

PERIODO PARLAMENTARIO
2009
ORDEN DEL DÍA N° 114

**COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO (LEY 26.122)**

Impreso el día 8 de febrero de 2010

SUMARIO: Declaración de validez del decreto 2.004 de fecha 11 de diciembre de 2009. (18-JGM-2009.)

- I. **Dictamen de comisión.**
- II. **Dictamen de comisión.**

I

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 2.004 de fecha 11 de diciembre de 2009 mediante el cual se observan los artículos 107 y 108 del proyecto de ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral, registrado bajo el número 26.571, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 2 de diciembre de 2009.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1° – Declarar la validez del decreto 2.004 de fecha 11 de diciembre de 2009.

2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de diciembre de 2009.

Miguel A. Pichetto. – Beatriz L. Rojkés de Alperovich. – Marcelo A. H. Guinle. – Nicolás A. Fernández. – Patricia S. Fadel. – Luis F. J. Cigogna. – Diana B. Conti. – Jorge A. Landau.

INFORME

Honorable Cámara:

I. *Antecedentes*

La Constitución Nacional, antes de la reforma en 1994, establecía en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, precisando uno de los contenidos básicos asignados a la forma republicana prevista en su artículo 1°.

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que fue complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.¹

¹ Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos fueran sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución Argentina*, 1890.

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificadas en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia, *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

Estos decretos han sido consagrados expresamente en los artículos 99, inciso 3, 76, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

“CAPÍTULO TERCERO – *Atribuciones del Poder Ejecutivo*. Artículo 99: El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

”[...]”

”3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

”El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

“CAPÍTULO CUARTO – *Atribuciones del Congreso*. Artículo 76: Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

”La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.”

“CAPÍTULO QUINTO – *De la formación y sanción de las leyes*. Artículo 80: Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días

útiles. 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. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.”

“CAPÍTULO CUARTO – *Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo*. Artículo 100:

”[...]”

”12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

”13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.”

La introducción de los institutos denominados “decretos de necesidad y urgencia” y “facultades delegadas” y “promulgación parcial de leyes” en el nuevo texto constitucional de 1994, implica poner reglas a una situación de excepción y, por lo tanto, al estricto control que la Constitución Nacional le atribuye al Congreso Nacional.

Sin embargo ella no ha previsto el trámite ni los alcances de la intervención del Congreso, sino que lo ha dejado subordinado a una ley especial.

La ley 26.122 sancionada el 20 de julio de 2006 regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo nacional: *a)* de necesidad y urgencia, *b)* por delegación legislativa y *c)* de promulgación parcial de leyes.

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5°, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los instrumentos legales correspondientes, designando a los señores senadores y diputados miembros, integrando formalmente la comisión.

En el ámbito jurisprudencial argentino, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo ocasión de expedirse antes de la reforma constitucional operada en 1994, elaborando una correcta doctrina acerca de la viabilidad del veto parcial y los requisitos que deben cumplirse para declarar la constitucionalidad de la promulgación parcial.

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

La primera sentencia data de 1941, en el caso “Giulitta Orencio A. y otros c/gobierno nacional”² y en ella el argumento de la parte actora sobre el cual se pronunció la Corte fue el siguiente: cuando se veta parcialmente una ley y se promulga la parte no vetada, queda en vigencia toda la ley, porque se ha omitido devolver al Congreso el texto íntegro de la ley parcialmente observada. Al decidir la impugnación, el Alto Tribunal no acogió este criterio, y estimó que lo cuestionado era exclusivamente la facultad de vetar parcialmente, y no el “efecto” producido por el veto parcial.

Y limitando su sentencia a ese aspecto, sostuvo que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del entonces artículo 72, y que ejercido por el Poder Ejecutivo, suspende la aplicación de la ley por lo menos en relación a la parte vetada, o sea, impide el efecto de la promulgación tácita.

Expresamente, añadió la Corte que no tenía, en esa oportunidad y en esa causa, por qué pronunciarse sobre la posibilidad constitucional de promulgar fragmentariamente la parte no vetada de la ley.

En cambio, al expedirse la Corte Suprema en el caso “Colella, Ciríaco c/Fevre y Basset y/u otro S.A.”,³ del año 1967, sobre inconstitucionalidad de promulgación parcial,⁴ se impugnó dicha promulgación por ser contraria al artículo 72 de la Constitución Nacional, actual artículo 83 de la Constitución luego de la reforma operada en 1994.

En dicha oportunidad, la CSJN resolvió la invalidez constitucional de una promulgación parcial sosteniendo “que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no pueden separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. El Poder Ejecutivo al actuar de esta forma asumió la calidad de legislador”.

Los principios sentados por la jurisprudencia elaborada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación fueron incorporados al texto constitucional, determinando la incorporación del instituto de promulgación parcial.

Con el actual artículo 80 de la Constitución Nacional tal y como ha quedado redactado a partir de la reforma constitucional de 1994, se ha consagrado el principio general de que las partes de la ley que no son objeto de observación por el Poder Ejecutivo sólo pueden promulgarse si tienen autonomía normativa y si su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

² Fallos, 189:156, “Giulitta c/Nación Argentina”, 28/3/1941.

³ En aquella ocasión, el Poder Ejecutivo promulgó parcialmente la ley 16.881.

⁴ Fallos, 268:352, “Colella, Ciríaco c/ Fevre y Basset y/u otro S.A.”, 9/8/1967.

Esta era la pauta que sentó la Corte Suprema en el caso “Colella, Ciríaco c/Fevre y Basset y/u otro S.A.”, dictado en 1967.

Vigente ya la reforma constitucional, dio por aplicable el mismo criterio en la hipótesis del artículo 80 de la Constitución Nacional al fallar en la causa “Bustos Julio O. c/Servicios Especiales San Antonio S.A.” del 20 de agosto de 1996.

Asimismo, luego de operada la reforma constitucional del año 1994, en “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de Finca Las Pavas s/expropiación”⁵ la CSJN, examinó y declaró la inconstitucionalidad de una norma que imponía al deudor el pago con bonos. Así y según lo expresado por la misma Corte se convalidó la promulgación parcial.⁶

Con posterioridad, en el caso “Guillén, Alejandro c/ Estrella de Mar y otros s/laboral”⁷ la CSJN, de conformidad a lo dictaminado por el Procurador General de la Nación, convalidó la promulgación parcial de la ley 24.522, doctrina que mantuvo en precedentes posteriores.⁸

En síntesis, la doctrina judicial de la Corte reconoció siempre la validez constitucional del veto y la promulgación parciales, a condición de que las normas promulgadas pudieran separarse del texto total sin afectar la unidad de éste.

Conforme el actual texto constitucional, de la lectura del artículo 80 surge la necesidad de interpretar en forma armónica e integral el texto constitucional y determinar si la parte no vetada que se promulga parcialmente tiene o no autonomía normativa, y si altera o no el espíritu y la unidad de la ley.

“No hay duda de que en el momento en que el Poder Ejecutivo veta una parte de la ley y promulga el resto, es él quien adopta la decisión según su criterio, y esto nos lleva a reconocer objetivamente que el criterio para hacerlo pertenece al órgano al cual la Constitución Nacional le discierne la competencia de vetar y de promulgar”.⁹

⁵ Fallos, 318:445, “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/ Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de Finca Las Pavas s/expropiación”, 5/4/1995.

⁶ Se discutía la constitucionalidad de una norma que autorizaba al Estado a pagar con bonos la indemnización por expropiaciones. El proyecto de esa Ley de Consolidación de Deudas del Estado –23.982– había sido sancionado por el Congreso, excluyendo expresamente las expropiaciones del pago con bonos estatales. El Poder Ejecutivo vetó, entre otras, esa disposición y promulgó el resto de la norma, con lo cual las expropiaciones no quedaban exceptuadas del régimen general de ley.

⁷ Fallos, 319:2844, “Guillén, Alejandro c/Estrella de Mar y otros s/laboral”, 3/12/1996.

