VETO A SABER...

Antón Binner

Finalmente el Gobernador de la Provincia de Santa Fe, Dr. Hermes Juan Binner, vetó el proyecto Javkin del SIstema de BOLeta Única (SIBOLÚ).

Como habíamos advertido, este veto parcial impedía la promulgación parcial.

Así lo advirtió el Fiscal de Estado en su dictamen N° 1235/10, donde finalmente echa por tierra con los nefastos precedentes de promulgación parcial.

Lamentablemente, en el mismo dictamen, el Fiscal de Estado dice que no advierte vicios de inconstitucionalidad, y que la opción de aplicar la Boleta Única en una elección sí y en otra no, resulta válida.

Entendemos que esto es un error por todos los motivos que expusimos en nuestro primer análisis del tema para el cual remitimos a nuestra página web.

No obstante nuestro desacuerdo técnico con el Fiscal, debemos valorar su respeto hacia la tarea legislativa.

Sin embargo el artículo 19 del proyecto, que establecía el uso de sistemas diferentes para las primarias y las generales, resultaba inconveniente para los intereses electorales del gobernador, especialmente mirando hacia las primarias.

Tras su cálculo de garbanzos, lo vetó y devolvió el proyecto a la Legislatura para su análisis.

En el decreto 2538/2010 de veto, el gobernador se aparta de las consideraciones de Barraguirre y señala que no hay razones que justifiquen no usar la Boleta Única en las internas y –tomando algunas de nuestras ideas- señala que el artículo vetado provoca confusión en la

ciudadanía y resta transparencia a todo el proceso electoral.
Ni buenos ni malos: incorregibles. A la hora de fijar sistemas electorales todos los políticos se llaman Antón Pirulero: cada cual atiende su juego.

Qué votan tras el veto

Un proyecto de ley no es ley hasta que sea promulgado por el Ejecutivo. A diferencia de lo que difunde en su página web (http://senadosantafe.gov.ar/dpro-p.asp?id=3784) la Cámara de Senadores presidida por la pretensa cogobernante Tessio, no es ley el Sistema por el solo hecho de ser sancionado por la Legislatura. Verdaderamente la ignorancia de los roles institucionales es grave tratándose de la titular del Poder Legislativo.
Recién será ley un proyecto cuando se complete la actuación bifásica de ambos poderes. Mientras tanto sigue en estado larvario, sigue siendo sólo un proyecto.
Cuando el proyecto sancionado recibe un veto parcial del Gobernador, debe entenderse que el Ejecutivo hace una sugerencia, o propone una corrección, al texto redactado por el legislador.

Si la Legislatura acepta las modificaciones

Esta propuesta del Ejecutivo que es el veto parcial, puede ser aceptada por el legislativo y entonces vuelve para su promulgación a la Casa Gris.
Con la mayoría simple (más de la mitad) de sus miembros presentes, en cada Cámara pueden aceptar la sugerencia del Gobernador.
Mirando los números podemos decir que en la cámara de origen (en este caso, Diputados) tendrían que sentarse 26 diputados y tener 14 votos a favor; esto como mínimo y en un proceso regular.
Otro tanto debería ocurrir en Senadores.
Si ello ocurre la Boleta Única será ley y se aplicará tanto en la interna como en la general.

Si la Legislatura rechaza el veto

Puede la Legislatura resistir la propuesta e insistir con la redacción original. Entonces el Gobernador se ve obligado a priorizar la voluntad del legislador promulgando sin poder modificar.

Para ello ambas cámaras tienen que obtener el voto de los 2/3 de sus miembros presentes.
Para que en este caso ocurra, quienes estén a favor de que la ley salga tal como era el proyecto Javkin, deberían sentar en la Cámara de Diputados 26 legisladores y que no menos de 18 votasen por ratificar el proyecto.
Otro tanto debería ocurrir en Senadores.

A poner la carita

En ambos casos (para aceptar o rechazar el veto) la Constitución prevé expresamente el voto nominal (uno por uno y consignando su nombre).
No por voto secreto, global o por bloque como hacen permanentemente, y pese a las previsiones constitucionales y reglamentarias, incluso violando sus propias normas como ocurre con los acuerdos legislativos.

Qué pasa si no pasa nada. El mes de inactividad.

Pero también puede ocurrir que la Legislatura no haga nada al recibir las sugerencias.
La Constitución Provincial también prevé la hipótesis de que, recibido el veto, una o ambas Cámaras no hagan nada durante un mes.
Porque la Legislatura cambió de opinión o de mayorías. Porque las observaciones le hicieron advertir un error que hace imposible la continuidad del proyecto. Porque las observaciones son tan complejas que resulta preferible formular un nuevo proyecto.
En este supuesto, pasados 30 días, el proyecto cae, y ya no será ley. Ya no importa que una vez fue sancionado por el trabajo de ambas Cámaras. El proyecto muere y todo lo actuado es olvidado como que nunca ocurrió.
La actividad legislativa integra al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. No es cierto que sea injusto que un veto impida que el proyecto se convierta en ley. Es muy justo. Porque deben conciliar los poderes, en un republicano equilibrio de frenos y contrapesos, tanto quienes legislan como quienes ejecutan.
Claro que la Legislatura tiene preeminencia, pero sólo si consigue los

2/3. No por sólo callar.

