pero la mayoría estaba representada por Gálvez, quien apoyaba la fórmula de un ejecutivo tripartito sustituible por la Asamblea, y con una

previsto para la Vicepresidencia. Es notable que en este caso la objeción que se hace estaría en contra de la Constitución de este Estado (New York). Nosotros tenemos un Vicegobernador, elegido por gran parte del pueblo, que preside el Senado y es el sustituto constitucional del Gobernador, en casos similares a los que autorizarían al Vicepresidente para ejercer los poderes y deberes del Presidente." *Op. cit.*, pp. 290-291.

⁵ En la sesión de 4 de julio, urgiendo su aprobación, expresaba que el reglamento "había tomado a la letra en su mayor parte los q. en diversas épocas dieron las cortes Españolas pa. la regencia; q. de consiguiente se trataba de aprobar una ley meditada, discutida y aprobada pr. hombres que merecieron el nombre de sabios".

⁶ Vid. *supra*, pp. 1-3.

⁷ Sesión de 5 de julio. *Archivo General de Centroamérica*, Al. 23, leg. 2595. F. 150. En las notas siguientes se identifica por sus siglas.

Presidencia rotativa, expresando que “ésta era la opinión pública” y que “así no tenía el vicio de la lentitud que tendría en sus operaciones de componerse de muchos individuos ni el peligro del despotismo si se confiaba a uno”.⁸ Un día antes, contestando a Menéndez que propiciaba un ejecutivo unipersonal, había afirmado que “la opinión pública y de la Asamblea era demasiado conocida sobre que debían ser tres los individuos del poder ejecutivo”. Posición que se adoptó al aprobar el proyecto de *Reglamento*. Un ejecutivo colegiado funcionó provisionalmente en los primeros meses del régimen republicano.⁹

La Asamblea decretó con fecha 17 de diciembre de 1823 las *Bases Constitucionales*, “para dar a los pueblos una idea del sistema de Gobierno que ha adoptado”.¹⁰ En dichas *Bases* se adoptó un ejecutivo unipersonal y se introdujo la institución de la Vicepresidencia, con función sustitutiva. Es de lamentar que no aparezcan las motivaciones del Congreso, ni las opiniones de los diputados. El acta de la sesión del 28 de noviembre de 1823 escuetamente recoge lo siguiente:

Se entró a la discusión de bases Constitucionales; fueron aprobadas la 3ª y 4ª atribución del artículo 9º que dicen (aquí). Discutido el artículo 101, que dice que será la persona Va. a proposición del C. Menéndez (F), fue aprobado en estos términos. En falta del presidente, hará sus veces un vicepresidente elegido popularmente. Fueron aprobados con alguna discusión los artículos 13, 14 y 15.¹¹

Adentrados los trabajos del constituyente, en julio del año 24 se inició la discusión del proyecto de Constitución. Los autores confesaban que era la norteamericana la que “hemos tomado por modelo”.¹² En el *Informe de la Comisión* se indicaba la misma fuente: “Al trazar nuestro plan, nosotros hemos adoptado en la mayor parte el de los Estados Uni-

⁸ *Idem*. “La fórmula del triunvirato tuvo siempre particular fascinación para los legisladores latinoamericanos de la época independiente. Estaban obsesionados por el temor al absolutismo unipersonal, que reflejaba los atributos y la figura del rey a quien acababan de desconocer. Triunvirato funcionó en Buenos Aires, en los años 1811 a 1813. Lo tuvo igualmente en Asunción, el año 1811, y terminó con la dictadura del hermético doctor Francia. La Constitución del Perú, coeva de la centroamericana, instaló asimismo un ejecutivo de tres personas, razonando uno de sus más ilustres propugnadores, con palabras que coinciden con las de Gálvez: ‘tres no se juntan para oprimir.’” Andrés Townsend Ezcurra, *Fundación de la república. Documentos y estudios en torno a la Asamblea Nacional Constituyente de Centroamérica*, t. 1, Guatemala, 1958, p. 164.

⁹ En la sesión de 9 de julio se eligió el primer ejecutivo tripartito. Sus miembros: Juan Vicente Villacorta, Pedro Molina y Manuel José Arce.

¹⁰ A. G. de C. A., B78.29 Expediente 17439, Legajo 744, fol. 1.

¹¹ A. G. de C. A., B6.26 exp. 2964, leg. 114.

¹² Discurso de Barrundia explicando los “modelos de otras constituciones” que les sirvieron de fuente. XX A. G. de C. A., actas de las sesiones públicas, mes de julio, sesión del 24 de julio, B6.26, exp. 2968, Leg. 115.

dos, ejemplo digno de los pueblos independientes..."¹³ Y se inclinaban por un ejecutivo unipersonal:

Así como la alta facultad de legislar debe por grandes causas residir en el cuerpo más numeroso posible, así el Gobierno debe concentrarse en una sola persona. El secreto, la rapidez y el vigor de ejecución, la gloria misma y la responsabilidad más determinadas y eficaces en un solo Jefe, lo demandan imperiosamente.¹⁴

Les pareció tan poco importante la institución que no se refieren a la Vicepresidencia ni cuando hablan del poder ejecutivo, ni cuando justifican la existencia del Senado, esa híbrida creación. En el *Proyecto de Constitución* que presentaron al pleno se proponía un Vicepresidente para sustituir al titular y presidir el Senado.¹⁵

El 24 de agosto de nuevo entra a discusión la integración del poder ejecutivo. Córdova pide a la asamblea que recaiga en tres personas y no sólo en una, "pues es un cargo de mucha responsabilidad que una sola persona no puede cumplir a cabalidad ya que él ha de ejecutar la ley, mantener las relaciones políticas por fuera, él debe establecer la más perfecta administración", y por "el riesgo del abuso que tan fácilmente puede hacer uno solo de la autoridad, si a uno solo haya de conferirse". Insiste en que la situación de la República exige un hombre muy capaz y de acendrado patriotismo y "no creo que tengamos tantos hombres dotados como Washington, para el mando, y capaces de llenar, como él, este puesto, mucho menos en las espinosas circunstancias del día".¹⁶ Pero Gálvez de nuevo recoge al sentimiento mayoritario, aunque haya cambiado esta vez de opinión, impulsando el ejecutivo unipersonal. Opina que el mando en un gobierno federal debe concentrarse en un solo jefe, "como lo hicieron los sabios anglo-americanos, y como lo ha hecho en unos días la república de Colombia". Si este sistema se sigue en constituciones con una "fuerza de ejecución vigorosa", cuanto más útil será en Centroamérica que "no es necesaria tanta fuerza".¹⁷

¹³ Informe sobre la Constitución. Leído en la Asamblea Nacional Constituyente el 23 de mayo de 1824. Impreso por Arévalo. p. 5.

¹⁴ *Idem.*, p. 36.

¹⁵ *Proyecto de Constitución de la República de los Estados federados del Centro de América*, Guatemala, imprenta de Ignacio Beteta, 1824, arts. 96 al 102.

¹⁶ "Actas de las sesiones públicas. Mes de Agosto", A. G. de C. A., B6.26. exp. 2969, leg. 116. Apoyado en la doctrina del publicista R. Salas dice: "Creo que si la división del poder efectuado en tres personas tiene algunos inconvenientes, éstos no son comparables con los que presenta el ejercicio del mismo poder por un solo magistrado, aunque sea electivo y temporal."