⁸ Fallos, 323:2256, “Famyl S.A. c/Estado nacional s/acción de amparo”, 29/8/2000.

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 2.004 de fecha 11 de diciembre de 2009, mediante el cual se observan los artículos 107 y 108 del proyecto de ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral, registrado bajo el número 26.571, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 2 de diciembre de 2009.

II.a. Análisis del decreto

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último considerando del citado decreto que él se dicta en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 80 de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo III, título III, se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de promulgación parcial de leyes estableciendo, en su artículo 14, que esta comisión debe expedirse expresamente acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial respecto de la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

El artículo 80 de la Constitución Nacional establece que, para el caso de los decretos de promulgación parcial de leyes, será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del señor presidente de la Nación; b) la firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros dictado en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros; y c) la remisión del señor jefe de Gabinete de Ministros a la Comisión Bicameral Permanente.

Respecto de los requisitos sustanciales, el mencionado artículo 14 de la ley 26.122 en su parte pertinente establece:

“El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso”.

El decreto 2.004/09 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por la señora presidenta de la Nación, doctora Cristina Fernández de Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Aníbal D. Fernández y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los 10 días.

Conforme al artículo 99, inciso 3, párrafo 4, se eleva el presente despacho en cumplimiento del plazo establecido.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 2.004/09.

Previamente debe destacarse que, el citado proyecto de ley tiene por objeto regular el sistema de partidos políticos, la designación de candidaturas a cargos electivos, las campañas electorales y modernizar diversos aspectos de la legislación electoral.

En ese orden, se establecen condiciones para el reconocimiento y el mantenimiento de la personería jurídica política de los partidos políticos a nivel federal y se determina la modalidad de designación de candidatos por parte de los partidos políticos mediante el sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias.

En el mismo sentido, la norma en cuestión regula el financiamiento de las campañas electorales, estableciendo un sistema de aportes para la impresión de boletas, aportes de campaña y la asignación de espacios en los servicios de comunicación audiovisual en forma exclusiva por la Dirección Nacional Electoral, contemplando también diversos aspectos relacionados con los aportes privados a las campañas electorales, los informes sobre el origen y destino de los fondos para tales actividades y las rendiciones de cuentas, con las correspondientes medidas conminatorias y sancionatorias frente a su incumplimiento.

Asimismo establece las modalidades de confección, del registro nacional de electores y los correspondientes subregistros por distrito, la elaboración de los padrones, la revisión periódica de la cartografía electoral, el formato de las boletas de votación, la designación de las autoridades de mesa y otros aspectos vinculados a la modernización del proceso electoral.

Finalmente, consagra procedimientos de garantía como el recurso directo contra las decisiones de la Dirección Nacional Electoral en materia de campañas políticas y la creación de un consejo de seguimiento para conocer en detalle los pasos dados por dicho organismo en las actividades que le son encomendadas con relación al proceso electoral.

El Poder Ejecutivo nacional destaca que los contenidos de la misma apuntan a la mejora de la calidad de los procesos políticos y electorales y deben considerarse vinculados unos con otros, de manera tal que la viabilidad de los procedimientos se encuentra relacionada con las disposiciones para la constitución de los partidos políticos y el mantenimiento de sus personerías jurídicas políticas.

Es dable precisar que, el artículo 107 del proyecto de ley sancionado establece que los partidos políticos de distrito y nacionales con personería jurídico política vigente, tendrán plazo hasta el 31 de diciembre de 2011 a los efectos de cumplir con lo dispuesto en los artículos 7º ter y 8º de la ley 23.298 –Ley Orgánica de los Partidos Políticos–, disponiendo asimismo que a la fecha de su entrada en vigencia se extinguirá la acción y las actuaciones que se encuentran en trámite referentes al artículo 50 incisos a), b), c), e) y f) de la citada ley 23.298.

Por su parte, el artículo 108 del proyecto de ley sancionado dispone que los artículos 2º y 3º del mismo, que modifican el artículo 7º e incorpora el artículo 7º bis a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, relacionados con el reconocimiento de la personería jurídico política a una agrupación política y con la obtención de la personería jurídico política definitiva a los partidos en formación, respectivamente, entren en vigencia a partir del 31 de diciembre de 2011.

De este modo, se destaca en los considerandos del decreto objeto de estudio en el presente dictamen, que los artículos 107 y 108 referenciados contradicen el objetivo central de la ley al diferir hasta el año 2012 la aplicación de normas que están directamente relacionadas con la mejora de la representación política y se consideran fundamentales para ordenar el universo de actores políticos, postergando la vigencia de las modificaciones introducidas por el citado proyecto de ley a diversos artículos de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, que resultan esenciales para la implementación de la reforma política sancionada y tornando de esta manera absolutamente incongruente con el objetivo planteado por la ley en la mejora perseguida.

Es por ello que el Poder Ejecutivo nacional considera que corresponde observar los artículos 107 y 108 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.571.

Recordemos entonces, la actual redacción del artículo 80 de la Constitución Nacional a partir de la Reforma Constitucional de 1994, a saber:

Constitución Nacional - capítulo quinto: De la formación y sanción de las leyes: artículo 80: “Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. 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. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

En primer lugar, se debe destacar que el artículo precitado se encuentra ubicado en el capítulo quinto referido a la formación y sanción de las leyes.

Resulta pertinente recordar la teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* puesto que los conceptos allí elaborados residen en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el

poder estatal, entendiendo la imprescindible institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.

En este orden de ideas, Montesquieu se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario.

En consecuencia, el constituyente al establecer expresamente la facultad establecida en el artículo 80 de la Carta Magna en cabeza del Poder Ejecutivo nacional, y desarrollar dicha facultad en el capítulo referido a la formación y sanción de las leyes, su espíritu manifiesto ha sido claramente otorgarle facultades colegislativas al Poder Ejecutivo.

De este modo, con el actual artículo 80 de la Constitución Nacional redactado a partir de la reforma constitucional de 1994, se ha consagrado el principio general de que las partes de la ley que no son objeto de observación por el Poder Ejecutivo sólo pueden promulgarse si tienen autonomía normativa y si su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

Ahora bien, respecto de las facultades del Poder Ejecutivo nacional para adoptar la medida propuesta, es dable recordar que tal y como ha sido expresado *ut supra*, la doctrina judicial de la Corte reconoció siempre la validez constitucional del veto y la promulgación parciales, a condición de que las normas promulgadas pudieran separarse del texto total sin afectar la unidad de éste.

Resulta preciso destacar que, conforme el actual texto constitucional, de la lectura del artículo 80 surge la necesidad de interpretar en forma armónica e integral el texto constitucional y determinar si la parte no vetada que se promulga parcialmente tiene o no autonomía normativa, y si altera o no el espíritu y la unidad de la ley.

“No hay duda de que en el momento en que el Poder Ejecutivo veta una parte de la ley y promulga el resto, es él quien adopta la decisión según su criterio, y esto nos lleva a reconocer objetivamente que el criterio para hacerlo pertenece al órgano al cual la Constitución Nacional le discierne la competencia de vetar y de promulgar”.¹⁰

En el mismo orden de ideas, es ya conocida en materia jurisprudencia, la doctrina asentada por la Corte Suprema de Justicia a raíz del dictado del fallo “Portillo, Alfredo s/infracción artículo 44 ley 17.531”, la cual “... ha persistido como guía confiable entendiendo a la

¹⁰ Postura doctrinaria sostenida por el constitucionalista Germán J. Bidart Campos.

