



Ref.: Expte. N° 90-20.117/11 Cpde. 1001.- Proyecto de Ley s/ Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias.-
Secretaría General de la Gobernación.-

Salta, 5 de diciembre de 2011.-

Señor Gobernador:

Se solicita mi dictamen con relación al proyecto de ley de elecciones “Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias”, sancionado por la Legislatura el 15 de noviembre de 2011, en orden al ejercicio por el Poder Ejecutivo de la facultad prevista en los artículos 131, 132 y concordantes de la Constitución Provincial.

- I -

ANTECEDENTES Y DESCRIPCION

DEL PROYECTO DE LEY

A) El texto finalmente sancionado por la Legislatura recoge la iniciativa remitida oportunamente por el Poder Ejecutivo -en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 144, inc. 4), de la Constitución Provincial- en orden al establecimiento de un sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias que garantice -como se expresa en el Mensaje pertinente- “...una mayor transparencia en el seno de los partidos políticos respecto del proceso de selección de candidatos que aspiren a ocupar cualquier cargo electivo provincial...”.

Para el cumplimiento de esa finalidad esencial la mencionada iniciativa proponía alcanzar los siguientes objetivos básicos:

“1. Generar una mayor participación democrática en el ámbito interno de los partidos políticos y facilitar su apertura a toda la sociedad”.

“2. Proveer mecanismos y reglas institucionales que contribuyan a la estabilidad y representatividad de los partidos políticos”.

“3. Reducir las asimetrías entre las fuerzas políticas, estableciendo un mecanismo de aportes estatales y regulando los mecanismos de financiamiento de las campañas electorales”.

La iniciativa legislativa fue ingresada por el Senado con fecha 9 de septiembre de 2011, sancionándose el proyecto de ley el 15 de noviembre del mismo año.

B) El proyecto remitido en consulta contiene sesenta (60) artículos, divididos en trece (13) títulos, conforme a la siguiente descripción:

1.) En el Título I se reglamentan las “Disposiciones Generales”, estableciéndose en el artículo 1º -como principio fundamental del sistema electoral propuesto- la obligación de todos los partidos políticos y frentes electorales de proceder -en forma obligatoria- a seleccionar a sus candidatos a cargos públicos electivos provinciales mediante “...elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias”. El artículo 2º dispone que las elecciones primarias se realizarán en todo el territorio provincial, en forma simultánea, en un sólo acto electivo y aun cuando los partidos o frentes electorales presentaren una (1) sola lista.

En los artículos 3º y 4º se establecen dos disposiciones relevantes: en el primero, que el cuerpo electoral estará integrado por todos los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Electoral, y en el segundo, que el sufragio es “...universal, igual, secreto y obligatorio”, debiendo emitirse un (1) sólo voto por cada categoría de cargos con la posibilidad de optarse por distintas listas de un mismo o de diferentes partidos o frentes electorales.

Por su parte, el artículo 5º establece que los precandidatos que se postularen en las elecciones primarias solo podrán hacerlo en una (1) sola agrupación y para una (1) sola categoría de cargos electivos, salvo adhesión, bajo sanción de disponerse la cancelación automática en todas las listas en que figure. Finalmente, el artículo 6º del referido proyecto de ley dispone que los precandidatos que hayan participado en la elección primaria por un partido o frente electoral quedarán “inhibidos” de intervenir como candidatos en la elección general por otra fuerza política.



2.) En el Título II se establecen las disposiciones atinentes a la “Justicia Electoral”, otorgándose al Tribunal Electoral las funciones de organización y funcionamiento de las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, además de las atribuciones complementarias enumeradas en los incisos 1 a 9 del artículo 7°.

El artículo 8° establece las atribuciones de las juntas electorales o de los organismos competentes previstos, en cada caso, por las respectivas cartas orgánicas partidarias y el reglamento electoral vigente. A su vez, en el artículo 9° se detallan, en los incisos 1 a 4, los requisitos que deben cumplirse por parte de los partidos y frentes electorales para el reconocimiento de las listas relativos a denominación adoptada, constitución de domicilio, designación de apoderados y avales.

3.) En el Título III se establece que la convocatoria a elecciones primarias será realizada por el Poder Ejecutivo “...el mismo día de la convocatoria a elecciones generales...” (artículo 10). La convocatoria debe instrumentarse por “instrumento separado”, con una antelación no menor a noventa (90) días previos a la realización de los comicios primarios, y se celebrarán “...el primer domingo de octubre...” en tanto que las elecciones generales tendrán lugar “...el segundo domingo de noviembre...”, ambas fechas, del año correspondiente a la finalización de los mandatos (artículo cit.).