¹⁷ *Idem.* El diputado Menéndez consecuente con su anterior posición también se oponía a Córdova. Argumentaba por un ejecutivo unipersonal. "La naturaleza misma de sus atribuciones hace repugnante que sea un cuerpo colectivo" decía pensando en la posible divergencia en los tres individuos con respecto a la sanción de la ley. También dice que muchas de las "operaciones del gobierno deben ser secretas" y

Así, decididos por el ejecutivo unipersonal al frente del cual estaría un Presidente, el mismo 24 de agosto los diputados aprobaron, sin discutir, la creación de la Vicepresidencia, en la forma que la estipulaban las Bases del año 23. Un acto sin trascendencia, un simple formalismo vicario, que domésticamente cubriera la necesidad de llenar el cargo y la función al faltar el Presidente. El acta de la sesión recoge escuetamente: "Se leyó el artículo 97 que dice: 'En su falta (del Presidente) hará sus veces un Vicepresidente, nombrado igualmente por el pueblo'. No se *discutió*, por estar aprobado ya en las bases."¹⁸

Debe llamarse la atención de que la adopción de un ejecutivo unipersonal en Centroamérica de ninguna manera significó la existencia de un ejecutivo fuerte, como en Norteamérica. Por el contrario, las diferencias son sustanciales. Mientras que los constituyentes de Filadelfia, en general,¹⁹ veían en el poder de las asambleas populares el peligro del despotismo, los constituyentes centroamericanos, al contrario, veían en ellas la salvaguardia de la libertad frente al peligro encarnado en un ejecutivo fuerte. La Convención fortalece un Ejecutivo central, mientras el constituyente centroamericano lo limita al extremo de hacerlo inoperante.²⁰ La desconfianza hacia el esencial principio democrático de partici-

además tiene que "dirigir las fuerzas armadas ya en tiempo de paz o de guerra". Para lo cual no debe de haber discrepancias entre los dirigentes y se pregunta: "¿quién podría evitar las indecisiones en un poder ejecutivo compuesto de tres personas?" Y con respecto a la responsabilidad del cargo dice que "es menos difícil declarar con justicia, y ha lugar a ella contra uno que contra tres gobernantes. No tiene excusa quien no tiene que transigir con opiniones ajenas; lo que no sucede del modo contrario". Concluye afirmando, aclarando de nuevo precedencias e influencias que "por estas y otras razones los sabios anglo-americanos, los Colombianos y Limeños, sólo tienen una persona en el poder ejecutivo: y éstos son los ejemplos que la Comisión anunció antes, como muy dignos de imitarse".

¹⁸ *Ibidem.*, el subrayado es nuestro.

¹⁹ Cfr. "Crónica del Constituyente..." *op. cit.*, *passim*, y núm. 48 de *El Federalista*, donde Madison expresa el punto de vista de los constituyentes contra las asambleas como representantes de la soberanía popular. Hasta Jefferson, el más democrático, expresaba que "la tiranía de las asambleas legislativas, constituye al momento actual la amenaza más inminente, y lo será todavía por muchos años. Aquella del Ejecutivo, vendrá a su tiempo; pero ocurrirá en un tiempo remoto". "Carta de 15 de marzo de 1789 de James Madison", en *Antología degli scritti politici de Tomas Jefferson*, Bologna, 1961.

²⁰ "Un Ejecutivo así organizado apenas podía corresponder a su objeto. Dijérase que los constituyentes de la Federación Centroamericana vislumbraron y quisieron plantear las teorías políticas de los radicales franceses, como Luis Blanc, Madier de Manjan, Naquet Beauré, etcétera, quienes rechazan la división del Poder público en tres ramas y sólo admiten uno a cargo de una Asamblea legislativa, de quien el Ejecutivo es un mero agente subordinado." Justo Arosamena, *Estudios constitucionales*, v. II, París, 1878, p. 428. "No suscribiré la opinión de que los constituyentes de 1824 se adelantaron a su tiempo hasta el punto de vislumbrar la concepción política del Ejecutivo como un mero agente subordinado a la Asamblea legislativa; pero sí que se hicieron cargo de que el hombre en el Gobierno se corrompe más fácilmente que

pación popular en la más amplia medida, generalmente compartido por los constituyentes norteamericanos, se transforma en los centroamericanos en un optimismo casi desenfrenado, contra el cual la minoría conservadora dirige sus observaciones, pero no lo rechaza frontalmente.

B. Vigencia sin positividad: La Reforma Constitucional de 1885

El Presidente Justo Rufino Barrios, que había gobernado firmemente al país desde el triunfo de la revolución de 1871, murió en Chalchuapa, al frente de un ejército que pretendía lograr por la fuerza la unión de Centroamérica. A su muerte el régimen liberal se vio fuertemente conmovido, pues no descansaba sobre fuertes corrientes políticas y partidos. Las grandes personalidades imprimen su sello a la política de la época y califican sus vaivenes.

La falta del Presidente crea un vacío institucional y un desorden temporal. De acuerdo con la Constitución deberían sustituirlo los "designados", elegidos cada año por la asamblea. El primer designado Sinibaldi, un civil, toma posesión del cargo, pero es rápidamente desplazado por el segundo, el general Manuel Lisandro Barillas, nuevo hombre fuerte, con inmediatas pretensiones presidenciales.

Un contenido malestar se percibe en la documentación de la época contra el autoritarismo, que caracterizó al régimen del Presidente muerto. La propia constitución era un reflejo de su personalidad fuerte. Don Lorenzo Montúfar hizo famosa la frase de que aquélla era una "jaula con hilos de seda", para que el General-Presidente pudiera salir y entrar en ella con facilidad. Todavía con el cadáver "caliente" como dijo uno de sus defensores se inició el movimiento para reformar la Constitución en un sentido más democrático. Se pretendía limitar los poderes presidenciales, reducir el periodo de su mandato y, dentro de esta misma tendencia, la reforma crea la Vicepresidencia, buscando una sanción popular para el sustituto y evitar el caos en la sucesión.

En la sesión de la asamblea legislativa del 22 de abril de 1885, se presentó una moción que proponía reformar los artículos 5, 6, 20, 42, 52, 54, 57, 66 y 69 de la Constitución de 1789. El diputado Urrutia aclaraba el sentido de la propuesta que suprimía los designados a la Presidencia como mecanismo de sustitución en ausencia del Presidente:

No habrá Designados, habrá Vicepresidente de la República para, que bien sea por ausencia o por falta absoluta del Presidente, ellos entren desde luego y en virtud de la ley, a cumplir el periodo constitucional,

en las Cámaras y de que el mando incita al afán de dominación e inclina a quien lo ejerce a sobreponer su voluntad a la ley." Laudelino Moreno, *Historia de las relaciones interestaduales de Centroamérica*, Madrid, 1928, p. 60.

sin que en circunstancias anormales tengan los pueblos que sufrir el doble peso de la desgracia y ser juguete de las intrigas ambiciosas y cobardes que se quieran imponer, como nos ha sucedido en estos últimos días y que no queremos que vuelva a suceder jamás.²¹