Constitución como una estructura coherente y, resguardando la inteligencia de sus cláusulas...".¹¹

En dicha oportunidad, la Corte Suprema señaló que "la Constitución es una estructura coherente y, por lo tanto, ha de cuidarse en la inteligencia de sus cláusulas, de no alterar el delicado equilibrio entre la libertad y la seguridad".¹²

Asimismo, "la interpretación de la Constitución Nacional no debe efectuarse de tal modo que queden frente a frente los derechos y deberes por ella enumerados, para que se destruyan recíprocamente; antes bien ha de procurarse su armonía dentro del espíritu que les dio vida; cada una de las partes ha de entenderse a la luz de las disposiciones de todas las demás, de tal modo de respetar la unidad sistemática de la Carta Fundamental".¹³

En el mismo orden, en el fallo precitado la CSJN destaca que "si es posible que el significado de un texto constitucional sea en sí mismo de interpretación controvertida, la solución se aclara cuando se lo considere en relación con otras disposiciones constitucionales".¹⁴

Resulta preciso destacar que "desde un punto de vista práctico, la promulgación parcial presenta la virtud de preservar la eficaz continuidad de la actividad estatal. Permite ofrecer respuestas rápidas a las necesidades sociales con un ritmo acorde al que impera en la vida moderna. Por otra parte, la solución es razonable. En efecto, el veto parcial presupone la conformidad del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo con ciertos contenidos del proyecto de ley. Hay una manifestación de voluntad del órgano legislativo que es compartida parcialmente por el Poder Ejecutivo, y como las Cámaras ya no pueden modificar las partes no vetadas del proyecto, no se advierte razón alguna de carácter sustancial que impida la promulgación de esas partes cuando se respeta la estructura general del proyecto"¹⁵.

En síntesis, la validez constitucional de la promulgación parcial de leyes está condicionada a que la parte promulgada tenga autonomía normativa y que dicha promulgación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto de ley aprobado por el Congreso.

Ahora bien, además de los requisitos precitados, el constituyente estableció en el artículo 80 de la Constitución Nacional que, para el caso de los decretos de promulgación parcial de leyes, será de aplicación el

procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

Resulta necesario destacar que, una vez más, el constituyente sólo ha establecido igual procedimiento para los decretos de promulgación parcial de leyes que aquel previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

En tal sentido, el vocablo "procedimiento" refiere de forma exclusiva y excluyente a lo establecido en el artículo 99 inciso 3, párrafos 3 y 4, el cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

Constitución Nacional - Artículo 99, inciso 3: "... El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso".

Respecto de la promulgación parcial de leyes, como se desprende del análisis precedente, el constituyente nada ha dicho en relación a las materias penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos, las cuales sí están expresamente prohibidas por la Constitución Nacional para el dictado de decretos de necesidad y urgencia.

En tal sentido, en oportunidad del proyecto de ley registrado bajo el número 25.600, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 23 de mayo de 2002 referido al financiamiento de los partidos políticos, el titular del Poder Ejecutivo nacional, el doctor Eduardo Alberto Duhalde, dictó el decreto 990 de fecha 11 de junio de 2002, mediante el cual se observaron sendos artículos del citado proyecto de ley.

Es dable precisar que, el Poder Legislativo no puede atribuirse facultades propias del Poder Judicial y erigirse de este modo en intérprete de nuestra Carta Magna.

En consecuencia, no es posible forzar interpretaciones erróneas que desnaturalizan el espíritu del constituyente y, de este modo, hacer decir a los constituyentes aquello que no dijeron respecto de los alcances del precitado artículo 80 de la Constitución Nacional.

Al mismo tiempo que el constituyente ha manifestado su voluntad de precisar los requisitos de la promulgación parcial de leyes y ha supeditado su validez constitucional a que la parte promulgada tenga autonomía normativa y que dicha promulgación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto de ley aprobado por el Congreso, dicha voluntad ha sido ratificada por el Honorable Congreso de la Nación al sancionar la ley 26.122 el 20 de julio de 2006, la cual regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia, por delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes.

¹¹ Fallos, 312:496, "Portillo, Alfredo s/ infracción artículo 44, ley 17.531", 18/4/1989.

¹² Fallos, 312:496, "Portillo, Alfredo s/ infracción artículo 44 ley 17.531", 18/4/1989.

¹³ Fallos, 312:496, "Portillo, Alfredo s/ infracción artículo 44, ley 17.531", 18/4/1989.

¹⁴ Fallos, 312:496, "Portillo, Alfredo s/ infracción artículo 44, ley 17.531", 18/4/1989.

¹⁵ Postura doctrinaria sostenida por el constitucionalista Germán J. Bidart Campos.

Así, tal y como ha sido expresado *ut supra*, el artículo 14 de la ley 26.122 en su parte pertinente establece:

“El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso”.

En otro orden, cabe precisar que el proyecto de Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, registrado bajo el número 26.571, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 2 de diciembre de 2009, está compuesto por seis (6) títulos referidos a partidos políticos; primarias abiertas, simultáneas y obligatorias; financiamiento de las campañas electorales; modernización del Código Electoral Nacional; disposiciones comunes; y disposiciones transitorias.

En este sentido, los artículos 107 y 108 del referido proyecto de ley están comprendidos en el título VI referido a las disposiciones transitorias del citado proyecto.

Continuando con esta línea de análisis, razones de técnica legislativa indican que, de haber considerado el legislador que la columna vertebral de la Ley Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, residía en los artículos 107 y 108, bajo ningún aspecto los habría incluido en el título referido a las disposiciones transitorias, dada su naturaleza.

Por todo lo expuesto *ut supra*, surge de forma clara e inequívoca que la observación parcial expresada por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el decreto 2.004 de fecha 11 de diciembre de 2009, no altera la autonomía normativa, la inteligencia, el sentido ni la unidad del proyecto de ley 26.571 sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 2 de diciembre de 2009.

En consecuencia, verificándose el cumplimiento de los recaudos formales y sustanciales exigidos constitucionalmente para el dictado de los decretos en virtud de las facultades conferidas a través de los artículos 80 y 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 15 de la ley 26.122, se eleva el presente despacho.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 2.004/09 los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, y 80, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 14 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto 2.004 de fecha 11 de diciembre de 2009.

Miguel A. Pichetto. – Beatriz Rojks de Alperovich. – Marcelo A. H. Guinle. – Nicolás A. Fernández. – Patricia S. Fadel. –

Luis F. Cigogna. – Diana B. Conti. – Jorge A. Landau.

II

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 2.004 de fecha 11 de diciembre de 2009 mediante el cual se observan los artículos 107 y 108 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.571, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 4 de diciembre de 2009, relativo a la “democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1° – Declarar la invalidez del decreto 2.004 de fecha 11 de diciembre de 2009.

2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de diciembre de 2009.

Luis P. Naidenoff. – Ramón Mestre. – Liliana T. Negre de Alonso. – Adolfo Rodríguez Saá. – Enrique L. Thomas. – Rubén Lanceta. – Pedro Tunnessi. – Marcela V. Rodríguez.

INFORME

I. Consideraciones generales sobre el veto y la promulgación parcial de leyes

La Nación Argentina ha adoptado para su gobierno la forma representativa republicana federal.¹ En este sentido, y respetando estos principios enunciados, se establece que la sanción de las leyes se llevará a cabo mediante un proceso complejo en donde participan dos poderes del Estado: el Legislativo y el Ejecutivo.

Se le ha otorgado al Congreso Nacional la participación protagónica en la formación de las leyes por encontrarse en él los representantes del pueblo y de las provincias. Sin perjuicio de este rol principal del órgano legislativo, el Poder Ejecutivo posee, dentro de

¹ CN, artículo 1°.

sus facultades constitucionales, algunas atribuciones: en primer lugar, puede presentar proyectos de ley para ser tratados en las Cámaras del Congreso Nacional (artículo 77); en segundo lugar, promulgar y mandar a publicar las leyes (artículo 99, inciso 3); en tercer lugar, vetar en forma total o parcial (artículo 83), y por último, también, puede promulgar parcialmente las leyes (artículo 80).

