

LA VOTACIÓN EN LOS TIEMPOS DEL VIRUS

Héctor PÉREZ BOURBON*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Qué está sucediendo en el mundo*. III. *La situación en Argentina: pasado, presente y eventual futuro*. IV. *Algunas ideas a modo de conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Sin duda la epidemia de coronavirus o COVID-19 ha revolucionado y sigue revolucionando la totalidad de las actividades humanas. Afecta la economía, la educación, la medicina, el deporte, la cultura, el turismo e inclusive —y basta para ello ver lo que sucede, por ejemplo, en el Vaticano— la religión. La política no podía quedar fuera de la vorágine en que nos envuelve esta desgraciada cuanto inesperada pandemia.

Vemos así cómo desde los poderes ejecutivos se hacen mucho más frecuentes las reuniones de conciliación de los intereses a veces opuestos que administran las diferentes áreas de gobierno. En la crisis, el equilibrio entre la economía y la salud, entre la producción y la acción social, entre la seguridad y la libertad se torna más difícil; hay que manejarse con una motricidad fina de la que usualmente puede prescindirse en tiempos de normalidad pero que en estas circunstancias no permiten ningún margen para el error.

Los poderes judiciales han debido adecuarse a este nuevo escenario y dejar de lado, en buena medida, esa cultura del papel escrito que suele reinar en el ambiente tribunalicio y que requiere, por su misma naturaleza, la concurrencia personal de letrados y empleados.

* Abogado (UBA). Se desempeña en el ámbito público desde hace más de treinta años, tanto en cuerpos legislativos como en el Poder Ejecutivo. Docente de Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario y Administración Pública. Autor de libros y artículos sobre esta temática. Socio Fundador del Instituto Ciencia y Técnica Legislativa. Socio fundador de la Asociación Argentina de Derecho Parlamentario. Integrante del Subcomité de Calidad Legislativa del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM).

No le han ido en zaga los parlamentos —congresos nacionales, legislaturas locales y concejos deliberantes o municipales— y con más presteza que lo que podía suponerse se zambulleron en la tecnología a efectos de lograr sustituir las sesiones formales de los recintos por reuniones virtuales a través de modernos medios de computación y de comunicación en general.

Se ha dicho que la política es el arte y la ciencia de gobernar un Estado o sea ejercer el gobierno. Pero ello implica, en las democracias, que alguien haya definido previamente quién o quiénes serán los que se sentarán en los sillones de los gobernantes. Esta definición de quiénes serán los que gobiernan no es estrictamente política sino pre-política pero si la política se ve afectada, fácil es suponer que también lo estará la “pre-política”, o sea, el sistema electoral.

En este trabajo me propongo aportar algunas reflexiones jurídicas a este dilema: qué hacer con los procesos electorales en tiempos de pandemia.

II. QUÉ ESTÁ SUCEDIENDO EN EL MUNDO

Los primeros casos de coronavirus o COVID-19 se detectaron en China a fines de 2019 pero la enfermedad avanzó tan rápidamente que a los tres meses, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud la declaró pandemia. Hace seis meses, en consecuencia, que el planeta se halla sumergido en esta amenaza.

En ese semestre muchos países han debido decidir qué hacían en relación con la posibilidad de llevar a cabo o no las elecciones que sus respectivos sistemas jurídicos requerían. El comportamiento fue —y es— bastante dispar.

Qué es lo que efectivamente sucede en los distintos países no es sencillo de determinar por cuanto la dinámica de la enfermedad produce que las decisiones acerca de realizar las elecciones o no realizarlas vayan variando día a día con lo que resulta casi imposible saber con certeza qué es lo que está ocurriendo en cada caso. Con esta aclaración trataré de reseñar algunas situaciones que pueden observarse al respecto aunque es casi seguro que al momento en que esto se lea algunas cosas habrán cambiado.

1. *En Europa*

Los cinco países más castigados por la pandemia en cuanto a contagios son Gran Bretaña, España, Italia, Alemania y Francia. Me referiré sólo a los cuatro últimos ya que Gran Bretaña tuvo elecciones generales el pasado 12

de diciembre, con la pandemia aún muy lejana, y las elecciones municipales previstas para el 7 de mayo fueron postergadas hasta el año próximo.