El artículo 11 establece los requisitos que deberá contener el decreto de la convocatoria -fecha de las elecciones (inc. 1), clase y números de cargos (inc. 2), número de precandidatos, titulares y suplentes (inc. 3) e indicación de los sistemas electorales de cada partido y agrupación municipal (inc. 4). Se expresa, asimismo, la obligatoriedad de su publicación en el Boletín Oficial.

Por su parte, el artículo 12 dispone que los partidos políticos con ámbito de actuación en la Provincia de Salta deberán comunicar al Poder Ejecutivo y al Tribunal Electoral su carta orgánica, su reglamentación interna y las modificaciones pertinentes, en particular “...en lo referido al sistema electoral”, acompañando copia de las mismas.

4.) El Título IV reglamenta todo lo referido a los “Padrones Electorales”, estableciendo en su artículo 13 -como principio general- que los mismos serán confeccionados por el Tribunal Electoral “sin distinción de género”, utilizándose para las elecciones primarias el mismo padrón que para la elección general en el que constarán los ciudadanos que “...cumplan dieciocho (18) años de edad hasta el día de la elección general”. Dicha norma establece, además, que el elector emitirá su sufragio “...en el mismo lugar en las dos (2) elecciones...”, excepto que concurrieren razones excepcionales o de fuerza mayor, de lo que deberá informar debidamente el Tribunal Electoral por los medios masivos de comunicación.

Los artículos 14 y 15 contienen previsiones relativas a los padrones provisorios y definitivos, destacándose que los primeros serán entregados a las fuerzas políticas en soporte magnético ochenta (80) días antes de los comicios, en tanto que los segundos serán impresos treinta (30) días antes de la fecha fijada para la realización de los comicios.

5.) En el Título V, “Frentes Electorales”, se legisla acerca de la facultad de los partidos políticos para concertar alianzas o frentes electorales transitorios con motivo de la elección, siempre que sus respectivas cartas orgánicas lo autoricen, disponiéndose que su reconocimiento deberá ser solicitada por los apoderados partidarios hasta sesenta (60) días antes del acto electoral (artículo 16). A su vez, el artículo 17 establece, en ocho (8) incisos, los requisitos que deberá contener el acta de constitución de la alianza o frente electoral.

6.) El Título VI se refiere a las diversas clases de “Postulación” de los precandidatos, estableciéndose las clases -por proclamación o adhesión-, la obligatoriedad de postular precandidatos en todas las categorías a elegir (artículo 18), a la posibilidad de adherir a otras listas del mismo partido o frente electoral (artículo 19), a la forma y oportunidades de su instrumentación y presentación ante el Tribunal Electoral (artículos 20 y 21) y, finalmente, a la imposibilidad de ser precandidatos de todos aquéllos que estuvieren excluidos del padrón por las razones allí previstas (artículo 22).



7.) En el Título VII, “Oficialización”, se establece que las juntas electorales o el organismo que al efecto disponga la carta orgánica partidaria oficializarán las precandidaturas, previa exhibición de las listas y resolución de las impugnaciones que se hubieren formulado (artículo 23). El artículo 24 dispone la obligatoriedad de comunicar las precandidaturas al Tribunal Electoral hasta cincuenta (50) días antes del acto electoral.

El trámite vinculado a las observaciones que la Secretaría formule y su resolución por el Tribunal Electoral está previsto en el artículo 25, reglamentándose asimismo lo relativo a los reemplazos de los precandidatos observados (artículo 26) y la confirmación de las oficializaciones por el Tribunal Electoral, cuya resolución -de conformidad con el artículo 27- sólo será susceptible de impugnarse por la vía del recurso de reconsideración.

8.) El Título VIII trata lo vinculado al uso de las “Nuevas Tecnologías” en los procedimientos de emisión y escrutinio de votos, las cuales procurarán dar mayor seguridad y celeridad al proceso electoral (artículo 28). Conforme lo dispone el artículo 29, las nuevas tecnologías deberán ser aprobadas y controladas por el Tribunal Electoral a fin de garantizar la debida transparencia y el acceso a la información técnica por parte de las fuerzas políticas intervinientes.

Asimismo, se regula lo relativo a la diferenciación de los partidos en la pantalla, el uso de colores, imágenes, símbolos partidarios y su aprobación (artículos 30 a 32). Por último, el artículo 34 establece la obligación -a partir de la vigencia de la ley- de aplicar las nuevas tecnologías de “voto electrónico” en todas las mesas receptoras de votos tanto en las elecciones primarias como de las generales, pudiendo -sin embargo- autorizarse por parte del Tribunal Electoral el uso del sistema tradicional en algunas mesas por razones de organización y funcionamiento que así lo justifiquen.