La práctica del veto reconoce sus antecedentes en la potestad monárquica de control de la actividad parlamentaria, sin embargo, en su trasplante a esquemas republicanos, el veto presidencial responde a una lectura que hizo el constitucionalismo de los siglos XVIII y XIX, según la cual el Poder Ejecutivo se encontraba en una posición de relativa debilidad frente al parlamento que debía ser oportunamente contrapesada. Partiendo de la base de que el Poder Ejecutivo sólo pone en ejecución lo que el Congreso legisla, se advertía claramente esta aparente disparidad de fuerzas (acentuada por las prerrogativas legislativas de sancionar el presupuesto de la administración y de autorizar el uso de las fuerzas armadas). Considerando esto, la ingeniería madisoniana previó un sistema de frenos y contrapesos en el que el Poder Ejecutivo tuviese la posibilidad de obstruir moderadamente la actividad del Legislativo de modo tal que se consiguiera un sano equilibrio y se despejara, en alguna medida, la amenaza de las mayorías a los derechos de las minorías.

Este origen y funcionalidad histórica del instituto del veto presidencial no puede ser soslayado en una moderna lectura de la Constitución Nacional, pues si vamos a entender nuestras instituciones amparados en ficciones, o en creencias y temores de los padres fundadores del constitucionalismo norteamericano, probablemente nuestra institucionalidad funcione únicamente como modelo ideal mientras la praxis política se vuelve distorsionada.

La Argentina ha intentado enfrentar el problema del hiperpresidencialismo y con ese objetivo ha instituido, en la última reforma constitucional, una serie de mecanismos orientados a restablecer el equilibrio entre los tres poderes. El veto, resabio monárquico injertado en un diseño republicano, debe, consecuentemente, quedar sujeto a una hermenéutica limitadora del poder del Ejecutivo, no sólo por la experiencia de las desviaciones autoritarias que se desprenden del hiperpresidencialismo, sino también porque ya no existe el supuesto fáctico pensado por los padres fundadores norteamericanos, en el que es necesario munir al Poder Ejecutivo de herramientas para contrapesar los excesos de mayorías opresoras.

Tampoco es posible ocultar la práctica política argentina tras ficciones supuestamente dialoguistas. El veto no es diálogo entre poderes, el veto es un acto de fuerza. Sostener que existe un diálogo entre los poderes en el que el Poder Ejecutivo expresa sus mejores razones pudiendo persuadir al legislador y que éste, si tuviera razones superiores, podría insistir

en su iniciativa, supone un divorcio de la realidad con funestas consecuencias. Cuando el Poder Ejecutivo veta una ley, su partido en el Congreso avalará ese veto, no aparecerán razones que determinen la política, pues la historia reciente nos demuestra que se produce un dominó de los intereses.

En nuestra práctica, previo a la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya había establecido cuáles eran las condiciones para que la promulgación parcial fuera válida: se debía resguardar la autonomía normativa y respetar el espíritu de la norma.²

La reforma constitucional de 1994 ratificó este criterio y en el artículo 80 del nuevo texto plasmó los requisitos para la validez de la promulgación parcial:

“Artículo 80. Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. 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. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

Una lectura sistémica de la Constitución Nacional (es decir, de modo tal que todas sus normas constituyan un todo armónico) evidencia que la intención del constituyente exige un escrutinio estricto de las promulgaciones parciales en defensa del principio básico del sistema republicano: es el Poder Legislativo el encargado de sancionar las leyes, pues en él se encuentran las voces tanto de las mayorías como de las minorías. Es en este espacio institucional, y en ningún otro, donde se logra el consenso político.

La Constitución contiene varias disposiciones expresas en relación con la cuestión que nos ocupa. En su artículo 99, inciso 3, establece la prohibición absoluta de que el Ejecutivo emita “disposiciones de carácter legislativo”. El artículo 76 de la Constitución Nacional prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo rigurosas excepciones, y el artículo 29 establece que “El Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo nacional, ni a las legislaturas provinciales a los

² En el caso “Collela”; resuelto en 1967, se discutía la validez de la promulgación parcial por parte del Poder Ejecutivo de la ley 16.881. El Máximo Tribunal expresó que la misma era inválida dado que “...el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no han podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. Como regla, las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre sí. No cabe asegurar, pues, que el Congreso hubiera sancionado el proyecto en caso de excluirse algunas de sus normas capitales. De ahí que el Poder Ejecutivo no pudiera, en su momento, proceder como procedió, sin invadir atribuciones propias del Congreso Nacional y sin asumir, en la especie, la calidad de legislador” (consid. 7), *Fallos*, 281:147.

gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos quede a merced del gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que lo formulen, consentan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria”.

Es del juego sistemático de estas normas del que surge necesariamente la interpretación correcta de la Constitución Nacional en esta materia. Dado que tanto el artículo 76 como el artículo 99, inciso 3, del texto constitucional establecen un principio prohibitivo expreso en materia de uso de atribuciones legislativas por parte del órgano ejecutivo. De esta prohibición genérica se desprende claramente que la interpretación debe ser en un sentido estricto, es decir, que ante la duda debe estarse claramente por la prohibición y no por la habilitación.³

Considerando todo lo mencionado, nuestro sistema constitucional exige el cumplimiento de estrictas condiciones sustantivas y procedimentales para que la promulgación parcial de leyes sea válida.

I.1. Condición sustantiva

La condición sustantiva para su validez, entonces, es el respeto a la autonomía normativa y al espíritu y a la unidad de la ley parcialmente promulgada. De acuerdo con esta condición, “cuando el proyecto constituye un todo inescindible, de modo que las normas

no promulgadas no puedan separarse del texto legal sin detrimento de la unidad de éste, el Poder Ejecutivo no puede promulgar parcialmente el proyecto de ley sin invadir atribuciones propias del Congreso Nacional y sin asumir la calidad de legislador”.⁴

Así, Carlos Bidegain expresa que si la exclusión de la parte observada resulta inescindible –porque desvirtúa el significado de la voluntad legislativa–, la promulgación y aplicación del proyecto mutilado es inconstitucional. En cambio si, por el contrario, el veto afecta únicamente cláusulas inconexas o de significación secundaria, la aplicación de la ley parcialmente promulgada resulta constitucional.⁵

Ésta también ha sido la interpretación de la Corte Suprema en el precedente Collela,⁶ donde se sostuvo que allí donde no pudiese asegurarse que el legislador hubiese sancionado la norma del mismo modo en caso de excluirse una de sus normas capitales, debía presumirse la afectación a la unidad del proyecto y por tanto su inconstitucionalidad.

El respeto al espíritu de la norma implica entonces que i) no se desvirtúe la lógica interna de la norma, y ii) que no se vulneren los principios generales que la animan.

El objetivo de la estricta regulación constitucional de la promulgación parcial es entonces, que “siendo la ley el producto de una decisión exclusiva del Poder Legislativo, le está vedado (al presidente) conferir obligatoriedad a una norma distinta de la sancionada, mediante el artilugio de promulgar sólo los aspectos del proyecto que comparte y desechando aquellos que no merezcan su aprobación”.⁷

I.2. Condiciones procedimentales. La ley 26.122

El artículo 80 de la Constitución Nacional establece que cuando el Poder Ejecutivo realice una promulgación parcial, “será de aplicación el procedimiento

³ Así lo ha resuelto la Corte Suprema de Justicia. En el caso “Verrocchi” (CSJN;19/8/1999; “Verrocchi, Ezio c/ Administración Nacional de Aduanas”; *La Ley* 2000-A, 88), admitió un planteo de inconstitucionalidad formulado contra el decreto 770/96, que derogó la ley 18.017 y excluyó a quienes ganaban más de mil pesos del goce de los beneficios de las asignaciones familiares. Los magistrados Fayt, Belluscio y Bossert, por la mayoría, sostuvieron que “los constituyentes de 1994 no han eliminado el sistema de separación de las funciones del gobierno, que constituye uno de los contenidos esenciales de la forma republicana prevista en el artículo 1º de la Constitución Nacional [...] Considérese que la reforma fue fruto de la voluntad tendiente a lograr, entre otros objetivos, la atenuación del sistema presidencialista”. Y agregaron: “El texto nuevo es elocuente [...] la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país, especialmente desde 1989”. Cfr; el voto de Petracchi en “Guida”, y voto de la mayoría en “Kupchik”.

