

Poder Judicial de la Nación

RESOLUCIÓN N° 16/19.-

Buenos Aires, 29 de Abril de 2019.-

AUTOS Y VISTOS:

Para resolver en la presente causa número 1081/2019 caratulada: “**CAMAÑO GRACIELA Y OTROS S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD C/ PODER EJECUTIVO NACIONAL – DECRETOS 45, 54 Y 55 DEL 2019**”, del Registro de la Secretaría Electoral de este Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Número 1, con competencia electoral en el distrito Capital Federal.

Y CONSIDERANDO:

I) A fs. 1/52 se presenta la Sra. Graciela Camaño, Cecilia Moreau, Carla Betina Pitiot, Raul Joaquín Perez y Daniel Omar Pires, con el patrocinio letrado del Dr. Robin Andrés Huenchuman Negrón, manifestado que viene a promover formal demanda de conocimiento contra el Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional – a fin de que se declare la invalidez, nulidad e inconstitucionalidad de los Decretos 45/2019 del 11 de enero de 2019; 54/2019 y 55/2019, ambos de fecha 16 de enero de 2019. Asimismo, solicitan que dicha invalidez nulidad e inconstitucionalidad peticionada se extienda también a cuanta norma, cualquiera sea su naturaleza, carácter, órgano o funcionario emisor (decretos, resoluciones, disposiciones normativas y/o reglamentarias de todo tipo, actos administrativos y/o designaciones), pudiesen derivar de los mismos.-

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

El presentante peticiona además se requiera una medida cautelar de no innovar con los alcances que se indican en el punto VIII del escrito de demanda, estos son: *“Se suspenda en su ejecución los decretos de marras y cuanta demás normativa o actos administrativos pudiesen derivarse del mismo (...) La medida es solicitada con carácter precautorio y transitorio (...) Por caso mínimamente se la extienda hasta una vez agotado el cronograma electoral”.-*

A fs. 19 vta. el demandante argumenta que la legitimación activa para el inicio de la presente acción surge de la múltiple condición invocada.-

A este respecto, manifiesta a fs. 21 vta. que *“media un interés concreto y directo en la cuestión, desde que mediante decretos emanados por el Poder ejecutivo, que constituyen un exceso reglamentario, se ha alterado el espíritu del texto legislativo, sin que esa reglamentación sea objeto de un control posterior por parte del órgano legislativo que la sancionó (...) en el caso de los decretos reglamentarios, el Poder Ejecutivo ejerce su competencia sin que exista un control legislativo posterior, ya que la atribución es propia. Pero el ejercicio de tal competencia se encuentra sujeta a límites constitucionales, que compete a los jueces evaluar ante el planteo de parte interesada”.-*

...no se trata de que el Poder Ejecutivo haya impedido el ejercicio de la función legislativa del Congreso, sino que lo que se alega es que aquel órgano ha modificado el sentido y alcances de una ley, a través de su reglamentación.

A diferencia de los casos que se ha dictado un decreto de necesidad y urgencia o delegado, aquí no existiría una instancia en



Poder Judicial de la Nación

que el Poder Legislativo pueda revisar si la voluntad de este ha sido respetada”.-

Finalmente, en este sentido manifiesta que “no existen en el caso alternativas institucionales que permitan debatir la cuestión planteada, en que se alega una ilegalidad manifiesta, de cara a una cuestión que adquiere relieve institucional”.-

En el punto IV) el presentante detalla los que a su juicio constituyen los antecedentes del caso, entre los que destaca al enunciar el decreto nro. 45/2019 que “So pretexto de modificarse un decreto reglamentario, lo que se hace en verdad es modificar el propio CEN y la ley 26.571, cuando particularmente para las PASO en su artículo 20 establece como fecha del comicio la del segundo domingo del mes de agosto (...) Conforme al nuevo decreto, los argentinos residentes en el exterior podrán manifestar su voluntad de emitir su voto por correo postal” .-

