

Interacción entre la justicia electoral y los partidos políticos en los procesos electorales

por Alberto Ricardo Dalla Via

Presidente de la Cámara Nacional Electoral

Profesor Titular de Derecho Constitucional (UBA)

Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional

Académico de Número de la Academia Nacional de Cs. Morales y Políticas

Abstract

Al considerar la interacción entre los partidos políticos y la máxima autoridad electoral argentina -Cámara Nacional Electoral- debe tenerse presente que ésta forma parte del Poder Judicial de la Nación, por lo que no está compuesta por representantes partidarios, sino por jueces de cámara designados de conformidad con el proceso constitucional previsto para el nombramiento de todos los magistrados federales. Esto marca diferencias con el tipo de interacción que mantienen los órganos electorales que sí están integrados por miembros de los partidos.

Las agrupaciones partidarias tienen acceso a cada una de las fases de los procesos electorales -que pueden controlar de diversas maneras- por mandato legal, pero también en virtud de resoluciones de la Cámara, que fue ampliando las atribuciones legalmente previstas para dichas organizaciones. En particular, se destaca la creación de un "Consejo Consultivo de Partidos Políticos", que constituye un espacio para la participación de los partidos en los procesos de toma de decisión sobre cuestiones de administración electoral. También se extendieron las facultades de aquéllos en lo que concierne al control del despliegue y repliegue del material electoral; y se reguló un acceso más activo en el control de las operaciones del escrutinio provisorio (conteo preliminar) a cargo del Ministerio del Interior. Además, dicho Tribunal ha adoptado una política de difusión de información electoral, recolectándose y produciéndose datos que se entregan a las organizaciones partidarias y que representan un insumo importante para evaluar el desarrollo de los procesos electorales y las posibles vías de mejoramiento.

I. Competencia de la Justicia Electoral Argentina

En la Argentina, la competencia en materia electoral y de partidos políticos, en el orden federal, corresponde a la justicia nacional electoral, formada por 24 jueces federales electorales (uno por cada distrito electoral) y un único tribunal de apelaciones con competencia en todo el territorio nacional, que conoce de las decisiones adoptadas por los magistrados de primera instancia. Se trata de la Cámara Nacional Electoral, compuesta por tres jueces de cámara, cuyos fallos son de seguimiento obligatorio (cf. artículo 6, Ley 19.108) para los magistrados de primera instancia y para las Juntas Electorales Nacionales, que son organismos transitorios, que se forman en tiempo de elecciones en cada distrito con magistrados judiciales¹.

El carácter plenario de los fallos busca no solo unificar la jurisprudencia en un tema que tiene un estricto nivel técnico, sino que además tiende a prevenir la inseguridad jurídica que podría ocasionar -en una materia muy sensible desde el punto de vista institucional- la eventual existencia de pronunciamientos contradictorios, tanto más cuando los plazos procesales electorales son muy breves y requieren de prontas y claras definiciones tendientes a preservar el objetivo político de la elección.

Al fuero electoral le corresponde lo que se refiere a la competencia jurisdiccional como la administrativa, aunque las tareas de infraestructura y logística de los procesos electorales las realiza con el apoyo del Ministerio del Interior. También interviene un comando general

¹ El Juez Federal Electoral, el presidente de la Cámara Federal de Apelaciones correspondiente al distrito y el presidente del Superior Tribunal de Provincia.

electoral, en custodia de las condiciones de seguridad pública, y el Servicio Oficial de Correos, que se encarga de la distribución del material electoral, entre sus principales tareas. La información que contienen los registros electorales es suministrada por el Registro Nacional de las Personas dependiente del Ministerio del Interior.