Por último, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también sostuvo una postura similar respecto a las facultades legislativas en cabeza del Poder Ejecutivo. Así, expresó que dichos actos son válidos siempre que “estén autorizados por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la convención”.

⁴ CSJN, “Colella” (considerando 11). Cfr. “FamyI” (CSJN, 29/8/2000, FamyI S.A. c/Estado nacional). Éste era un caso en donde una empresa prestataria de servicios de medicina prepaga, dedujo amparo contra el Estado nacional, para que se declare la inconstitucionalidad de la ley 25.063 –de impuestos a las ganancias, al valor agregado y bienes personales–, vetada y promulgada parcialmente por el decreto 1.517/98, y que, en consecuencia, se mantenga la exención del impuesto al valor agregado de la que gozaba su actividad. Contra la decisión de la Cámara que hizo lugar a lo peticionado, interpuso el Estado recurso extraordinario federal. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por mayoría, confirmó la sentencia apelada. El dictamen de mayoría erróneamente menciona a este fallo como respaldando la validez de las promulgaciones parciales.

⁵ Bidegain, Carlos M., *Cuadernos de derecho constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1990, t. IV, p. 91 y siguientes. Citado por CSJN, 29/08/2000, FamyI S.A. Op. cit.

⁶ *Fallos*, 268:352 (1967).

⁷ Citado en Vítolo, Alfredo M., “El veto y la promulgación parcial de las leyes”, *La Ley*, 2000-D, 1097.

previsto para los decretos de necesidad y urgencia”. Y el artículo 14 de la ley 26.122 establece que:

“La Comisión Bicameral Permanente debe expresarse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

”-El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso.” [...] “Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. 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. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

Respecto a la función de control de los órganos de gobierno mencionada, el mismo artículo 99, inciso 3, prevé: “El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

Lo que resulta patente es que dicho artículo le atribuye al Congreso Nacional el importantísimo deber de proteger el sistema republicano y la división de poderes y, así esto, aminorar la forma hiperpresidencialista de gobierno.

1.3. Exigencias constitucionales. Pronunciamiento de ambas Cámaras

La Constitución Nacional ha establecido que el Poder Legislativo estará conformado de manera bicameral: por un lado, la Cámara de Diputados y, por otro, el Senado. Cada una representa por una parte al pueblo de la Nación –y con ello el principio democrático– y a los estados locales resguardando, así, el sistema federal.⁸ El bicameralismo permite una instancia de revisión más a las decisiones tomadas e implica un debate más amplio y representativo, con lo cual aquellas normas que surjan de esta mayor deliberación tendrán mayor legitimidad. Así, la Carta Magna establece en el artículo 78: “Aprobado un proyecto de ley por la

Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley” y en el artículo 82: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta.”

El silencio del Congreso Nacional y la prohibición de la sanción ficta

¿Qué sucede si el Congreso no se pronuncia ni a favor ni en contra de la validez?

Volvamos a recordar el artículo 82 de la Constitución Nacional: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”. La Constitución Nacional es clara al respecto: el silencio no puede ser considerado como voluntad positiva. Sostiene Quiroga Lavié: “La exigencia constitucional de manifestación expresa de la voluntad de las Cámaras, así como la prohibición de la sanción ficta, se aplica a toda la actividad que realicen aquéllas dentro de su competencia. Por ello la norma no especifica que se trata de la sanción de las leyes, sino que lo sostiene para ‘todos los casos’. Las resoluciones de ambas Cámaras o de las comisiones bicamerales, cuando estén habilitadas para ello, especialmente si ejercen la potestad de control de los actos del Ejecutivo, precisan también de manifestación expresa. [...] Frente a la clara prohibición constitucional de la sanción tácita de las leyes, no podrá inferirse un razonamiento lógico de ninguna naturaleza dirigido a convalidar una habilitación legal en sentido contrario”.⁹

Al respecto Cayuso afirma que el principio que se desprende de la regla enunciada en el artículo transcrito, “es que no habiendo pronunciamiento expreso del órgano legislativo, sea ratificando o rechazando, los decretos pierden validez y son nulos de nulidad absoluta. La regla constitucional es la invalidez salvo que se den determinadas condiciones, por lo tanto la disposición infraconstitucional que invierta el principio general es inconstitucional”.¹⁰

II. Consideraciones particulares acerca del decreto en tratamiento

Nuestro rechazo a este decreto de promulgación parcial es consecuente con nuestra defensa de la calidad institucional, y acorde con nuestra perspectiva de que la práctica del veto parcial debe ser analizada con criterio sumamente restrictivo, ya que constituye una de las vías de expresión del hiperpresidencialismo. Como antecedente mencionamos la oposición oportunamente presentadas a la promulgación parcial de la ley del tabaco de 2007, y de las leyes de presupuesto 2007 y 2008, y reproducimos parcialmente las consideraciones allí vertidas.

⁹ Quiroga Lavié, H., *op. cit.*, p. 565.

¹⁰ Cayuso, *La delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación.*

⁸ Gelli, M. A., *Constitución Nacional comentada y concordada*, La Ley, 2002, p. 439.

Este decreto no supera los rigurosos requisitos de validez que establece la Constitución Nacional y la pacífica jurisprudencia en la materia, por lo que corresponde su rechazo.

II.1. *Observación parcial a la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral*

II.1.1. *Introducción*

La Constitución Nacional contiene válvulas de seguridad fundamentales: así, le exige al Congreso mayorías calificadas para la aprobación de determinadas normas o regulación de determinadas materias, intentando por esta vía forzar un nivel de consenso excepcional, de modo tal que, además de satisfacerse una mayor representación, se instituya un mayor nivel de diálogo, apertura y acuerdo.

Por otra parte, veda expresamente que el Poder Ejecutivo nacional ejerza funciones legislativas sobre determinadas materias que son atribuciones exclusivas del Congreso de la Nación. En tal sentido, el artículo 99, inciso 3, considera como tales aquellas normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

Si bien ni el artículo 80 ni el 83 del texto constitucional prevén excepciones en el régimen del veto y de la promulgación parcial cuando se trata normas a las que se les exige una mayoría calificada, ni en relación con las materias vedadas, es absolutamente irrazonable afirmar que el mecanismo deba ser indiferente.

Aquí debemos destacar de que por medio de la promulgación parcial el Poder Ejecutivo desarrolla una actividad puramente legislativa y especialmente en este caso del DNU objeto de análisis, lo hace en una materia expresamente vedada, por ser una zona de reserva expresa de las facultades del Congreso Nacional. Por lo tanto, resulta inconsistente que el Ejecutivo pueda legislar en materias en las que al Congreso se le exige una mayoría especial, sin ningún obstáculo análogo o equivalente o que, mediante la promulgación parcial pueda obviar la prohibición de emitir normas de carácter legislativo en materia de partidos políticos o régimen electoral. A mayor abundamiento, bien podría sostenerse que ya en la exigencia de la mayoría especial se encuentra insita la insistencia de ambas Cámaras, pues el mayor nivel de acuerdo que se produciría en este caso frente al veto no es ya exigido por la actividad del Poder Ejecutivo, sino por imperio de la propia Constitución al imponer la necesidad de una mayoría agravada.

En semejante sentido, también cabe recordar un particular entendimiento avalado por nuestra Corte Suprema, que armoniza el problema de la promulgación parcial de leyes con el del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo en los términos de los artículos 76 y 99, inciso 3. En el caso "Famyl" (voto del juez Petracchi) el tribunal sostuvo que en materia tributaria no hay lugar a la promul-

gación parcial si esta atentara contra el principio de legalidad tributaria, allanando el camino a una lectura más restrictiva de la facultad de promulgación y que, de ser aplicada sistemáticamente, debería conducir a sostener que ninguna de las materias prohibidas del artículo 99, inciso 3, puede ser objeto de promulgación parcial, pues implicaría necesariamente, siempre que haya una afectación sustancial al proyecto, un ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo que se encuentra expresamente prohibido por nuestra Constitución Nacional.

