

LOS PROBLEMAS DE LA VICE-PRESIDENCIA EN EL REGIMEN ARGENTINO

THE PROBLEMS OF THE VICE-PRESIDENCY IN THE ARGENTINE REGIME

JOSÉ MIGUEL ONAINDIA

Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UBA. Profesor invitado para cursos de pos-grado de las Facultades de Derecho y Filosofía y Letras de la UBA, Universidad del Litoral, Universidad Notarial Argentina, Universidad Católica Argentina y en las Universidad de Zaragoza y San Pablo CEU (España) y Universidad de Tours (Francia). Es autor de diversas obras de su especialidad (*La Constitución de los argentinos* y *La Constitución de los porteños*, entre otras) y de más de sesenta artículos en revistas especializadas. Es colaborador habitual de medios de prensa escritos y audiovisuales.

SUMARIO: 1. Introducción – 2. Regulación normativa – 3. La cuestión de la acefalía – 4. Regulación de funciones en el derecho comparado – 5. Conclusión.

RESUMEN: El trabajo plantea los inconvenientes surgidos en el equilibrio institucional argentino por el escaso otorgamiento de funciones al Vice-Presidente de la Nación y por la laguna jurídica producida respecto de la acefalía de este órgano. Analiza algunos ejemplos del derecho comparado para establecer cuáles pueden ser los caminos de solución a este problema, que según el autor y frente a concretas experiencias históricas afecta la gobernabilidad.

PALABRAS CLAVES: Gobernabilidad. Estabilidad. Equilibrio. Funciones. Eliminación. Acefalía. Laguna de derecho.

ABSTRACT: The article describes the problems arising from the Argentine institutional equilibrium caused by the scarcity in granting powers to the Vice President and by the legal lacuna caused by the *acefalía's* respect for this body. We then analyse some examples of the comparative law to establish could resolve this problem, which, according to the author concrete historical experiences affecting governability.

KEY WORDS: Governability. Stability. Equilibrium. Functions. Elimination. *Acefalía*. Legal lacuna.

Recebido para publicação em março de 2004.

1. Introducción

La figura del vice-presidente en la forma de gobierno de Argentina no fue objeto de modificación en la última reforma constitucional de 1994, pese al interés que debió despertar a raíz de algunas experiencias históricas que advirtieron sobre su papel respecto de la siempre lábil estabilidad del sistema.

Este instituto no formó parte del principal proyecto autóctono de constitución, elaborado por de Juan Bautista Alberdi, pero el constituyente de 1853 que sancionó la constitución originaria, la recogió de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, pese a que Thomas Jefferson, tercer presidente de ese país, calificaba al cargo como de una “miseria esplendorosa”, puesto que se encuentra en la cima del poder pero carece de una distribución de funciones compatible con la altura de su posición.

Tal vez el papel más relevante del vicepresidente lo cumple en la campaña electoral, cuando la fórmula se compone y es ungida por el voto popular mayoritario. Pero como bien señala Harold Forsyth, cuando la fórmula resulta electa, los fuegos artificiales se apagan de inmediato y la carencia de facultades ejecutivas específicas pueden crear dificultades en el desarrollo del gobierno (*Revista Transición*, República de Perú).

Con la reforma de 1994 no sólo no se resolvieron los problemas que la institución ya había causado sino que al incorporar la Jefatura de Gabinete de Ministros con atribuciones claras en materia administrativa y de relación con el órgano legislativo, la hibridez del cargo se hizo más evidente, aún desde el punto de vista normativo.