9.) En el Título IX se establecen las disposiciones relativas a los “Lugares de Votación”, disponiendo el artículo 35 -como principio general- que su determinación corresponde al Poder Ejecutivo, a propuesta del Tribunal Electoral, dentro del plazo de sesenta (60) días de anticipación a las elecciones

primarias, que serán los mismos para las elecciones generales, "...salvo razones de fuerza mayor".

Los artículos 36, 37, 38 y 39, regulan lo atinente a las autoridades de mesa, su designación y viáticos, el funcionamiento de las mesas electorales y receptoras de votos, la facultad de las listas intervinientes de designar fiscales de mesa, y los deberes de las fuerzas de seguridad respecto al aseguramiento del orden en las elecciones y la custodia de los comicios.

10.) El Título X regula lo relativo a la "Campaña Electoral", la que deberá iniciarse -conforme al artículo 40- treinta (30) días antes de la fecha de las elecciones primarias. En cuanto a la publicidad electoral, ya sea televisiva, radial, a través de internet o medios gráficos, el mismo artículo dispone que se realizará para las elecciones primarias quince (15) días antes de la fecha de los comicios y para las generales veinte (20) días antes del acto electoral. En ambos casos, se agrega, las actividades publicitarias "...finalizarán cuarenta y ocho (48) horas antes del inicio del acto eleccionario".

El artículo 41 se estipula lo concerniente a los aportes públicos de campaña y publicidad electoral oficial, estableciéndose quiénes serán los destinatarios y disponiéndose que las partidas necesarias a tales fines deban preverse en la Ley de Presupuesto General de la Provincia correspondiente al año en que se realicen las elecciones. Asimismo, se prevé que para las elecciones primarias deberá destinarse la mitad de lo previsto para las generales (artículo 41).

Respecto al modo de distribución de los aportes para la campaña electoral, el artículo 42 establece que el cincuenta por ciento (50%) del monto asignado por el presupuesto será distribuido en forma "igualitaria" entre las listas presentadas (inciso 1) y el cincuenta por ciento (50%) restante del monto asignado por el presupuesto deberá distribuirse a cada agrupación política "...en forma proporcional..." a la cantidad de votos obtenidos en las elecciones generales para la misma categoría (inciso 2).

En cuanto a los espacios de publicidad electoral en los servicios de comunicación (televisivos, radiales, en Internet y en medios gráficos) para las



listas y fuerzas políticas, el artículo 43 establece que serán distribuidos por el Tribunal Electoral y abonados por el Poder Ejecutivo de acuerdo a lo que se disponga en la reglamentación, quedando prohibido a las fuerzas políticas la contratación de publicidad “por su cuenta”, indicándose que la sanción a aplicar en caso de incumplimiento consistirá en “...la no percepción de aportes (...) en la proporción...” que el Tribunal Electoral establezca. En cuanto a los medios de comunicación, la sanción consistirá en la restricción de recibir publicidad electoral oficial.

En el artículo 44 se establece la obligación de las fuerzas políticas receptoras de los aportes públicos de campaña de “rendir cuentas” dentro de los treinta (30) días de concluida la elección, bajo apercibimiento de perder el derecho a recibir aportes de la Provincia por el término de dos (2) años. Las rendiciones de cuentas deberán ser presentadas ante la Auditoría General de la Provincia y, una vez aprobadas, deberán ser comunicadas al Tribunal Electoral.

11.) En el Título XI se prevé lo relativo a las “Notificaciones y Términos”, disponiéndose la forma en que el Tribunal Electoral deberá practicar las notificaciones, pudiendo incorporar sistemas de tecnología de firma digital (artículo 45), lo relativo a los formularios a emplearse para la registración de los precandidatos (artículo 46) y, finalmente, el modo de computar los plazos, siendo la regla general establecida en el artículo 47 que estos se computarán “...en días corridos...” y revisten el carácter de “...perentorios...”.

12.) El Título XII, “Proclamación”, contiene la regulación relativa al porcentaje mínimo de votos, sobre el total de los votos válidamente emitidos, que deberán reunirse para poder ser proclamado precandidato, el que se establece en el artículo 48 en el uno y medio por ciento (1,5%), así como el sistema electoral que las agrupaciones políticas deberán utilizar según se trate de la elección de los candidatos a Gobernador, Vicegobernador e Intendentes Municipales (“voto directo del pueblo y a simple mayoría de sufragios”); a

Senadores (“lista completa a simple pluralidad de votos”); y a Diputados y Concejales (“sistema proporcional D’Hont” (artículo 49).

