

Es importante tener en cuenta que en los Estados Unidos el Vicepresidente es el delfín natural del Presidente, situación que facilita la relación con el Presidente ya que su lucimiento y lealtad hacia este último, normalmente se verá recompensado con una candidatura bien posicionada para competir en las primarias de su partido.

El sistema argentino impide que esto pueda suceder ya que en materia de reelección ata la suerte del Vicepresidente a la del Presidente, como surge de la última parte del art. 90. Además, el art. 92 le impide el ejercicio de otra función en cualquier nivel de gobierno y el art. 57 minimiza su actuación en el seno del senado, ya que sólo puede votar en caso de empate.

Las dificultades en el vínculo Presidente/Vicepresidente han dado motivo a serias crisis en nuestra historia institucional, que derivaron en una peligrosa devaluación de la figura de este último. Por lo tanto, ya sea por la vía de una actitud presidencial proclive a la delegación de funciones a favor de su compañero de fórmula o a través de una reforma constitucional, debería encontrarse una salida a esta delicada cuestión.

El Vicepresidente argentino no tiene injerencia en las decisiones. Para los especialistas la Constitución prevé esto de manera intencionada. El problema es que ese rol está muy dissociado de la función simbólica que le asignan los políticos y muchos votantes. El Vicepresidente en la tradición política argentina se usa para "balancear la fórmula" y por eso en general se elige a una figura de mucho peso, aliada pero completamente diferente al candidato presidencial. Suele ser una forma de sellar una coalición o simplemente de compensar los puntos débiles del candidato principal. En Estados Unidos desde que se robustece su participación en el Ejecutivo, proceso que como se ha visto, comienza a mediados del siglo pasado y que culmina con la sanción de la vigesimoquinta enmienda, el Vicepresidente deja de presidir el Senado al que sólo concurre cuando asiste al Presidente o en caso de que sea necesario su voto de "desempate" o *casting vote*. Desde entonces se ha ido fortaleciendo su lugar como colaborador del Presidente. Posición que como se ha visto está institucionalizada, en mayor o menor grado, en varias Constituciones latinoamericanas.

#### 4. ACEFALÍA DEL PODER EJECUTIVO

El art. 88<sup>(35)</sup> se ocupa de la acefalía del Poder Ejecutivo como consecuencia de distintas circunstancias que pueden llevar a la vacancia del

---

(35) Art. 88: "En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación.

cargo. Esta situación puede ser permanente o temporaria, en función de la continuidad en el tiempo de las distintas causales reconocidas en la mencionada disposición constitucional. Parcial o total: parcial cuando importe el alejamiento del Presidente o del Vicepresidente solamente; total, cuando los afecta a los dos, la que de ser permanente, ha sido considerada como acefalía de la República. La Constitución aporta una solución para la primera, cuando el involucrado es el Presidente. En este caso, es el Vicepresidente quien debe reemplazarlo mientras deja en manos del Congreso la decisión en materia de acefalía total y no se pronuncia sobre la cuestión de la acefalía permanente del Vicepresidente.

#### **a) Acefalía parcial y temporaria**

La primera parte del art. 88 prevé esta posibilidad al expresar que “en caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del Presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el Vicepresidente de la Nación”. Este es uno de los dos papeles institucionales que recaen sobre el Vicepresidente, precisamente la posibilidad que siempre se encuentra latente de convertirse en el titular del Poder Ejecutivo y por lo tanto, dejar de ejercer la presidencia del Senado en calidad de órgano extrapoder.

#### **b) Acefalía total y permanente**

El art. 88 en su segunda parte apunta a asegurar la continuidad del Poder Ejecutivo cuando el mismo se encuentra vacante, determina que “en caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo”. El carácter unipersonal de la composición del Ejecutivo torna más urgente la necesidad de regular las consecuencias derivadas de la situación analizada, se trata de una cuestión que adolece de múltiples lagunas tal como surge de la mera lectura del artículo. Situación que asombra dadas las numerosas y frecuentes crisis de continuidad en el ejercicio de la presidencia que ha adolecido nuestra evolución institucional. El constituyente ha dejado la resolución de la cuestión en manos del legislador. La cláusula transcrita ha dado lugar a dos interpretaciones:

---

En caso de destitución, muerte dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo”.

- a) Una de tipo literal que lleva a sostener que la designación prevista frente a la vacancia, debe ser llevada a cabo directamente por el Congreso, transformándose éste en colegio electoral extraordinario con la misión de elegir al funcionario público que asumirá la presidencia de la Nación.
- b) Otra corriente considera que el Congreso debe sancionar una ley que contemple el orden sucesorio y los restantes pasos destinados a la resolución de las crisis derivadas de la vacancia de la titularidad del Poder Ejecutivo. Esta modalidad es la prevista en la Constitución de los Estados Unidos de América. El Congreso entendió que su cometido debía llevarse a cabo de conformidad con esta última interpretación a pesar de la postura contraria de la doctrina, en tanto el constituyente argentino había decidido expresamente apartarse de lo dispuesto en la Constitución norteamericana y por ello no incluyó en dicha cláusula el texto en comentario. No obstante ello, el Congreso sanciona en 1868 la ley 252<sup>(36)</sup> de Acefalía<sup>(37)</sup>. La primera Ley de Acefalía establecía un sistema en dos etapas. La primera determinaba el orden sucesorio de los funcionarios que debían ocupar el Ejecutivo; de manera sucesiva, ellos eran: el Presidente Provisional del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La segunda etapa se iniciaba con la convocatoria por parte del Presidente en ejercicio, dentro del plazo de 30 días, a elecciones presidenciales. La normativa no establecía el plazo para la celebración de los comicios, aunque se interpretó razonablemente que ello debía ocurrir a la mayor brevedad, en función de las necesidades de organización del proceso electoral. En julio de 1975 la ley 20.972<sup>(38)</sup> reemplaza a la 252 adaptando las reglas a la seria situación institucional por la que atravesaba el país. La Vicepresidenta de la Nación, María Estela Martínez de Perón había asumido la presidencia de la Nación luego de la muerte del General Perón, quien había ejercido la titularidad del Poder Ejecutivo por menos de un año. La crisis institucional que aquejaba a la Argentina era el producto de serios problemas que provenían del pasado, agravados por la debilidad

---

(36) Ley 252, B.O. 1868/09/19.