A. *España*

En España estaban previstas elecciones autonómicas en Galicia y en el País Vasco para el 5 de abril ppdo. El Real Decreto 463/2020, de fecha 14 de marzo de 2020 estableció el estado de alarma en todo el territorio del país. Cabe mencionar que ese “estado de alarma” no es una mera declaración sino una medida de excepción que suspende derechos constitucionales, puntillosamente regulada en la “Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio”. Este Real Decreto, entonces, en su artículo 7 restringió la libertad de circulación de las personas lo que hacía imposible llevar a cabo esos comicios los que quedaron suspendidos sin fecha prevista de realización. En ambas comunidades las principales fuerzas políticas estaban de acuerdo en la inconveniencia de llevar adelante el proceso electoral sin “las debidas garantías, tanto para la salud pública como para el ejercicio del derecho de sufragio”. Por ese motivo ese Decreto Real se acató, al principio, sin demasiados conflictos.

Ese estado de alarma, establecido originalmente por quince días, fue sucesivamente prorrogado. Pero hace pocos días la situación jurídica sufrió un giro al darse a conocer la Resolución del 6 de mayo de 2020, del Congreso de los Diputados, que autoriza la prórroga del estado de alarma hasta el 24 de mayo y luego el Real Decreto 514/2020, del 8 de mayo que efectiviza esa prórroga pero, además, introduce una modificación importante. Por un lado se aclara que “La vigencia del estado de alarma no supondrá obstáculo alguno al desenvolvimiento y realización de las actuaciones electorales precisas para el desarrollo de elecciones convocadas a Parlamentos de comunidades autónomas”. Y además agrega que “El Gobierno, durante la vigencia del estado de alarma, dispondrá lo oportuno para que el servicio público de correos, los fedatarios públicos y demás servicios de su responsabilidad coadyuven al mejor desenvolvimiento y realización de elecciones convocadas a Parlamentos de Comunidades Autónomas”.

Al momento en que esto se escribe es imposible saber qué es lo que sucederá con esas elecciones.

B. *Italia*

Italia tenía previsto un referéndum para la reforma constitucional que debía celebrarse el 29 de marzo ppdo. El 5 de marzo el Consejo de Minis-

tros decidió posponerlo; el Primer Ministro, Giuseppe Conte, anunció esa postergación al tiempo que agregó: “No tenemos por ahora una nueva fecha. Se trata de un aplazamiento ‘sine die’”. No obstante se decidió que sí se harían las elecciones suplementarias al Senado en la región de Umbria el 8 de ese mes; estas elecciones tuvieron una gran deserción por parte de las autoridades de mesa, causada por el temor al contagio, a pesar de que se había previsto un estricto protocolo de seguridad en tal sentido: adecuación del local electoral asegurando distancia mínima de un metro entre los miembros de la mesa y fiscales; ventilación del local de diez minutos cada hora; distribución de líquidos desinfectantes para higiene de las manos de autoridades y ciudadanos; control de entrada y permanencia de electores en el local y desinfección de los locales al finalizar la jornada electoral según recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

C. *Francia*

En Francia se desarrollaron las elecciones municipales, primera vuelta, el domingo 15 de marzo. Dos semanas antes en Francia había 100 contagiados y dos muertos, a la semana habían aumentado considerablemente y el día de las elecciones la cifra de contagiados era de 4.500 y los fallecidos sumaban cerca de 100. Esta repentina escalada de la epidemia produjo mucho temor en la población y fue así que la abstención fue del 55%: más de la mitad de la gente no quiso concurrir a votar. Ante esto el presidente Emmanuel Macron decidió suspender la segunda vuelta electoral prevista para el domingo siguiente, 22 de marzo. El Primer Ministro, Édouard Philippe, hizo una propuesta de realizarla el 21 de junio pero no hay nada resuelto aún por cuanto las normas legales vigentes establecen que la segunda vuelta debe tener lugar una semana después de la primera, por lo que hay juristas que sostienen que esa postergación haría caer la validez de la primera vuelta y debería retomarse el procedimiento completo.

D. *Alemania*

Cuando el 23 de febrero de este año tuvieron lugar las elecciones locales en Hamburgo no había en ese país una preocupación declarada por el COVID ya que recién tres semanas después se registraron 3 muertos por esa causa.

Tomaré entonces como objeto de análisis las elecciones desarrolladas en Baviera: el 15 de marzo la primera vuelta y el 29 de marzo la segunda. Las

elecciones que se realizaron en esas fechas fueron elecciones locales en las que se eligió una considerable cantidad de cargos: más de 40.000.