Esta reflexión sobre un instituto que no ha merecido excesiva atención de la doc-

trina, aparece por la especial incidencia que para un tema clave del constitucionalismo contemporáneo tiene y que es la “gobernabilidad”. Los veinte años de ejercicio continuado de los mecanismos formales de nuestro régimen institucional nos muestran que la estabilidad del sistema ha peligrado en diversas oportunidades y el contrato social se ha fracturado. La grave crisis de diciembre del 2001 demostró la necesidad de analizar el funcionamiento de la vicepresidencia y la posibilidad de la supresión o modificación sustancial de su regulación jurídica, pues se observa la conveniencia de concederle otro tipo de facultades constitucionales, para que cumpla un rol más preciso dentro del sistema y pueda convertirse en el lanzamiento de un futuro presidente.

2. Regulación normativa

La constitución vigente en la República Argentina destina sólo dos normas que tienen como sujeto principal al vicepresidente (los arts. 57 y 88). Sólo se lo menciona junto al Presidente para fijar las condiciones de su exigibilidad, duración de mandato, destitución, etc.

Esta escasez de regulación normativa y funciones específicas contrasta con su calidad de compañero de fórmula y beneficiario de la elección popular, pero también confunde a la ciudadanía sobre cuál es el verdadero rol que debe cumplir este funcionario durante el ejercicio del mandato. El vice no integra el Poder Ejecutivo Nacional, que por expresa disposición del texto constitucional es unipersonal y desempeñado sólo por el Presidente (art. 87 de la C.N.)

El art. 57 de la C.N. le impone la función extraórgano que es la que habitualmente desempeña el Vice-Presidente: pre-

sidir el Senado de la Nación, con voz pero sin voto, excepto en el caso que haya empate en la votación. Esta es la función habitual y específica que la Constitución impone a quien tiene vocación para presidir la Nación, pero mientras no se produzcan algunas de las situaciones previstas en el art 88, está ceñido a la presidencia de este cuerpo legislativo con la atribución del denominado “voto de calidad”. Como destaca Quiroga Lavié tampoco el vicepresidente es concebido por la constitución como un lazo de comunicación entre el órgano ejecutivo y el legislativo, pues carece de una regulación precisa el ejercicio de ese rol y sólo se le atribuye la presidencia del Senado, con las limitaciones de voto señaladas (*Constitución de la Nación Argentina Comentada*, Tercera Edición, Zavalía, p. 314)

Pero esta función casi protocolar tiene un justificativo dentro de la forma federal de estado. La existencia de un vicepresidente que presida el Senado mantiene el equilibrio de representación entre las provincias que igualitariamente están representadas en este órgano, dado que ninguno de los senadores conduce la cámara y tiene doble voto. Este fue el motivo de la creación de la figura en el derecho constitucional norteamericano, según se desprende de “El Federalista”, de Hamilton (nro. LXVIII). El mantenimiento de la igualdad en la representación es uno de los motivos que fundamentan la existencia de este órgano extrapoder también en nuestra forma de gobierno.

La regulación más compleja de este instituto la constituye el art. 88, norma que reglamenta la cuestión de acefalía del PEN. Esta cuestión que consiste en ausencia o imposibilidad de ejercicio de la función del titular del PEN, puede ser permanente o temporaria en función de cuáles sean las

consecuencias en el tiempo del acaecimiento de las distintas causales reconocidas en esta disposición constitucional. Por otra parte, la acefalía podrá ser parcial cuando importe el alejamiento del presidente o Vice-presidente solamente; o total, cuando los afecta a los dos, lo que también se ha denominado “acefalía de la República” (ver Sabsay-Onaindia, *La Constitución de los argentinos*, 1er. Edición, Editorial Errepar, p. 263). Pero el constituyente sólo ha regulado la situación de acefalía del Presidente, pero ha dejado a discreción del Congreso solucionar la acefalía total y no fija posición sobre la acefalía permanente del Vice-presidente.

Cuando por alguna de las causales expuestas en el art. 88 (enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución) se produce la acefalía del Poder Ejecutivo Nacional, el vicepresidente ejerce la primera magistratura. Ante este supuesto se abre la posibilidad del desempeño de la función de mayor rango que potencialmente le atribuye el sistema a este funcionario. Suceder provisoria o definitivamente al Presidente, es la principal misión de su compañero de fórmula y por ese motivo debe cumplir con los requisitos de exigibilidad que a aquél se le requieren.