En este sentido el demandante también señala que “el decreto incorpora modificaciones en punto al modo de verificar el escrutinio, estableciendo dos formas diferentes según el voto haya sido presencial o postal (...) Habida cuenta de que el Código electoral argentino prevé una única manera de emitir el voto, esto es en forma presencial el día señalado para la elección en la convocatoria en el lugar de votación que corresponda al elector, la reforma que indebidamente se introduce por vía de un decreto que se pretexto reglamentario, nada tiene de tal sino que lisa y llanamente elimina, destruye lo que la ley estatuye” .-

En cuanto al decreto nro. 54/2019, el presentante advierte que “se modifica el cronograma, y con ello se introduce, como en el

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

caso de los restantes decretos cuestionados, una suerte de sufragio anticipado que comporta un cambio sustancial en el régimen o sistema (...) convengamos que el voto anticipado no existe en nuestro régimen electoral vigente y no podría tener cabida en el mismo en tanto no lo establezca una ley formal del Congreso”.-

En lo que respecta al Decreto 55/2019 el demandante manifiesta que el mismo “*modifica la forma de emisión del sufragio del personal afectado al Comando Electoral que se encuentra afectado a la seguridad del comicio, estableciendo para las PASO y para la elección general un procedimiento especial que controvierte lo estatuido en el CEN y en la ley 26.571 (...) el decreto 55/19 viene a modificar este procedimiento al establecer que el personal de las fuerzas de seguridad afectado a la seguridad del comicio votará entre siete y doce días antes del día de la elección (...) otra vez el PEN lisa y llanamente ha legislado en materia electoral, donde una vez más aparece consagrado el voto anticipado*”.-

Para finalizar el tema detallado en los párrafos precedentes, el demandante realiza a fs. 37 una detallada enumeración de los fundamentos de la inconstitucionalidad planteada destacando: “*a) Violación flagrante del régimen constitucional vigente en materia de elaboración y sanción de la ley; b) Violación de los principios de legalidad y de interdicción de la arbitrariedad; c) violación inculcable de la regla republicana de división de poderes y del principio de corrección funcional que emana de aquella; d) Violación inaceptable de la democracia y del principio de soberanía popular*”.-

A fs. 53 se forma legajo, se le da ingreso al expediente en el sistema Lex-100 y se libran oficios al Congreso de la Nación



Poder Judicial de la Nación

(Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) a fin de que informen si el Poder Ejecutivo Nacional ha remitido a dicha institución, para su consideración, análisis o tratamiento, las normas que fueran promulgadas como Decretos PEN números 45/2019, 54/2019 y 55/2019.-

A fs. 56/75 obra la contestación de la Cámara de Diputados de la Nación de fecha 14 de marzo del corriente, que informa que hasta ese día no han sido comunicados los decretos antes mencionados, para su consideración, análisis o tratamiento.-

A fs. 76 obra la contestación de oficio del Senado de la Nación que también da cuenta del no ingreso ante la Mesa de Entradas del Honorable Senado, pedimento alguno para su consideración análisis o tratamiento, por parte del Poder Ejecutivo Nacional en relación a los Decretos 45/19, 54/19 y 55/19.-

A fs. 77 se corre vista al Fiscal, quien a fs 78 solicita la acumulación de los autos “Partido Justicialista ON c/ Poder Ejecutivo Nacional S/ Amparo- Declaración de inconstitucionalidad de los decretos PEN 45/2019, 54/2019 y 55/2019” y en relación a la medida cautelar solicitada entiende que por el momento, no concurren los requisitos exigibles para su dictado.-

A Fs. 99 este tribunal considera innecesario el dictado de la cautelar en cuestión; corre traslado al Poder ejecutivo Nacional y ordena la acumulación de los autos antes mencionados, obrando los mismos a fs. 79/98.-

En ellos se presentan los Dres. Eduardo Gustavo Adolfo Lopez Weeselhoefft, Patricia Alejandra García Blanco y Jorge Landau en carácter de apoderados del Partido Justicialista Orden Nacional a

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

fin de promover acción de amparo contra el Estado Nacional, a efectos de que se declare la inconstitucionalidad, y la consecuente no aplicación del los decretos del Poder Ejecutivo Nacional nros. 45/2019, 54/2019 y 55/2019.-

