

Asesoría General de Gobierno

Decreto GJ. Nº 823

San Fernando del Valle de Catamarca, 03 de Junio 2015.

VISTO:

Expte. Letra. M - 12729- 2015 s/ Nota de Cámara de Senadores N°228 de fecha de Mayo de 2.015 sanción definitiva «Modificación parcial de la ley electoral N° 4628 de la Provincia de Catamarca y la implementación de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias»; y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 120º de la Constitución de la Provincia, regula el procedimiento para que el Poder Ejecutivo pueda observar los proyectos de ley sancionados estableciendo que el mismo podrá proponer también la o las normas sustitutivas observadas.

Que toma intervención que le compete Asesoría General de Gobierno mediante Dictamen A.G.G. 0736/15 de fecha 03 de Junio de 2015, en el que se aconseja proceder al veto parcial de la Ley 5437 en sus artículos 15 y 34 proponiendo texto alternativo, con más la promulgación del resto de la ley N° 5437 que no es motivo de observación o veto, ello conforme a continuación se transcribe. «Que la implementación de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias ha sido siempre una decisión del Poder Ejecutivo Provincial, manifestada públicamente por la Gobernadora de la Provincia, el día 1 de Mayo de 2014, en oportunidad de brindar su mensaje en la apertura del 125º Período de Sesiones Ordinarias, anunciando el envío al Poder Legislativo del Proyecto de Ley para la implementación de las elecciones primarias en nuestra provincia, adhiriendo a las razones que motivaron a la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, para impulsar la sanción de la Ley N° 26.571 - De Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral - que ha posibilitado un sustancial mejoramiento de la calidad institucional, asegurando mayor transparencia en el proceso de preselección de los candidatos a cargos electivos mediante el voto de la ciudadanía, garantizándose el ejercicio pleno de la democracia interna partidaria. Esta decisión fue concretada a través de los Senadores del Bloque del Frente para la Victoria quienes presentaron el proyecto de ley correspondiente, el cual obtuvo media sanción de la Cámara de Senadores en la Sesión Ordinaria celebrada el día 18 de Junio de 2014.

La Cámara de Diputados de la Provincia de Catamarca, actuando como Cámara revisora dió aprobación con fecha 19 de MAYO de 2015 al Proyecto de Ley originado en la Cámara de Senadores referido a las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) para la selección de candidatos a cargos electivos para todos los partidos políticos en el ámbito de la Provincia de Catamarca, que ha recibido el número de Ley 5437.

Lo primero que llama la atención a cualquiera que analice la situación, son los tiempos que se ha dado el Poder Legislativo para su actuación, ya que el Proyecto de Ley fue aprobado por la Cámara de Senadores con fecha 18 de JUNIO de 2014, mientras que la Cámara de Diputados se tomó hasta el 19 de MAYO de 2015 para dar aprobación a tal iniciativa legislativa. Coherente con tal inercia, en esta última etapa siendo que la aprobación por parte de la Cámara de Diputados ocurrió el 19 de MAYO de 2015 el proyecto ha sido remitido al Poder Ejecutivo Provincial recién el 29 de MAYO de 2015, es decir que se tomó diez (10) días para el envío del Proyecto de Ley demora que tuvo como único cometido que la Cámara de Senadores le asigne número al Proyecto de Ley sancionado, conforme art. 1 de la Ley 5229 reglamentaria de los arts. 118, 119 y 120 de la Constitución Provincial.

Los diez (10) días que el Poder Legislativo se tomó para asignar numeración a la Ley, bloqueó o impidió merced a esa tardanza, la posibilidad de aplicar la Ley 5437 separando las elecciones primarias provinciales de las nacionales fijando fecha para realización de las PASO para el Domingo 26 de JULIO de 2015 puesto que la convocatoria debía llevarse a cabo por instrumento a suscribirse hasta el 26 de MAYO de 2015 (60 días de antelación) mientras que el proyecto de ley fue remitido al Poder Ejecutivo recién el 29 de MAYO de 2015.

Lo concreto es que desde tal remisión de la Ley 5437 ocurrida el viernes 29 de MAYO de 2015, rigen los diez (10) días hábiles administrativos (art. 2 Ley 5229) para que el Poder Ejecutivo Provincial proceda a su análisis a fin de aprobarlo y promulgarlo o vetar y observar total o parcialmente la Ley enviado por la Legislatura. A tal fin el plazo para el ejercicio de tal potestad fenece el día viernes 12 de JUNIO de 2015.

Surgen entonces los interrogantes, de si la demora fue concretado tan sólo para que las PASO no sean separadas de las nacionales o si en realidad se demoró el envío del proyecto en el entendimiento de que ello también hacía imposible poner en práctica las PASO incluso de modo simultáneo con las primarias nacionales.

Digo esto puesto que el Poder Legislativo también llamativamente, y aunque nada es casual en el terreno de la actuación de los ámbitos parlamentarios, no estableció artículo alguno referido a la vigencia de la Ley 5437 con lo que alguien podría sostener que la ley 5437 se atiene a lo establecido en el art. 2 del Código Civil, tiene vigencia desde los ocho (8) días corridos computados desde la publicación de la promulgación en el Boletín Oficial.

Adelanto mi opinión en el sentido de que se rige por el régimen supletorio de la Ley 4628 con vigencia a partir de su publicación.

Pero destaco que el Poder Legislativo debió haber fijado claramente la vigencia a partir de la mismísima publicación de la ley en el Boletín Oficial de modo expreso, tal como lo hace el art. 143 de la Ley Electoral Provincial N°4628, o en otra fecha, pero la ausencia de referencia a ese aspecto en la Ley denota falta precisión que puede afectar su puesta en práctica dado lo apretado de los plazos electorales que vienen corriendo para quienes francamente han querido la realización de las Paso Provinciales.-

1.- DEBO DETENERME AL ANÁLISIS DE LAS CONTRADICCIONES EXISTENTES EN LA LEY 5437.