Analizada la moción por la *Comisión de Legislación y puntos constitucionales* dictaminó que “de las discusiones suscitadas por los señores representantes, durante los últimos seis años, se desprende la imperiosa necesidad de reformar la parte puramente reglamentaria de algunos artículos de la Constitución” y “que es más democrático y republicano reducir a cuatro años el periodo Presidencial y prohibir la reelección del Presidente de la República”.²² El voto disidente de Próspero Morales, la falta de firma de algunos miembros de la Comisión y la discusión sobre aspectos formales y reglamentarios —que usualmente en nuestro país ocultan discrepancias de fondo—, indican la división que se formó con respecto a la reforma. Morales, en su voto razonado, expresaba estar en contra de la reforma porque se oponía al pensamiento del expresidente Barrios:

... vamos a poner las manos, sobre una de las obras más grandes del inolvidable General Barrios, sin dar tiempo, siquiera, a que se enfríe su cadáver... esas reformas son las primeras piquetas, que caen sobre el edificio, con tanto y tan ímprobo trabajo levantado por el héroe de Chalchuapa...²³

Molina Flores, en otra posición, abogaba, sin éxito, por una reforma total, en la sesión del 25 de mayo y dramáticamente —el día siguiente—, último día de sesiones, salvaba su voto en el mismo sentido.

Pero la decisión por la reforma adquiere cada vez más fuerza. El 25 de mayo se presentó la moción definitiva. Sus impulsores dicen que

las actuales exigencias de la República de Guatemala y el desarrollo siempre creciente de las ideas modernas, hicieron patente la necesidad de una reforma más liberal en nuestra Ley Constitutiva; reforma que es indispensable y que debe abrazar todos los artículos que pudieran utilizar en contra del partido liberal, los enemigos del progreso y de las instituciones que felizmente nos rijen (sic).

El día siguiente, la asamblea aprobó el decreto de reforma, pues “considera que la experiencia ha demostrado la necesidad de hacer ciertas

²¹ *Diario de las sesiones del sexto año constitucional de la Asamblea legislativa de Guatemala*, sesión 17^a, celebrada el día 22 de abril de 1885, Tipografía El Progreso, p. 3.

²² *Idem.*, sesión de 27 de abril. Firman el dictamen los diputados: Urrutia, Estrada, Barrutia, Lainfiesta, Quezada, Godoy, Arévalo, Fernández, Padilla, Yela, Nájera, Enríquez, Porras, Salazar, Herrera, Villela, Soto, Ramírez, Cabral.

²³ *Ibidem.*, sesión del 20 de mayo.

reformas y adiciones". Entre los artículos que deberían reformarse se incluía el que permitiría la creación de la Vicepresidencia. Y Barrillas impulsa el proceso convocando el 15 de junio a una Asamblea Constituyente para hacer la reforma, la cual se instaló el 24 de agosto.

Hasta donde es controvertida la reforma, y existe un clima de inestabilidad, nos lo indica un artículo consagrado a las "Reformas constitucionales", en el diario oficial,²⁴ en el cual se dice que de nada sirve, ni a ningún lugar conduce la alteración parcial de la Constitución que fue decretada por la Asamblea Legislativa, pues permanecen por ahora inalterables otros artículos "que se juzgan erróneos i contraproducentes á la libertad". Más adelante, el articulista indica que la

jeneralidad de los guatemaltecos ha condenado como ilegales esos propósitos que obedecen á una exitación del momento, a un desahogo (sic) político que no puede ó no quiere distinguir la verdad constitucional sobre el cuadro exajerado que dibuja la pasión respecto á todo cuanto se relaciona con la administración anterior.

Sigue diciendo que

negar sistemáticamente el bien de principios consignados en la Constitución de 1879, sólo por los abusos y los crímenes cometidos en su nombre, es a todas luces ilójico (sic) e injusto.

Y temeroso de un abandono de los principios del 79, el articulista argumenta en contra de la reforma proponiendo que, si se hacen los cambios, se hagan "refaccionándola poco a poco, sin hacer a un lado la legalidad, que es siempre superior a la parcialidad de los impulsos inconsiderados i (sic) violentos de los círculos políticos en efervescencia". Pero el responsable del artículo o del periódico, seguramente fue destituido, porque, días más tarde, en el mismo se comenta la instalación de la asamblea constituyente diciendo que en ella están cifradas las esperanzas del adelanto y el progreso del pueblo iniciado por la "gloriosa revolución de 1871",²⁵ y hace un llamamiento al patriotismo de los diputados para que "hagan lo conveniente". Los que dóciles al impulso del ejecutivo, responden al mensaje de Barillas²⁶ el día de su instalación, afirmando que están conscientes de la responsabilidad que tienen al reformar los artículos de la Constitución, pues las innovaciones deben responder "al espíritu de libertad que se encarna continuamente en los pueblos y que ha de ser la atmósfera vital de nuestras sociedades".²⁷

²⁴ *El Guatemalteco*, 13 de agosto de 1885, año XII, núm. 548.

²⁵ *Idem.*, año XII, núm. 550, 29 de agosto de 1885.

²⁶ *Mensaje del Presidente Barillas a la Asamblea Nacional Constituyente el día 24 de Agosto de 1885*, Guatemala, 1885.

²⁷ *La administración del general don Manuel Lisandro Barillas (1885-1892)*. Documentos oficiales, Guatemala, s. f., p. 11.

Con respecto a la Vicepresidencia la *Comisión de Reformas* dice que su idea es

que la persona que ha de reemplazar al Presidente, en caso de falta absoluta, entre á completar lo que faltaba del período. En apoyo de esta idea está no sólo la autoridad de gran número de Constituciones de Repúblicas de la América Española, sino también la razón muy poderosa de que no forman la época más propicia para elecciones populares los momentos en que acaba de desaparecer el Jefe de la Nación, i (sic) la de que así no se alteran los términos del período de la presidencia. Es más propio sin duda, tener designada de antemano la persona que ha de seguir ejerciendo el mando Superior y si esta era de llenar las funciones del verdadero Presidente, natural es también que su elección sea popular, como es la del Presidente, i (sic) que deba reunir las mismas cualidades que en aquel se requieren. Una sola persona crece la comisión que es la que hay que nombrar para reemplazar al Presidente; y que será bastante remoto el caso de falta absoluta del que él subroge.²⁸

Sigue argumentando sobre la eventualidad de falta del Vicepresidente, en cuyo caso el que se encargue del poder será el más antiguo de los Secretarios del Despacho y, en cuanto él tome posesión, el mismo día convocará a la Asamblea para que ésta elija a la persona idónca que llene la vacante por el tiempo que falte, y otros aspectos reglamentarios del problema como requisitos para optar al cargo, y un artículo transitorio que se propone, en virtud del cual, "la elección en la forma propuesta por la Comisión . . . no podrá comenzar á usarse sino en la elección próxima".²⁹

Tres días después se puso a discusión la enmienda a los artículos 66 y 69. En el acta no constan las discusiones. Escuetamente aparece que el representante Guzmán pidió que la discusión fuera por párrafos y así se hizo, aprobando los tres primeros. Al discutirse el cuarto, González Saravia propuso que la enmienda se adicionara con la frase: "En las faltas accidentales se sustituyen en el mismo orden", aceptándose la misma, así como el último párrafo de la enmienda. Así quedó reformado el artículo 69, ampliando la propuesta de reforma del 66 con la siguiente adición: el presidente que ha terminado su período no puede ser reelecto para el próximo período, y "tampoco el presidente podrá ser electo vicepresidente para el período inmediato".³⁰ Debemos atenernos al *Dictamen*

²⁸ "Actas a la Asamblea nacional constituyente, 1885. Sesión del 7 de septiembre", *Archivo General de Centroamérica*, B. 74.7-1, legajo 41.228.