En la primera vuelta, aunque se aceptó el voto por correo, la elección se llevó a cabo en forma preponderantemente presencial por lo que se instó mucho a la población a concurrir al comicio. Así, por ejemplo, el alcalde de Múnich, el socialdemócrata Dieter Reiter, publicó en su cuenta de Facebook: “Por favor, vaya a votar a pesar de la situación actual. En el colegio electoral hay a disposición lavamanos y jabón. Los voluntarios tienen la posibilidad de desinfectarse las manos. Naturalmente puede traer usted su propio bolígrafo. No tenga miedo, haga uso de su derecho a voto”. La segunda vuelta, se realizó exclusivamente por correo, con lo que aumentó la participación ciudadana.

2. *En América del Norte*

Los países vistos hasta ahora tienen sistemas de gobierno parlamentaristas en los cuales los plazos de los mandatos suelen ser más flexibles.

En América, en cambio, priman los sistemas presidencialistas, usualmente con plazos más rígidos en la duración de los mandatos. A modo de ejemplo, la Constitución argentina establece que: “El Presidente de la Nación cesa en el poder el mismo día en que expira su período de cuatro años; sin que evento alguno que lo haya interrumpido, pueda ser motivo de que se le complete más tarde”.

Aún así la decisión del aplazamiento o no de las elecciones previstas para esta época de pandemia no ha tenido características uniformes. Veamos

A. *Estados Unidos*

Estados Unidos —el país más castigado por la enfermedad, con casi un tercio del total mundial de infectados y más de un cuarto de los fallecimientos— debe elegir su presidente este año: la constitución norteamericana establece expresamente que el mandato del presidente y el del vicepresidente finalizan al mediodía del 20 de enero. Los comicios están previstos para el 3 de noviembre. No olvidemos que, además, la población de Estados Unidos equivale a la suma de los cinco países más arriba mencionados.

Es en este contexto, entonces, en el que tendrá lugar esa elección presidencial que está precedida de una serie de elecciones primarias, en distintos

estados, donde los simpatizantes de cada partido van votando para seleccionar al candidato que propondrá ese partido para la contienda presidencial. La cultura política y electoral de Estados Unidos le asigna una gran importancia a estas elecciones primarias, las que suelen plantearse en un cronograma muy escalonado. El del partido demócrata, por ejemplo, comenzó el 3 de febrero en el estado de Iowa y se extendería hasta el 27 de junio con la primaria de Kentucky. Por su parte, el Comité Nacional Republicano, en febrero de 2019, decidió su incondicional apoyo al presidente Trump; ante ello los comités estatales de Kansas, Carolina del Sur, Arizona y Alaska decidieron en septiembre cancelar sus primarias. Estas primarias más reducidas, entonces, comenzaron también el 3 de febrero en Iowa pero ante los contundente triunfos que va logrando Trump en las primarias que se han realizado hasta ahora habrá que ver cuántos estados deciden continuar con estas elecciones en la fecha prevista, postergarlas o directamente suprimirlas; de hecho Connecticut, Kentucky, Georgia, Maryland, Louisiana y Ohio ya las pospusieron hasta junio.

En algunos casos hubo idas y vueltas como en Ohio, por ejemplo, donde el gobernador (republicano) Mike DeWine buscó el apoyo judicial para postergar las elecciones a lo que el juez Richard Frye se negó, argumentando el decidir sobre la cuestión “establecería un precedente terrible”; no obstante, pocas horas antes de que comenzaran los comicios el gobernador decidió posponerlos.

En el estado de Nueva York, en cambio, la junta electoral, por los riesgos que el COVID podía entrañar en las votaciones, canceló las elecciones primarias demócratas para la presidencia, previstas para el 23 de junio, considerándolas innecesarias tras la retirada de la carrera presidencial de Bernie Sanders. Pero la Corte Federal de Manhattan dictaminó que ello era inconstitucional y ordenó restaurar los comicios para esa fecha, 23 de junio.

Pero más allá de estas elecciones ambos partidos toman la definición final en asambleas o convenciones (en este caso previstas ambas para agosto) a las que concurren los delegados elegidos en las primarias (casi 4.000 para el partido demócrata y más de 2.500 para el republicano) y, además, una gran cantidad de simpatizantes, del orden de 50.000 asistentes. En época de pandemias estas aglomeraciones inusitadas de gente no son cuestiones sencillas de manejar.