A fs. 83 vta, la actora manifiesta que *“El Decreto 45/19 altera elementos esenciales del acto electoral, por lo tanto, modifica el Código Nacional Electoral. Violación del art. 77 de la Constitución Nacional. Este decreto modifica la reglamentación de la ley 24.007 que creó el registro de Electores Residentes en el Exterior que es parte del Código Nacional Electoral (...) Para decir que esta modificación por vía de decreto es válida, el PEN se basa en el artículo 5º e la ley 24.007. sin embargo ese artículo estaba contenido en una ley sancionada en 1991, y en 1994 la reforma constitucional incorporó la previsión de que las normas que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deban ser aprobadas por mayoría absoluta de los miembros de la Cámaras del Congreso”*

En atención a las cuestiones de fondo, manifiestan que: *“El decreto no dispone ninguna medida de seguridad con respecto a la inviolabilidad o trazabilidad de la documentación que se envía por correo (...) la declaración jurada de identidad que irá dentro del sobre que recibirá cada elector en su domicilio, es un formulario que será diseñado por la Cámara Nacional electoral (...) Modificación del lugar de realización del escrutinio que se encuentra establecido legalmente (...) El decreto no establece cual es la autoridad que efectuará el envío de los sobres a los electores”*

En cuanto al decreto 54/2019, la actora manifiesta a fs. 85 vta. que este decreto también modifica el Código Nacional Electoral y

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

“Alteró con la reglamentación el espíritu de la norma violando el artículo 99 inciso 2 y agravio el inciso 3 del mismo al legislar la prohibición de regular, por decreto, la materia electoral.”

A este respecto, destaca entre las cuestiones de fondo: *“Modificación de la fecha de votación para un grupo determinado de personas (...) Restricciones temporales para la realización de campañas electorales”.-*

A fs. 87 vta. en referencia al decreto 55/2019 manifiesta que el mismo plantea una : *“Modificación del voto de los miembros del comando general Electoral”.-*

En atención a este punto, destaca entre las cuestiones de fondo: *“El tratamiento diferenciado para un determinado grupo de electores respecto de otros en iguales condiciones”.-*

Para finalizar, solicitan oportunamente se decreta al inconstitucionalidad de los decretos 45, 54, y 55 todos del año 2019 en su totalidad, y por ende su no aplicación.-

A fs. 103 el Dr. Alberto Francisco Otero, en representación del Estado Nacional solicita prórroga a fin de contestar el traslado.-

A Fs. 105/117 obran agregados los autos “Barra Rodolfo Carlos s/ Amparo – inconstitucionalidad decretos PEN 45, 54 y 55 del 2019” como fuera solicitado por el Sr. procurador Fiscal a fs. 116.-

En los mismos, en el escrito obrante a fs. 106/114 el Dr. Rodolfo Carlos Barra en su carácter de afiliado al Partido Justicialista, manifiesta a fs. 107 vta.: *“Los decretos cuestionados contienen serios y graves defectos insalvables que violan en forma flagrante disposiciones constitucionales y agravian mis derechos”.-*

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

En cuanto al decreto 45/19 destaca que con el mismo: “se modifica la reglamentación de la ley 24.007 que creó el Registro de Electores Residentes en el Exterior” .-

Respecto del decreto 54/19 menciona que este: “pretende introducir modificaciones en el Código electoral, lo que resulta prohibido, según lo dispuesto por el art. 77 parr. 2do CN”.-

Y en atención al decreto 55/2019 manifiesta que: “Este decreto modifica el Código Nacional Electoral (Artículo 34), por tanto, tratándose de normativa de contenido electoral, su modificación es de exclusiva competencia del Congreso Nacional”.-

Finalmente, solicita se decrete la inconstitucionalidad de los decretos 45, 54 y 55/2019 en su totalidad y en consecuencia se disponga su no aplicación.-

A fs. 118/131 obran agregados los autos “Partido Justicialista Capital Federal s/ Acción de inconstitucionalidad – Inconstitucionalidad decretos PEN 45, 54 y 55 del 2019”, Expte. 1732/2019, conforme fuera ordenado con fecha 3 de abril del corriente por este Tribunal.-