²⁹ *Idem.*, la misma prevención que los constituyentes de 1945, tuvieron más tarde. *Cfr.*, *infra.*, p. 12 y ss.

³⁰ *Idem.*, "sesión del 10 de octubre de 1885".

de la Comisión que, por lo demás, es bastante explícito, como ya apuntamos.

El artículo 69 de la Constitución del 79, que recogía el sistema de designados, es sustituido por el siguiente:

Habrá un Vice-presidente elegido popularmente en la misma forma y al propio tiempo que el presidente, y en quien se requiere las mismas cualidades que en éste. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, entrará desde luego el Vice-presidente a ejercer la Presidencia por todo el tiempo que falta para completar el período constitucional. Por falta absoluta del Vice-presidente antes de entrar en el ejercicio de la Presidencia, se procederá a nuevas elecciones para ese cargo por aquel período. Por falta absoluta del Vice-presidente que estuviere ejerciendo la Presidencia, el Presidente del Poder Judicial entrará a ejercer las funciones del Presidente de la República, y el mismo día convocará a la Asamblea para que, a más tardar dentro de un mes, se reúna y designe la persona que ha de llenar la vacante por el tiempo que falte del período. En las faltas accidentales se sustituyen en el mismo orden.³¹

El segundo designado en ejercicio de la Presidencia descaba legalizar su situación y consideró que el momento había llegado. Así es como por decreto núm. 356, Barillas convocó a elecciones. Argumenta que han cesado las causas por las cuales se habían pospuesto las elecciones y que

en las reformas decretadas por la Asamblea constituyente á la ley fundamental, se establece un Vice-presidente elegido popularmente en la misma forma y al propio tiempo que el presidente y en quien se requieren las mismas cualidades que en éste y que el artículo 69 de la Constitución "faculta al Designado en ejercicio del Poder Ejecutivo para que convoque á elecciones".

Así lo hace en el artículo 1º: "Se convoca a la Nación para que elija Presidente y Vice-Presidente de la República, para el período Constitucional de 15 de marzo de 1886 a igual día del mes de marzo de 1890."³²

Así, escuetamente, recogió el *Diario Oficial* el final de esta aventura electoral:

El resultado de las elecciones en los varios departamentos del país, con excepción de los de Retalhuleu y El Petén, de donde aún no se

³¹ Acta en que se reforman algunos artículos de la ley constitutiva de la República, 1885, p. 4.

³² El Guatemalteco, año XII, núm. 567, jueves 5 de noviembre de 1885.

han recibido los datos necesarios es el que sigue. Para Presidente obtuvo el General don Manuel L. Barillas 92,218 votos; y para vice-Presidente, reune el Coronel don Vicente Castañeda, 75,910.

Un militar estrenaría el cargo recién creado.³³

C. *Marcha atrás: 1887. El temor a la Eminencia Gris*

La reforma del 85, establecía un equilibrio mejor entre el ejecutivo y el legislativo, limitando los poderes del primero, tendencia constante en los movimientos democráticos de nuestra historia.³⁴ Pero el clima que había dejado la muerte de Barrios, y la estatura menor del nuevo jefe, provocaron fricciones entre los dos poderes. La Asamblea, atrincherada en el espíritu de las reformas del 85, se mostró independiente, díscola, y difícil de manejar. Pero Barillas, en el 86, no es un Designado en ejercicio, sino un Presidente electo, que manipula nuevas fuerzas políticas, y que se presenta como un habilidoso gobernante. Organizó un fuerte movimiento para lograr apoyo en su lucha contra la Asamblea legislativa, la cual efectivamente disolvió por decreto de 26 de junio de 1887, asumiendo la dictadura provisional, y convocando a una nueva constituyente.

El objeto de ésta, se fijaba en el artículo 3º del Decreto: "resolver las reformas a la Constitución decretada el 11 de diciembre de 1879 y emitidas en 20 de octubre de 1885". Y polémicamente en su mensaje a la asamblea, Barillas fijaba el sentido de la nueva reunión.

... las reformas que en 1885 se hicieron a la Constitución, fueron dictadas en horas de agitaciones políticas y no pudo dominar en todas ellas la calma que requiere una obra de tanta trascendencia..., pues si se arrebata al Poder ejecutivo la autoridad que necesita para gobernar, su existencia es imposible.³⁵

El cuerpo constituyente se instala el 29 de septiembre y termina sus labores el 5 de noviembre,³⁶ y, más que una reforma constitucional, emprende una derogatoria de las reformas del 85. La autoridad presidencial es restaurada en su original sentido.

³³ *Idem.*, año XII, núm. 574, jueves 3 de diciembre de 1885.

³⁴ Efectivamente después del triunfo de los movimientos revolucionarios se produce ese fenómeno: la independencia, la reforma liberal, la revolución de 1944. Por el contrario, los movimientos conservadores fortalecen los poderes del Ejecutivo: la restauración de Carrera, la dictadura de Jorge Ubico, el movimiento anticomunista de Castillo Armas.

³⁵ "Mensaje del general Barillas a la asamblea, el 1º de octubre de 1887", en *Administración de Barillas*. p. 25.

³⁶ *Archivo General de Centroamérica*, B.78.27, expediente 15721, legajo 710, folio 1.

La Comisión Especifica, encargada de revisar las reformas del 85, opina que si bien era indispensable determinar la manera en que se llenaría la vacante que dejara el presidente, se

estableció por la Constituyente de 1885 el sistema de la Vice-presidencia, que difiere mucho del sistema de designados que adoptó la asamblea de 1879. El Vicepresidente dura cuatro años, los Designados uno; aquel subroga al presidente por el tiempo que le falte para completar su período; éstos no tardan en el mando sino durante los pocos meses que se necesitan para verificar las elecciones. El primero representa una figura de importancia en la esfera de la política; éstos, por lo mismo que tienen existencia pasajera (sic), apenas si se hacen notar en la complejidad gubernativa.

Después de haber meditado, dicen, sobre las ventajas e inconvenientes de uno y otro método, se decidió la comisión

por el sistema de Designados, restableciendo el artículo 69 de la Constitución; pero proponiendo, sin embargo, algunos preceptos, era respecto del tiempo en que deban tener las elecciones, era sobre la época en que el electo deba tomar posesión, era acerca de la fecha desde la cual deba computarse el período de su mando.³⁷

Y en la reseña que el *Diario de Centro América* hace de la sesión del 31 de octubre en que se discutió el asunto, simplemente se apunta: "Fue leído el artículo 11 (núm. 69) de las Reformas que habla de Designados y de la elección de Presidente en caso de falta repentina, se aprobó sin discusión."³⁸ La motivación central, para la supresión de la Vicepresidencia, fue el temor a la importancia política que dicho funcionario adquiere, a la amenaza permanente al poder centralizado del Presidente.