Esta especial misión le impone al vicepresidente el cumplimiento de las condiciones previstas en el art. 89 para ser elegido presidente, la fijación de la extensión de su mandato (art. 90), la aplicación de las mismas incompatibilidades y renta (art. 92) y la toma de juramento bajo las mismas formas (art. 93) y en el mismo acto. La vocación de suceder al Presidente que por la naturaleza de su cargo tiene el vicepresidente, confiere razonabilidad a estas exigencias dado que aquello que le es pedido al titular del órgano también debe serlo para quien puede llegar a reemplazarlo.

Asimismo, se aplica al vice-presidente el procedimiento de remoción por juicio político, puesto que se encuentra en la nómina de funcionarios sujetos a ese procedimiento, según la letra del art. 53 de la Constitución Nacional, y es una coherente consecuencia de la aplicación de las condiciones de elección que se le imponen. Nuestra azarosa vida institucional no verifica ningún caso de vice-presidentes que hayan sido sometidos a este proceso de destitución.

El problema central del instituto en su regulación normativa actual, deriva de la carencia de funciones propias y trascendentes durante el tiempo de función en que el Presidente ejerce plenamente su magistratura. En esta situación, que no está de más destacar es la habitual dentro del desarrollo de un gobierno, el vice está constreñido a presidir el Senado de la Nación con las limitaciones que esta función exhibe, según lo expuesto precedentemente. Mientras este funcionario tiene en potencia su capacidad de ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo Nacional queda obligado a ocuparse de una función de limitada repercusión institucional y política.

Indudablemente, esta limitación funcional ha provocado a la largo de nuestra accidentada vida institucional numerosas controversias protagonizadas por vice-presidentes que en muchos casos han desembocado en serias crisis de gobernabilidad, cuestión que como indicamos precedentemente preocupa especialmente a la luz de los hechos recientes que han manifestado la debilidad de nuestro régimen político y la necesidad de adoptar medidas que corrijan los errores en el bosquejo normativo de ese régimen.

3. La cuestión de la acefalia

El ya mencionado art. 88 que regula esta situación excepcional presenta lagunas del

derecho que han derivado en situaciones desventajosas para la normalidad institucional de la Nación y que no fueron solucionadas en la última reforma de 1994. La norma constitucional no soluciona la cuestión vinculada con la acefalia permanente del vice-presidente, situación que se verificado en varias oportunidades en nuestra historia constitucional y con resultados perjudiciales para el equilibrio del sistema.

La regulación de esta situación que constituye gravedad institucional debe merecer un nuevo análisis pues el aseguramiento de la continuidad del Poder Ejecutivo debe obtener un marco constitucional más preciso y que permita resolver las crisis que el desarrollo de nuestra vida política ha repetido. Debe recordarse que la naturaleza de la actividad del órgano ejecutivo en nuestro sistema no admite períodos de receso y que por ello la adecuada cobertura del cargo en todas las hipótesis posibles debe tener una clara solución normativa. Tal como destaca Bidart Campos dentro de nuestra forma de gobierno la situación normal es la existencia conjunta del binomio Presidente y Vice (*Tratado de Derecho Constitucional del Poder*, Ediar, t. 2, p. 212).

Otro dato notable es la ausencia de solución al tema en la reforma de 1994, pues en ese momento histórico nos encontramos en vacancia vice-presidencial, pues desde 1991 hasta 1995 el cargo estuvo vacante. Resulta, entonces, sorprendente que no se haya intentado solucionar por alguna vía una circunstancia anómala de actualidad en el momento de debatirse la reforma y fijarse el temario.

En el derecho comparado se ofrecen soluciones diversas para subsanar esta situación, ya a través de elección de reemplazante por el Congreso ante cada caso de acefalia vicepresidencial o por designación

presidencial con acuerdo del Congreso (Colombia y Estados Unidos de Norteamérica, respectivamente).

