

CASO DE ACEFALIA: LA NUEVA LEY DE SUCESION PRESIDENCIAL

HECTOR CORVALAN LIMA
Profesor Titular de Historia
Institucional Argentina.

Con fecha 21 de julio de 1975, por decreto número 1966/75, el Poder Ejecutivo Nacional promulgó la ley número 20972, de sucesión presidencial en caso de acefalia.

Preferimos designar a la ley como de sucesión presidencial y no de acefalia, por entenderlo más apropiado, pues lo que realmente regula es el orden sucesorio para el caso de acefalia. Esta, en el régimen presidencialista argentino, se da sólo cuando falta el presidente de la República, único titular del Poder Ejecutivo, unipersonalidad que queda claramente definida en el art. 74 de la Constitución Nacional.

La falta de vicepresidente, funcionario que no forma parte del Poder Ejecutivo, no origina, como es consiguiente, acefalia de ese poder. La falta de vicepresidente imposibilita si que se cumpla el orden de sucesión inmediato y normal que en su primera parte establece el art. 75 de la Constitución.

¿Si no hay vicepresidente a quién corresponde ocupar el Poder Ejecutivo en caso de acefalia? La norma constitucional no llama al poder por sí misma a persona alguna; ha transferido ese cometido al Congreso. Efectivamente el art. 75, segunda parte, dice: "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 inhabilidad o un nuevo presidente sea electo". Las causales de acefalia que en definitiva señala la norma que tratamos son las de enfermedad o inhabilidad, ausencia de la capital, muerte, renuncia o dimisión y destitución. Las dos primeras presumiblemente temporarias y las tres últimas obviamente definitivas. Cuando la acefalia es definitiva, el presidente ha cesado y en consecuencia la vacancia debe cubrirse en forma permanente. "Creemos —dice en este sentido el Dr. Bidart Campos— que cuando por cualquier causal de acefalía definitiva el vicepresidente ejerce el Poder Ejecutivo, también asume el cargo en sí mismo, y no únicamente los deberes y facultades". Esto es válido de igual modo para el funcionario designado

por el Congreso que deba reemplazar definitivamente al presidente ante la falta de vicepresidente.

Distinto es el caso de acefalía temporaria, en donde el vicepresidente o el funcionario legal no suceden al presidente en el cargo, sino sólo lo reemplazan en las funciones del cargo.

Sucesión presidencial

La cuestión se torna menos clara cuando en el régimen de sucesión falta el vicepresidente, ya sea porque ha sucedido al presidente o porque ha cesado por cualquiera de las causales del art. 75 de la Constitución. Es allí cuando entra a funcionar la segunda parte de esta norma —que hemos transcrito más arriba— que otorga al Congreso la facultad de determinar y designar al funcionario público que ha de desempeñar la presidencia, hasta que haya cesado la causa de inhabilidad o un nuevo presidente sea electo.

¿Cuál es el momento en que el Congreso puede hacer uso de esa facultad? No hay doctrina quieta ni pacífica sobre esto. Hay quienes piensan que puede hacerlo anticipadamente y en forma general, mediante una ley que ordene los casos futuros de sucesión al Poder Ejecutivo, tal como lo hizo hasta ayer la ley 252 del 19 de setiembre de 1868, que acaba de ser derogada por la que comentamos.

Otros entienden que el Congreso debe resolver en cada caso particular y, por cierto, una vez producida la acefalía presidencial e impedida la sucesión del vicepresidente. Esta interpretación impugnaba la ley 252 como inconstitucional. Esta polémica ya no tiene sentido estando a los términos de la nueva ley. En ella advertimos un poco de los dos métodos o puntos de vista precedentemente expuestos.

El sistema de designación previa y general para la sucesión en los casos de acefalía temporaria está contemplado en el art. 5 de la ley. Mientras que para los supuestos de acefalía definitiva se adopta el segundo procedimiento, o sea el de la designación en cada caso y una vez producida la vacancia de poder. Este último camino se nos ocurre el más respetuoso de la sana doctrina. Una detenida lectura del art. 75 nos lleva a esa conclusión sin margen para dudas. La norma en cuestión dice: "en caso de; destitución, muerte...", etc. Es decir está poniendo como requisito previo que alguna de las circunstancias previstas se haya dado. Si el constituyente hubiese deseado otra cosa pudo utilizar la expresión "para el caso de". De todas maneras, esto, insistimos, carece de total relevancia frente al procedimiento adoptada por la nueva ley.

La nueva ley

La ley recién sancionada, como la anterior 252, legisla para el caso de acefalia del Poder Ejecutivo con imposibilidad de sucesión vicepresidente.

El art. 1 dispone para ese evento que el Poder Ejecutivo sea desempeñado transitoriamente en primer lugar, por el presidente provisorio del Senado, funcionario que se designa en virtud de lo dispuesto por el art. 50 de la Constitución; en segundo lugar, por el presidente de la Cámara de Diputados, y a falta de éstos, por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, hasta tanto el Congreso, reunido en asamblea, haga la elección a que se refiere el art. 75 de la Constitución Nacional.