Pese a los giros retóricos que intenten buscarse, la centralidad de los artículos observados por el Poder Ejecutivo se vuelve evidente cuando se piensa en términos de vigencia y eficacia de una norma. Afirmar que el momento en que una norma adquiere vigencia es una disposición accidental, y por lo tanto pasible de ser observada, es equivalente a sostener que la existencia es un rasgo accidental, que la diferencia entre existir y no hacerlo es accesorio. Tal desconocimiento de lo más elemental en términos de eficacia normativa no sólo descalifica los acuerdos y consensos construidos que permitieron la aprobación de la ley, sino que carece de toda fundamentación jurídica razonable.

II.1.2 *El régimen de partidos políticos y sistema electoral*

La reforma constitucional de 1994 establece, conforme el artículo 38 de la Constitución Nacional: "Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

"El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

"Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio".

Asimismo, el artículo 77 de la Constitución Nacional establece: "Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.

"Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras".

El mensaje 1.596/09 y proyecto de ley, expediente: 0031-PE-2009, relativo a la "democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral", fue iniciado en la Cámara de Diputados y publicado el 28 de octubre de 2009. Se giró a las Comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia, y de

Presupuesto y Hacienda con la pretensión de introducir fuertes modificaciones al sistema electoral y de partidos políticos de nuestro país. Luego de reuniones de comisión y fuertes negociaciones, la bancada oficialista debió concertar distintos puntos del proyecto 31-P.E.-09, para lograr el acuerdo necesario para conseguir tanto el quórum como la mayoría calificada exigida por la Constitución Nacional, para aprobar el mencionado proyecto. Entre los consensos a los que arribó se encontraba el referido a los requisitos de obtención de personería y las condiciones para el mantenimiento de la misma.

Tanto el dictamen de mayoría como los dictámenes en minoría y disidencias están contenidos en el Orden del Día ¹¹ N° 2.245/2009 del 18 de noviembre de 2009. Este dictamen de mayoría fue considerado y aprobado con modificaciones, el mismo 18 de noviembre por la Cámara de Diputados.

El Senado ¹² sanciona, el 2 de diciembre de 2009, el dictamen ingresado el 24 de noviembre de 2009, desde la Cámara de Diputados, sin modificaciones.

La ley del 2 de diciembre de 2009, sancionada por ambas Cámaras, incluía estos artículos que hoy se observan.

“Artículo 107. – Los partidos políticos de distrito y nacionales con personería jurídicopolítica vigente, tendrán plazo hasta el 31 de diciembre de 2011 a los efectos de cumplir con lo dispuesto en los artículos 7° ter y 8° de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, según texto de la presente ley.

”A la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se extinguirá la acción y las actuaciones que se encuentren en trámite referentes al artículo 50, incisos a), b), c), e) y f) de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, 23.298.”

El artículo 16 modifica el artículo 50 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, el que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 50: Son causas de caducidad de la personalidad política de los partidos:

”a) La no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro (4) años;

”b) La no presentación a dos (2) elecciones nacionales consecutivas;

”c) No alcanzar en dos (2) elecciones nacionales sucesivas el dos por ciento (2 %) del padrón electoral del distrito que corresponda;

”d) La violación de lo determinado en los artículos 7°, inciso e) y 37, previa intimación judicial;

”e) No mantener la afiliación mínima prevista por los artículos 7° y 7° ter;

”f) No estar integrado un partido nacional por al menos cinco (5) partidos de distrito con personería vigente;

”g) La violación a lo dispuesto en los incisos f) y g) del artículo 33 de la presente ley.”

El artículo 4° de la ley en estudio, incorpora como artículo 7° ter de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, el siguiente:

“Artículo 7° ter: Para conservar la personería jurídico-política, los partidos políticos deben mantener en forma permanente el número mínimo de afiliados. El Ministerio Público Fiscal, de oficio, o a instancia del juzgado federal con competencia electoral, verificará el cumplimiento del presente requisito, en el segundo mes de cada año, e impulsará la declaración de caducidad de la personería jurídico-política cuando corresponda.

”Previo a la declaración de caducidad el juez competente intimará el cumplimiento del requisito indicado, por el plazo improrrogable de noventa (90) días, bajo apercibimiento de dar de baja al partido del registro así como también su nombre y sigla.

”La Cámara Nacional Electoral publicará antes del 15 de febrero del año siguiente al cierre anual, el número mínimo de afiliados requerido para el mantenimiento de la personería jurídico-política de los partidos de distrito.”

El artículo 5° modifica el artículo 8° de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, el que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 8°: Los partidos de distrito reconocidos en cinco (5) o más distritos con el mismo nombre, declaración de principios, programa o bases de acción política, carta orgánica, pueden solicitar su reconocimiento como partidos de orden nacional ante el juzgado federal con competencia electoral del distrito de su fundación. Obtenido el reconocimiento, el partido deberá inscribirse en el registro correspondiente, ante los jueces federales con competencia electoral de los distritos donde decidiere actuar, a cuyo efecto, además de lo preceptuado en el artículo 7° y 7° bis deberá cumplir con los siguientes requisitos:

”a) Testimonio de la resolución que le reconoce personería jurídico-política;

”b) Declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica nacional;

”c) Acta de designación y elección de las autoridades nacionales del partido y de las autoridades de distrito;

”d) Domicilio partidario central y acta de designación de los apoderados.

”Para conservar la personería jurídico-política, los partidos nacionales deben mantener en forma permanente el número mínimo de distritos establecido con personería jurídico-política vigente.

”El Ministerio Público Fiscal verificará el cumplimiento del presente requisito, en el segundo mes de

¹¹ El plazo previsto por el artículo 113 de Reglamento de la Cámara de Diputados fue el 27 de noviembre de 2009, diez días después de la aprobación por la Cámara.

¹² Cámara revisora: Senado, expediente 0092-C.D.-2009.

cada año, e impulsará la declaración de caducidad de personerías jurídicas partidarias cuando corresponda.

”Previo a la declaración de caducidad el juez competente intimará el cumplimiento del requisito indicado, por el plazo improrrogable de noventa (90) días, bajo apercibimiento de dar de baja al partido del registro así como también su nombre y sigla.

”Artículo 108. – Los artículos 2° y 3° de la presente ley, entrarán en vigencia a partir del 31 de diciembre del 2011.”

El artículo 2° modifica el artículo 7° de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, el que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 7°: Para que a una agrupación política se le pueda reconocer su personería jurídico-política, en forma provisoria, debe solicitarlo ante el juez competente, cumpliendo con los siguientes requisitos:

”a) Acta de fundación y constitución, acompañada de constancias, que acrediten la adhesión de un número de electores no inferior al cuatro por mil (4 %) del total de los inscritos en el registro de electores del distrito correspondiente, hasta el máximo de un millón (1.000.000). Este acuerdo de voluntades se complementará con un documento en el que conste nombre, domicilio y matrícula de los firmantes;

”b) Nombre adoptado por la asamblea de fundación y constitución;

”c) Declaración de principios y programa o bases de acción política, sancionados por la asamblea de fundación y constitución;

”d) Carta orgánica sancionada por la asamblea de fundación y constitución;

”e) Acta de designación de las autoridades promotoras;

”f) Domicilio partidario y acta de designación de los apoderados.

”Durante la vigencia del reconocimiento provisorio, los partidos políticos serán considerados en formación. No pueden presentar candidaturas a cargos electivos en elecciones primarias ni en elecciones nacionales, ni tienen derecho a aportes públicos ordinarios ni extraordinarios.”

El artículo 3° incorpora como artículo 7° bis de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, el siguiente:

“Artículo 7° bis: Para obtener la personería jurídico-política definitiva, los partidos en formación, deben acreditar:

”a) Dentro de los ciento cincuenta (150) días, la afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil (4%) del total de los inscriptos en el registro de electores del distrito correspondiente, hasta el máximo de un millón (1.000.000), acompañadas de copia de los documentos cívicos de los afiliados donde conste la identidad y el domicilio, certificadas por autoridad partidaria;

”b) Dentro de los ciento ochenta (180) días, haber realizado las elecciones internas, para constituir las autoridades definitivas del partido;

”c) Dentro de los sesenta (60) días de obtenido el reconocimiento, haber presentado los libros a que se refiere el artículo 37, a los fines de su rúbrica.