En los mismos, se presentan en el escrito obrante a fs. 119/131 los Dres. Mauro Riano y María Victoria Anadon en el carácter de apoderados del Partido Justicialista Capital Federal manifestando que vienen a promover acción de amparo contra el Estado Nacional a efectos de que declare la inconstitucionalidad de los Decretos 45/2019, 54/2019 y 55/2019 en similares términos a los esgrimidos por el Partido Justicialista Orden Nacional.-

A fs. 132 se acumulan las actuaciones N° 1732/2019 a las presentes en atención a lo dictaminado por el Sr. Fiscal.-



Poder Judicial de la Nación

A fs. 134/248 contesta demanda el Dr. Alejandro Patricio Amaro conjuntamente con su letrado patrocinante el Dr. Alberto Francisco Otero, en representación del Estado Nacional Ministerio del interior, Obras Públicas y Vivienda.-

El demandado afirma que niega todas y cada una de las afirmaciones que se esgrimen en los escritos iniciales salvo aquellas que sean expresamente reconocidas en el escrito a despacho.-

Asimismo a fs. 223 argumenta que los actores carecen de legitimación activa y a este respecto manifiesta a fs 223 vta que: *“ni como representantes de los Partidos Políticos, o como ciudadanos, electores, afiliados políticos, o diputados nacionales pueden incoar la presente acción en tanto no revisten la calidad de afectados por las medidas dictadas por el PEN”*.-

En relación a la falta de legitimación de los actores, la demandada plantea a fs. 230 que: *“(…) los accionantes se limitan a expresar un interés genérico y un hipotético perjuicio, mas sin articular ninguna petición válida. Ellos no representan ni a los argentinos residentes en el extranjero, ni a los detenidos con prisión preventiva sin condena judicial, ni a los integrantes del Comando electoral (…) cabe entender que los agravios invocados, o bien son meramente conjeturales e hipotéticos, o bien carecen de atendibilidad jurídica”*.-

A este respecto la actora también manifiesta a fs. 231 que: *“(…) los actores sistemáticamente (..) construyen dogmáticamente una hipótesis de conflicto constitucional y desde allí esgrimen la existencia de afectación de un derecho, como si ello fuese suficiente para que considera la existencia de un agravio concreto que*

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

constituya una “Causa” que habilite la acción, cuando en realidad no ha dedicado una sola línea a probar una afectación clara a un derecho concreto en cualquiera de las calidades en que se presenta”.-

Cabe destacar que a fs. 231 del expediente a despacho, la demandada manifiesta que “las acciones interpuestas (de amparo y declarativa de inconstitucionalidad) (...) son también extemporáneas por prematuras (...) ello así atento el dictado del decreto nro. 233/2019 (B.O. 1/04/2019) que en su artículo 12 dispuso la suspensión de la aplicación e los Decretos nro 54/2019 y 55/2019 hasta la celebración de las elecciones del año 2012”.-

Respecto a la declaración de certeza pretendida por la actora, manifiesta a fs. 232: “(...) aquí no existe un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica concreta y lesión del régimen constitucional federal que afecta dicha relación. Sólo existe una interpretación de los accionantes sobre las normas vigentes y que, como tal , no logra la entidad suficiente para cumplir este requisito de procedencia de la acción intentada”.-

Respecto de la cuestión de fondo, la demandada plantea a fs. 235 vta que: “En el caso, los tres decretos en cuestión, han buscado, sin desvirtuar el espíritu ni la finalidad de la ley, que tres colectivos de ciudadanos (los ciudadano argentinos residentes en el exterior; los ciudadanos privados de su libertad; los subordinados al Comando General electoral) tengan la posibilidad cierta de ejercer su derecho político fundamental de votar, cuando la práctica demuestra los serios inconvenientes que deben afrontar para ello,



Poder Judicial de la Nación

conduciendo a la frustración de tan fundamental derecho en una sociedad democrática”.-