D. Una experiencia fallida: 1945

La caída del dictador Jorge Ubico (1931-1944) marca el inicio del proceso hacia una nueva organización constitucional. El general Ponce, que lo sustituye, al renunciar no puede controlar el ejercicio del poder, fracasado su intento de elegirse legalmente, y es derrocado por una revolución cívico-militar el 20 de octubre de 1944, integrándose el poder ejecutivo con una Junta de tres miembros: dos militares (el capitán Jacobo Arbenz, y el mayor Francisco Javier Arana, y un civil, el comerciante Jorge Toriello).

³⁷ *Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1887*, sesión de 21 de octubre, pp. 11-12.

³⁸ Vol. xxxiii, núm. 1832, 2 de noviembre de 1887.

Dicha Junta derogó el 28 de noviembre de 1944 la Constitución, declarando vigente la reforma de 1927, a excepción del título IV, relativo al ejecutivo, que ejercería la Junta hasta el 15 de marzo del siguiente año, en que tomaría posesión el nuevo Presidente electo.

No están claras las motivaciones que impulsaron a convocar a una nueva constituyente. Pero no es improbable que sea cierta la versión de Kal Silvert³⁹ quien afirma que entre la generación política de jóvenes que integraban los partidos revolucionarios recién formados y la Junta, se celebró un convenio por el cual la Junta posponía la reunión de la Asamblea con el objeto de que no se nombrara Presidente provisional; seguiría en el poder la Junta hasta la toma de posesión del presidente electo, quedando después el mayor Arana al frente de las fuerzas armadas. A este acuerdo inicial la Junta “respondió pidiendo además que Toriello fuera, propuesto para la Vicepresidencia de la nación y que se diera al Ejército una ley orgánica nueva y más favorable”.⁴⁰ Pero como la Constitución de 1879, en su reforma adoptada del 27, “no contemplaba una Vicepresidencia” y “estipulaba que no podían adoptarse enmiendas referentes a los Designados a la Presidencia sin que pasase un período de cuatro años para que entraran en vigor...”, Arana “...acepta el resto de la transacción y se decidió a convocar a una Asamblea constituyente para que la cuestión de la Vicepresidencia pudiera manejarse legalmente”. De acuerdo con esta versión, la institución que estudiamos se convertiría en el punto de partida para la reforma constitucional más importante que se produce en Guatemala desde la revolución liberal del siglo pasado.

Lo cierto es que en el Decreto número 17 de la Junta, que era la declaración de principios de la revolución triunfante, que deberían “incorporarse a la Constitución de la República”, se decidía la sustitución de los designados a la Presidencia por un Vicepresidente. La explicación de esta propuesta —como consigna revolucionaria—, está en el hecho de que durante las largas dictaduras de los primeros años del siglo, la nominación de los “designados”, que sustituían temporalmente al Presidente, había sido manipulada por el poder centralizado en el hombre fuerte de turno, prestándose a compadrazgos y privilegios. La Vicepresidencia permitiría una mayor legitimación democrática al establecer una participación popular en la designación, porque

la institución de Designados a la Presidencia ha sido uno de los medios para que hombres sin escrúpulos burlen el sufragio y ha contribuido

³⁹ Silvert, Kal H. *Un estudio de gobierno: Guatemala*, publicación del “Middle American Research Institute” (New Orleans, Tulane University, 1954.) Hemos utilizado el manuscrito traducido al castellano gracias a la cooperación de Flavio Rojas Lima, director del Seminario de Integración Social de Guatemala.

⁴⁰ *Op. cit.*, p. 46 del Mss.

de manera eficaz a que individuos que no encarnan la genuina voluntad del pueblo, lleguen al Poder y se mantengan en él.⁴¹

Del análisis de la documentación y actas de sesiones de la nueva constituyente reunida, pueden determinarse etapas en la discusión y resolución del problema de la Vicepresidencia.

En una de ellas la *Comisión de los 15*, nombrada para elaborar un proyecto constitucional, decidió basarse en el proyecto que había sido redactado por un grupo de la *Asociación de Abogados*. Para esto nombró una subcomisión integrada por Villagrán de León, Rölz y Falla, los que el 15 de enero llevaron el anteproyecto al pleno.⁴²

En él se instituyó la Vicepresidencia con un titular electo popular y directamente por mayoría de votos mediante el sistema de doble voto simultáneo al mismo tiempo y por igual periodo del Presidente, con

⁴¹ Decreto núm. 17 de la Junta Revolucionaria de Gobierno. Eran diez los declarados "principios fundamentales de la Revolución": Descentralización de los poderes del Ejecutivo y efectiva separación de los del Estado; supresión de designados y sustitución de éstos por un Vicepresidente; alternabilidad en el ejercicio del poder; reorganización del ejército; autonomía municipal; autonomía efectiva del poder judicial; autonomía universitaria; reconocimiento constitucional de los partidos políticos; sufragio obligatorio y voto secreto para los alfabetos, obligatorio y público para el analfabeto limitado a las elecciones municipales, reconocimiento de la ciudadanía a la "mujer preparada"; probidad administrativa.

⁴² *Diario de sesiones de la Comisión de los Quince encargada de elaborar el Proyecto de la Constitución de la República*, Guatemala, 1953, p. 8 y ss. "La subcomisión encargada de los trabajos, integrada por los licenciados José Falla, Rölz y este servidor de ustedes (Francisco Villagrán de León), ha terminado ya un proyecto de Constitución, en el cual han colaborado en forma muy eficaz los señores licenciados Gabriel Biguria, Jorge del Valle Matheu y Federico Carbonell. Ellos y los señores Rölz, Falla y el que habla, fueron encomendados por la Asociación de Abogados hace poco más o menos un mes para elaborar un proyecto de Constitución para discutirlo en la Asociación de Abogados y luego que se nombrara una Comisión para presentarlo a la Asamblea, anticipándose la Asociación de Abogados a los trabajos que tendría que hacer esta Comisión y con un deseo de cooperación nacional... Para elaborarlo, tuvimos a la vista el proyecto que se publicó en *El Imparcial* y cuyo autor es el licenciado Octavio Aguilar; también el anteproyecto de Constitución de don Julio Samayoa; las sugerencias que hizo la persona que la vez pasada remitió unos folletos. Nos informamos también en las Constituciones de las Repúblicas de América, que tuvimos a la vista... Ese estudio es sólo el proyecto que se presentara a la Asociación de Abogados para someterlo ya como ponencia de la subcomisión a la consideración de ustedes..." Más tarde, en entrevista que hicimos al mismo Lic. Villagrán en mi bufete donde se redactó. Un grupo de amigos nos dividimos el trabajo. Cada quien tomó a su cargo un capítulo: al licenciado Rölz Bennet y a su hermano Federico (aunque no era abogado), les tocó la parte dogmática; al Lic. Carbonell, el Poder Judicial, por su experiencia como Magistrado por varios años; a mí, los capítulos de Finanzas públicas, Régimen económico, Tribunal de cuentas, etcétera." Jorge Mario García Laguardia, "Los constituyentes de 1945. Una entrevista con el Licenciado Villagrán de León. In memoriam", en *Diario El Gráfico de Guatemala*, 28 de septiembre, 1969, p. 7.

sus mismas calidades, el que además debería desempeñar el cargo de Presidente del Congreso, con funciones sustitutivas en caso de falta del titular, debiendo completar su periodo en caso de ausencia total.