Ya que por una parte, conforme art. 15 bajo el título «ELECCIONES-REALIZACIÓN» establece que las PASO serán convocadas fijándose la fecha para las elecciones Primarias, Abiertas y Simultáneas y Obligatorias, con una antelación no menor a noventa (90) días del acto electoral general.

El acto electoral general nacional se llevará a cabo el Domingo 25 de Octubre del año 2015 ya que el art. 53 de la Ley Electoral Nacional, establece que la elección se realizará el cuarto domingo de Octubre inmediatamente anterior a la finalización de los mandatos.

El acto electoral general está legalmente fijado para llevarse a cabo el día Domingo 25 de OCTUBRE de 2015 con lo que 90 días de antelación nos colocaba en la necesidad de llevar a cabo las PASO -separadas de las nacionales- como última fecha en el mes de JULIO pudiendo serlo como última alternativa el día Domingo 26 de Julio de 2015 por contar dicho día con una antelación de al menos 90 días para con el 26 de OCTUBRE de 2015, en cumplimiento a lo establecido en el art. 15 de la Ley 5437.

De ese modo, siendo que las elecciones se hubieran pensado en concretar de modo separado de las primarias nacionales, debían llevarse a cabo el día 26 de JULIO de 2015 y su CONVOCATORIA debería concretarse por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial con 60 DÍAS DE ANTELACIÓN conforme art. 14 del PROYECTO, con lo que el Gobierno de la Provincia debía dictar el instrumento hasta el día 26 de MAYO de 2015, lo que hoy a esta altura de los acontecimientos resulta imposible, si tenemos presente que el Proyecto de Ley 5437 fue enviado al Poder Ejecutivo recién el 29 de Mayo del corriente año.-

Es decir, que no se cuenta con los SESENTA DÍAS de antelación para la convocatoria que impone el art. 14 del PROYECTO, con lo que indefectiblemente el art. 15 de la Ley deviene de aplicación práctica imposible para este año electoral, en el supuesto de decid ir el Poder Ejecutivo convocar a primarias separadas de las primarias nacionales.-

Por otra parte, el art. 40 establece que: «En caso que las primarias y las elecciones provinciales fueran convocadas para ser realizadas en idéntica fecha a la de celebración de elecciones nacionales, regirán las disposiciones del Código Electoral Nacional y de la Ley Nacional 26.571, de conformidad a lo dispuesto por la Ley Nacional 15.262 de Simultaneidad de Elecciones».

Con la aplicación de este último artículo 40 del PROYECTO DE PASO para la Provincia de Catamarca, se interpreta que como consecuencia de fijarse la fecha de elecciones provinciales simultáneas con las elecciones nacionales, también las PASO deben ser simultáneas y coincidentes con las nacionales tal como lo preceptúa el art. 40 del proyecto de ley en análisis.

El art. 20 de la Ley 26.571 que establece que: «... las elecciones previstas en el artículo anterior deben celebrarse el segundo domingo de agosto del año en que se celebren las elecciones generales previstas en el art. 53 del Código Electoral Nacional».

Es decir que las PASO NACIONALES se llevarán a cabo el DOMINGO 09 DE AGOSTO DE 2015, como SEGUNDO DOMINGO DE AGOSTO conforme ley citada. En consecuencia, las PASO PROVINCIALES deberían conforme este criterio, llevarse a cabo igualmente que las nacionales el DOMINGO 09-AGOSTO DE 2015.

Ahora bien, no hay forma de convocar a las PASO para el 09 de Agosto de 2015 sin violentar el art. 15 de la Ley que en cuanto a la fecha de elecciones impone que lo sean por lo menos 90 días antes de las elecciones generales del 25 de Octubre del 2015.

Es que entre el 09 de Agosto de 2015 y el 25 de Octubre de 2015 hay 77 días de distanciamiento y no los 90 días de antelación que impone el art. 15 del Proyecto de Ley 5437.

El proyecto en tratamiento se anuncia como herramienta que viene a llenar un vacío, se presenta como solución de avanzada, pero con el actual texto que contiene el art. 15 de la ley 5437, texto introducido por la Cámara de Senadores modificando el proyecto inicial de elecciones primarias, se viene a profundizar la falta de certeza electoral, motivo que casualmente ha fundamenta su dictado.-

Si el Poder Ejecutivo Provincial con este texto de ley, convoca a las PASO para el 09 de AGOSTO de 2015 impugnarán dicha convocatoria porque viola el art. 15 de la Ley. Y ya no puede convocar para el Domingo 26 de Julio de 2015 porque el Proyecto de Ley fue enviado al Poder Ejecutivo el 29 de mayo siendo que la convocatoria debía realizarse hasta el 25 de Mayo-2015 ya que debe respetarse los 60 días de antelación en la convocatoria que impone el art. 14 del Proyecto de Ley 5437.

De este modo, con el actual texto de la Ley 5437 estamos ante una encrucijada, una encerrona, ya que en efecto, los defectos que las LEY de las PASO viene a corregir, tendrán a partir de ahora, no una solución al conflicto sino un germen para agravar el estado de indefinición, incertidumbre y falta de certeza.

Queriendo mejorar el sistema electoral provincial con el dictado de una ley clara, concisa y de fácil interpretación, y se ha logrado con la añadidura del actual art. 15 de la Ley 5437 -artículo que no estaba contenido en el proyecto originario- un texto amañado, con doble interpretación, lo que darán lugar a que no sea la política quien fije posturas y estrategias, sino que vuelvan a ser los jueces quienes desde sus escritorios y no sin menos pasiones y favoritismos, diriman contiendas de carácter político-electoral.

El Poder Judicial, no debe ser quien defina soluciones de índole política, sustituyendo una veces a los órganos partidarios y otras reemplazando la voluntad parlamentaria de los cuerpos legislativos, en sustitución de los actores políticos que ha sido incapaces de sancionar un texto legal claro, sin contradicciones y vacíos.