4. Regulación de funciones en el derecho comparado

En el derecho comparado encontramos numerosos ejemplos que demuestran diferentes soluciones normativas al problema planteado respecto del rol de este órgano en una forma de gobierno presidencialista. En los Estados Unidos de Norteamérica, los vicepresidentes desempeñan una serie de funciones, que en particular en materia de relaciones internacionales los convierte en importantes figuras en el escenario del poder. Inclusive, ello los ha preparado para luego convertirse en los candidatos a Presidente por su partido, tal como ha sucedido en la historia reciente con Nixon, Johnson y Bush (ver Sabsay-Onaindia, *op. cit.*, p. 197).

En el presidencialismo iberoamericano, encontramos numerosos ejemplos de sistemas constitucionales que han otorgado al vice-presidente funciones de diferente índole –además de la función propia de suceder al Presidente– que podemos clasificar de la siguiente forma:

funciones de colaboración con el Poder Ejecutivo;

funciones de representación del Presidente en el ámbito nacional e internacional;

funciones de nexo entre los órganos legislativo y ejecutivo;

funciones administrativas.

En la constitución de Colombia el presidente, al igual que en nuestro sistema, es elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el Presidente de la República y éste puede confiarle misiones o encargos especiales y designar-

lo en cualquier cargo de la rama ejecutiva. El Vicepresidente no podrá asumir funciones de Ministro delegatario (arts. 202 de la Constitución de la República de Colombia). O sea, que el titular del Poder Ejecutivo puede confiar a su compañero de fórmula tareas ejecutivas de relevancia que le otoguen el poder político y la posibilidad de cumplir un rol estratégico en las políticas de estado.

También la Constitución de Ecuador en sus art. 172/173 le otorga el Presidente de la República la posibilidad de asignarle funciones ejecutivas al vice mientras no lo reemplace en el ejercicio de la presidencia y le impone los mismos requisitos de elección.

La Constitución de Nicaragua admite la delegación de funciones ejecutivas en el Vice- Presidente y otorga a esta transferencia de funciones la posibilidad de expresarse mediante dos formas diferentes: por acto del Presidente o a través del dictado de una ley. Por consiguiente, cada Presidente puede definir la forma y el contenido de la delegación que la norma constitucional autoriza.

En el caso de la Constitución de Panamá, se sigue una técnica legislativa más precisa y el constituyente enumera taxativamente cuáles son las funciones que otorga al vice-presidente, a saber:

Reemplazar al Presidente de la República, por su orden, en caso de falta temporal o absoluta del Presidente.

Asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo del Gabinete.

Asesorar al Presidente de la República en las materias que éste determine.

Asistir y representar al Presidente de la República en actos públicos y congresos nacionales o internacionales o en misiones especiales que el Presidente les encomiende.

Vemos que en este supuesto el rol del vice-presidente tiene un diseño preciso y otorga un carácter consultivo tanto del Presidente como de su gabinete que le permite el desarrollo de una actividad con alto contenido político e influencia en las decisiones de gobierno.

La Constitución de la República del Paraguay le otorga al vice-presidente la posibilidad de ejercer funciones de representación nacional e internacional del Presidente - siempre que éste así lo decida- y la de participar de las deliberaciones del Consejo de Ministros. También es el encargado de coordinar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el legislativo. De esta forma, ejerce una función de nexo entre ambos órganos del estado que le permite una actuación protagónica dentro del equilibrio de poderes y el afianzamiento de la gobernabilidad.

El texto constitucional de Venezuela dedica una extensa cláusula (art. 239) a enumerar las diferentes funciones que se le otorgan a este órgano:

Colaborar con el presidente en la dirección de la acción del gobierno.

Coordinar la Administración Pública Nacional de conformidad con las instrucciones del Presidente o Presidenta de la República.