La Justicia Nacional Electoral tiene a su cargo todo lo relativo a la organización, dirección y control de los procesos electorales, entendidos como el conjunto de actos regulados jurídicamente y dirigidos a posibilitar la auténtica expresión de la voluntad política de la ciudadanía” (Fallos CNE 3473/05, 3533/05 Y 4075/08). Ello encuentra fundamento, como lo explicó la Cámara, en el hecho que “en términos constitucionales, los tribunales de justicia [...] pueden garantizar la primacía de la verdad jurídica objetiva que es, a su vez, condición de la genuinidad del sistema, controlando todo el proceso democrático de formación y expresión de la voluntad política del pueblo, que se inicia con la organización de los partidos políticos, prosigue con la selección interna de candidatos y culmina con la realización de comicios destinados a elegir autoridades nacionales” (Fallos CNE 3533/05, 3571/05 Y 4075/08).

Al ser el fuero electoral parte del Poder Judicial de la Nación, le corresponde el ejercicio del control de constitucionalidad difuso propio de nuestro sistema.

Durante muchos años se consideró en Argentina que la materia sobre elecciones y partidos políticos quedaba fuera del alcance del poder de revisión de los jueces, por entenderse que se trataba de “cuestiones políticas no justiciables”². Sin embargo, la jurisprudencia varió en ese tema

² La Corte Suprema de Justicia en Fallos 256:208 (1963) consideraba que “Tanto la organización del proceso electoral como el ejercicio de la función contencioso jurisdiccional propia de su desarrollo, son cuestiones ajenas a la competencia constitucional y legal de la Corte Suprema. [...] Es improcedente la intervención de

desde la creación de un fuero especializado dentro de la justicia federal, que ha tomado la materia como justiciable³. En definitiva, la función judicial no se ve afectada por la materia sobre la cual se juzgue y su intervención se requiere en función de la imparcialidad con la que se actúa, que se define por el método que siguen los jueces al resolver en el estricto apego al principio de la lógica de los antecedentes.

Las decisiones de la Cámara Nacional Electoral son revisables por la Corte Suprema de Justicia de la Nación únicamente por vía de recurso extraordinario cuando se encuentre comprometida directamente la interpretación de una norma constitucional. Aproximadamente son recurridas un 13 % de las sentencias pronunciadas por la Cámara Nacional Electoral y sólo un reducido número de casos han sido revocados por la Corte Suprema.

II. Sistema de partidos

A fin de considerar la interacción de los partidos políticos en el proceso electoral, es necesario tener presente el sistema de partidos argentino, de manera de conocer el contexto en el que se da esa relación institucional y comprender cómo se canaliza la participación de aquéllos en los comicios.

la Corte Suprema por vía de su jurisdicción extraordinaria, en cuestiones atinentes a decisiones y trámites contencioso electorales, ajenas, por principio, a la específica competencia judicial. [...]"

³ En ese sentido, puede citarse como ejemplo la causa "Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados", Fallos 324:3358 (2001), en donde el máximo tribunal ha sostenido que "Es inherente a las funciones de un tribunal judicial interpretar las normas que confieren las facultades privativas de los otros poderes para determinar su alcance, sin que tal tema constituya una cuestión política' inmune al ejercicio de la jurisdicción [...] Configura cuestión justiciable el conflicto generado por la negativa de la Cámara de Diputados de incorporar a quien fue proclamado legislador por las autoridades electorales pertinentes".

Los partidos políticos presentan dos ámbitos diferenciados en su naturaleza jurídica: uno es su carácter de asociación civil que hace a su existencia y el otro es la personería jurídico-política, que es otorgada por la Justicia Nacional Electoral, para intervenir en elecciones, presentar candidatos y obtener financiamiento público, de tal manera que la caducidad de la personería no implica la extinción de la personalidad jurídica.

El artículo 38 de la Constitución Nacional -incorporado con la reforma constitucional de 1994- los define como "instituciones fundamentales del sistema democrático". En igual sentido, la Corte Suprema de Justicia los ha calificado -aún antes de la reforma- como organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia y, por tanto, instrumentos de gobierno (Fallos 310:819 y 315:380, entre otros). La Cámara Nacional Electoral ha resaltado el papel que le cabe a los partidos políticos, expresando que constituyen uno de los vehículos más relevantes de la manifestación de la voluntad del cuerpo electoral y afirmando "que de la fortaleza del sistema de partidos depende, en buena medida, la propia fortaleza del sistema democrático" (Fallos CNE 3054/02, 3112/03, 3253/03, 3423/05 y 3743/06, entre otros).