Respecto del decreto 45/2019, la demandada manifiesta a fs 239 vta. que: “(...) no supone un régimen jurídico nuevo, distinto al hasta entonces vigente (...) modifica el decreto nro. 1138/1993 para incorporar en forma alternativa el voto por correo postal, de modo de facilitar el ejercicio de un derecho fundamental, reconocido por la constitución y reglamentado por la ley (...) conlleva como finalidad ulterior ampliar el universo de personas que accede al ejercicio de sus derechos políticos”.-

Respecto del decreto 54/2019 manifiesta a fs. 243 que: “(...) cabe advertir que el artículo 20 de la ley nro. 26571 y el 53 del CNE establecen que el PEN realizará la convocatoria a elecciones determinando qué día se realizan las elecciones, pero no ordenan que la emisión del voto deba coincidir necesariamente con esas fechas. Por otra parte, tampoco encontramos normas constitucionales ni legales que expresamente impidan establecer un sistema como el reglamentado mediante el Decreto nro. 54/2019, y sí por el contrario está normativamente previsto en normas constitucionales la obligación y responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a votar de sus ciudadanos”.-

Y por último respecto del decreto 55/2019 afirma a fs. 245 que: “(...) el contenido de la reglamentación efectuada por el decreto 55/2019 se encuentra dentro del marco de facultades del PEN”.-

II)

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

Que sin perjuicio del análisis que pudiera realizarse respecto al planteo efectuado por el Sr. representante del Estado Nacional en relación a legitimación de los accionantes, este Tribunal habrá de resolver en las presentes actuaciones, en consideración a que se han presentado ante esta Judicatura, autoridades y apoderados de tres diferentes partidos políticos (dos de carácter nacional y uno de carácter distrital), todos con personería jurídico política vigente y con capacidad para presentarse y participar en los próximos comicios nacionales a llevarse a cabo en el presente año.-

Al respecto, se advierte que las normas aquí atacadas establecen regulaciones que atañen específicamente a la actuación de los partidos políticos y al ejercicio de la función mas esencial que les compete y para la que han sido creados, es decir, la postulación de candidatos a cargos públicos electivos de autoridades nacionales.-

Por ello, la forma en que se desarrollarán los comicios, la oportunidad en que se realicen y el sistema de votación, resultan ser cuestiones medulares que atañen directamente al ejercicio de su misión y su modificación podría alterar sustancialmente el ejercicio de sus derechos y obligaciones.-

“...el encuadre jurídico de todo el ordenamiento del derecho electoral determina que el sujeto protagónico y el bien jurídico protegido por la legislación específica es el partido político, como órgano de derecho público no estatal del pueblo...”, Fallo CNE 2525/99.-

Por ello, y siendo los partidos políticos instituciones fundamentales de nuestro sistema democrático, conforme establece el art. 38 de la Constitución Nacional, tanto sus autoridades como sus

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

representantes legales, se encuentran habilitados en las presentes actuaciones para requerir la tutela judicial, por haber acreditado la afectación de un derecho o interés jurídicamente protegido y del cual son titulares, lo que verifica la existencia de un caso o controversia a resolver.-

Atento a ello, a la trascendencia de la cuestión planteada y su posible afectación en el desarrollo de los próximos comicios, habiéndose escuchado a las partes intervinientes en el presente proceso, y habiéndose corrido vista al Sr. Procurador Fiscal en su oportunidad, corresponde resolver en las presentes actuaciones con la premura que el caso amerita en virtud del proceso electoral en curso, sin perjuicio de la no realización de la audiencia prevista en el art. 360 del C.P.C.C..-

III)

Sentado ello y a efectos de resolver la cuestión de fondo planteada en las presentes actuaciones, habrá de establecerse el marco normativo en el que se desarrollará el correspondiente análisis.-

Al respecto, cabe recordar que la Constitución Nacional, en su Capítulo Quinto referido a la formación y sanción de las leyes, establece: “...Artículo 77.- *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.***”.-

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

Por su parte, en el Capítulo Tercero de la Carta Magna, expresa: "...Artículo 99.- El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 1. Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país. 2. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias. 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 de 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, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.”.-