El artículo 50 establece la obligación del Tribunal Electoral de verificar, antes de proclamar los candidatos a Diputados y Concejales, titulares y suplentes, electos en las elecciones primarias, el cumplimiento de las disposiciones electorales referidas al “cupo”, previéndose en el artículo 51 el procedimiento en casos de vacancia.

El artículo 52 establece que sólo podrán participar de las elecciones generales quienes hayan sido proclamados en las condiciones de la presente ley, “...los que quedan automáticamente oficializados como candidatos para las elecciones generales”.

13.) Finalmente, en el Título XIII se establecen las denominadas “Disposiciones Complementarias”. En ese orden de cosas, el artículo 53 del proyecto en consulta otorga a la ley electoral el carácter de norma de “orden público”.

Por su parte, los artículos 54 y 55 determinan cuáles serán las normas de aplicación supletoria, fijando su orden de prelación y facultando al Tribunal Electoral a dictar las “...normas prácticas...” que resulten necesarias para la efectiva aplicación de la ley en los procesos electorales, a cuyos efectos ordena la realización de una audiencia previa con las fuerzas políticas intervinientes para garantizar la necesaria participación en la elaboración de tales normas.

El artículo 57 dispone la modificación del plazo establecido en los artículos 105 y 107 de la Ley N° 6.444 sobre Régimen Electoral -cuarenta y ocho (48) horas en lugar de los tres (3) días establecidos con anterioridad- y el artículo 58 la derogación de la Ley N° 7.335 y su modificatoria -Ley N° 7.540- y de toda otra norma que se oponga a la nueva ley, en particular, el artículo 19 de la Ley N° 6.042.

Por último, el artículo 59 autoriza al Poder Ejecutivo a realizar las transferencias de partidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento del nuevo régimen legal.



- II -

EJERCICIO DE PODERES NO DELEGADOS

Como premisa básica, cabe dejar sentado que el proyecto en análisis legisla acerca de distintos aspectos del derecho electoral¹ que rige las elecciones de autoridades locales, de modo que implica el ejercicio de poderes no delegados por la Provincia de Salta al gobierno federal (artículos 5º, 121, 123 y concordantes de la Constitución Nacional)², cuya reglamentación debe efectuarse con arreglo a los principios fundamentales establecidos en los artículos 53, 54, 55, 56, 58, 127, incisos 1 y 16, y concordantes de la Constitución Provincial.

- III -

ANÁLISIS DEL PROYECTO SANCIONADO

El proyecto remitido en consulta recepta los lineamientos de la legislación vigente en la materia, esto es, tanto de la ley nacional N° 26.571 denominada “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”, como de la ley provincial N° 7.335 sobre “Internas Abiertas y Simultáneas”, que el nuevo régimen viene a sustituir en cuanto a lo dispuesto hasta ahora por esta última.

Sin embargo, el nuevo texto legislativo no se identifica íntegramente con ninguno de los citados cuerpos normativos y establece un régimen novedoso que procura conjugar los principios democráticos rectores contenidos en el derecho electoral provincial y nacional, con las particularidades y pormenores necesarios para su mejor aplicación en el ámbito local.

Del texto definitivamente sancionado por la Legislatura resulta conveniente precisar los siguientes aspectos:

¹ Como sostiene Joaquín V. González, “Manual de la Constitución Argentina”, 1ª edición, Ángel Estrada y Cía. Editores, Buenos Aires, 1897, pág 297, el derecho electoral es el “..conjunto de principios, sistemas, formas y reglas que dan por resultado la expresión de la voluntad del pueblo en el nombramiento de sus autoridades. Su fundamento está, pues, en la esencia misma de nuestro gobierno representativo republicano”.

² CSJN, doctrina de Fallos: 326:2004, considerando 2º.

1.) Las elecciones primarias

El artículo 1º establece el deber de todas las fuerzas políticas de seleccionar sus candidatos para la renovación de cargos públicos electivos de carácter provincial -es decir, Gobernador y Vicegobernador, Senadores y Diputados, Intendentes y Concejales-, a través del sistema de "...elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias...".

En orden a las características del régimen de las elecciones primarias abiertas, resulta ilustrativo el pronunciamiento de la Cámara Nacional Electoral en la causa "Gustavo A. Llaver -apoderado nacional del Partido Autonomista- s/queja", sentencia del 26 de julio de 2011, oportunidad en la cual sostuvo que ellas "...constituyen un 'instrumento jurídico institucional en [la] vida política' (Spota, Alberto, "Elecciones primarias abiertas obligatorias y simultáneas", LL, 1990-D, pág. 747) en virtud de que 'aporta una mecánica limpia de selección de candidaturas, que quita, al mismo tiempo, la posibilidad de pesar ilegítimamente desde las dirigencias partidarias, en el proceso de selección mencionado' (cf. ob. cit., pág. 762)".