(37) Al respecto coincidimos con la opinión de JOAQUÍN V. GONZÁLEZ quien considera que "si el criterio de ésta —nuestra Constitución— al sustituir las palabras 'declarará por una ley' (de la Constitución estadounidense), por las de 'determinará qué funcionario...', hubiera sido el de practicar una elección de la persona en cada caso, la Constitución lo habría dicho expresamente, pues determinar un funcionario no es elegir una persona, tanto menos cuanto que la Constitución en todos los casos ha sido prolija en estas distinciones".

(38) Ley 20.972, B.O. 1975/07/21.

de la administración de la Sra. de Perón. El mecanismo instaurado en la nueva ley fue modificado por la ley 25.716<sup>(39)</sup> sancionada también para adaptar la normativa a la situación creada por la renuncia anticipada del Presidente elegido por la Asamblea, que llevó a adelantar los comicios para Presidente y Vice y a que éstos asumieran el poder seis meses antes del inicio del período presidencial, sin que éste se computara a los efectos de la reelección. La nueva ley mantiene el esquema en dos etapas. En efecto, se elimina el llamado al electorado de la ley 252 y se establece una elección indirecta a cargo del Congreso, reunido en Asamblea Legislativa, de conformidad con las exigencias en materia de plazos, quórum y mayorías detalladamente reglamentadas en la norma. El art. 4º de la ley modificado por la 25.716, establece que la elección recaerá en un funcionario que reúna los requisitos del art. 89 de la CN y desempeñe alguno de los siguientes mandatos populares electivos: Senador nacional, Diputado nacional o Gobernador de Provincia. Ambas leyes tienen vacíos legislativos, serias inconstitucionalidades, y de su texto se evidencia que se han sancionado para solucionar situaciones conyunturales y no a la inversa.

### c) Omisiones

En primer lugar la norma omite la determinación del plazo para la convocatoria de la Asamblea Legislativa, de lo que resulta que tampoco está establecida la duración de su mandato, ni las consecuencias para el funcionario en ejercicio transitorio de la presidencia de la Nación del incumplimiento de esta obligación. A estas deficiencias se suma la falta total de tradición en nuestro derecho público de un colegio electoral *ad hoc* de estas características. También es objetable que los gobernadores figuren entre los funcionarios que pueden ser designados puesto que se trata de funcionarios provinciales que asumirán un cargo nacional con serio desmedro para el federalismo. Luego de la reforma constitucional de 1994, el mantenimiento de una norma que contiene una modalidad indirecta de elección del presidente contradice totalmente la letra y el espíritu de las modificaciones llevadas a cabo en este campo. Es de destacar el carácter directo de la elección de Presidente y de Vicepresidente, lo que también ocurre con la designación de Senadores nacionales. A la luz de lo expresado, creemos que la elección indirecta consagrada en una ley anterior a la reforma de la Ley Fundamental es inconstitucional ya que se opone a la fórmula electoral elegida de manera uniforme por el

---

(39) "Acefalia Presidencial", B.O. 2003/01/08.

constituyente de reforma para la provisión de los cargos de los titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo nacionales.

#### d) Necesidad de reforma

Lo dicho demuestra la necesidad de modificar el sistema a mediante un marco que aporte soluciones acordes con lo establecido en la Constitución. Si bien la Convención Constituyente no lo hizo ello no es obsoleto para que el Congreso lleve a cabo esta tarea. La ley debe incluir el concepto de inhabilitación, el procedimiento para su declaración y la posibilidad de rehabilitación cuando ella sea transitoria. El vacío normativo que acusa la problemática de la acefalía requiere de un claro compromiso de los legisladores, a fin de anticiparse al advenimiento de emergencias institucionales, como ya ha ocurrido en el pasado, velando porque exista un adecuado marco jurídico a esos efectos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ♦ CASTIGLIONE, FRANCO, *Ballottage*, Diario Página 12, 1994/06/12.
- ♦ CIDH, Opinión Consultiva 4/84.
- ♦ CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA (CCD), *Dictamen Preliminar sobre la Reforma constitucional*, Eudeba, Buenos Aires, 1986.
- ♦ CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA (CCD), *Segundo Dictamen sobre la Reforma constitucional*, Eudeba, Buenos Aires, 1987.
- ♦ DUVERGER, MAURICE, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1968.
- ♦ GOLDSTEIN, JOEL, *The New Constitutional Vice Presidency*, Wake Forest Law Review Association, N° 505, 1995.
- ♦ GROS ESPIELL, H., *Alternancia en el Gobierno en: Diccionario Electoral*, I.I.D.H.-CAPEL, San José de Costa Rica, 1989.
- ♦ HAMILTON, MADISON y JAY, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- ♦ HAURIUO, ANDRÉ, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971.
- ♦ JIMÉNEZ, EDUARDO P., *Derecho Constitucional Argentino*, t. III, Ediar, Buenos Aires, junio de 2000.