En la sesión del 19 de febrero⁴³ se entró a conocer este aspecto del proyecto. La discusión política sobre la conveniencia de su existencia se abre en ese propio momento. “¿Conviene tener Vicepresidente?” se preguntaba el influyente diputado Rölz, “¿Por qué no suspendemos este artículo?” Pero en este momento aún los diputados no piensan contra la institución, sino les preocupa el hecho de que el doctor Juan José Arévalo había sido ya electo Presidente de la República, y se podría dar el eventual caso de elegir a un Vicepresidente opositor. ¿Se pensaba en Jorge Toriello?

Yo considero —insistía Rölz— que el Presidente ya electo no puede tener un Vicepresidente opositor... sería la negación principal a la política, a la autoridad del Presidente... practicar ahora las elecciones para Vicepresidente, sería ponerle un elemento conspirador; es decir, el Presidente quedaría —digámoslo así—, con un cañón en la espalda.⁴⁴

“Es imposible —concluía García Granados— que en este periodo presidencial haya Vicepresidente...” La solución en la Comisión se encontró en la suspensión temporal de los artículos pertinentes, hasta el siguiente periodo constitucional, para el cual debería convocarse a elegir simultáneamente Presidente y Vicepresidente. La institución había pasado su primera prueba de fuego.

Pero cuando el pleno de la Asamblea conoce —siete días después—, el 26 del mismo mes⁴⁵ el proyecto de la *Comisión de los 15*, el humor ha cambiado completamente. El Presidente se encarga de anunciarlo: “Se va a hacer constar lo siguiente: La Comisión considera que sería mejor suprimir todo lo que se refiere al Vice-Presidente de la República.” En la discusión poco se dice sobre la propia institución y se recarga el interés, sobre el orden y órganos de la sucesión. Sin embargo, se entrevé un temor generalizado al apareamiento de un contrapeso al poder presidencial. Monsanto decía que

en México, la cuestión de la Vicepresidencia llevó a muchos vicepresidentes a la tumba y al fin comprendieron que el cargo sólo consti-

⁴³ *Idem*, pp. 264 y ss.

⁴⁴ A lo que Marroquín Rojas respondía: “¿Cuál es el temor a que haya Vicepresidente?... El expuesto sería el Vicepresidente; estaría expuesto a la suspicacia y tendría que temer a la policía de todo el mundo.” Personalmente hubo de surgir, más tarde, electo Vicepresidente en 1966, esta suspicacia que adivinaba.

⁴⁵ *Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de 1945. Año I de la Revolución*, impreso por acuerdo de la Comisión de Régimen interior del Congreso de la República de 1949, Guatemala, 1951, pp. 520-553.

tuía un mal y lo mandaron a la canasta, y como nosotros no hemos querido pasar por ese vía crucis, lo hemos suprimido.⁴⁶

De León Cardona era más explícito:

El objeto de evitar el nombramiento de un Vicepresidente es para no determinar a un individuo que pueda tener ambiciones para el puesto de Presidente... nosotros queremos que el Presidente de la República esté a resguardo de cualquier maquinación, a resguardo de cualquier atentado contra su persona a fin de proporcionar al país la tranquilidad y la seguridad y para esto debemos dejar la sucesión presidencial en un individuo indeterminado... para evitar que las ambiciones se fragüen con elementos adversos al régimen y de lugar a un cambio de Gobierno en un momento dado.

Un día después, en la sesión del 27 insistía rechazando una moción entorpecedora que "...lo que nosotros perseguimos es que se resguarde la tranquilidad pública y la vida del gobernante".⁴⁷

Dando por sentada la supresión las mociones se orientan a fijar el orden de sucesión y sus requisitos. Bocaletti, García Bauer y Sagastume, proponen que suceda el Presidente del Congreso y en su defecto el Presidente del Poder Judicial. Y en este momento aparece una "moción superfirmada (por la mayoría del Congreso), para suprimir el cargo de Vicepresidente".⁴⁸ En ella se propone el orden de sucesión: Presidente del Congreso y los Vicepresidentes del mismo por su orden, debiendo el sucesor, dentro de los ocho días siguientes, convocar a elecciones.⁴⁹

⁴⁶ Existe una constante influencia del constitucionalismo mexicano sobre el nuestro con una permanente reelaboración propia. Creemos pertinente recordar aquí los argumentos de los constituyentes mexicanos: "En efecto, sea que cuando ha estado en vigor esta institución haya tocado la suerte de que la designación de vicepresidente recayera en hombres faltos de escrúpulos, aunque sobrados de ambición, sea que la falta de costumbres democráticas y la poca o ninguna honradez de los que no buscan en la política la manera de cooperar útilmente con el gobierno de su país, sino sólo el medio de alcanzar ventajas reprobables con notorio perjuicio de los intereses públicos, es lo cierto que el vicepresidente, queriéndolo o sin pretenderlo, cuando menos lo esperaba en este caso, quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro a donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder Supremo de la República" *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-17*, México, 1960, t. I, p. 397 y ss.

⁴⁷ *Idem*, p. 559.

⁴⁸ Clemente Marroquín Rojas, *Crónicas de la Constituyente del 45*, Guatemala, 1955, p. 72.

⁴⁹ "Honorable Asamblea Constituyente: Proponemos las siguientes enmiendas: I Por sustitución a los artículos 7º y 9º del Capítulo relativo al Ejecutivo y supresión de los artículos 8º, 10, 11 y 12 y Transitorios. Artículo... En caso de falta absoluta del Presidente de la República, tomará posesión inmediata del cargo, el Presidente del Congreso, y en defecto de éste, los Vicepresidentes de dicho Organismo, por su orden.

Ante un *impasse* en la discusión se suspendió la sesión —durante 23 minutos dice el Acta— y se presentaron al reanudarse dos nuevas mociones. García Granados, Fuentes Alvarado y Torón España, fortalecieron a la mayoría proponiendo la fórmula aprobada, que se llamó “de los 35”: sucedería el Presidente del Congreso; si no llenaba los requisitos los Vicepresidentes del mismo organismo en su orden y finalmente, en su defecto, el presidente del organismo judicial.⁵⁰ “Así quedó destruido el vicepresidente, cuya candidatura estaba calentándose en más de una mente de partido o de simples políticos.”⁵¹

III. LA CONSTITUCIÓN DE 1965

A. El proceso histórico

En una experiencia nueva —aún no analizada globalmente— el ejército como institución tomó el poder a través de un golpe de Estado el 31 de marzo de 1963, derrocando al Presidente constitucionalmente electo, Miguel Ydígoras Fuentes. El coronel Enrique Peralta Azurdía, como Jefe de Estado y en representación de la institución armada, centralizó los poderes en su persona y ejerció, desde el punto de vista técnico, una

El sucesor deberá dentro de los ocho días siguientes, de la falta absoluta, convocar a elecciones, las cuales se practicarán dentro de un plazo no menor de un mes ni mayor de tres, contados desde la fecha de la convocatoria. Efectuada la elección, se hará dentro de veinte días por el Congreso la declaratoria a que se refiere el inciso 2º del artículo 98, y el ciudadano electo tomará inmediatamente posesión de su cargo, computándose su periodo desde el 15 de marzo siguiente. Artículo... En caso de ausencia temporal del Presidente de la República, ejercerá interinamente sus funciones, el Presidente del Congreso, y en su defecto, los Vicepresidentes del mismo por su orden (firmas). José R. Lemus, Rivas H. (firma ilegible), Luis Díaz Gómez, Godoy, F. Mota, A. A. Rivera, Jiménez de León, Wyss, Cáceres, Mayorga Franco, Rodas Corzo, H. Sosa, Guerra Guzmán, A. N. Monsanto, Luarda Duarte (firma ilegible), Arnoldo Reyes, P. Echeverría, Adolfo Almgor, Sandoval Pinto, Díaz Ortiz, Guirrola, Fonseca, Efraín Nájera Farfán, J. César Ordóñez, López, Fortuny, Pellecer y Reyes Cardona.” *Diario de Sesiones de la Asamblea...*, p. 546.