En efecto, añadió el tribunal, "...'las elecciones internas o primarias están anudadas al régimen electoral general. Vienen a ser una especie de umbral o de primer escalón para, luego, acceder a la siguiente etapa' (Bidart Campos, Germán, "El artículo 38 de la Constitución y las elecciones internas y simultáneas", La Ley, 5 de noviembre de 2002, pág. 2)"³.

Asimismo, dicho tribunal destacó que dentro de los distintos sistemas de elecciones primarias, la Ley N° 26.571 adoptó un sistema de primarias "...abierto y pleno que 'toma el aspecto de una verdadera elección preliminar' (Duverger, Maurice "Los partidos políticos", Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión, España, 2002, pág. 379). Así, pues '[m]ediante el voto de los ciudadanos no afiliados [y afiliados], las primarias abiertas constituyen un mecanismo concreto de participación popular [...]. [Dicho sistema] tiende[] también a la real democratización de la vida partidaria, ya que la voluntad

³ Cfr. CNE, Fallo 4597/2011, considerando 2º.



popular como expresión democrática, es preciso que se manifieste no solamente en la formalidad de las elecciones generales, sino también en la nominación de candidatos, alcanzando así una solución democrática a los conflictos del ‘internismo’ que originan las candidaturas’ (cf. Haro, Ricardo, “Elecciones primarias abiertas (Aportes para una mayor democratización del sistema político)”, ED, 144 año 1981, pág. 801)”.

En ese sentido, el régimen de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, tiende a garantizar -de conformidad con los principios que informan al derecho electoral- la efectiva vigencia del principio democrático de la representación popular⁴.

2.) El piso de legitimación

El presente régimen de elecciones primarias no coincide con el sistema de elecciones “internas” establecido por la Ley provincial N° 7335, toda vez que la selección de los candidatos que representarán a las fuerzas políticas en los comicios generales se encuentra condicionada a la adhesión del padrón que, con su voto, no sólo elegirá a los postulantes sino que también otorgará a las fuerzas políticas la legitimación necesaria para participar. De ese modo, la contienda por los cargos públicos será, ciertamente, el fruto directo de la decisión popular.

Concretamente, ello se logra mediante la exigencia a las fuerzas políticas de obtener un piso para que sus precandidatos sean proclamados y, por ende, autorizados a intervenir en las elecciones generales. Ese caudal electoral es fijado en artículo 48 del proyecto en examen en el “...uno y medio por ciento (1,5%) como mínimo del total de los votos afirmativos válidamente emitidos”; lo cual resulta absolutamente razonable pues, al excluir del cómputo a los votos nulos y a los blancos, se cumple acabadamente con los fines de la norma en tanto asegura que quienes participen cuentan positivamente con un mínimo de representatividad -o de “legitimación” como expresa el citado artículo 48- y

⁴ Cfr. CSJN, sentencia de 4 de mayo de 1995, in re “FREJUPO”.

se evita, de esa manera, todo efecto ajeno a la voluntad de los electores que pretenda asignarse a los resultados de los comicios.

3.) La participación obligatoria

La obligatoriedad de la participación es un corolario imprescindible del sistema habida cuenta de que, además de seleccionar a los candidatos, es necesario validar frente a la ciudadanía -mediante ese mínimo caudal de votos- las plataformas y las propuestas electorales concretas que se efectúen para cada elección en particular. De ese modo, toda fuerza política -comprendidos los partidos, las agrupaciones municipales y los frentes electorales- debe indefectiblemente participar en los comicios primarios.

La regla no admite excepciones y alcanza, incluso, a las fuerzas en las que no se presente contienda interna por presentarse una lista única, conforme lo establece el artículo 2º del proyecto de ley.

La significativa importancia de los partidos políticos en la vida democrática de los estados modernos impone garantizar la libertad y transparencia de los sistemas electorales para la selección de los precandidatos. Como lo expresara el Poder Ejecutivo en oportunidad de remitir el texto de su iniciativa al Senado, "...la calidad de la democracia depende, en gran parte, del sistema de partidos que posee. Es evidente que el vínculo representativo se fortalece con partidos sólidos, democráticos y transparentes, que desarrollen internamente una competencia electoral abierta, ordenada, previsible y equitativa".