El futuro próximo, como vemos, se avecina considerablemente complejo. Si bien en el renombrado “supermartes” del 3 de marzo concurrieron a votar varios miles de ciudadanos de 14 o 15 estados, ello fue antes de la declaración de pandemia por parte de la OMS y cuando Estados Unidos

llevaba sólo nueve fallecidos. Pero un mes más tarde, cuando se realizaron en Wisconsin las primarias el 7 de abril, el país ya llevaba 12.000 infectados; luego del comicio se supo que la cantidad de infectados había aumentado sensiblemente y, aunque es imposible saber si el contagio se debió a las elecciones o no, aumentó sensiblemente el temor de la población que cada vez con más fuerza clama por elecciones que sean exclusivamente por correo; es ésta una modalidad ya instalada en Estados Unidos por lo que tal vez no le sea demasiado complicado imponerla como única modalidad de votación. Han decidido o están decidiendo esa variante, entre otros, el estado de Maryland.

Habrá que ver si esta forma de votación puede aplicarse o no en la elección presidencial del próximo 3 de noviembre. Se calcula que este cambio en la modalidad de votación llevaría implícito, además del tiempo de preparación, un gasto del orden de los 500 millones de dólares.

B. *México*

Para el corriente año sólo tenían previsto elecciones locales el estado de Hidalgo y el de Coahuila de Zaragoza. Pero el 1° de abril de 2020 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolvió posponerlas estableciendo que “una vez restablecidas las condiciones de seguridad sanitaria y en atención a la información que proporcione la Secretaría de Salud y a las medidas que determine el Consejo de Salubridad General, este Consejo General determinará la fecha para celebrar la Jornada Electoral”. Habrá entonces que esperar.

3. *En el Cono Sur de América*

En el extremo sur del continente la situación se presenta bastante distinta.

Frente a los 25 fallecidos por cada 100.000 habitantes en Estados Unidos o los 39 para el promedio del grupo de Europa Central podría pensarse que el índice de 4,5 en el Cono Sur Americano influiría poco en lo vinculado a la posibilidad de realizar las elecciones pero ello no fue ni es así. La prudencia por parte de las autoridades y el temor por parte de la población se unieron dando como resultado que todos esos países sufrieran modificaciones en sus respectivos calendarios electorales.

A. *Bolivia*

El país está en un estado de transición institucional por la acefalía en que se encontró a causa de la revuelta popular apoyada por sectores de las fuerzas armadas que culminaron con el alejamiento del presidente Evo Morales y la asunción como presidente interina de la senadora Jeanine Áñez. El 10 de noviembre de 2019 Morales, pocas horas antes de abandonar el gobierno, convocó a elecciones generales que debían celebrarse el 3 de mayo de 2020, lo que fue ratificado casi de inmediato por la presidente interina.

Por causa de la pandemia el Tribunal Superior Electoral (TSE) las aplazó para el domingo 17 de mayo pero luego, nuevamente como una medida para salvaguardar la salud de la población, propuso una nueva fecha tentativa entre el 7 de junio y el 6 de septiembre.

No se sabe realmente qué irá a pasar con los comicios porque a las cuestiones debidas al COVID se suman los desencuentros y enfrentamientos entre los distintos sectores políticos.

B. *Brasil*

La situación de Brasil en lo referente a la epidemia de coronavirus es realmente preocupante: luego del primer caso de contagio detectado el 25 de febrero pasó a tener a los treinta días casi 3.000 y un mes después los contagios superaban los 60.000 casos. A este momento las cifras superan los 240.000 contagiados y los 15.000 muertos.

Esta fulminante expansión de la pandemia produjo una crisis política que se entremezcla con las elecciones municipales originalmente previstas para el 4 de octubre —con una eventual segunda vuelta para el 25— en las que 150 millones de electores definirían las autoridades de los más de 5.000 municipios del país.

El domingo 22 de marzo durante una videoconferencia con alcaldes, en Brasilia, promovida por el Frente Nacional de Alcaldes el ministro de Sanidad, Luiz Henrique Mandetta, sostuvo la conveniencia del aplazamiento de las elecciones: “Hay que prorrogar provisionalmente el mandato de alcaldes y concejales. La elección será una tragedia porque todos van a querer hacer campaña política. Sé lo que digo porque soy político”, dijo. Sin embargo, el presidente de la Cámara de los Diputados, Rodrigo Maia, manifestó su desacuerdo con el ministro.

No había transcurrido un mes cuando el mismo ministro, firme defensor de la cuarentena, anunció que el presidente lo había destituido del cargo.

Como vemos el COVID-19 ha desbordado lo específicamente sanitario y ha alcanzado a los tironeos políticos de las distintas líneas ideológicas sin haberse resuelto aún, en definitiva, la postergación o no de las elecciones.