El texto de ley de las PASO debe establecer claramente cuándo serán tales elecciones provinciales primarias, con una claridad tal que permita a los partidos políticos preparar su estrategia sin sorpresas.

Ante la actual situación, presumo que nuevamente que daremos enfrascados en discusiones leguleyas respecto de lo que se quiso decir, dando lugar a interpretaciones oportunistas y sesgadas, generando que las conveniencias de intereses sean las inspiradoras de la decisión a tomar.-

Debe tomarse una decisión: Suprimirse el art. 40 en la parte pertinente que parece decir que ante elecciones provinciales simultáneas con las nacionales, las PASO también deban ser simultáneas, lo que se contrapone con el art. 15. O de otro modo, debe suprimirse el texto del art. 15 en cuanto indica que las PASO serán 90 días antes de las generales de modo que jamás podrían ser el 09-AGOSTO-2015 por no haber 90 días hasta el 25-OCTUBRE-2015. Una u otra solución, pero ambos artículos no puede coexistir porque se autoexcluyen, o lo que es lo mismo cumpliendo con uno se viola el restante.-

En fin, esta ley con la actual redacción anuncia diferentes interpretaciones, conflictos de aplicación, torna criticable cualquier decisión que se adopte en torno a la fecha de elección, y lo más grave, se observa que los legisladores, parecen preferir declinar de una competencia legislativa, trasladando a los jueces tal atribución para que sean ellos quienes diriman las decisiones políticas. Todo lo contrario a lo que debieran hacer.

Se requiere una ley clara, desterrando de una buena vez de la historia catamarqueña, la transferencia de competencia para resoluciones de conflictos políticos a los jueces, ello sucederá en el presente caso, por defecciones en el texto legal.

2.- DEBO REFERIRME AL VACIO DE LA LEY 5437.

Ello puesto que la ley 5437 aún en el supuesto de que mediere una promulgación expresa y rápida publicación en el Boletín Oficial el Viernes 05-JUNIO-2015 podría sostenerse que su vigencia se inicie a los ocho (8) días corridos, es decir el 13-JUNIO-2015, debiendo tenerse presente que el 10-JUNIO-2015, conforme al cronograma electoral nacional vence el plazo para la constitución de alianzas. Es decir que para este criterio, la Ley 5437 empezaría a regir después del vencimiento del plazo para constituir alianzas, lo que habla a las claras de las dificultades prácticas del texto aprobado en su aplicación para el presente año electoral.

Piénsese, que aún deben adherir a las PASO los municipios con Carta Orgánica (San F. del Valle de Catamarca, Valle Viejo, Fray Mamerto Esquiú, Belén, Andalgala, Tinogasta, Recreo, Santa María), conforme lo preceptúa el art. 39 de la Ley 5437 dictando disposiciones municipales análogas que permitan la implementación de las PASO en sus respectivas jurisdicciones para la preselección de candidatos a cargos electivos municipales.-

Los tiempos acotados dificultan el dictado de tales normas en los ocho (8) municipios que por el número de habitantes son los de mayor importancia en la provincia de Catamarca, con lo que también ello es responsabilidad del Poder Legislativo el que con su trámite ha contribuido a generar un obstáculo para la implementación de la Ley 5437 para el presente año electoral. Como consecuencia, en los municipios con Carta Orgánica en los que no se logre adhesión, no habrá elecciones primarias para las categorías municipales, que incluyen concejales e intendentes.

Tengamos en cuenta que la ley debe atravesar una serie de etapas o momentos en su elaboración, y a tenor de ello, debe considerarse que: «En el momento de formación de las leyes cabe distinguir tres momentos: a) la sanción, acto por el cual el Poder Legislativo crea la regla general; b) la promulgación, acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone el cumplimiento de la ley dándole así el carácter auténtico; y c) la publicación, hecho por el cual llega la ley a conocimiento del público, es decir, de los sujetos a quienes se aplica, antes de comenzar su obligatoriedad». (Llambías, Jorge Tomo I, pag. 12)-

De igual modo, (Código Civil, Comentado, Belluscio-Zannoni, tomo 1, pag. 9) sostienen que «Hay que distinguir dos etapas diferentes en el proceso legislativo: la sanción y promulgación, por una parte, y la publicación de las leyes, por otra.

De acuerdo con nuestro sistema constitucional, los proyectos de leyes sancionados por el Congreso deben ser enviados al Poder Ejecutivo para su examen. El Presidente de la Nación actúa en este procedimiento como legislador; si aprueba un proyecto de ley, lo promulga, y en caso contrario, ejerce su derecho de veto. Una vez promulgada, la ley tiene existencia como tal, pero, según lo establece el artículo, todavía no obliga a los habitantes, lo que sólo ocurre cuando queda publicada».-

Y bajo el título de Sanción de las Leyes, continúa diciendo: «Es el acto por el cual el Congreso aprueba un Proyecto de Ley. Luego de la sanción, lo que existe no es ley, sino proyecto aprobado, que debe ser examinado por el Poder Ejecutivo».-

En relación a ello, puede verse en Jorge J. Llambías (Código Civil Anotado, Tomo I, pag. 12), que: «El concepto de ley está tomado aquí en sentido material, razón por la cual comprende a toda norma escrita sancionada por la autoridad pública competente: Leyes Nacionales y Provinciales si estatuyen normas generales; Decretos Reglamentarios del Poder Ejecutivo, Ordenanzas Municipales de carácter general; edictos de policía; reglamentos de la Corte Suprema y acordadas de las Cámaras de Apelaciones, cuando establecen normas de carácter general». De igual modo en Código Civil Anotado. Belluscio-Zannoni. «El requisito de la publicación se aplica a todo cuerpo de normas jurídicas (leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, etc.).