No hay sanción ficta

Vale advertir que nunca puede haber sanción ficta. Nunca puede interpretarse que el silencio, ningún silencio de la Legislatura, puede ser interpretado como aprobación.

En este caso, el que calla, no otorga.

Y ello para cada una de las Cámaras. No puede interpretarse que si la Cámara de Origen acepta el veto ya resulta innecesario acudir a la revisora. No. Deben manifestarse ambas y en sentido coincidente, como veremos a continuación.

Una Cámara con una mayoría. Otra con otra.

Durante el mes de plazo, ambas Cámaras deberían pronunciarse en un mismo sentido.

Si la Cámara de origen se manifiesta por aceptar el veto, y la Cámara revisora con 2/3 rechaza el veto, se considera que no hubo acuerdo, y al completarse el mes el proyecto habrá fenecido.

Es indispensable siempre que las dos Cámaras coincidan. Ello porque la Constitución Provincial, al igual que la Nacional, le da una plusvalía a la Cámara de origen del proyecto.

Si ella rechaza el veto, la revisora puede también rechazarlo, o apostar a la caída del proyecto, pero no podrá ya aceptarlo.

Si Origen acepta el veto, la revisora podrá apostar a la caída, pero ya no rechazarlo.

Porque el artículo 59 pide expresamente que ‘ambas Cámaras’ se pronuncien en el mismo sentido.

Algunos constitucionalistas han sugerido la posibilidad de que al no coincidir la revisora con la de origen, devuelva el proyecto a la anterior. Pero ello no sería posible en el estricto esquema del 59 donde un veto que no encuentra coincidencias impide que el proyecto vuelva a tratarse en el año de sesiones.

Extraordinarias confusiones

El Poder Legislativo Provincial sesiona en período ordinario desde el 1º de mayo hasta el 30 de noviembre de cada año. Ese es lo que se

denomina ‘año de sesiones’.
Pero, si el Gobernador tiene temas urgentes que necesita que la Legislatura trate, puede ordenarles que trabajen unos días más hasta que los analicen. Esto se conoce como sesiones extraordinarias, o período extraordinario.
Este año, más precisamente el 06/12/2010, por decreto 2458/10, el gobernador habilitó período de sesiones extraordinarias para tratar 19 temas que en dicho decreto enviaba.
El mensaje 3846 del Gobernador Binner devolvió a la Legislatura el proyecto de Boleta Única con su veto parcial.
El mensaje 3845 del Ejecutivo informa a la Legislatura que por decreto 2539 ha resuelto ampliar el temario (no la duración) del período de sesiones extraordinarias, agregando el veto parcial al proyecto de Boleta Única y el veto total al de Corredores Inmobiliarios.
Y aquí nos encontramos nuevamente con dos problemas…
¿Puede ampliarse el objeto de un período extraordinario ya abierto?
El artículo 40 de la Constitución santafesina establece que el Gobernador a las Cámaras *“las puede convocar a sesiones extraordinarias cuando lo juzgue necesario y sólo para tratar los asuntos que determine”*,
Estamos frente a una disposición constitucional clara: hay un acto único de convocatoria que establece un listado finito de temas.
Precisamente por eso es que el Gobernador, conociendo qué asuntos no pudieron tratarse, les pide a los legisladores un último esfuerzo.
Esta vez lo hizo el 6 de diciembre, cuando ya sabía qué proyectos se habían sancionado y qué proyectos no.
Pero ahora, en un segundo acto, pretende ampliar el temario. Esto resulta inconstitucional. Las extraordinarias son sesiones de excepción. Nada justifica que un Ejecutivo pueda extenderlas *sine die*, ordinarizando lo extraordinario. Tiene una sola oportunidad, con la totalidad del conocimiento de lo que se hizo y lo que falta, para decidir el temario.
Esto hace a la independencia de ambos poderes, que funcionan

coordinada pero no dependientemente. Hace a la previsibilidad de los ciudadanos respecto de las modificaciones normativas. Hace a la debida organización del tiempo para tratar los asuntos verdaderamente urgentes.

Por eso, aunque muchas otras veces se haya hecho, debemos advertir que siempre estuvo mal: no se puede ampliar el temario de extraordinarias una vez abierto este período excepcional.

¿Se puede levantar un veto en extraordinarias? ¿Está corriendo el mes de inactividad? Binner tiene que ser ordinario

Ni lo uno ni lo otro.

