

ACEFALÍA PRESIDENCIAL EN ARGENTINA

GUILLERMO BECERRA FERRER
Profesor de Derecho Constitucional en
la Universidad Nacional de Córdoba,
Argentina.

SUMARIO: I. Introducción. II. Acefalía de hecho. III. Elección de nuevo presidente. IV. Funcionarios elegibles. V. Duración del mandato. VI. Sanción de la nueva ley. VII. Conclusión.

I. Introducción

La aguda crisis política vivida en los últimos días, cuyo desenlace final aún no se vislumbra, y el envío al Congreso por el poder ejecutivo de un proyecto de Ley de Acefalía, ha reactualizado el tema de la sucesión presidencial. La situación no es acuciante como la que se produjo el 19 de septiembre de 1868, cuando se sancionó la Ley 252 en circunstancias de producirse el fallecimiento del vicepresidente don Marcos Paz en ejercicio del poder ejecutivo, por ausencia del general Bartolomé Mitre, comandante en jefe de las fuerzas en operaciones en la Guerra contra el Paraguay.

La situación está contemplada en el artículo 75 de la Constitución Nacional, cuya parte pertinente ha sido tantas veces repetida en estos días:

... En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad el 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.

De esta disposición podremos deducir tres conclusiones: *a)* se trata del ejercicio de una facultad de naturaleza política, no jurídica y, por tanto, sujeta a los criterios opinables de conveniencia, prudencia, participación política, oportunidad, etcétera, sin dejar de tener en cuenta que —por tratarse en definitiva de un nombramiento— se deben ponderar las calidades personales de los posibles llamados a ocupar tan alta función; *b)* va de suyo que la ley reglamentaria del artículo 75 o Ley de Acefalía, mientras respete el espíritu y la letra será constitucional, más allá del mayor o menor acierto de sus disposiciones, o del grado de aceptación que nos merezcan sus normas en relación con la situación actual del país;

e) por último, tanto el ejercicio de la facultad de dictar la ley, como la elección en definitiva del funcionario, por tratarse de una atribución de naturaleza política, no es judicial, vale decir, está ajena al control de constitucionalidad de los jueces.

De allí, entonces, que si bien se ha discutido la constitucionalidad de la Ley 252 porque dejaba en definitiva librada al Senado o a la Cámara de Diputados —y no al Congreso— la elección de un funcionario, no puede afirmarse por ello que era inconstitucional, ya que tal elección se efectuaba precisamente en virtud de una ley sancionada por el propio Congreso de la nación.

Esto es útil tenerlo en cuenta, porque según la información periodística, el Senado de la nación termina de acordar media sanción legislativa a un nuevo proyecto de Ley de Acefalía que, en general, recoge algunos elementos de la vieja ley, modifica sustancialmente el proyecto inicial del poder ejecutivo, y por último introduce algunas innovaciones que conviene recalcar.

II. Acefalía de hecho

El Despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales, que ha hecho suyo el Senado, dispone que producido el hecho de acefalía se hará cargo de inmediato y provisionalmente —hasta tanto y dentro de las 48 horas el Congreso efectúe la designación definitiva— el presidente provisional del Senado y en su defecto el presidente de la H. Cámara de Diputados o el presidente de la Corte Suprema en tercer término.

En cambio, el artículo 5º del bien fundado Proyecto del Poder Ejecutivo preveía que producida la acefalía:

Y mientras la Asamblea no determine el funcionario que ha de desempeñar el cargo de presidente de la nación, los ministros del Poder Ejecutivo, en acuerdo podrán adoptar las resoluciones que fuesen indispensables para el orden, seguridad y marcha regular de la Administración disponiendo asimismo, cada uno por sí, las que correspondan al régimen económico de sus respectivos departamentos.

Creemos acertada y más clara la media sanción del Senado, por cuanto no se concibe un acuerdo de ministros en nuestro sistema presidencialista sin un presidente que lo convoque y resuelva en definitiva. Implica también por parte del Senado una saludable reafirmación de las facultades del Congreso y el propósito de evitar una suerte de delegación de facultades en los ministros, que si bien constituyen altos funcionarios de la administración no tienen carácter efectivo. Esta especie de desconfianza en la institución ministerial —más allá de las particulares circunstancias

políticas de palpitante actualidad— se vuelve a manifestar en el artículo 4º de la sanción del Senado, al excluir a los ministros entre los “funcionarios” capaces de ocupar la presidencia o sujetos a elección del Congreso.

III. Elección de nuevo presidente

La circunstancia de que el presidente provisional del Senado, o quien lo suceda, se haga cargo de la presidencia, no significa que este funcionario tenga carácter definitivo. El proyecto sancionado establece que dentro de las 48 horas siguientes en primera convocatoria, dentro de las 48 horas subsiguientes en segunda convocatoria si fracasara aquélla, la asamblea legislativa elegirá por mayoría absoluta de votos al funcionario que ocupará la presidencia de la nación. En caso de no obtenerse la mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá la misma contrayéndose la elección a los dos candidatos más votados. En caso de empate, y luego de repetida la votación, decidirá el presidente de la asamblea quién votará por segunda vez. El voto será nominal en atención a la importancia de la elección, y el acto deberá concluirse en una sola reunión de la asamblea.