Luego se aclara que el conocimiento de las leyes llega a través de su publicación oficial, a través del Boletín Oficial. En relación a la Vigencia, «Efectuada la publicación de la ley, ella entra en vigencia a partir de la fecha que determine su texto; y cuando nada diga al respecto, será obligatoria después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial, debiendo incluirse en el cómputo los días feriados (art. 28). Así una ley publicada en el Boletín Oficial el 8 de Agosto de 1974, se hizo obligatoria el 16 de ese mismo mes».

Se trata entonces de pasos consecutivos, identificados como sanción, luego promulgación, luego publicación en Boletín Oficial, sin poder confundirse el 2do. Y el 3er. Paso, ya que: «Una razonable exégesis de los arts. 68 a 73 y 86 inc. 4 de la Constitución Nacional, indica que la promulgación y la publicación de una ley son actos no susceptibles de ser identificados (CSN ED 30-68). La primera tiene por objeto dar carácter auténtico a la ley, establecer de un modo cierto su existencia y mandarla a cumplir; la segunda llevar a conocimiento de los interesados la existencia de la ley (C. 2º, La Plata, sala I, LL 33-53). Debe destacarse asimismo, el Poder Ejecutivo Provincial al promulgar la ley no puede establecer una fecha de vigencia para la ley que sea distinta de la aprobada por las Cámaras Legislativas ya que ello importa una observación al texto que requiere del trámite de veto parcial puesto que se trata de una modificación al texto de la ley. Así se ha resuelto que: «Es facultad de quien ejerce la función legislativa establecer la fecha a partir de la cual comenzará a regir una ley» (CSJN 20-8-904, fallos 100:212; 24-11-69 LL 137-697).

Con lo que al no prever la Ley 5437 nada respecto de la vigencia de la norma, y dado que interpretar la misma conforme al art. 2 del Código Civil, como obligatoria a partir de los ocho (8) días corridos de su publicación en el Boletín Oficial, dificulta la aplicación de la norma, debo pensar que el legislador ha querido decir que la vigencia de la Ley se rige por su norma supletoria Ley 4628 a partir de la publicación, otra interpretación nos coloca en el absurdo de que el Poder Legislativo haya dado aprobación a un texto inaplicable, y debe desecharse toda interpretación que conduzca al absurdo.

Reitero que no puede el Poder Ejecutivo concretar modificación alguna en relación a dicha vigencia, salvo a través del veto parcial, cuyo trámite demoraría mayor plazo aún que los ocho (8) días que intentar evitar o abreviar, con lo que no es la solución adecuada para imprimir mayor celeridad a la vigencia de la ley.-

En definitiva, tratándose en el presente caso, de una ley modificatoria del régimen electoral, puede válidamente entenderse que su vigencia lo es conforme la Ley Electoral Provincial 4638, interpretación ésta que es la que mejor atiende el espíritu que impregna el sentido de una ley que se sanciona para que se aplique.

No obstante lo antedicho, para el Estado como creador de la Ley, su conocimiento es incluso anterior a la publicación, éste es desde la mismísima promulgación. Así se ha dicho que: «Una ley aprobada o promulgada es obligatoria para el propio Poder Ejecutivo, aunque no la publique, pues para él tiene vigencia con ese solo requisito, lo cual se explica fácilmente, ya que, procediendo la Ley de la actividad estatal, el Estado, órgano creador del derecho, no podría invocar la falta de publicación para alegar desconocimiento de la existencia de la ley. Eso sería insensato: si él la creó no puede ignorarla. La publicación es necesaria respecto a los habitantes o administrados, no respecto al Estado». (Miguel s. Marienhoff, Tomo I, pag. 214). A fin de que la invitación a los municipios con Carta Orgánica, vista su autonomía, para que instrumenten la adhesión a la ley 5437, por lo que dado lo apretado de los tiempos electorales establecidos, a fin de no tornar ilusoria tal posibilidad de adhesión, para el caso de optarse por promulgarse la Ley N° 5437 debiera procederse a su rápida actuación, esto es antes del próximo Boletín Oficial del viernes 05 de JUNIO-2015.

Entiendo que la interpretación que armoniza de mejor manera para poner en práctica el texto legal es la de interpretar que siendo la Ley 5437 modificatoria de la Ley Electoral Provincial N°4628, la que incluso es de aplicación supletoria en todo lo referente al acto electoral, vale sostener que al igual que lo establece la Ley N° 4628 en su artículo 143, «la presente Ley entrará en vigencia a partir del día de su publicación». Con ello queda resuelta -no sin esfuerzo- la cuestión del vacío que surge de la lectura de la Ley N° 5437 en cuanto a la vigencia de la norma.

3.- DEBO SEÑALAR QUE EL VETO Y LA PROMULGACION PARCIAL RESUELVE LAS CONTRADICCIONES PARA APLICAR LA LEY 5437.

Destaco que el Poder Ejecutivo cuenta con facultades para proceder al veto parcial de la ley 5437 como asimismo para proceder a la promulgación parcial del resto del proyecto de ley en la medida que la exclusión de la parte vetada no afecte la unidad del proyecto. Se ratifica la constitucionalidad de la potestad de proceder a la promulgación parcial por tener base en doctrina legal de la CSJN.-

El art. 120 de la Constitución Provincial, establece que: «Observado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, volverá con sus objeciones a la Cámara de Origen; esta lo discutirá de nuevo y, si lo confirmara por mayoría de dos tercios de votos, pasará otra vez a la cámara de revisión. ...».

Similar texto contenía el art. 72 de la Constitución Nacional antes de la reforma de 1994, y se discutía en doctrina y en la jurisprudencia si bajo tal norma constitución puede el Poder Ejecutivo proceder al veto parcial de una ley promulgando la parte no vetada de la ley en cuestión. Esto es la promulgación parcial de una ley.