Amén de ello, la Ley 19.945 (Código Electoral Nacional), dispone: “Artículo 53: Convocatoria y fecha de elecciones. La convocatoria a elección de cargos nacionales y de parlamentarios del Mercosur será hecha por el Poder Ejecutivo Nacional. **La elección de cargos nacionales se realizará el cuarto domingo de octubre inmediatamente anterior a la finalización de los mandatos, sin perjuicio de las previsiones del artículo 148...**”.-

IV)



Poder Judicial de la Nación

Ahora bien, habiéndose determinado en el punto **I)** de la presente el objeto de las demandas entabladas, corresponde analizar en primer término -y a la luz de las normas citadas precedentemente-, las disposiciones del Poder Ejecutivo Nacional plasmadas en el Decreto cuestionado, a fin de establecer si con el dictado de las mismas, se ha excedido en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, arrogándose facultades legislativas que son propias del Congreso de la Nación.-

Al respecto, y a fin de esclarecer cuales serán las pautas que orientaran el análisis a realizar, se transcribirá la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al respecto:

“...es sabido que cuando una disposición reglamentaria desconoce o restringe irrazonablemente derechos que la ley reglamentada otorga o de cualquier modo subvierte su espíritu y finalidad, ello contraría el principio de jerarquía normativa y configura un exceso en el ejercicio de la atribuciones que la propia Constitución concede al Poder Ejecutivo, hipótesis que a mi entender es la que se configura en la especie, puesto que la facultad...cuyo ejercicio invoca el Ministerio de Economía para dictar la Resolución cuestionada, implica alterar la sustancia de los derechos otorgados a los acreedores por el citado Régimen de Excepción, introduciendo restricciones ajenas a su espíritu que no resultan compatibles con la voluntad política plasmada en la Ley y tampoco en el Decreto reglamentario.”, del Dictamen del Procurador General de la Nación en la causa “Cha Cha Huen S.A. Minera y Otros c/ YPF Soc. del Estado s/ Juicios de Conocimiento”.-

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

En consecuencia, habrá de verificarse si las normas atacadas se han dictado conforme las disposiciones establecidas en la Constitución Nacional y en la Jurisprudencia vigente.-

V)

Decreto 45/2019:

En cuanto a las cuestiones sustanciales incluidas en la reglamentación atacada, se observa que mediante esta norma reglamentaria, se establece un nuevo sistema de votación, al incorporarse la posibilidad de efectuar la emisión del sufragio por correo postal y se crea un “*padrón especial*” con los ciudadanos que deseen votar de esa manera.-

No se trata aquí de analizar el acierto o eficacia del sistema implementado por el Decreto bajo análisis, cuestión que excede el ámbito de actuación de este Tribunal. No se discuten aquí sus bondades o falencias, ni las aptitudes del sistema adoptado, algunas de las cuales podrían incluso compartirse.-

Sí, en cambio, es función del Tribunal, como órgano Jurisdiccional, determinar si la norma atacada fue dictada por el Poder Ejecutivo Nacional en exceso de sus facultades y si la misma altera o modifica alguna de las Leyes de régimen electoral o de partidos políticos sancionadas por el Congreso de la Nación, en violación a lo dispuesto en el art 77 de la Constitución Nacional, -

Ahora bien, en los Considerandos del Decreto PEN 45/2019, se expresa que el mismo se dicta en uso de las atribuciones establecidas en el art. 5 de la Ley 24.007, que establece “...*El Poder Ejecutivo Nacional dictará la reglamentación de la presente ley, la*



Poder Judicial de la Nación

que deberá prever las facilidades necesarias para asegurar un trámite sencillo, rápido y gratuito a quienes deseen acogerse a sus prescripciones, tanto en cuanto a la inscripción en el Registro de Electores Residentes en el Exterior como en cuanto al acto de emisión de sufragio”

Esta autorización dispuesta en la citada Ley no otorga facultad para establecer -por vía de reglamentación- modificaciones a otras expresas disposiciones emitidas por el Congreso en carácter de Ley Nacional, - menos aún, sobre las que regulan cuestiones de materia electoral-, ya que la modificación de una Ley solo es posible de realizar mediante el dictado de otra Ley, por el mismo órgano emisor de la norma original.-