⁵⁰ De León Cardona y Eglil Ordóñez proponían que el sucesor fuera el Consejo de Ministros, dentro del cual, por sorteo en el Congreso, se designaría a una persona. García Bauer insistía en que fuera el Presidente del Organismo Judicial, porque “vamos a dejar a todos los sucesores del Presidente de la República en el Congreso”, y “... estamos pasando, señores, de una dictadura del Presidente de la República, para caer en la dictadura del Congreso...” a lo que respondía Monsanto que “... le damos participación al Poder que tiene una directa relación con el pueblo, porque es la delegación específica después del Presidente”.

⁵¹ Marroquín Rojas, *op. cit.*, p. 72, quien además sugiere lucha de tendencias: “Para los de la Junta era revolucionaria la restricción del voto; era revolucionaria la creación de vicepresidente; para la Constituyente esos dos conceptos fueron reaccionarios... Otro macanazo (sic) al decálogo de la Junta Revolucionaria! No para los triunviratos, sino para Córdova Cerna, a quien se atribuye la paternidad, y que está resultando el ave negra del gobierno.”

dictadura a partir de esa fecha, ilegalizando en sus primeras disposiciones los partidos políticos.

En un arreglo con dos de esos partidos, el *Revolucionario* y el *Movimiento de Liberación Nacional*, el gobierno ante un malestar creciente por la prolongación del régimen *de facto*, abrió las puertas a la vuelta al régimen de legalidad, convocando a una Asamblea Nacional, procedimiento usual en nuestra historia constitucional de manifestarse el poder constituyente.

Los dos partidos del arreglo presentaron diez candidatos cada uno, reservándose el gobierno la nominación de los restantes diputados, y en una elección de lista única, que fue presentada a un electorado apático, que desertó en un 70%, fue designada la nueva Asamblea.⁵²

En un ambiente cargado se realizaron los trabajos. La Constitución de 1956, inexplicablemente derogada, si tomamos en cuenta el origen y sustentación del nuevo régimen, sirvió de base para la discusión en una comisión menor de 25 miembros. El texto se aprobó después de fatigosas discusiones y se promulgó el 15 de septiembre de 1965. En un nuevo plantamiento, que enriquece nuestro anecdótico constitucional, se suspendió su vigencia —por conveniencia del régimen— a través de un artículo transitorio, hasta el 5 de mayo de 1966.⁵³

B. La discusión en la Asamblea

En la *Comisión de los 25* poca importancia se le dio a la institución. En la sesión de 11 de diciembre de 1964⁵⁴ se aprobaron los artículos 11-17 del capítulo II, referente al Vicepresidente de la República.

⁵² Cfr. Adolfo Mijangos, *La Constitución guatemalteca de 1965*, "Cuadernos Americanos" (mayo-junio de 1966). En el inicio de la negociación, el Partido Democracia Cristiana Guatemalteca entraba en el arreglo, comandado por elementos conservadores que lo habían fundado bajo el ala protectora del movimiento anticomunista de 1954. Pero en abril de 1964, en una Convención Nacional, la nueva guardia juvenil, más acorde con la posición internacional moderna de ese movimiento, desplazó a los elementos derechistas y eludió el pacto con los militares. A finales del año, representantes del ejército, con motivo de la toma de posesión del Presidente Frei, en Chile, pretendieron un fallido acercamiento por encima de los nuevos líderes locales, que mantuvieron el control de su diligencia, obligando a la vieja guardia a tomar su posición natural en los partidos derechistas.

⁵³ El procedimiento empleado fue motivo de fuertes críticas de sectores representativos. El *Colegio de Abogados* propició un seminario sobre el problema, que se interrumpió al implantar el gobierno las medidas de emergencia contempladas en su *Carta Fundamental de Gobierno*. Más tarde, vigente la Constitución, en el *IV Congreso Jurídico* del mismo Colegio, en 1966, se aprobó una resolución declarando la ilegitimidad de la Constitución. Cfr. *Memoria del IV Congreso Jurídico Guatemalteco*, Guatemala, Imprenta Universitaria.

⁵⁴ *Diario de Sesiones de la Comisión de los Veinticinco*, t. 1, núm. 51, Sesión de 11 de diciembre de 1964, mimeografiado, Archivo del Congreso de la República.

La decisión central sobre mecanismo de sustitución se omite, aunque en discusiones marginales se ilumina la posición de los diputados. Skinner Klee —el diputado más importante— propone que la jerarquía del Vicepresidente debe ser superior a la de los demás funcionarios creados por la Constitución, tema sobre el que insiste al discutirse sus funciones, opinando que el “uso de la palabra ‘protocolario’ lo siente, dijéramos muy gacho (sic), muy poca cosa para un vicepresidente”. Ibarra Gutiérrez manifiesta que se le fijaron esas atribuciones para hacerlo un funcionario efectivo que ayudara en su labor y numerosas obligaciones al Presidente, agregando que en verdad había que buscarle un oficio y “que (así) no sea una figura netamente figurativa”. Díaz Marroquín ejemplifica que los actos a los que pueda ir representando al primer mandatario son aquellos “como por ejemplo, una inauguración, allí se puede ir, porque no son actos que tengan mucha trascendencia”. El proyecto es aprobado.

En el pleno de la Asamblea, al discutir el proyecto de la *Comisión* se amplían los puntos de vista.⁵⁵ El artículo 191 vigente —primer párrafo— queda aprobado sobre la redacción propuesta por Skinner Klee. Pero la discusión se abre en los párrafos siguientes. En el proyecto se prohibía la reelección vice-presidencial, pero se dejaba abierta la puerta para aspirar la Presidencia en el siguiente periodo. El fantasma de la pugna entre los dos funcionarios aparece de nuevo en este cuerpo constituyente. Un grupo de diputados presenta reformas, proponiendo que los dos sean electos en la misma planilla y prohibiendo la posibilidad de optar a la Presidencia. Guillén Rodas advierte a la asamblea de la gravedad de lo que se está discutiendo, “no vayamos a cometer la monstruosidad de poner a dos personas en el mismo puesto: una con ambiciones y la otra gobernando”. Esta preocupación es la que obtiene adhesiones para las ponencias reformadoras. López Villatoro dice que la enmienda evita la pugna que pudiera surgir eligiendo al Vicepresidente en la misma planilla que el Presidente se logra “que ambos factores se complementen, además, ambos dirigentes nacionales surgen de la misma ideología, abrazan los mismos programas de Gobierno y logran empujar al país hacia adelante”. Guillén Rodas se lamenta de que se crea que no “exista un hombre capaz de desempeñar la Vicepresidencia sólo por el desdoro de servir a la patria y sin ninguna ambición de derrocar el poder”, opinando que “en Guatemala hay hombres capaces de desempeñar con lealtad el puesto”.⁵⁶ Orellana Estrada, da otro argumento: el cargo debe ser efectivo y debe lograrse armonía en el trabajo “que lo hagan por unanimidad . . . es preciso —entonces— que sean

⁵⁵ *Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente 1964-65*, t. 1, núm. 68, sesiones de 4 y 6 de mayo de 1965, pp. 46-47.