Conforme con ello la CSJN en la causa «Colella Ciriaco c. Fevre y Basset S.A.» si bien resolvió en el año 1967 que es constitucionalmente inválida la promulgación parcial de la ley por haber sido promulgada en violación de lo dispuesto en el art. 72 de la Constitución Nacional, lo hizo bajo el argumento de que la invalidez de la promulgación parcial radicó en haber considerado al proyecto de ley como un todo inescindible de manera que al vetarse ciertos artículos y promulgarse el resto, tal promulgación parcial fue en detrimento de la unidad del proyecto así considerado. Ergo la CSJN reconoció la potestad de proceder a la promulgación parcial en la medida en que no se afecte la unidad del proyecto.-

Dice la Corte de Justicia de la Nación en «Colella Ciriaco c. Fevre y Basset S.A. y/u otro». Fallo de fecha 09-08-1967 que: «El proyecto sancionado por el Congreso como Ley 16.881, constituía un todo inescindible como reglamentación completa del contrato de trabajo, de manera que los artículos no promulgados, 58 sobre 62, no han podido separarse del texto total sin detrimento de su unidad, y el Poder Ejecutivo no pudo proceder como lo hizo promulgando sólo cuatro artículos, sin asumir en la especie la calidad de legislador». Luego entonces resuelve que: «Es constitucionalmente inválida la promulgación parcial de la ley 16.881 dispuesta por el Poder Ejecutivo».

Ese fue el criterio de la Corte de Justicia de la Nación, que se puede cotejar en «Cacace Josefa c. Municipalidad de Buenos Aries» donde aceptó la promulgación parcial (antes de la reforma de 1994) fundamentado en que el veto y la promulgación del texto no observado han dejado inalterado el objeto central de la ley, toda vez que las normas observadas han podido escindir del texto del proyecto total sancionado por el congreso, sin detrimento de aquel.

Fue el criterio que tomó el constituyente de 1994, cuando en el art. 80 de la Constitución Nación al reformada estableció que: «... Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el congreso».-

Es por ello que ha dicho la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala II. Fallo del 14-08-2012 en autos «Dominguez José Modesto c/Ministerio de Economía de la Nación y otro s/Proceso de Conocimiento», que: «Si bien antes de 1994 la Ley Madre preveía el veto parcial pero no la promulgación parcial, la doctrina jurisprudencial vigente hasta la sanción de la reforma, de todos modos la admitía; reservando al Poder Judicial la determinación de «cuando las normas no promulgadas no han podido separarse del texto total si detrimento de la unidad de éste. (conf. María Angélica Gelli, Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada, pag. 766, con cita de lo resuelto por la Corte en el caso «Colella», fallos 268:352».-

El art. 120 de la Constitución de Catamarca, es idéntico al art. 83 de la Constitución Nación, norma que antes de la reforma de 1994 le correspondía el número 72. Con ello, digo que todo lo que se dijo del art. 72 de la Constitución Nacional (hoy 83) puede decirse de nuestro art. 120 de la Constitución de Catamarca.

Puede entonces sostenerse que en el ámbito de la Provincia de Catamarca, el Poder Ejecutivo Provincial puede hacer uso del veto parcial de una norma observada procediendo a la promulgación del resto del proyecto para el supuesto de que las normas no promulgadas puedan separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste.-

Existen en tal sentido antecedentes de Decretos dictados por el Poder Ejecutivo Provincial haciendo uso de tal prerrogativa, en ocasión de observar y vetar por Decreto N°2654/92 (Boletín Oficial N°94 del 24-NOV-1992) un artículo de la Ley reglamentaria del pedido de informes efectuado por las Cámaras Legislativas, Ley n°4718, habiéndose vetado el art. 6 de la Ley y procedido a la promulgación parcial del remanente del proyecto, utilizando el criterio que reconocía tal potestad al Poder Ejecutivo Nacional incluso antes de la reforma de 1994 época en la que no estaba prevista la promulgación parcial, como lo hace ahora el art. 80 de la Constitución Nacional. Similares antecedentes lo conforman el Decreto G. N°2812/92 (Boletín Oficial N°98 del 08-DIC-1992) por el cual se vetó art. 4 de la Ley 4728 promulgado el texto con la salvedad del artículo vetado. Igualmente el Decreto G. N°3009/92 (Boletín Oficial N°104 del 29-DIC-1992) por el cual se vetó en su última parte el art. 3 de la Ley 4736 conformando un texto alternativo en sustitución del vetado y procediendo a la promulgación parcial de la Ley con la salvedad efectuado en el artículo vetado. Asimismo por Decreto N°860/93 (Boletín Oficial N°52 del 29-junio-1993) por el cual se vetó el art. 7 bis de la Ley 4738 aprobando un texto alternativo en sustitución del vetado y procediendo con las salvedades expuestas en el veto, a la promulgación del texto de la Ley.

Los citados son cuatro (4) ejemplos respecto de la existencia de antecedentes respecto de veto y promulgación parcial de la Ley con la salvedad de la parte vetada, no agotan la existencia de antecedentes, y son una mera muestra ejemplificativa de que la doctrina de la Corte Suprema de la Nación a partir de «Colella» ha marcado el criterio de interpretación a seguir, ello no obstante la ausencia de previsión del supuesto en nuestra Constitución Provincial, tal como acontecía de igual modo en el ámbito nacional antes de la reforma Constitucional de 1994 y con idéntica texto Constitucional, ya que como dijimos la norma del art. 120 de la Constitución Provincial no difiere de la norma del art. 72 de la Constitución Nacional antes de la reforma (hoy art. 83).

Ahora bien, reconocida entonces la atribución del Poder Ejecutivo para proceder al veto de algún artículo de la ley 5437 procediendo a la promulgación del resto de texto legal en cuanto no se afecte la unidad de éste, se encuentra en ese camino la solución a la situación planteada para poner en funcionamiento a la Ley 5437 para concretar las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias para el presente año electoral 2015.