De allí, entonces, recae sobre los partidos políticos "el deber de enriquecer con su acción el régimen representativo y fortalecer en el elector el espíritu crítico y la participación activa" (Fallos CNE 2984/01, 3054/02 y, entre otros). Es por ello, que el artículo 38 de la Constitución Nacional les impone, como contrapartida a la libertad que les reconoce para el ejercicio de sus actividades, el deber de respetar los principios que la Constitución contiene, en tanto son los responsables de llevar adelante tan importante misión para el Estado, por lo que resulta indispensable la

adecuación de su organización interna al sistema democrático. No puede obviarse además, que el art. 2° de la ley 23.298 les atribuye el monopolio para la postulación de candidatos a cargos electivos, facultad que conlleva la ineludible responsabilidad de respetar en su accionar interno los principios democráticos, aun para la selección de autoridades partidarias (Fallos CNE 3112/03).

Sin perjuicio, de las normas de orden público que deben observar las agrupaciones políticas, tanto en su conformación como en su desenvolvimiento -cuyo control esta reservado a la justicia federal con competencia electoral⁴- todo lo referente a la vida interna partidaria se rige por su respectivo estatuto partidario o carta orgánica, que conforma una verdadera Constitución dentro de la vida interna de cada partido. Determina cómo se eligen sus autoridades, establece las normas a las que sus miembros deben ajustar su actuación y regula, en general, todo su funcionamiento. La jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral ha elaborado como standard el principio de "regularidad funcional", según el cual es exigible la menor intromisión posible en la vida interna de los partidos, pues son sus órganos quienes resuelven sobre su funcionamiento, salvo graves o flagrantes violaciones a las leyes. Esto debe tenerse en cuenta al momento de considerar el modelo de interacción de la justicia con las agrupaciones partidarias.

Nuestro sistema de partidos, en el orden federal, cuenta con dos tipos de partidos políticos, con diferentes atribuciones.

Por un lado, se encuentran los partidos de distrito, que son los primeros en formarse ante el juez federal con competencia electoral en cada distrito y tienen la aptitud de postular candidatos para cargos

⁴ Número mínimo de adherentes, de afiliados, la adscripción a principios democráticos enunciados en una declaración de principios y en programas o bases de acción política, el control de financiamiento, etc.

legislativos nacionales por ese distrito. Por otra parte, existen partidos de orden nacional que se conforman con al menos cinco (5) partidos de distrito y pueden postular candidaturas a presidente y vicepresidente. También se prevé la posibilidad de concertar fusiones y confederaciones de partidos, tanto a nivel nacional como distrital; y la posibilidad de formar alianzas electorales, que sólo tienen por objeto llevar candidatos comunes a una elección determinada y concluyen terminada la elección.

En la actualidad⁵ tenemos 706 partidos que cuentan con personalidad jurídico-política reconocida a nivel federal, de los cuales 37 son nacionales y 669 de distrito.

En las últimas elecciones legislativas (28 de junio de 2009), para la renovación de 127 bancas de diputados nacionales y 24 de senadores nacionales, participaron 713 partidos políticos, de los cuales 414 lo hicieron conformando alianzas electorales y 175 individualmente.

III. Modelo de interacción entre la Justicia Nacional Electoral y los Partidos Políticos

En este contexto, debe señalarse que el esquema legal argentino que rige la organización y el control de los procesos electorales⁶ está basado en una participación muy activa de los partidos políticos⁷, cuya contribución en todas las fases de su desarrollo es vital.

⁵ AI 12-04-2010.

⁶ Código Electoral Nacional, Ley Orgánica de los Partidos Políticos y Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos.