Los Decretos Reglamentarios del Poder Ejecutivo, tienen como finalidad la aplicación de las leyes dictadas por el Congreso y están relacionados con atribuciones ejecutivas, integrando la ley con los pormenores necesarios para su cumplimiento y la efectividad de sus objetivos. (María Angélica Gelli, Manual de la Constitución , Comentada y Concordada, Ed La Ley, 2003.-

En efecto, y mas allá de que la norma dictada por el parlamento no se explaya en demasía en relación a la cuestión sobre la que legisla, su redacción escueta y carente de precisiones, no habilita que por vía de reglamentación se avance sobre cuestiones que no fueron motivo de criterio por parte del Congreso Nacional, ni autoriza al Poder Ejecutivo a hacer interpretaciones que van más allá de lo previsto por el Legislador.-

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

Ni la Ley 24.007 ni el Código Electoral Nacional, -en su redacción original como tampoco en ninguna de sus reformas-, prevén la posibilidad de emitir sufragio mediante correo postal.-

En consecuencia, si el Poder Legislativo al sancionar la Ley 24.007 no estableció pautas precisas en relación a esta cuestión, y tampoco modificó el Código Electoral Nacional estableciendo un nuevo sistema de votación, el Poder Ejecutivo no puede hacerlo ya que ello implicaría modificar una cuestión sustancial de la normativa electoral, en relación a la emisión del sufragio de un grupo determinado de ciudadanos.-

De lo contrario, si se admitiera que mediante una disposición reglamentaria se pueden modificar leyes electorales, (la Ley 24.007 quedó incorporada al Código Electoral Nacional de acuerdo a lo establecido en su art. 4), se estaría convalidando una situación que contraría expresamente las disposiciones de los arts. 76 y 77 de la Constitución Nacional y que se encuentra prevista en el art. 99 de la Carta Magna, que establece: “...*El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...*”.-

Por ello, no resulta admisible permitir una intromisión por vía reglamentaria de una competencia exclusiva asignada por el constituyente al Poder Legislativo de la Nación, más aun cuando la propia Constitución Nacional expresa que “...**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...**”.-



Poder Judicial de la Nación

De esta manera, la Constitución Nacional asigna un carácter ‘especial’ a este tipo de legislación, exigiéndole al Congreso un requisito adicional para su sanción que excede al necesario para la sanción de otro tipo de normas, demandando un consenso mayoritario entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, que encuentra sustento en la trascendencia que tienen las normas electorales en relación al desarrollo de la democracia representativa y a la forma republicana de gobierno.-

En definitiva, al crear una exigencia mayor que la requerida para otro tipo de normas, se trata de asegurar la protección de derechos esenciales del ciudadano.-

El fundamento para este requisito adicional, se encuentra claramente explicado en la “Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada, de María Angélica Gelly, Ed. La Ley, 2003, al decir “...Como parte del acuerdo político que dio origen a la reforma constitucional de 1994 y **a fin de no alterar con mayorías circunstanciales los instrumentos de materialización de la democracia política, se fijaron mayorías agravadas para modificar la ley de los partidos políticos y el régimen electoral.** A mi modo de ver, este ultimo es sustantivo y de mayor relevancia que el primero dado que puede facilitar o restringir el acceso a las minorías a la representación electoral y favorecer o entorpecer la gobernabilidad...”.-

Cuando el decreto reglamentario introduce cuestiones esenciales no previstas en la norma, altera las disposiciones de la misma y tergiversa su espíritu, configurando el caso de exceso en el ejercicio de las facultades reglamentarias.-

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

La emisión de sufragio por correo postal, constituye un nuevo sistema de votación, diferente al previsto en toda la normativa electoral vigente, y como tal -aunque sea aplicado a un grupo determinado de electores-, debe ser aprobado por el Congreso de la Nación.-