El artículo 59 es clarísimo. Los vetos sólo pueden ser tratados en sesiones ordinarias. No puede incluirse un veto parcial en el temario de extraordinarias.

La idea de la Constituyente del 62 fue darle ciertas garantías al Ejecutivo para que su sugerencia sea tratada con la profundidad y tranquilidad que le garantiza el período ordinario de sesiones. Admitir que en extraordinarias pueda tratarse un veto es contraproducente para los intereses generales del Gobernador.

El 59 dispone, al hablar de la insistencia con dos tercios respecto del veto total: *"Si ambas Cámaras no insisten con dicha mayoría, el proyecto no puede repetirse en las sesiones del año."*

Es decir: el levantamiento se trata en las sesiones del año (interpretación *a contrario sensu*). Y la Constitución no deja espacio alguno aquí para entender que se pudiese tratar fuera de ese período.

Y luego con mayor claridad el constituyente aclaró: *"La Legislatura debe pronunciarse sobre el veto del Poder Ejecutivo dentro del término de un mes de comunicado, o, en su caso, de iniciado el período ordinario de sesiones"*

Es decir: si el veto es remitido durante el período ordinario, el mes corre inmediatamente. Pero si el veto es remitido durante el receso (o durante las extraordinarias) el mes empezará a correr recién cuando se inicie el período ordinario.

¿Es que cabe alguna duda legítima sobre el tema?

Esto debe quedar absolutamente aclarado porque, si la Legislatura se empeña en tratar el levantamiento de estos vetos toda su actuación es nula y cualquier ciudadano podrá requerir judicialmente que se tenga por no sancionada la ley que de allí surja.
Y esta situación nos llevará a un verdadero desquicio en pleno proceso electoral.

¿Qué podía hacer el Gobernador si respetaba la Constitución?

El mismo día en que el Senado sancionó el proyecto de SIBOLÚ, también dio su media sanción a un proyecto extendiendo la boleta única a las internas 2011.
Nadie duda de que incluir ese proyecto en extraordinarias era perfectamente válido.
Y al 6 de diciembre el Gobernador ya conocía su existencia.
Hubiera sido mucho más respetuoso de la Carta Magna provincial a la que tanto quiere modificar pero desconoce.
Y hubiera evitado la situación actual en que si se trata y se aprueba el veto parcial en extraordinarias lloverán impugnaciones al nuevo sistema electoral.
Pero, también aquí, juegan indudablemente los intereses de los políticos, que cada vez más demuestran que son una 'clase' totalmente diferenciada de sus propios electores.

Síntesis de números

Para que el Sistema de Boleta Única sea ley en la Provincia de Santa Fe, quienes están a su favor deben conseguir 26 diputados (más de la mitad) a favor en la sesión de navidad, o en la de año nuevo.
Eso si todos los diputados concurren.
Si por esas cosas de la vida algunos diputados faltan, serán necesarios menos a favor.
Luego, descontamos que el Senado tiene mayoría suficiente para avalarla, ya que lo hizo al aprobarla, y al votar el proyecto pidiendo su aplicación en las primarias.
Pero si en Diputados no alcanza aunque sea la mayoría simple, de nada servirán los votos del Senado.

Y si no cae

Si la Legislatura avala finalmente este mecanismo, empiezan otros caminos a recorrer.
En primer lugar, el Gobernador debe promulgar y publicar la ley. Luego, él mismo la reglamenta, establece los detalles necesarios para su implementación.
Y luego el Tribunal Electoral de la Provincia (con la dupla Avelino Lago – Rafael Gutiérrez) tiene que dictar su propia reglamentación, aclarando todos los aspectos propiamente electorales y concretos del Sistema.
Mientras tanto, los disconformes seguramente irán a la Justicia a plantear que el veto no podía levantarse en extraordinarias, o que el Sistema es impracticable.
Algunos juicios irán a través del Tribunal Electoral, y otros irán a la justicia común. Y finalmente la decisión final será de la Corte.
Mientras tanto, los ciudadanos viviremos en la incertidumbre, y el desconcierto propio de un nuevo y complejo sistema, mientras los candidatos seguirán haciendo sus campañas.

Basta de elegir las elecciones

Llegamos así a la conclusión, que es la misma que venimos sosteniendo hace años: no modifiquemos tan seguido los sistemas electorales, y especialmente no los modifiquemos tan cerca de las elecciones.
Hay Constituciones Provinciales, y Constituciones de otros países, que prohíben las reformas por plazos menores de cinco años, o con una antelación superior al año previo a los procesos electorales.
Nuestra Constitución no lo previó porque quizás el constituyente, como ahora los ciudadanos, confió en que los dirigentes sean sensatos y respetuosos.
Todos esperamos eso. Y los estamos mirando.

Otras notas sobre BOLETA ÚNICA:
1- SIBOLU
3- SOPLAN
4- VEDADAS

5- LUZ