⁷ Ello es así, en virtud de que en Argentina los partidos políticos tienen el monopolio de las candidaturas (cf. art. 2º, Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23.298). Antes de la reforma constitucional de 1994, la Cámara Nacional Electoral y la Corte Suprema en el precedente "Antonio Ríos" descartó la posibilidad de la admisión de candidaturas independientes señalando que los partidos cumplen una función de reducción de las distintas ideologías y ofertas electorales y que la participación de los ciudadanos no queda desvirtuada

Las agrupaciones partidarias que compiten en los comicios tienen acceso, a través de sus representantes y candidatos, a todos los actos relevantes del proceso. En primer término, tienen plenas facultades de control de la conformación del cuerpo electoral, a través de la revisión de los padrones, de los cuales se les hace entrega con la antelación suficiente para que puedan verificar los listados y, en su caso, formular los reclamos que consideren pertinentes (arts. 28, 32, 38 y 43, C.E.N.). Sin perjuicio de ello, la Cámara ha decidido publicar los padrones en Internet para facilitar la difusión y el control de su contenido. Tal decisión ha sido receptada por la reciente reforma electoral (arts. 26 y 30, C.E.N., modificados por Ley 26.571).

Luego, tras la etapa de oficialización de candidaturas, y dado nuestro singular sistema de boletas de votación -que son confeccionadas por las propias agrupaciones- las juntas electorales convocan a todos los partidos contendientes a una audiencia en la cual cada uno exhibe el modelo de boleta con el que pretende participar en los comicios. En esa oportunidad, las juntas controlan de oficio el cumplimiento de las condiciones de legalidad de esos instrumentos y los partidos ejercen un control recíproco de sus respectivos modelos (arts. 62 y 64, C.E.N.). Para ello, con anterioridad y en virtud de que las juntas no son organismos permanentes sino que se constituyen para cada elección general, la ley prevé que los jueces electorales remitan a las juntas las nominas de los partidos reconocidos y la de sus apoderados, con indicación de sus domicilios, para su participación en el proceso electoral (art. 55, C.E.N.).

por las posibilidades que todos tienen de afiliarse libremente y participar de la vida política partidaria y ser electos candidatos dentro de un partido. La reforma constitucional de 1994 cuando trató la incorporación del art. 38 no determinó que los mismos tuvieran el monopolio de las candidaturas sino que estableció que

En cuanto a la logística de preparación y despliegue del material electoral, si bien la legislación no establecía un control de los partidos políticos sobre esas actividades, la Cámara decidió -a fin de fortalecer la transparencia íntegra del proceso- que ellas debían poder ser observadas por las agrupaciones políticas, por lo que dispuso que las juntas electorales -encargadas de esas tareas- deben permitir el acceso de apoderados de las aquéllas. La ubicación de las mesas y la designación de sus autoridades también son comunicadas a los apoderados de los partidos políticos (art. 80, C.E.N.), para permitir su fiscalización.

Con relación al desarrollo del acto electoral, las agrupaciones tienen acceso a todas las operaciones, a través de fiscales que los representan en las mesas y en los establecimientos de votación (art. 56, CEN). En cada mesa se constituye un fiscal de cada partido, que controla el acto desde su apertura hasta la conclusión del escrutinio y que puede formalizar reclamos en cuanto a su desarrollo (arts. 57 a 59, C.E.N.). Los fiscales deben firmar, junto con el presidente, el acta de apertura de la mesa. Si se negaren o no estuvieran presentes el presidente de mesa deberá consignar tal situación (art. 83, CEN). También el presidente de mesa tiene la obligación de oír a los fiscales cuando verifica la identidad de los electores (art. 89, CEN) y aquéllos tienen la facultad de firmar los sobres junto con el presidente del comicio (art. 93, CEN). Asimismo, tanto el escrutinio de la mesa como la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos se realiza con la presencia de los fiscales (art. 101, CEN), quienes firman el certificado de escrutinio, y si no lo hicieran debe dejarse expresa constancia (art. 102, CEN).

tienen competencia para postular candidatos. Al respecto la Cámara tuvo oportunidad de expedirse en la causa "Padilla" donde ratificó lo afirmado en "Ríos".