”Todos los trámites ante la justicia federal con competencia electoral hasta la constitución definitiva de las autoridades partidarias serán efectuados por las autoridades promotoras, o los apoderados, quienes serán solidariamente responsables de la veracidad de lo expuesto en las respectivas documentaciones y presentaciones.”

II.2. *El veto y la promulgación parcial de la ley sancionada por el Congreso*

El 11 de diciembre de 2009, la ley fue observada, al dictarse el decreto 2004/2009 (Obsérvese y promúlgase la ley 26.571),¹³ que se publica el 14 de diciembre.

Como señalamos, el 14 de diciembre de 2009 se publicó en el Boletín Oficial la Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral y el decreto 2004/2009¹⁴ que observó y promulgó parcialmente esta ley registrada bajo el número 26.571.

La presidenta observó los artículos 107 y 108 del texto sancionado por el Parlamento. Estos artículos contenían las disposiciones transitorias referidas al plazo a partir del cual comenzarían a regir los requisitos relativos a las afiliaciones.

En los considerandos manifiesta:

“Que el artículo 107 del proyecto de ley sancionado establece que los partidos políticos de distrito y nacionales con personería jurídico-política vigente, tendrán plazo hasta el 31 de diciembre de 2011 a los efectos de cumplir con lo dispuesto en los artículos 7° ter y 8° de la ley 23.298 –Ley Orgánica de los Partidos Políticos–, disponiendo asimismo que a la fecha de su entrada en vigencia se extinguirá la acción y las actuaciones que se encuentran en trámite referentes al artículo 50 incisos a), b), c), e) y f) de la citada ley 23.298.

”Que el artículo 108 del proyecto de ley sancionado dispone que los artículos 2° y 3° del mismo, que

¹³ Publicada en el Boletín Oficial del 14/12/2009, número 31.800, página 9.

¹⁴ Los artículos vetados establecían:

“Artículo 107. – Los partidos políticos de distrito y nacionales con personería jurídico-política vigente, tendrán plazo hasta el 31 de diciembre de 2011 a los efectos de cumplir con lo dispuesto en los artículos 7° ter y 8° de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, según texto de la presente ley.

”A la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se extinguirá la acción y las actuaciones que se encuentren en trámite referentes al artículo 50, incisos a), b), c), e) y f) de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298.

”Artículo 108. – Los artículos 2° y 3° de la presente ley, entrarán en vigencia a partir del 31 de diciembre del 2011.”

modifican el artículo 7° e incorpora el artículo 7° bis a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, relacionados con el reconocimiento de la personería jurídico-política a una agrupación política y con la obtención de la personería jurídico-política definitiva a los partidos en formación, respectivamente, entren en vigencia a partir del 31 de diciembre de 2011.”

El veto se dirigió a uno de los puntos de compromiso a los que se había arribado en la Cámara de Diputados para lograr el quórum y la mayoría calificada requerida por la Constitución Nacional, como dijimos precedentemente.

El propio miembro informante de la mayoría, el diputado Landau, señaló en su exposición, en la sesión del 18 de noviembre de 2009: “Este dictamen de mayoría que traemos a la discusión plena de esta Cámara no es ya el mismo proyecto que vino del Poder Ejecutivo, aunque sigue conservando su nombre porque el texto del dictamen ha reforzado esos conceptos: democratización de la representación política, de la transparencia y de la equidad electoral... Para ello, hemos introducido modificaciones al proyecto oficial, que fueron solicitadas por muchos de los partidos que tienen menor caudal electoral [...] Quiero remarcar que todas estas modificaciones han receptado diversas inquietudes de los distintos partidos que se encuentran presentes en este recinto [...] Se amplía el término exigido en los artículos 7° ter y 8° de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, referidos a la adecuación de los porcentajes mínimos de afiliados que aquí se determinaron, y esto se hace hasta el 31 de diciembre de 2011 –vale decir, dentro de dos años–, fecha a partir de la cual entrarán en vigencia estas modificaciones.”¹⁵

Es por el contenido de las palabras expresadas por el miembro informante del oficialismo que resulta, al menos inconsistente, la fundamentación de la observación realizada por el PEN, ya que en sus considerandos se sostiene que “...los artículos 107 y 108 referenciados contradicen el objetivo central de la ley al diferir hasta el año 2012 la aplicación de normas que están directamente relacionadas con la mejora de la representación política y se consideran fundamentales para ordenar el universo de actores políticos, postergando la vigencia de las modificaciones introducidas por el presente proyecto de ley a diversos artículos de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, que resultan esenciales para la implementación de la reforma política sancionada y tomando de esta manera absolutamente incongruente con el objetivo planteado por la ley en la mejora perseguida...”.

Parece, al menos incongruente que, el representante elegido por la bancada oficialista para informar acerca del dictamen aprobado, resalte y destaque como logro del acuerdo la extensión de un plazo dado por la norma y, que el propio Poder Ejecutivo utilice la misma consi-

deración para fundamentar que esto mismo contradice el espíritu de la norma.

Más grave aún, si se lee el considerando en el que se expresa: “Que los contenidos de la misma apuntan a la mejora de la calidad de los procesos políticos y electorales y deben considerarse vinculados unos con otros, de manera tal que la viabilidad de los procedimientos se encuentra relacionada con las disposiciones para la constitución de los partidos políticos y el mantenimiento de sus personerías jurídico políticas”.

Brevemente, los que se vetan son artículos de la ley 26.571, que diferían hasta el 31 de diciembre del 2011, el cumplimiento de las exigencias que los partidos políticos tienen para obtener su personería jurídico-política y subsiguiente, participar en las elecciones presidenciales de 2011.

El artículo 107 aprobado por el Congreso estableció que desde el año 2012, se exigiría la cantidad del 4 por mil de afiliados para que un partido político obtuviera la personería jurídico-política nacional. El 108 dispuso que a partir de la misma fecha, aquellos partidos que no cumplimentaran tal requisito, no podrían presentar candidaturas a cargos electivos. Esta exigencia rige tanto para las elecciones primarias como para las elecciones nacionales.

Los partidos políticos que no hubiesen podido conseguir la personería mencionada, no podrán participar en las elecciones primarias y en consecuencia, tampoco en las elecciones nacionales.

Obturado este diferimiento, caducarán inmediatamente las personerías jurídicas de todos los partidos políticos que no cumplan con los requisitos establecidos por la norma, sin los plazos de adaptación que establecía la sanción del Congreso.

Esto es, el propio PEN reconoce que existió una diferencia sustancial entre su proyecto y el texto finalmente aprobado por el Congreso de la Nación. Ahora bien, esta diferencia es producto de un consenso arribado por los bloques que demuestra la voluntad política y por ende el espíritu del legislador de impulsar estas modificaciones, plasmado en el texto aprobado. Es este espíritu el que es alterado por la promulgación parcial, en violación a los requisitos constitucionales que exigen que no se altere ni la unidad ni el espíritu del legislador.

En este sentido, Gelli afirma que en virtud del artículo 80 de la CN no califica el tipo de unidad del proyecto al que se refiere, una interpretación armónica de toda disposición y del objetivo declarado de la reforma en su totalidad –en punto de atenuar el poder presidencial– e indica que aquella unidad que no está facultado a quebrar el presidente, mediante la promulgación parcial, no puede ser otra que la unidad política, esto es, el acuerdo general a que llegaron los legisladores aprobando unas disposiciones, porque al mismo tiempo

¹⁵ Versión taquigráfica 18ª reunión - 12ª sesión ordinaria, 18 de noviembre de 2009, HCDN.

se sancionaban otras, aunque éstas y aquéllas pudieran dividirse jurídicamente.¹⁶

Es decir, que la vulneración del acuerdo arribado para sancionar esta ley, mediante la observación de las normas citadas, implica la alteración del espíritu y voluntad del legislador, así como el espíritu de la ley, de lo que deviene su consecuente invalidez, toda vez que contraría las exigencias constitucionales que debe cumplir la promulgación parcial de normas por parte del PEN. El respeto al espíritu de la norma implica que no se desvirtúe la lógica interna de la norma, o que se vulneren los principios generales que la animan.