⁵⁶ En la lucha preelectoral de 1970 Guillén Rodas fue un importante precandidato vice-presidencial de la coalición de partidos que triunfó: Movimiento de Liberación Nacional y Partido Institucional Democrático.

de la misma extracción política”, es la única forma para que haya unidad de criterio y de acción. Aunque Gándara García disenta, porque “se vedaba al pueblo de Guatemala, la libertad de votar por el Vicepresidente que al pueblo le parezca”, convirtiéndolo en “satélite de esa elección”.

Cerrando la posibilidad de aspirar a la Presidencia en el periodo siguiente se creyó evitar la temida pugna política. Quintana de León creía que en caso contrario “se tendría en él (el Vicepresidente) un enemigo potencial en contra del poder”. Orellana Estrada dijo que

... si el espíritu de la Constitución es de evitar que una persona que ha estado en cargos, pueda tener posibilidades de ejercer los medios a su alcance para preparar una elección futura, con mayor razón debe impedírsele a quien ha estado en el cargo de la Vicepresidencia de la República; es un periodo que dura cuatro años, años que perfectamente pueden ser utilizados para los efectos de preparar convenientemente una elección.

Aunque López Rivera, se oponía, haciendo una predicción fallida: “... si nosotros colocamos al Vicepresidente con prohibición absoluta de ser Presidente de la República, tengan la seguridad, Señores Representantes, que el Presidente no va a durar mucho en el ejercicio de su cargo”. El mismo López Rivera apunta una extraña razón para crear la Vicepresidencia: siendo “tan cimarrona” la política guatemalteca y para evitar que el país pudiera desangrarse y producir una confrontación de partidos, se pensó en la nueva institución y agrega que “ésta es una fórmula inteligente, para evitar la confrontación de fuerzas opuestas”; se enfrentarán dos personas, “tal vez en pugna, lo cual es preferible a poner el país dividido confrontado a través de dos partidos políticos”.

Con motivo de la discusión sobre las funciones del Vicepresidente participando en el Consejo de Ministros escuchamos las últimas opiniones desvaídas: Blanco Castañeda opina que debe votar en el Consejo, “porque si no, se volvería una figura decorativa, sólo iría a ver, oír y callar”. Guillén Rodas trae a colación la vieja fórmula de sustitución:

Quando se pensó en el Vicepresidente se pensó que iba a ser una persona que iba a ayudar al Presidente en muchísimas cosas, que iba a compartir la carga presidencial, que iba a ser un funcionario útil al país y a la patria, y que por lo tanto iba a justificar su sueldo que se le va a poner, que no va a ser un sueldo corriente

pero opina que si en la Asamblea se le quitan facultades es “preferible que desaparezca y que continúen los designados, que al final de cuentas, ni sueldo tenían”.⁵⁷

⁵⁷ De conformidad con el presupuesto actual, el Vicepresidente recibe mensualmente Q. 3,000.00 (el quetzal tiene el mismo valor del dólar); Q. 1,000.00 de sueldo

C. Análisis del texto

Como hemos visto este cuerpo fundamental hoy vigente establece el cargo de Vicepresidente, por el cual, una persona electa en planilla con el Presidente de la República, hace o puede hacer las veces de éste.

1. *Elección.* El artículo 30 establece que solamente los partidos políticos legalmente inscritos pueden inscribir candidatos para Presidente y Vicepresidente. Son electos en la misma planilla (art. 191, inciso 2º), en votación directa con mayoría absoluta de votos —mitad más uno de los votantes—; el Congreso, realiza el escrutinio y proclama a los candidatos triunfadores; cuando no hay mayoría absoluta corresponde al Congreso la elección en planilla entre los que hubiera obtenido mayor número de votos (art. 166, incisos 2 y 3).

2. *Duración en el cargo.* Es electo para un periodo de 4 años —igual que el Presidente— (art. 191, inciso 2º, 182). No puede ser reelecto para el mismo cargo, ni electo como Presidente para el periodo inmediato siguiente (art. 191, inciso 2º).

3. *Requisitos.* Debe reunir las mismas calidades que el Presidente de la República (art. 191, inciso 3º), gozará de iguales inmunidades y tiene en el orden jerárquico del Estado el grado inmediato inferior. Deberá ser guatemalteco natural de los comprendidos en el artículo 5º y nunca haber adoptado la nacionalidad o ciudadanía extranjera, mayor de 40 años y hallarse en el pleno goce de los derechos ciudadanos (art. 183). Corresponde al Congreso declarar si ha lugar o no a formación de causa en su contra (art. 166, inciso 11). Es responsable igual que el Presidente; conforme el artículo 145 constitucional y Ley de Responsabilidades es depositario de la autoridad, responsable legalmente de su conducta oficial, sujeto a la ley y jamás superior a ella. Al tomar posesión debe hacer el juramento siguiente: “Juro desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de Vicepresidente de la República; cumplir y hacer que se cumplan la Constitución y las leyes. Si así no lo hiciere, que el pueblo lo demande” (art. 192).

4. *Funciones.* Tiene dos tipos de funciones. Unas de tipo eventual y otras de tipo permanente.

a) *Eventuales.* Sustituye al Presidente en los casos de falta absoluta o temporal. Cuando es temporal el Presidente asume *ipso facto* el cargo, al cesar el motivo que la ocasionó (art. 188). Si la falta es permanente desempeñará la Presidencia hasta la terminación del periodo constitucional, desempeñando el cargo de conformidad con lo estipulado en el

y Q. 2,000.00 de gastos de representación. Ver *Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio fiscal 1969. Presupuesto por programas y analítico de sueldos.*

inciso 1º del artículo 191 de la Constitución, en los casos y forma que establece el propio texto.

Al quedar vacante el cargo de Presidente, que podría serlo por renuncia, muerte o destitución, el Vicepresidente entra al ejercicio del cargo, dándole posesión el Congreso (art. 188).

Por otro lado, por designación del Presidente de la República, lo representará, con todas las preeminencias que al mismo correspondan en actos oficiales y protocolarios (art. 193, inciso 3).

b) *Permanentes*. Sus funciones permanentes son (art. 193, incisos 1 y 2), presidir el Consejo de Estado, del cual es miembro nato, participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros, institución que el Presidente puede utilizar emergentemente. Reconociéndose que él representa la unidad nacional, las funciones ejecutivas son ejercidas actuando siempre con los ministros, en consejo o separadamente con uno o más de ellos (art. 181).

5. *Falta de Presidente y Vicepresidente*. En este caso una asamblea integrada por el Congreso y el Consejo de Estado —y con una mayoría calificada de dos terceras partes— designará a una persona que completará el periodo. Se reunirá inmediatamente que se produzca la situación sin necesidad de convocatoria y la presidirá el Presidente del Congreso o quien haga sus veces (art. 188).

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

Profesor de Derecho Constitucional y Ciencia Política,
en la Universidad de San Carlos de Guatemala.