Esta norma hay que conjugarla en principio con el art. 5 de la misma ley, que señala: "Cuando ¡a vacancia sea transitoria, el Poder Ejecutivo será desempeñado por los funcionarios indicados en el artículo primero y en ese orden, hasta que reasuma el titular". Vale decir que cuando la vacancia es temporaria el Poder Ejecutivo es ejercido por los funcionarios señalados en el art. 1 y en ese orden. No suceden al presidente en el cargo, sino sólo lo reemplazan en las funciones del cargo. Cuando la vacancia es definitiva, estos funcionarios reemplazan al presidente transitoriamente, hasta tanto el Congreso designe al sucesor, como lo dispone el art. 75 de la Constitución y de conformidad al procedimiento reglado en el art. 3 de la ley. Si los funcionarios señalados en el art. 1 se desempeñan transitoriamente aún en caso de vacancia definitiva, a contrario sensu el sucesor designado por el Congreso deberá ser permanente. El es quien tendrá que cumplir el tiempo que falte para que finiquite el período presidencial. Esta interpretación se ve reforzada por el hecho de que en la nueva ley no se ha reproducido el art. 3 de la ley 252, que imponía al funcionario llamado a ejercer el Poder Ejecutivo Nacional convocar a nueva elección de presidente y vicepresidente dentro de los treinta días siguientes a su instalación en el mando, siempre que la inhabilidad de aquellos fuera perpetua. Uno de los diputados intervinientes en el debate ha dicho a este respecto que "al no especificar el proyecto el lapso del mandato del nuevo Presidente de la Nación, se puede inferir que será el Congreso el que le fije un límite al proceder a su elección". No creemos acertada esta interpretación, toda vez que la ley no la autoriza ni en su letra ni en su espíritu. De ella sólo se infiere que en caso de acefalia definitiva los funcionarios mencionados en el art. 1 ejercerán el poder transitoriamente, hasta tanto el Congreso, reunido en Asamblea Legislativa, lleve a cabo la elección a que se refiere el art. 75 de la Constitución. Sería un absurdo de la ley proponer funcionarios provisorios a la espera de la nominación de otro de igual carácter. La última parte del art. 75 no contraría nuestro razonamiento, ya que sólo dice que el funcionario designado desempeñará el cargo hasta que haya cesado la causa

de inhabilidad —caso de los tres funcionarios del art. 1 para las situaciones de acefalías temporarias— o un nuevo presidente sea electo. ¿Cuándo debe ser electo este nuevo presidente? Entendemos que en este aspecto debe estarse, ante el silencio de la ley, a lo que disponen los arts. 81 y siguientes de la Constitución. De manera que el presidente designado en virtud de la ley de sucesión por acefalía definitiva del titular del Poder Ejecutivo debe completar el período presidencial.

Se podrá argumentar en contra de esto que afirmamos que el entendimiento así de la norma puede llevar a postergar la consulta popular más allá de lo que quiere la norma misma. Esto no es así; baste recordar que el procedimiento expuesto está convalidado en la misma Constitución en tanto establece la elección de presidente y vicepresidente por el Congreso cuando aquellos no hubiesen obtenido "la mayoría absoluta de todos los votos" (arts. 83 y siguientes de la Constitución).

Por otra parte, con la definitividad del elegido, se evitan los inconvenientes que se originaban durante el régimen de la ley 252, en el sentido de que los funcionarios llamados al poder por esta ley —presidente provisorio del Senado, presidente de la Cámara de Diputados y presidente de la Corte Suprema de Justicia— duraban períodos determinados y muy cortos. Un año los dos primeros y tres años el último. Esto creaba la duda de si, finalizado el tiempo de sus funciones específicas, podían o no continuar en el ejercicio del Poder Ejecutivo.

En otro orden de cosas, con este criterio de permanencia del funcionario elegido por el Congreso en caso de acefalía, se hace innecesaria la elección de vicepresidente de la Nación en caso de vacancia, existiendo, como en el caso argentino actual, presidente. Este sistema no permite la interrupción del período presidencial. Si llegara a darse el caso de acefalía, por muerte, destitución, etc. del escogido en virtud de la ley de sucesión, bastaría, por el mismo procedimiento, nombrar a su sucesor.

La oportunidad de la elección

El art. 2 señala que la elección se efectuará por el Congreso de la Nación, en asamblea. La convocatoria deberá hacerla quien ejerza la presidencia del Senado, el que asimismo presidirá la susodicha asamblea. Este cuerpo tiene que reunirse dentro de las 48 horas siguientes al hecho de la acefalía, con la presencia de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara. Si no se obtuviera ese quorum se reunirá nuevamente a las 48 horas siguientes, constituyéndose esta vez con simple mayoría de los miembros de cada cámara.