Si en este aspecto formal de la votación la media sanción del Senado recoge con pocas variantes el proyecto del poder ejecutivo, en cambio se advierten sustanciales modificaciones en el aspecto más importante de la ley: cuáles son los funcionarios en condiciones de ejercer el poder ejecutivo.

IV. Funcionarios elegibles

El artículo 1º del Proyecto original tenía por tales: a los legisladores nacionales, a los jueces de la Corte Suprema de Justicia y a los ministros del poder ejecutivo.

En cambio el artículo 4º del texto sancionado dispone que la elección deberá recaer en un funcionario que reúna los requisitos del artículo 76 (condiciones para ser presidente de la nación y que desempeñe alguno de los siguientes mandatos populares electivos: senador nacional, diputado nacional o gobernador de provincia). Como se advierte, han sido excluidos como posibles candidatos los ministros del poder ejecutivo y los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la nación.

La ley en trámite recalca que la elección se efectuará entre funcionarios que tengan “mandato popular electivo”. Ha querido recalcar la naturaleza política de la función presidencial, incorporando a funcionarios políticos, para darle una base también política al poder. Y creemos que la disposición es adecuada, porque a funciones políticas es conveniente que tengan acceso funcionarios políticos en lugar de funcionarios judiciales o admi-

nistrativos, por elevadas que sean estas magistraturas. No se trata de acordar una mayor jerarquía a unas en desmedro de otras, sino reconocer la distinta naturaleza de las funciones.

V. Duración del mandato

Nada dice el proyecto con media sanción respecto al término de duración del mandato del funcionario elegido. Tampoco establecía previsión alguna el proyecto del poder ejecutivo enviado el 5 de julio próximo pasado. En cambio la Ley 252 disponía en el artículo 3º, que en el supuesto de inhabilidad perpetua, el funcionario llamado a ejercer el poder ejecutivo debía convocar al pueblo de la República a una nueva elección del presidente y vicepresidente, dentro de los treinta días siguientes a su instalación en el mandato.

El artículo 75 de la Constitución Nacional no aclara la cuestión, ya que dispone que el funcionario desempeñará el cargo hasta que haya cesado la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo.

Sin embargo, creemos que el problema está contemplado y tiene adecuada solución aplicando el Congreso la atribución que tiene de “declarar el caso de proceder a nueva elección” del presidente o vicepresidente de la República (artículo 67, inciso 18). En otros términos: el Congreso, en cualquier momento, puede declarar la necesidad de normalizar las instituciones de la República y disponer la convocatoria para elegir presidente definitivo.

VI. Sanción de la nueva ley

Una última consideración respecto a las ulterioridades que puede sufrir la media sanción legislativa, en relación con el procedimiento para la sanción de la ley y las facultades del poder ejecutivo al respecto.

Como ya dijimos, el poder ejecutivo envió el día 5 de julio el proyecto de ley de Acefalía a la Cámara de Senadores. Vale decir que el Senado de la nación constituye cámara iniciadora. En este caso el detalle tiene importancia no sólo por el citado carácter, sino también porque según noticias periodísticas el proyecto ha sido aprobado por unanimidad de los 54 senadores presentes. Quiere decir que la sanción del Senado reúne con exceso los dos tercios de votos necesarios para insistir en su primitiva sanción, frente a posibles reformas de la Cámara de Diputados. En caso de divergencia en aspectos parciales, ello significa que prevalecerá la sanción del Senado.

Lo mismo puede decirse respecto a un eventual “veto” del poder ejecutivo. Esta ley, como cualquier otra, puede ser vetada total o parcialmente por el poder ejecutivo. En tal hipótesis vuelve el proyecto (no la parte

vetada como erróneamente se ha efectuado en algunas oportunidades) a la Cámara de origen, que en nuestro caso es la Cámara de Senadores.

La insistencia de ambas Cámaras con dos tercios de votos implica directamente la sanción de la ley. Por ello creemos que el veto, en esta oportunidad, resultaría inoperante, en atención al trámite que ha tenido la ley.

VII. Conclusión

Quizás sea conveniente recordar que las instituciones valen más por los hombres que las respetan y enaltecen con su recto ejercicio, que por las leyes que las organizan. “El hombre verdaderamente extraordinario es en realidad el más común”, reconoce con acierto Teodoro Sorensen al efectuar la semblanza del presidente Kennedy. Y nosotros tenemos sobrados ejemplos de que en los momentos difíciles para la República, las reservas morales han brindado a la nación los próceres que forjaron con su esfuerzo destacado y la ayuda silenciosa de sus hijos, la patria que hoy debemos sostener.