En efecto, de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "...el reconocimiento jurídico de los partidos políticos deriva de la estructura de poder del Estado moderno, en conexión de sentido con el principio de la igualdad política, la conquista del sufragio universal, los cambios internos y externos de la representación política y su función de instrumentos de gobierno (...). Los partidos forman parte de la estructura política real. De ahí que la vida política de la sociedad contemporánea no puede concebirse sin los partidos, como fuerzas que materializan la acción política. Reflejan los intereses y las opiniones que dividen a los ciudadanos,



actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales; y de ellos surgen los que gobiernan, es decir, los que investidos de autoridad por la Constitución y por las leyes, desempeñan las funciones que son la razón de ser del Estado”⁵.

Dotar de mayor participación a los ciudadanos en la vida interna de los partidos políticos contribuye, sin lugar a dudas, a garantizar una mejor calidad institucional y a profundizar las instituciones democráticas en un Estado Social de Derecho como el postulado por el artículo 1º de la Constitución Provincial.

4.) El sufragio

El artículo 4º del texto legislativo dispone que en las elecciones primarias el sufragio es “...universal, igual, secreto y obligatorio...”; solución que no puede ser distinta frente al claro precepto contenido en el artículo 59 de la Constitución Provincial y a los altos propósitos que se pretenden alcanzar. En efecto, para que la representatividad exigida a las fuerzas políticas sea real y no meramente declarativa, resulta imprescindible que el caudal de sufragios obtenido refleje verdaderamente la voluntad del electorado y ello, en principio, se garantiza mediante la plena vigencia en el acto comicial del deber cívico de votar.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que, “...en la forma representativa de gobierno consagrada por los arts. 1º y 22 de la Ley Fundamental, el pueblo, como entidad política, es la fuente originaria de la soberanía. El modo de ponerla en ejercicio es la elección de los representantes por el cuerpo electoral sobre la base de la representación libre. De este modo, el sufragio es la base de la organización del poder; y el derecho que tienen los ciudadanos de formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación (Fallos: 168:130)”⁶.

⁵ Cfr. Fallos: 310:819, considerando 14.

⁶ Cfr. in re “Partido Justicialista – Distrito Neuquén”, sentencia del 20 de agosto de 1996, considerando 6º.

El sufragio es un derecho público de naturaleza política, que tiene carácter funcional, siendo ejercido en interés no del ciudadano individualmente considerado sino de la comunidad política, a través del cuerpo electoral⁷. La importancia del ejercicio del sufragio activo en un sistema democrático ha sido puesta de relieve por la Cámara Nacional Electoral, quien ha recordado que constituye una función constitucional a través de la cual el cuerpo electoral expresa la voluntad soberana y determina el carácter representativo de las autoridades⁸.

En ese sentido, dicho tribunal expresó en el caso “Monner Sans”, del 18 de agosto de 2011, que “...el carácter universal del sufragio hace a la substancia del Estado constitucional contemporáneo. Su función es hacer posible el gobierno del pueblo o de una de sus mayorías, aproximando el democrático a la realidad de la vida”⁹.

Por idénticos motivos, el proyecto prevé elecciones abiertas y el cuerpo electoral -de todas y cada una de las fuerzas políticas, sin distinciones por afiliación- se encuentra compuesto por los mismos electores habilitados para sufragar en los comicios generales, incluidos aquellos que al momento de las primarias no cuentan todavía con dieciocho años de edad (artículo 13).

Asimismo, a efectos de garantizar la voluntad soberana de los comicios, el artículo 4º permite que el elector elija los precandidatos de su preferencia, aun cuando correspondan a listas de distintas fuerzas políticas y siempre, claro está, que emita un solo voto por categoría.

5.) El principio de transparencia

La transparencia del acto electoral es materia de protección especial en el presente proyecto de ley. Entre las diversas disposiciones previstas al respecto, el carácter simultáneo de las primarias de todas las fuerzas políticas -que deben celebrarse en un mismo día y horario-, sumado a la prohibición de

⁷ Cfr. Fallos: 310:819, considerando 10.

⁸ Cfr. CNE, Fallos: 3033/02; 3072/02; 3103/03; 3142/03; 3326/04 y 4026/08, entre otros.

⁹ Cfr. CNE, Resolución N° 114/2011.



participar en las elecciones generales por un partido o frente distinto al de la postulación de ese primer acto comicial -artículos 6º y 52-, evita especulaciones extrañas que puedan otorgar ventajas ilegítimas u ocasionar cualquier otro perjuicio que -en definitiva- se oponga a los principios democráticos, participativos e igualitarios que inspiran el proyecto.