C. *Chile*

Las críticas a la constitución chilena aprobada en 1980 durante la dictadura de Augusto Pinochet comenzaron de inmediato y continuaron durante cuarenta años a pesar de la reforma que tuvo lugar en 2005. Estas críticas, tanto a su contenido cuanto a su legitimidad, eclosionaron en la revuelta popular de octubre de 2019. En este contexto el presidente Sebastián Piñera dejó de lado cierta reticencia que había mostrado desde su asunción a la presidencia en lo relativo a la reforma constitucional y aprobó, a principios de noviembre, comenzar el proceso que desembocaría en la reforma de la constitución a través de un mecanismo que incluye un plebiscito el que se celebraría el 26 de abril.

A causa de la pandemia el Congreso resolvió posponer la fecha el plebiscito para el domingo 25 de octubre, las primarias de alcaldes y gobernadores para el 29 de noviembre; las elecciones de alcaldes, concejales, gobernadores regionales y convencionales constituyentes para el 11 de abril de 2021 y la eventual segunda vuelta de gobernadores para el 2 de mayo de ese año.

No es fácil aventurar que sucederá finalmente por cuanto aunque Chile ha logrado mantener un índice muy bajo de fallecidos en relación con los contagiados éstos ya suman 40.000 al momento en que esto se escribe. La cifra, aunque puede parecer alta, está relacionada con la cantidad de tests, casi 350.000, que se han realizado a la fecha, siendo el país con más tests por cada millón de habitantes en toda América Latina.

D. *Paraguay*

El calendario electoral de Paraguay para el corriente año preveía la realización de las internas partidarias para el 12 de julio y las elecciones municipales generales, para el 8 de noviembre de este año.

Aunque con rígidas medidas preventivas el país logró mantener cifras de contagio y de fallecidos sensiblemente bajas —respectivamente, menos de 750 y 11 para sus 7 millones de habitantes— el Tribunal Superior de Justicia Electoral modificó el calendario trasladando al 2 de agosto las internas y al 28 del mismo mes las generales. Esta postergación se consideró insuficiente pero para una ampliación mayor del plazo se requería modificar el código electoral ya que si bien es atribución del TSJE la fijación del calendario electoral debe hacerlo dentro de los plazos que el Código establece.

Por tal motivo se propició una ley que permitiera llevar las fechas de elecciones hasta un año más adelante de lo originalmente previsto. El proyecto, que prevé también la prórroga por un año de los actuales mandatos para evitar una generalizada acefalía, fue aprobado en el Senado pero la sanción de la Cámara de Diputados incorporó que los mandatos de las autoridades que surjan de esas elecciones postergadas en un año, se acortaran también en un año por lo que el proyecto volvió al Senado.

Todo hace pensar que la ley terminará aprobándose en lo relativo a la prórroga de mandatos actuales y la postergación de las elecciones por un año ya que el consenso en ese aspecto es total. Sólo habrá que ver cuánto durarán esas nuevas futuras autoridades pero esa cuestión es ajena a nuestro análisis.

Como interesante nota de color merece destacarse que los recursos presupuestarios asignados a la Justicia Electoral para la organización y realización de las elecciones fueron reprogramados a otras instituciones públicas para la atención de la emergencia sanitaria. Esto, de por sí e independientemente de cualquier consideración de orden jurídico, constituye una imposibilidad de hecho para la realización de cualquier tipo de sufragio de carácter nacional.

E. *Uruguay*

En Uruguay debían celebrarse elecciones departamentales y municipales el domingo 10 de mayo de este año. En cada uno de los 19 departamentos se elegiría al intendente y 31 ediles y en cada municipio un alcalde y 4 concejales: 19 intendentes, 589 ediles, 112 alcaldes y 448 concejales en total.

Pero casi inmediatamente después de que se detectara el primer caso de contagio, el 16 de marzo de 2020, la Corte Electoral comunicó a los partidos políticos que “no puede asegurar el normal desarrollo del proceso y la jornada electoral del 10 de mayo de 2020”.

Ante esto, y con total acuerdo de los sectores políticos, se sancionó y promulgó la ley N° 19.875 que por su artículo 2° faculta la Corte Electoral “a prorrogar en este caso y por única vez la fecha de las elecciones departamentales y municipales, no más allá del domingo 4 de octubre de 2020”.

Sobre esta base la Corte Electoral, mediante la Circular N° 10.853, del 17 de abril, resolvió postergar las elecciones para el 27 de setiembre.