En síntesis, el obstáculo del art. 15 de la Ley 5437 en cuanto marca que la elección primaria se lleve a cabo 90 días antes de la elección general del 25 de OCTUBRE, mientras que entre el 09 de Agosto de 2015 y el 25 de Octubre de 2015 solo hay una distancia de 77 días podría salvarse vetando el art. 15 de la ley 5437 y promulgando el resto de la ley y procediendo a la inmediata convocatoria a elecciones primarias.

Ello con la consecuencia lógica de que la publicación en el Boletín Oficial no podrá ser antes del viernes 05 de JUNIO con lo que como dijimos la Ley entrará en vigencia a partir de tal publicación por aplicación supletoria de la Ley Electoral N° 4628, con la única dificultad de que los Municipios con Carta Orgánica deberán acelerar los tiempos si quieren instrumentar la adhesión al régimen de PASO en dichos municipios.

4. - DEBO SEÑALAR LAS OBSERVACIONES QUE JUSTIFICAN VETAR PARCIALMENTE LA LEY 5437.-

A la apretada síntesis general enunciada en el último párrafo anterior que justifica el veto parcial a la Ley 5437, valgan señalar en particular, las siguientes a fin de priorizar a la claridad y la seguridad jurídica.-

4. a.- ARTICULO 15 IMPONE 90 DIAS DE ANTELACION A LA ELECCION GENERAL - SU VETO NO LE QUITA ARMONIA Y UNIDAD A LA LEY 5437.

Que tal como se expresó ut-supra, el Artículo 15º de la Ley N° 5437 referido a la realización de las elecciones, establece que las elecciones primarias y generales serán convocadas por el Poder Ejecutivo Provincial, fijándose la fecha de las elecciones primarias, abiertas y obligatorias, con una antelación no menor a noventa (90) días del acto eleccionario general.

Que este plazo estipulado para la realización de las elecciones, no estaba incluido en el texto original del Proyecto de Ley presentado por los Senadores del Frente para Victoria que dió origen a la Ley N° 5437 sino que fue incorporado en oportunidad de su tratamiento por parte de la Cámara de Senadores, respondiendo a peticiones efectuadas por partidos políticos y legisladores provinciales que entendían que debía

vincularse la fecha de las elecciones primarias con las generales a los fines de obtener certeza electoral en cuanto a la fecha de la realización de las mismas tal como sucede en el orden nacional.

Que la aplicación del Artículo 15º de la Ley Nº 5437 tiene como consecuencia, que las elecciones Primarias, Abiertas y Simultáneas provinciales no podrán celebrarse conjuntamente con las elecciones primarias nacionales previstas para el día 9 de Agosto de 2015, por cuanto las elecciones primarias provinciales conforme a la norma deben realizarse con una antelación de no menos de noventa (90) días a la fecha de las elecciones generales convocadas por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº5437 para el día 25 de Octubre de 2015.

El hecho de vincular la fecha de las elecciones primarias con las elecciones generales con el plazo de noventa (90) días entre ambas determina que las elecciones primarias provinciales podían realizarse el día 26 de Julio de 2015, para cuyo caso, a la fecha ha vencido el plazo estipulado por el Artículo 14º de la Ley Nº5437 que prevé que la convocatoria debe realizarse con una antelación no menor de sesenta (60) días.

Que el criterio expuesto para vincular las fechas de las elecciones primarias y las generales lejos de generar certeza electoral como se pretendía, ha generado una polémica en cuanto a la interpretación acerca de si las elecciones primarias provinciales deben realizarse en fecha diferenciada con las nacionales o pueden ser simultáneas con las nacionales en virtud de lo establecido por el artículo 40º de la Ley Nº5437 que establece que «en caso de que las elecciones primarias y generales fueran convocadas para ser realizadas en idéntica fecha a la de celebración de elecciones nacionales, regirán las disposiciones del Código Electoral Nacional y de la Ley Nacional 26.571 de conformidad a lo dispuesto por la Ley Nacional 15.262 de Simultaneidad de Elecciones».

Que la inclusión del artículo 15º en la Ley Nº 5437 deja sin operatividad la posibilidad de que las elecciones primarias provinciales sean simultáneas con las nacionales, en razón del plazo que debe mediar entre la fecha de las elecciones primarias provinciales y las elecciones, por tanto ya «no hay caso» de que puedan ser convocadas en fechas idénticas tal como lo establece el artículo 40º de la Ley Nº 5437 el que tendría que haber sido suprimido al momento de su consideración por el pleno de la Cámara de Senadores y de Diputados.

Que como se dijo precedentemente, no existe certeza electoral y se ha sancionado una norma imprecisa y contradictoria, situación compartida y reconocida por el propio Juez Electoral de la Provincia, Dr. Raúl Guillermo Cerda, quien expresó «que no hay claridad en el proyecto de ley» agregando «que es necesario aprobar una norma que no sea confusa» - Diario El Esquiús, 18 de Mayo de 2015.-

A eso, deben adicionarse las consecuencias que tiene la realización de las elecciones primarias en fechas diferentes con las nacionales, por cuya razón deben efectuarse tres elecciones durante el año 2015, circunstancia que se mantendrá en el futuro por el plazo que vincula las fechas, provocando un impacto significativo en las finanzas públicas, donde siempre, provincias como la nuestra, deben enfrentar la inequidad de la ecuación recursos-gastos, por lo que se torna injustificable asignar más recursos a gastos electorales, cuando existen prioridades impostergables para atender servicios esenciales como son la salud, educación, seguridad, obras de infraestructura, y demás propias de las funciones elementales del Estado.