En orden a preservar tan importante presupuesto democrático, siguiendo una buena solución contenida desde hace tiempo en el Código Electoral Nacional, aunque sólo aplicable para elecciones nacionales o conjuntas, el artículo 10 del proyecto de ley específica cuando deben celebrarse los comicios:

i) las elecciones primarias, el primer domingo de octubre y;

ii) las elecciones generales, el segundo domingo de noviembre del año en que fenecen los mandatos.

Deja así de ser una facultad del Poder Ejecutivo determinar la fecha de elecciones dentro del margen legal. De ese modo, se contemplan fechas ciertas e inamovibles para la celebración de las elecciones internas y generales, erradicando toda suspicacia al respecto y garantizando a las fuerzas políticas la absoluta certeza sobre tan trascendente acto institucional. No puede dejar de señalarse que la norma recoge la propuesta del Poder Ejecutivo, quien al remitir su iniciativa a la Legislatura destacaba la “evidente autolimitación” de las facultades que actualmente le asisten para fijar la fecha de los comicios.

6.) La convocatoria

En absoluta congruencia con la decisión de acotar los tiempos electorales a lo mínimo indispensable, el artículo 10 del proyecto venido en consulta establece que la convocatoria a elecciones primarias -el mismo día y por instrumento separado de las generales- se realice con una antelación no menor a noventa (90) días previos a la realización de las elecciones primarias, reduciéndose también el tiempo de oficialización de candidaturas en los comicios generales a treinta (30) días; mandatos cuya relevancia surge evidente de cotejarlos con los regulados en el régimen anterior.

7.) El empleo de nuevas tecnologías

De manera similar a lo que establece la Ley N° 7.540 -que en su momento modificó a la Ley N° 7.335-, se contempla que en los procedimientos de emisión y escrutinio de votos se incorporarán nuevas tecnologías que procuren la celeridad y seguridad del proceso electoral, bajo el adecuado control del Tribunal Electoral, el que deberá garantizar la transparencia de tales tecnologías, el acceso a la información técnica por parte de todas las fuerzas políticas intervinientes y los demás detalles necesarios para su funcionamiento (artículos 28 y 29).

En ese contexto, se permite a las fuerzas políticas que competirán en los comicios -tanto en las elecciones primarias como en las elecciones generales- la utilización de colores distintivos y se dispone específicamente lo atinente a su asignación ante eventuales disputas procesales (artículo 31).

8.) La campaña electoral

En este aspecto, el texto sancionado prevé distintas limitaciones tanto a la duración de las campañas electorales como a la publicidad -en todas sus ramas-, las que tienden a preservar el principio de igualdad de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas. Las mismas tienen como correlato la expresa tipificación de distintas infracciones y sus correspondientes sanciones, aspectos que resultan novedosos en nuestro derecho público provincial.

Todas estas cuestiones, que procuran dotar de mayor transparencia y celeridad a los comicios, aparecen complementadas por otras disposiciones específicas que ordenan la asignación de partidas presupuestarias destinadas a aportes públicos de campaña y publicidad electoral oficial para todas las agrupaciones políticas que oficialicen candidatos. Lógicamente, ello es sometido a una distribución regulada en el proyecto y a rigurosos procedimientos de control a cargo de la Auditoría General de la Provincia en el marco de los artículos 53, *in fine*, y 169 de la Constitución Provincial.

9.) El proceso electoral



En cuanto al proceso electoral, la estructura es similar a la prevista en la Ley N° 7.335 de “Internas Abiertas y Simultáneas”, con algunas modificaciones sustanciales que garantizan el adecuado cumplimiento del sistema que se propicia. Al respecto, el proceso cuenta con dos (2) etapas perfectamente diferenciadas y con el debido resguardo de las facultades propias del Tribunal Electoral:

i) la primera etapa, se encuentra a cargo de las juntas electorales de cada partido, agrupación o frente electoral, labor que concluye con la oficialización de las precandidaturas. Se aplican, en lo no previsto expresamente por el proyecto, cada una de las cartas orgánicas y los reglamentos electorales internos. Al efecto y para evitar toda situación de desigualdad o silencio, se establece como obligaciones para constituir frentes electorales, la de contar con una junta y reglamento electoral común y la de contemplar expresamente en su acta constitutiva las formas democráticas de postulación;

ii) en la segunda etapa, interviene ya directamente el Tribunal Electoral, y comprende todo el procedimiento desde la confirmación de las oficializaciones hasta la proclamación de los candidatos electos.