III. LA SITUACIÓN EN ARGENTINA: PASADO, PRESENTE Y EVENTUAL FUTURO

En mi país, Argentina, hubo en el pasado otras epidemias: fiebre amarilla, con distintos brotes en la segunda mitad del siglo XIX; cólera, originalmente traída por los soldados que volvían de la (en mi opinión, vergonzosa) guerra del Paraguay y que entre sus víctimas se cobró la vida del vicepresidente en ejercicio de la presidencia, Marcos Paz, en 1862; la gripe española, luego de la primera guerra mundial, aunque devastadora en otras partes del mundo de escasa relevancia en Argentina; y a mediados del siglo XX la epidemia de poliomielitis o parálisis infantil, en el primer semestre de 1956, que produjo, entre otras cosas, que el comienzo de las clases primarias y secundarias se postergara dos, tres o cuatro meses, dependiendo de la zona.

Sin embargo, ninguno de estos casos nos facilita precedentes en el tema en estudio por lo siguiente: *a)* en Argentina hasta la ley 8.871 (Ley Sáenz Peña), de 1912 las elecciones no eran obligatorias; *b)* la epidemia de gripe española no parece haber traído problemas en las elecciones legislativas de 1918 y 1920 dado que el número de votantes se mantuvo en los mismos parámetros que las elecciones presidenciales de 1916; *c)* la epidemia de poliomielitis se produjo durante la dictadura de Pedro E. Aramburu e Isaac F. Rojas, sin elecciones e inclusive con muchas restricciones a la libertad ambulatoria.

Tampoco interfiere la actual pandemia con las elecciones por cuanto el año pasado se definieron el país todos los cargos electivos a nivel nacional, provincial y municipal, tanto de los ejecutivos cuanto de los legislativos... con la “excepción que confirma la regla”, la ciudad de Río Cuarto.

Río Cuarto con alrededor de 160.000 es la segunda ciudad en importancia en la Provincia de Córdoba. En 1999 se aprobó la ordenanza 1202/99 por la que, mediante el sistema de enmiendas, se modificó la Carta Orgánica en lo referente a las fechas de elecciones locales a fin de que “las elecciones para cargos electivos municipales sean totalmente separadas de otro tipo de elecciones”. Esta enmienda, aprobada en el plebiscito del

28 de noviembre de ese año, estableció que “Los mandatos del Intendente Municipal, de los Concejales y de los Miembros del Tribunal de Cuentas que asuman en sus cargos en el mes de diciembre de 1999 se extinguirán el primer día hábil del mes de julio del año 2004”. Con los sucesivos períodos de cuatro años los mandatos de las autoridades actuales finalizan el 1 de julio del corriente año.

Por las restricciones impuestas por la pandemia el intendente Juan Manuel Llamosas decidió suspender las elecciones municipales que se tenían previstas para el 29 de marzo e informó a la población que probablemente “la fecha sería el próximo 27 de septiembre, una vez finalizado el periodo invernal”.

Pero el problema se presenta por cuanto el artículo 55 de la Carta Orgánica establece que los mandatos de cuatro años de intendente y concejales “cesan el mismo día en que expira ese plazo”. En consecuencia el gobierno municipal quedaría acéfalo lo que daría lugar a la aplicación del artículo 193 de la constitución provincial que establece que “En caso de acefalía total de los Municipios, la Legislatura, con los dos tercios de sus votos, declara la intervención, por un plazo no mayor de noventa días, y autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a designar un comisionado para que convoque a nuevas elecciones para completar el período. El Comisionado sólo tiene facultades para garantizar el funcionamiento de los servicios públicos”. Esta posible intervención provincial es resistida por un sector del arco político por cuanto se aduce que “en medio de la crisis sanitaria más grave del último siglo, Río Cuarto tendría una autoridad elegida a dedo y con facultades mínimas para ejercer el cargo”. Habrá que ver cómo se resuelve.

Aun cuando, como vemos, la situación actual, no sea comprometida en mi país, salvo lo referido a Río Cuarto, entiendo que sería bueno reflexionar sobre escenarios que, aunque desagradables, la realidad muestra que son posibles y ver cómo deberíamos “abrir el paraguas” si, Dios no lo permita, llegara a suceder nuevamente.