Admitir la posibilidad de que puedan realizarse simultáneamente las elecciones primarias provinciales con las nacionales, por aplicación del artículo 40º, es también asumir el riesgo cierto, de que acto administrativo que dispone la convocatoria, sea impugnado judicialmente, y sea en definitiva la justicia quien fije la fecha de las elecciones, y no sea consecuencia de la aplicación estricta de una norma sancionada por la Legislatura Provincial.

Que por ello debe observarse, esto es vetarse, el artículo 15º de la Ley Nº 5437 proponiendo a la Legislatura Provincial la sustitución del mismo por un texto en el cual se establezca que la fecha de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias sean con una antelación no menor a sesenta (60) días, lo que permitirá que las elecciones primarias provinciales y nacionales puedan celebrarse simultáneamente.

El proyecto no pierde unidad sin el artículo 15 de la Ley 5437 ya que como se ha señalado, el proyecto no lo contenía en su versión original, de modo que era suficiente el art. 14 cuyo texto actual se mantiene y que establece que: «El Poder Ejecutivo Provincial convocará a elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias con una antelación no menor a los sesenta (60) días corridos del acto eleccionario». De tal art. 14 de la Ley 5437 se desprende que las PASO provinciales se lleven a cabo «con una antelación no menor a los sesenta (60) días corridos del acto eleccionario», rigiendo en cuanto a la convocatoria de modo supletorio lo establecido en el art. 29 de la ley 4628 en cuanto a que «la convocatoria deberá hacerse con sesenta días de anticipación». Resalto que en la versión original del Proyecto de Ley el art. 14 era suficiente para considerar contemplado que las PASO debían celebrarse con 60 días de antelación, con lo que la convocatoria a elecciones simultáneas por imperio del art. 40 de la Ley 5437 vetado el art. 15 no trae aparejada contradicción alguna pudiendo escindirse el art. 15 sin menguar la unidad del texto legal promulgado.-

Para el supuesto de vetar el art. 15, y comunicar al Poder Legislativo el veto, puede proponerse como texto alternativo conforme art. 120 de la Constitución Provincial el siguiente: «ARTICULO 15º.- ELECCIONES - REALIZACION. Las elecciones primarias y las elecciones generales serán convocadas por el Poder Ejecutivo Provincial, fijándose la fecha de elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias, con una antelación no menor a sesenta (60) días del acto eleccionario general».

4. b.- FINANCIAMIENTO DE BOLETAS DE SUFRAGIO.-

Tal como surge del art. 34 de la Ley 5.437 en lo atinente a lo expresado en el Artículo 34º «La Ley de Presupuesto General de la Provincia, debe prever para el año en que se realicen las Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias un monto para la impresión de boletas electorales a distribuir entre las agrupaciones políticas que oficialicen candidaturas» conlleva a la aplicación de un ítem presupuestario que no se encuentra previsto en la Ley de Presupuesto Nº 5379 para el ejercicio 2014 de aplicación al ejercicio 2015 prorrogado por Decreto Acuerdo 03 de fecha 12 de enero 2015.

Que atento a la imposibilidad de contar con el Presupuesto aprobado al inicio del ejercicio 2015, se hizo imprescindible contar con las herramientas necesarias para llevar a cabo la ejecución financiera del presupuesto y el registro de la información relativa al movimiento de recursos y gastos de la actividad pública, que permita así, la generación de información económica-financiera requerida para la adopción de decisiones administrativas en el presente año. Que, por Decreto Acuerdo Nº 03 de fecha 12 de enero 2015 en los términos del artículo 113º de nuestra Constitución Provincial el cual expresa que «Si la Legislatura no dictara la Ley de Presupuesto, regirá el últimamente sancionado, sea cual fuere el tiempo transcurrido» se dispuso la prórroga de la vigencia de la Ley Nº 5379 de Presupuesto del Sector Público Provincial no Financiero para el Ejercicio 2014, a los fines de la ejecución del Presupuesto para el Ejercicio 2015.

Que en igual sentido el Artículo 25º de la Ley Nº 4938, prevé que si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior.

Asimismo debe tenerse en cuenta que el Régimen de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917) establece en su art. 3 y conc., como regla general de comportamiento fiscal de la gestión pública, que las leyes de presupuesto general de las administraciones provinciales deban contener la autorización de la totalidad de los gastos tanto de carácter ordinario como extraordinario, con lo que si el gasto no está presupuestado, no puede ser atendido.

Lo que sucede es que el Poder Legislativo que sanciona la Ley 5437 estableciendo en el art. 34 que el presupuesto debe prever un monto para la impresión de boletas electorales, es el mismo que no ha tratado el presupuesto para el año 2015, ni tampoco ha sancionado la Ley 5437 en el transcurso del año 2014 de modo de posibilitar la previsión presupuestaria al elaborar el presupuesto remitido a la legislatura, con lo que el mismo Poder Legislativo que impone que se prevea en el presupuesto estos gastos de financiamiento de la ley 5437, no ha aprobado tal presupuesto. Los gastos de financiamiento no están previstos por desidia del mismísimo cuerpo Legislativo.-

Repárese que el gasto previsto en el artículo 34º la ley Nº 5437 definido como «monto para la impresión de boletas electorales entre las agrupaciones políticas», al no haber sido tratada la ley de las PASO en el curso del año 2014, no pudo ser previsto en la preparación del Presupuesto para el ejercicio financiero del 2015. Además, tampoco la Legislatura aprobó el Presupuesto 2015 remitido, por lo que sólo contamos con la reconducción del anterior presupuesto, lo que impide dar cumplimiento a tal obligación.

Que la Constitución de la Provincia en el artículo 112º señala que la Ley de Presupuesto será la base a que debe sujetarse todo gasto en la Administración General de la Provincia de lo que se infiere que la promulgación de la Ley 5347 sin las observaciones al artículo 34º determinaría la obligación del Poder Ejecutivo de dar cumplimiento a una obligación que no solo no se encuentra contemplada en el Presupuesto anterior, sino que también se omite en las partidas presupuestarias del Presupuesto reconducido; por lo que hace necesario vetar el artículo 34º de la ley.