Este sistema de sufragio, crea a su vez una nueva modalidad de voto, el voto 'no presencial', que resulta totalmente ajeno a la normativa electoral vigente, al procedimiento de identificación del elector y a la seguridad del secreto del voto, cuestiones estas cuya observancia resulta de relevancia fundamental a fin de garantizar la pureza del sufragio.-

Por ello, como sostiene la Doctrina, *"...el exceso reglamentario transgresor de la ley que se reglamenta es siempre inconstitucional. Tal infracción a la constitución consumada respecto del art. 99 inc. 2º, no admite distinción según la naturaleza federal o común de la ley reglamentada ... La facultad reglamentaria de que dispone el poder ejecutivo respecto a las leyes no presta fundamento para: a) modificar o derogar leyes, ni siquiera so pretexto de necesidad y urgencia..."*, Germán Bidart Campos, Manual de la Constitución Reformada, Tomo III, , Ediar, 1997.-

En idéntico sentido y respecto a la fecha fijada para la realización del comicio, el Decreto PEN 45/2019 establece -en relación a la emisión del sufragio-, que deberá ser recibido a más tardar el miércoles anterior a la jornada electoral a llevarse a cabo en la republica argentina.-

Esta anticipación para el ejercicio del derecho a votar que autoriza la norma atacada, constituye otra modificación a la Ley

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

Electoral, al alterar la fecha de realización de los comicios generales prevista en el art. 53 del Código Electoral Nacional, que establece “*La elección de cargos nacionales se realizará el cuarto domingo de octubre inmediatamente anterior a la finalización de los mandatos, sin perjuicio de las previsiones del artículo 148.-*”

Finalmente, y en relación al procedimiento de escrutinio previsto en el Decreto 45/2019, se observa que se ha desdoblado la forma de realizar el recuento de votos de las mesas de votación de los argentinos residentes en el exterior, estableciendo un sistema para los que votan en forma presencial y otro distinto para los que sufragan por correo postal.-

De esta forma, y en el caso de los electores que votan por correo postal, se ha alterado la competencia natural en relación a quien corresponde efectuar el escrutinio de dicho acto, siendo que la competencia sobre dicho procedimiento corresponde originalmente y por aplicación del Código Electoral Nacional, a las autoridades de mesa, es decir, a la ciudadanía.-

Y esta modificación, viola expresamente las disposiciones del art. 3 de la Ley 24.007, que establece: “*En cada representación diplomática o consular receptora de votos se efectuará el escrutinio pertinente de acuerdo a las disposiciones del Código Electoral Nacional.*”.-

En virtud de lo expuesto, este Tribunal considera que con el dictado del Decreto PEN 45/2019, el Poder Ejecutivo Nacional se ha excedido en el ejercicio de sus facultades, en clara violación de lo establecido en los arts. 77 y 99 inc. 2 de la Constitución Nacional.-

Ello así, porque en relación al voto de los argentinos residentes en el exterior, se ha pretendido reformar normas electorales

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

-al establecer un nuevo sistema de votación, una fecha distinta para la celebración del acto electoral y un procedimiento diferente para la realización del escrutinio-, cuestiones que debe ser analizada por el Congreso Nacional.-

Por todo lo expuesto, es que corresponde y así

RESUELVO:

I) DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO N° 45/2019 DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL.-

II) NOTIFÍQUESE Y PONGASE EN CONOCIMIENTO DE LA EXCMA. CÁMARA NACIONAL ELECTORAL, DE LA DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL Y DE LOS RESTANTES JUECES FEDERALES CON COMPETENCIA ELECTORAL DEL PAIS.-

Ante mí:

En del mismo, se libraron oficios a CNE y DINE.

Fecha de firma: 29/04/2019

Alta en sistema: 02/05/2019

Firmado por: MARIA R. SERVINI, Juez Federal

Firmado(ante mi) por: MARTIN ROSENDO SEGUI, SECRETARIO ELECTORAL DE CAPITAL



#33252669#232982216#20190502090927254

USO OFICIAL

Poder Judicial de la Nación

S libraron oficios DEO a los restantes Juzgados Electorales del país.-

En del mismo, notifiqué al Sr. Procurador Fiscal.-

USO OFICIAL