En Argentina hay una gran cantidad de actos electorales ya que además de las primarias obligatorias a nivel nacional y en algunas de las veinticuatro provincias que componen el país en algunos casos el sistema exige una eventual segunda vuelta. A veces, además, se desdoblán las elecciones nacionales de las provinciales por lo que en algunas ocasiones hemos debido concurrir a las urnas hasta cinco o seis veces en el mismo año. Por si ello fuera poco desde el fondo de nuestra historia nos viene la costumbre de que las elecciones se realicen en un sólo día; la reglamentación establecida por el Segundo Triunvirato el 24 de octubre de 1812 para la elección de representantes a

la Asamblea General Constituyente prescribía que las elecciones se harían “en el mismo día, y si es posible en una misma hora en todos los cuarteles”.

En estas condiciones la acumulación de personas en los lugares de votación es no sólo de relativa magnitud sino también frecuente.

Por otro lado si repasamos la secuencia de acciones en un sistema de votación con ensobrado de boletas e introducción del sobre en una urna podemos distinguir los siguiente posibles puntos de contagio: 1. Acomodación de mesas y sillas y adecuación del cuarto oscuro; 2. Manipuleo y traslado de padrones, sellos, lapiceras, boletas, urnas, etc.; 3. Autoridades de mesa y fiscales tomando contacto con ese material; 4. Colocación de los padrones en lugares visibles para su exhibición; 5. Identificación de los fiscales de mesa: *a)* Necesidad de quitarse el barbijo y *b)* Entrega y recepción del documento y constancia de su condición de fiscal; 6. Acumulación de personas en el local; 7. Identificación del votante en la mesa: *a)* Necesidad de quitarse el barbijo y *b)* Entrega y recepción del documento; 8. Firma del sobre por la autoridad de mesa y los fiscales; 9. Entrega del sobre al votante; 10. Manipuleo, por parte del votante, del sobre y las boletas de votación; 11. Introducción del sobre en la urna donde entra en contacto con otros sobres; 12. Entrega al votante de la constancia de voto y devolución del documento; 13. Verificación y eventual reemplazo de boletas por parte de los fiscales; 14. Apertura de urna por las autoridades de mesa al fin del comicio; 15. Apertura de los sobres y manipuleo de las boletas; 16. Confección del acta o las actas por parte de la autoridad de mesa; 17. Firma del acta por autoridades y fiscales; 18. Introducción de boletas, sobres, actas, etc. en la urna; 19. Faja de seguridad a la urna, firmada por las autoridades y los fiscales; 20. Preparación del sobre especial, lacrado y firmado; 21. Entrega de la urna y el sobre al empleado del correo; 22. Recepción de la constancia de entrega; 23. Confección y firma del telegrama en formulario especial; 24. Entrega del telegrama al empleado de correo; 25. Remisión del telegrama a la Dirección Nacional Electoral.

En este punteo me he circunscripto a lo que sucede en la mesa de votación sin tener en cuenta las acciones previas de preparación y traslado del material y de las urnas como las posteriores de traslado de urnas con votos y eventual revisión y recuento de todas o algunas de ellas. Si consideramos todo ello la cantidad de puntos posibles de contagio subiría sensiblemente.

Frente a este panorama, ¿qué puede hacerse?, ¿cómo prepararse? En mi opinión habría dos modos de aprestarse para estar en condiciones de sortear estos contratiempos imprevistos; dos modos que, en rigor, no son alternativos sino complementarios.

Por un lado tomar medidas que minimicen los riesgos de puntos de contagio ya descritos, en el caso de que se pudiera igualmente hacer elecciones. No trataré este tema por cuanto se trata de cuestiones de instrumentación.

Sí me detendré en otro aspecto: cómo elaborar un andamiaje jurídico-institucional que posibilite la continuidad del gobierno en caso de que la realización de elecciones fuera totalmente desaconsejable o aún imposible de llevar adelante.

IV. ALGUNAS IDEAS A MODO DE CONCLUSIÓN

En Argentina la acefalía presidencial se rige actualmente por la ley 20.972, modificada por la ley 25.716 que establece que la línea sucesoria por acefalía corresponde al presidente provisorio del Senado, luego al presidente de la Cámara de Diputados y luego al presidente de la Corte Suprema de Justicia hasta tanto el Congreso reunido en Asamblea, haga la designación de quien habrá de desempeñar la presidencia, “hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo”. Esa designación requiere el voto de la mayoría absoluta de los presentes y debe recaer en un senador nacional, un diputado nacional o un gobernador de provincia. Pero las hipótesis de acefalía previstas en la Constitución son sólo destitución, muerte, dimisión o inhabilidad; no supone otras posibilidades.