Para el supuesto de vetar el art. 34, y comunicar al Poder Legislativo el veto, puede proponerse como texto alternativo conforme art. 120 de la Constitución Provincial el siguiente:»ARTICULO 34.- La Ley de Presupuesto General de la Provincia, debe prever para el año en que se realicen las Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias un monto para la impresión de boletas electorales a distribuir entre las agrupaciones políticas que oficialicen candidaturas. La ausencia de previsión presupuestaria obstará el otorgamiento de tales recursos».

Para finalizar, cabe citar que las referidas son observaciones parciales al Proyecto identificado como Ley 5437, con lo que cabe señalar junto con María A. Gelli (Constitución de la Nación Argentina, Tomo II, pag. 308) en el sentido de que: «Si las objeciones son parciales y el presidente no encuentra conveniente o conforme a la constitución la promulgación parcial, debe proceder del mismo modo que con el veto total. Si, en cambio, opta por promulgar parcialmente las partes no vetadas, debe cumplir con los requisitos del art. 80 de la Constitución. También, hasta tanto se expida el Congreso, el veto parcial tiene efecto suspensivo sobre las partes observadas. Sobre el punto, la Corte Suprema se ha expedido en ese sentido antes de la reforma constitucional de 1994 en el caso «giulitta» (Fallos 189:156).

En conclusión, estas observaciones que se detallan ameritan a criterio de este Asesor General de Gobierno, proceder al veto parcial de la Ley 5437 art. 15 (fecha de realización de elecciones 90 días de antelación al acto eleccionario general (25-OCT-2015) - modificándolo a 90

días de antelación), y art. 34 (referido al financiamiento electoral no previsto en la ley de presupuesto); y procediendo a comunicar el veto parcial a la Cámara de origen (Cámara de Senadores) para que proceda al análisis de las observaciones, con remisión del texto propuesto como norma alternativa a la observada, ello conforme los procedimientos establecidos en el artículo 118°, 119° y 120° de la Constitución de la Provincia, reglamentados por Ley N°5229, que regulan el procedimiento para que el Poder Ejecutivo pueda observar los Proyectos de Ley sancionados conforme Doctrina de la CSJN «Colella», estableciendo que el mismo podrá proponer también la o las normas sustitutivas observadas, debiendo en el mismo acto administrativo, proceder a la promulgación parcial de la Ley 5437 con la salvedad de los artículos 15 y 34 objeto de veto parcial, pudiendo ambas cámaras insistir con el texto sancionado por ellas, para lo cual deberán contar con mayoría de dos tercios de votos o sancionar por simple mayoría las modificaciones que propone el Poder Ejecutivo Provincial.

Queda expresamente aclarado, que dada la unidad y autonomía de la norma que se promulga parcialmente sin los arts. 15 y 34 de la ley sancionada, la vigencia de la Ley 5437 no queda suspendida por el trámite que obtenga en el Poder Legislativo, ni condicionada su aplicación a la aceptación por el Poder Legislativo de las observaciones y texto alternativo remitido, ya que sólo ante la insistencia por el Poder Legislativo con las mayorías calificadas deberá ser promulgadas e incorporadas en la versión sancionada las normas contenidas en los art. 15 y 34 de la Ley 5437 siendo suficiente mayoría simple para que se incorpore el texto propuesto como alternativa y si tales hipótesis no ocurren la vigencia de la Ley 5437 se escinde independiente y válida respecto de la parte que ha sido objeto de veto. El veto parcial sólo suspende la parte observada».

Que en virtud de las facultades conferidas en los Artículos 118°, 119°, 120° y 149° inc. 3° de la Constitución de la Provincia, doctrina y jurisprudencia citada, resulta procedente el dictado del presente instrumento legal

Por ello,

**LA GOBERNADORA DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA
DECRETA**

ARTICULO 1º.- Vétase los arts. 15 y 34 de la Ley N° 5437 sancionada por el Poder Legislativo de la Provincia de Catamarca con fecha 19 de Mayo de 2015.

ARTICULO 2º.- Remítase a la Cámara de Senadores de la Provincia, como proposición para la sustitución de las normas observadas conforme a los términos del Artículo 120º de la Constitución de la Provincia, las que se mencionan en los artículos siguientes.

ARTICULO 3º.- Propónese al Poder Legislativo como redacción definitiva del 15º de la Ley N° 5437 el siguiente:
«ARTICULO 15º.- ELECCIONES – REALIZACION. Las elecciones Primarias y las elecciones Generales serán convocadas por el Poder Ejecutivo Provincial, fijándose la fecha de elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias, con una antelación no menor a sesenta (60) días del acto eleccionario general».

ARTICULO 4º.- Propónese al Poder Legislativo como redacción definitiva del art. 34 de la Ley 5437 el siguiente:
«ARTICULO 34º.- La Ley de Presupuesto General de la Provincia, debe prever para el año en que se realicen las Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias un monto para la impresión de boletas electorales a distribuir entre las agrupaciones políticas que oficialicen candidaturas. La ausencia de previsión presupuestaria obstará el otorgamiento de tales recursos».

ARTICULO 5º.- Téngase a la Ley N° 5437 como ley de la Provincia, con las salvedades expuestas en el artículo 1º del presente instrumento legal, procediéndose a su promulgación.

ARTICULO 6º.- Con nota de estilo remítase copia del presente a la Cámara de Senadores de la Provincia.-

ARTICULO 7º.- Comuníquese, publíquese, dése al Registro Oficial y Archívese.

**** Esta normativa fue impresa desde el Digesto Catamarca - <https://digesto.catamarca.gob.ar> - 20-09-2024 11:49:10

Ministerio de Planificación y Modernización

Secretaría de Modernización del Estado | Dirección Provincial de Sistemas y Simplificación Administrativa