Para el reconocimiento de listas, además de otros requisitos que establecía la ley de internas, se agrega el aval de por lo menos el cinco por ciento (5%) de afiliados de la correspondiente fuerza política, se prohíbe avalar a más de una facción interna y se establece -como requisito de validez- la certificación del apoderado de la lista, dejándose de lado otras formalidades de difícil o imposible cumplimiento, como sería la certificación individual de fedatario u otra autoridad pública.

Los modos de postulación -proclamación y adhesión- son mantenidos de manera similar y se establecen como incompatibilidades ser precandidato por fuerzas políticas distintas y para categorías de cargos electivos diferentes, salvo el supuesto de adhesión (artículo 5°). De ese modo, el proyecto en análisis recoge la propuesta contenida en la iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo, destinada a eliminar del régimen local la denominada “doble candidatura”.

Asimismo, de manera coincidente con lo establecido en el artículo 33, inc. f), de la “Ley Orgánica de los Partidos Políticos” -Ley N° 23.298, con la modificación introducida por el artículo 15 de la Ley N° 26.571-, se prohíbe ser precandidatos en las elecciones primarias a los excluidos del padrón por imperio de las leyes vigentes y además -en plena conformidad a los tratados internacionales que rigen la materia- a “...las personas con auto de procesamiento o condena por crímenes de lesa humanidad u otras violaciones graves de derechos humanos que hayan ocurrido durante el período de la última dictadura militar.

10.) Plazos y notificaciones

El proyecto en examen reafirma la regla de que los plazos son perentorios y fatales, los que deben computarse en días corridos -artículo 47-, principios indispensables a la luz de la naturaleza, brevedad y simplicidad del proceso electoral. Además, se autoriza al Tribunal Electoral a efectuar notificaciones electrónicas o mediante firma digital -artículo 45- lo cual, indudablemente, brindará mayor celeridad al proceso electoral.

11.) El acto comicial

El acto comicial se rige, en general, por las disposiciones del Régimen Electoral Provincial instituido por la Ley N° 6.444 y sus modificatorias, al que el proyecto en análisis remite expresamente en el artículo 38, salvo algunas disposiciones específicas. Entre ellas, cabe destacar que -excepto razones de fuerza mayor- las mesas que se habiliten son las mismas para las elecciones primarias y las generales (artículo 35).

Ocurre lo mismo con las autoridades de mesa a quienes se reconoce el derecho a cobrar una suma en concepto de viáticos, cuyo valor determinará el Tribunal Electoral, elevando de ese modo a rango de ley la solución que muchas veces fuera adoptada por otras normas supletorias (artículos 36 y 37).

De la misma manera que la ley de internas, se prohíbe a los fiscales de mesa votar en donde cumplen funciones, prerrogativa reservada exclusivamente para el presidente y su suplente (artículo 38). El mandato, así,



se aparta de la solución del Régimen Electoral Provincial y, en honor a la verdad, resulta más correcto.

Para el inicio del escrutinio definitivo se prevé el plazo de cuarenta y ocho (48) horas, similar al nacional, a contarse desde la finalización del acto electoral, corrigiendo de alguna manera una errática disposición -en días- que regía por imperio de la mencionada Ley N° 6.444.

12.) La proclamación

El acto de proclamación importa, además, la oficialización automática en las elecciones generales. A fin de evitar cualquier inconveniente fáctico o legal, se establecen específicamente las formas de los reemplazos ante ausencia u otro impedimento del candidato proclamado y, lo que resulta relevante, se estipulan los extremos necesarios para que las nóminas de cada fuerza política respeten las normas vigentes sobre el cupo (artículos 50 y 51).

En lo demás, las restantes disposiciones del proyecto de ley resultan acordes a los principios reseñados, guardan congruencia normativa, otorgando en conjunto la debida solvencia y claridad a un cuerpo orgánico que, estimo, resulta oportuno e idóneo a efectos de regular el derecho a elegir y ser elegido, como también para garantizar un sistema democrático que asegure la representatividad y la participación popular en la preselección de los cargos públicos provinciales.

- IV -

CONCLUSION

El proyecto de ley en consulta constituye el ejercicio de facultades no delegadas al gobierno federal (artículos 1, 5, 75, 121 y 123 de la Constitución Nacional) y de la atribución establecida en los artículos 53, 54, 55, 56, 58, 127, incisos 1 y 16, y concordantes de la Constitución Provincial, en cuya virtud el Poder Legislativo ha considerado prudente sancionarlo.

Desde esta perspectiva, pues, no existen en mi criterio observaciones jurídicas que formular al texto sancionado, ni obstáculos de índole constitucional para su promulgación por el Poder Ejecutivo.

Dictamen N° 10/11



RAMIRO SIMÓN PADRÓS
FISCAL DE ESTADO
PROVINCIA DE SALTA