La ley actual reemplazó a la ley 252 dictada “de apuro” por causa de la ya mencionada muerte del vicepresidente en ejercicio de la presidencia en 1862; las hipótesis de acefalía y la línea sucesoria eran las mismas que en la actual.

Sin embargo se aplicó en 1962 aunque la causa de la acefalía no era una de las previstas sino un golpe militar que ocasionó la destitución de facto y la reclusión en la isla Martín García del presidente constitucional, Arturo Frondizi, quien nunca renunció; este virtual secuestro del presidente y la consecuente imposibilidad de gobernar se consideró motivo suficiente para aplicar la ley. Como el vicepresidente había renunciado tiempo atrás asumió la presidencia el presidente provisorio del Senado, José María Guido.

La hipótesis de vencimiento del mandato, entonces, también podría considerarse incluida entre las causas de aplicación de la ley de acefalía.

No obstante, surge otro problema y es que en muchos casos también caducan los mandatos de legisladores que son quienes deben designar al nuevo presidente.

El problema no parece insoluble por cuanto en el Congreso Nacional de Argentina los mandatos son escalonados con lo que al finalizar el plazo continúan aún vigentes los mandatos de la mitad de la Cámara de Diputados y dos tercios del Senado. La Asamblea Legislativa, entonces, conserva el quórum necesario para tomar decisiones.

Y más allá de eso también existen antecedentes en la historia política del país de prórrogas de mandatos legislativos. Así, la ley 11.594 en 1932, estableció que el mandato de los legisladores que habían asumido el 20 de enero quedaría prorrogado para hacer coincidir la finalización del período con la fecha de renovación habitual de las cámaras el 1° de mayo. Algo semejante sucedió en 1854, gobierno de Urquiza, y en 1963, gobierno de Illia, pero en ambos casos los mandatos no se prorrogaron sino que se acortaron.

Por último, también existen antecedentes de prórroga del mandato presidencial más allá de los cuatro años: la disposición transitoria décima de la Constitución Nacional que estableció que el mandato del presidente que asumiera el 8 de julio de 1995 se extinguiría el 10 de diciembre de 1999; también se consideró que el período de presidencia de Néstor Kirchner desde el 25 de mayo hasta el 10 de diciembre de 2003 era complementario del período anterior y los cuatro años se computaron a partir de esta fecha.

En consecuencia, plantear una prórroga excepcional de mandatos sustentada en una situación también excepcional no parece un dislate jurídico.

Sí considero que sería conveniente que este tipo de soluciones extraordinarias sólo pudieran tomarse con acuerdos políticos muy amplios. Si bien la máxima representación del pueblo está en el Congreso no debe olvidarse el carácter federal del país. Tal vez podría incluirse, entonces, la aprobación de las provincias para lograr salir del atolladero.

En resumen, podría plantearse un esquema como el siguiente:

- 1) Declaración del estado de emergencia institucional —que implica la suspensión de los comicios y la prórroga de los mandatos de los legisladores— decidida por el Congreso con una mayoría de tres cuartas partes del total de cada cámara.
- 2) Ratificación de esa declaración por un mínimo de dieciséis provincias dentro de los quince días de aprobada.
- 3) Designación por parte del Congreso reunido en Asamblea de la persona que ejercerá el cargo de presidente. La designación debe recaer en un legislador nacional o un gobernador de provincia en ejercicio o en el mismo presidente cuyo mandato vencería.
- 4) Esta designación se efectúa por mayoría simple de la Asamblea; si se designa al presidente en ejercicio se requiere dos tercios de los votos.

- 5) La declaración de emergencia institucional debe fijar un plazo, transcurrido el cual, si persistiera la imposibilidad de realizar las elecciones, deberá reiterarse el procedimiento.

Son, como dije, sólo ideas que deberían pulirse en forma detallada. Pero considero que podría ser una primera puntada para buscar una solución a un problema que, como se ha visto, ha sacudido y está sacudiendo las estructuras institucionales y políticas de buena parte de los países del orbe.**

** Quiero dejar sentado mi agradecimiento a Rolando Magno Duarte Mussi y a Mario Navarro quienes me brindaron información valiosa sobre los casos de Paraguay y Río Cuarto, respectivamente. También quiero agradecer a mi amigo, el Ingeniero Nicolás Rona, Gerente de Calidad de la Comisión Nacional de Energía Atómica, quien me explicó con gran claridad que alguna idea que tenía yo acerca de la posibilidad de desinfectar las urnas de votación era de una realización casi imposible por lo que opté por desecharla.