El PEN podrá estar en desacuerdo con el resultado del texto aprobado, pero no puede realizar una selección de aquellas disposiciones con las que está de acuerdo y aquéllas que reprueba, a los fines de poder promulgar la norma cuando ello implica una violación lisa y llana de la voluntad del legislador y del espíritu de la norma. En último caso, era resorte del PEN el veto total de la norma, pero no jugar con la voluntad de los representantes del pueblo a los fines de su promulgación, dado que es claro, público y notorio que sin las modificaciones introducidas en los artículos que ahora se observan, la norma no hubiera sido aprobada, conforme se infiere de la propia versión taquigráfica, a la que nos referiremos. Esto no implica abrir un juicio de valor sobre el contenido del artículo observado, sino simplemente destacar que la norma enviada al Poder Ejecutivo refleja la voluntad del legislador que la presidenta no puede alterar ni desconocer sin violar los fundamentos más básicos del sistema republicano y representativo de gobierno.

No se trata de una cuestión incidental, secundaria o de detalle. En efecto, como señaláramos, lo que se pretende observar fue objeto de expreso debate y acuerdo. No se trató de un descuido, sino que fue el resultado de una decisión política expresa.

III. Conclusión

Este veto implica una vulneración del espíritu de la norma sancionada y una alteración de su unidad, así como un enorme recorte de la voluntad de los/as representantes del pueblo, que se plasmó en el acuerdo arribado —y que permitió contar con las mayorías calificadas que este tipo de norma exige— quienes expresamente optaron por realizar una modificación del mensaje presidencial que había remitido el proyecto de origen, y fue uno de los puntos a través de los cuales se alcanzó el consenso necesario para la aprobación de la norma, según las exigencias constitucionales. Es por ello que no cabe duda de que esta promulgación parcial altera el espíritu del legislador.

Del mismo modo, importa una asunción de atribuciones legislativas en una materia expresamente vedada por la Constitución Nacional al PEN. Es evidente que el efecto concreto de la observación, es equivalente a que el PEN hubiera dictado una norma que establezca

un plazo que deben cumplir los partidos políticos para el cumplimiento de los requisitos de obtención de personería y las condiciones para el mantenimiento de la misma. Sería claramente inconstitucional un decreto de cualquier índole por el cual el PEN pretendiera arrogarse esa atribución. Acudir a este artilugio, mediante la promulgación parcial, tiene las mismas consecuencias normativas que ese tipo de actos, cuya inconstitucionalidad nadie cuestionaría.

Consideramos que las expresiones de los/as legisladores/as del Congreso de la Nación no dejan lugar a dudas de cuál fue su voluntad. Resulta indudable que la modificación introducida por los artículos 107 y 108 que se observan eran parte fundamental del espíritu de los representantes y que esta promulgación parcial altera y viola, así, los requisitos esenciales que la Constitución Nacional exige para reconocer validez a la promulgación parcial de normas.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto en análisis.

Marcela V. Rodríguez. – Luis P. Naidenoff.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 11 de diciembre de 2009.

VISTO el proyecto de Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, registrado bajo el número 26.571, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 2 de diciembre de 2009, y

CONSIDERANDO:

Que el citado proyecto de ley tiene por objeto regular el sistema de partidos políticos, la designación de candidaturas a cargos electivos, las campañas electorales y modernizar diversos aspectos de la legislación electoral.

Que, en ese orden, se establecen condiciones para el reconocimiento y el mantenimiento de la personería jurídico-política de los partidos políticos a nivel federal y se determina la modalidad de designación de candidatos por parte de los partidos políticos mediante el sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias.

Que la norma en cuestión regula el financiamiento de las campañas electorales, estableciendo un sistema de aportes para la impresión de boletas, aportes de campaña y la asignación de espacios en los servicios de comunicación audiovisual en forma exclusiva por la Dirección Nacional Electoral, contemplando también diversos aspectos relacionados con los aportes privados a las campañas electorales, los informes sobre el origen y destino de los fondos para tales actividades y las rendiciones de cuentas, con las correspondientes medidas conminatorias y sancionatorias frente a su incumplimiento.

¹⁶ Ver Gelli: "Relaciones de poderes en la reforma constitucional de 1994", *La Ley*, 1994-D., 1086.

Que asimismo establece las modalidades de confección del registro nacional de electores y los correspondientes subregistros por distrito, la elaboración de los padrones, la revisión periódica de la cartografía electoral, el formato de las boletas de votación, la designación de las autoridades de mesa y otros aspectos vinculados a la modernización del proceso electoral.

Que, finalmente, consagra procedimientos de garantía como el recurso directo contra las decisiones de la Dirección Nacional Electoral en materia de campañas políticas y la creación de un Consejo de Seguimiento para conocer en detalle los pasos dados por dicho organismo en las actividades que le son encomendadas con relación al proceso electoral.

Que los contenidos de la misma apuntan a la mejora de la calidad de los procesos políticos y electorales y deben considerarse vinculados unos con otros, de manera tal que la viabilidad de los procedimientos se encuentra relacionada con las disposiciones para la constitución de los partidos políticos y el mantenimiento de sus personerías jurídico-políticas.

Que el artículo 107 del proyecto de ley sancionado establece que los partidos políticos de distrito y nacionales con personería jurídico-política vigente, tendrán plazo hasta el 31 de diciembre de 2011 a los efectos de cumplir con lo dispuesto en los artículos 7° ter y 8° de la ley 23.298 –Ley Orgánica de los Partidos Políticos–, disponiendo asimismo que a la fecha de su entrada en vigencia se extinguirá la acción y las actuaciones que se encuentran en trámite referentes al artículo 50, incisos a), b), c), e) y f), de la citada ley 23.298.

Que el artículo 108 del proyecto de ley sancionado dispone que los artículos 2° y 3° del mismo, que modifican el artículo 7° e incorpora el artículo 7° bis a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, relacionados con el reconocimiento de la personería jurídico-política a una agrupación política y con la obtención de la personería jurídico-política definitiva a los partidos en formación, respectivamente, entren en vigencia a partir del 31 de diciembre de 2011.

Que los artículos 107 y 108 referenciados contradicen el objetivo central de la ley al diferir hasta el año 2012 la aplicación de normas que están directamente relacionadas con la mejora de la representación política y se consideran fundamentales para ordenar el universo de actores políticos, postergando la vigencia de las modificaciones introducidas por el presente proyecto de ley a diversos artículos de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, que resultan esenciales para la

implementación de la reforma política sancionada y tornando de esta manera absolutamente incongruente con el objetivo planteado por la ley en la mejora perseguida.

Que, en consecuencia, corresponde observar los artículos 107 y 108 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.571.

Que la medida que se propone no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

Que la ley 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos de promulgación parcial de leyes dictados por el Poder Ejecutivo Nacional, conforme el artículo 80 de la Constitución Nacional.

Que el Poder Ejecutivo nacional se encuentra facultado para dictar el presente en virtud de lo dispuesto por el artículo 80 de la Constitución Nacional y de acuerdo con lo previsto en los artículos 2°, 14, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Obsérvense los artículos 107 y 108 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.571.

Art. 2° – Con las salvedades establecidas en el artículo anterior, cúmplase, promúlgase y téngase por ley de la Nación el proyecto de ley registrado bajo el número 26.571.

Art. 3° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 4° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 2004.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Aníbal D. Fernández. – Aníbal F. Randazzo. – Jorge E. Taiana. – Nilda C. Garré. – Amado Boudou. – Julio M. De Vido. – Julio C. Alak. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Alberto E. Sileoni. – Lino S. Barañao. – Julián A. Domínguez. – Débora A. Giorgi.