El procedimiento

El art. 3 determina el procedimiento de la elección. Esta se hará por mayoría absoluta de los presentes, es decir, más de la mitad. En caso de

no lograrse esa mayoría, se hará una segunda votación, pero esta vez limitada a las dos personas que en la primera hubiesen obtenido mayor número de sufragios. En caso de empate se repetirá la votación y si resultase nuevamente empate, decidirá el presidente de la asamblea, a quien y a ese efecto se le otorga un voto más. Las votaciones serán todas nominales. Lo precedente es, palabras más o palabras menos, una réplica fiel del art. 84 de la Constitución. Asimismo este artículo 3 reproduce el art. 85 de la Constitución cuando expresa que la elección debe quedar concluida en una sola reunión de la asamblea.

Requisitos para ser elegido presidente

El art. 4 manifiesta que la elección deberá recaer en un funcionario que reúna los requisitos del art. 76 de la Constitución Nacional. Es decir, que sea ciudadano nativo o por opción, que pertenezca a la comunión católica apostólica romana y que tenga como mínimo la edad de 30 años. La segunda parte fija otra condición, tal la de que para ser elegido debe estar desempeñando los cargos de senador nacional, diputado nacional o gobernador de provincia. Claro está que, habida cuenta de lo que dispone la primera parte, no todo senador o diputado podrá ser elegido, sino sólo aquellos que reúnan los requisitos del art. 76. En este aspecto la ley ha sido coherente con la Constitución. En lo que no vemos la misma coherencia es cuando limita la elección a esos determinados funcionarios, siendo como es que el art. 75 destaca con meridiana claridad que "... el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia...". Cuando menciona al Congreso lo hace integrado como Asamblea Legislativa y ésta, a no dudarlo, es soberana para decidir cuál ha de ser ese funcionario, sin necesidad de que una ley, so capa de ser inconstitucional, se lo indique. Coincidimos sobre este asunto con el diputado nacional Dr. José Luis Lazzarini, quien así lo ha dejado dicho en la Cámara al tratarse en particular la nueva ley.

Casos de vacancia transitoria

En cuanto al art. 5, hemos hecho notar —más arriba— que regula los casos de acefalías transitorias.

Título y juramento

El art. 6, a su vez, preceptúa, en su primera parte, que "el funcionario que ha de ejercer el Poder Ejecutivo en los casos del artículo primero de esta ley (acefalías transitorias) actuará con el título que le confiere el cargo que ocupa, con el agregado "en ejercicio del Poder Ejecutivo", es decir, presidente provisorio del Senado, o presidente de la Cámara de Diputados o presidente de la Corte Suprema de Justicia.

La segunda parte de este artículo expresa que "para el caso del art.

4 el funcionario designado para ejercer la presidencia de la República deberá prestar el juramento que prescribe el art. 80 de la Constitución Nacional ante el Congreso y en su ausencia, ante la Corte Suprema de Justicia", comprometiéndose así, con Dios y sobre los Santos Evangelios, a desempeñar el cargo con lealtad y patriotismo.

Este artículo no hace sino confirmar una vez más lo que venimos sosteniendo, en el sentido de que la ley consagra dos sistemas diferentes, según sea la acefalía temporaria o definitiva. Uno u otro sistema, como es consiguiente, llevan a resultados distintos. Es evidente que la primera parte trata los casos de acefalías temporarias y en ese supuesto adviértase que no se le exige a quien va a desempeñar el Poder Ejecutivo el juramento especial del art. 80 de la Constitución, pues se supone que ya lo ha hecho en el cargo que ocupa y el ejercicio del poder ejecutivo no es sino una obligación más de ese cargo impuesta por la ley que analizamos. Es de suyo claro que acá estamos en presencia de un reemplazo en los deberes y facultades del cargo, pero no del cargo mismo.

Situación totalmente opuesta es la que emerge de la segunda parte de este artículo que estamos tratando. Allí se habla del funcionario designado para ejercer la presidencia de la República en los términos del art. 4 de la ley. Obsérvese que dice ejercer la presidencia de la República y no el Poder Ejecutivo, que aunque en nuestro sistema institucional significan lo mismo, la primera designación es más totalizante en tanto comprende mejor la jefatura del estado y el poder ejecutivo propiamente dicho. Asimismo, le impone el juramento del art. 80, a quien, por otra parte, tendrá que reunir los requisitos del art. 76 de la Constitución, conforme lo determina el art. 4 de la ley. Estamos en presencia de una coyuntura contraria a la anterior, se da en ésta no sólo la sucesión del presidente en las funciones del cargo, sino también en el cargo mismo. En los casos de acefalía permanentes —insistimos— el electo de acuerdo al art. 4 es presidente titular de la República con ejercicio pleno del cargo y de los deberes y facultades a él inherentes y ello hasta completar el período presidencial.

Finalmente el art. 7 deroga la ley 252 y el art. 8 es de forma.

Estamos ciertos que la ley llena en buena medida el cometido para el que ha sido sancionada, que no puede ser otro que el de resolver las situaciones de vacancia presidencial, sean ellas temporarias o permanentes. No obstante, se nos ocurre que cumplirá mejor ese cometido si el Congreso se aviene a corregir la limitación que impone en la segunda parte del art. 4, dejando al libre arbitrio de la Asamblea Legislativa, como debe ser, decidir cuál será el funcionario a quien habrá de confiar la Presidencia de la República.