Proponer al Presidente el nombramiento o remoción de los Ministros.

Presidir, previa autorización del Presidente, el Consejo de Ministros.

Coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional.

Presidir el Consejo Federal de Gobierno.

Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios o funcionarias nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.

Suplir las faltas temporales del Presidente de la República.

La enumeración termina con una cláusula abierta que permite al titular del Poder Ejecutivo delegar atribuciones propias en el vice-presidente. Vemos así que el constituyente venezolano ha dado un amplio haz de funciones y un protagonismo en la administración que tornan a este funcionario en una figura esencial del gobierno.

En Brasil existe una atribución característica del Vice-Presidente que es su carácter de auxiliar el Presidente en misiones especiales, siempre que el titular del ejecutivo lo convoque para cumplir tales funciones.

De esta somera visión del derecho comparado podemos concluir que existe una intensa gama de posibilidades para que el vicepresidente ejerza funciones propias o delegadas que le den un sentido más nítido a su articulación en la forma de gobierno. La mera atribución de funciones protocolares en el ámbito legislativo (a la que también adhieren textos constitucionales como los de la República Oriental del Uruguay y República Dominicana), sólo crea dudas e indefiniciones sobre su papel y hasta una cierta

sensación de inutilidad del cargo, puesto que la cuestión de acefalía del ejecutivo también puede resolverse de modo diverso.

No podemos soslayar el caso de México que a diferencia de los países citados no regula la figura del vicepresidente como reemplazante natural del Presidente. En la Constitución mexicana es el Congreso constituido en Colegio Electoral, quien nombra un Presidente interino, un sustituto o un provisional, según el caso.

5. Conclusión

Según destaca el eminente politólogo Natalio Botana en *La Unidad del Poder*

Ejecutivo (diario La Nación, 2001) en la aplicación del régimen presidencialista nacieron rápidamente las suspicacias entre el presidente y el vicepresidente: "...desde el momento en que asumió la primera magistratura, en 1789, George Washington desconfió de John Adams, el vicepresidente que los sucedería ocho años más tarde, y rechazó la idea de considerar la vicepresidencia como parte del Poder Ejecutivo. La dificultad fue subsanada, pero de allí en más quedó en claro que, en este tipo de régimen, el Poder Ejecutivo es, por definición, unitario. Los vaivenes de más de dos siglos de historia son aleccionadores. Cuando, en la mayoría de las circunstancias, hubo cooperación entre el presidente y el vicepresidente, el sistema funcionó.... Al contrario, si esa cooperación vacila, el gobierno enfrenta una disyuntiva: o rehace la coalición en crisis o, de lo contrario, debe delimitar el territorio de una nueva alianza..."

Estimo que la eliminación del cargo, aún si insistimos en la forma de gobierno presidencialista, es posible aunque ajena a nuestra tradición constitucional y que los problemas que presenta la acefalía pueden solucionarse de diferentes formas que ga-

ranticen la adecuada cobertura de una función que no admite interrupciones. El establecimiento de un orden sucesorio que permita cubrir la acefalía temporaria y la interrupción del mandato y el llamado a elecciones en un plazo breve, para el caso de la acefalía permanente pueden ser soluciones eficientes para enfrentar estos episodios que son esporádicos y excepcionales, según lo indica nuestra historia y la de países con idéntica organización constitucional.

Otro camino más cercano a nuestra tradición constitucional es mantener el instituto pero otorgándole constitucionalmente funciones específicas que permitan el desarrollo de una actividad gubernamental compatible con la importancia del cargo y que al mismo tiempo permitan un buen entrenamiento gubernativo para el hipotético y futuro ejercicio de la primera magistratura. El derecho comparado nos ofrece una guía de opciones, precedentemente reseñada, que nos pueden indicar las posibles atribuciones de este funcionario y forjar un sistema que ofrezca menos flancos a los posibles desequilibrios institucionales.