En innumerables oportunidades, la Cámara Nacional Electoral resaltó “que es misión de los fiscales partidarios controlar y verificar, durante todo el transcurso del acto electoral, si las disposiciones legales que lo rigen se cumplen en su integridad y en caso de presunto incumplimiento efectuar la protesta correspondiente ante el presidente de mesa receptora de votos, dejando constancia de las anomalías que creyeren se hubieran cometido o se estén cometiendo, mientras se encuentran en ejercicio de sus funciones” (Fallos CNE 3283/03, 3285/03, 3615/05, entre otros).

Luego, las agrupaciones también pueden acompañar a los empleados de correo y a las fuerzas de seguridad en la transmisión de los resultados y del material electoral (art. 106, CEN).

En cuanto a los resultados, debemos recordar -ante todo- que en nuestro país los cómputos preliminares se desarrollan bajo la órbita de la Dirección Nacional Electoral, del Ministerio del Interior.

Todos conocemos los efectos que el escrutinio provisorio proyecta sobre la opinión pública y las dificultades que representaría la publicación de un resultado que no coincidiera, posteriormente, con el escrutinio definitivo. Por esto, la Cámara ha adoptado varias decisiones dirigidas a garantizar el acceso de los partidos políticos a todos los procesos vinculados con el procesamiento, la carga y el cómputo de los votos emitidos, con el fin de hacer efectivo el control del comicio por parte de los partidos políticos (art. 108, 2° párr., CEN).

Por una parte, antes de cada elección, el Tribunal instó al Ministerio del Interior a presentar ante la Cámara el software a utilizarse (vgr. Ac. 35/03 CNE), a fin de que las agrupaciones pudieran controlarlo. Luego, reglamentó un procedimiento para que dicho control -determinado en el art. 108 del Código Electoral Nacional- fuera más eficiente, estableciendo que el software debe ser presentado con sus programas fuente y

disponiendo los plazos en los que los reclamos pueden ser realizados (Ac. 96/06 CNE).

Asimismo, la Cámara decidió que las autoridades responsables de los cómputos -la DINE para el provisorio y las Juntas Electorales para el definitivo- debían poner a disposición de las agrupaciones un equipo informático que les permita efectuar un seguimiento, en tiempo real, de las operaciones atinentes a esos procesos (Ac. cit.).

Iguals medidas a las establecidas para el escrutinio provisorio fueron dispuestas por el Tribunal para el definitivo, respecto del cual las agrupaciones políticas también tienen el derecho de asistir y analizar la documentación (art. 108, 1° párr., CEN).

Como se observa, la justicia electoral interactúa con los partidos políticos tanto en funciones de control, como respecto de la propia organización de los procesos electorales.

Ahora bien, como también puede advertirse de lo que se dijo, la política de la Cámara Nacional Electoral no ha sido restrictiva en cuanto al acceso de los partidos a las etapas de los procesos electorales sino, por el contrario, ha ido ampliando las atribuciones que legalmente les fueron reconocidas a aquéllos.

Bajo esta premisa, y para conocer las inquietudes, opiniones y perspectivas de las agrupaciones partidarias, el Tribunal ha creado un "Consejo Consultivo de Partidos Políticos", integrado por los partidos nacionales, semejante al que existe en otros países (Panamá, Costa Rica, Honduras y Nicaragua), como un modo de generar un ámbito en el que aquéllos tengan la posibilidad de desempeñar un rol activo, aportando información, propuestas u opiniones respecto de asuntos relativos a la materia administrativa-electoral (Ac. 86/07 CNE).

Al adoptar esa medida, el Tribunal tuvo en cuenta la conveniencia de que en los procesos de toma de decisiones de esa naturaleza se facilite un amplio debate en el cual -como garantía esencial del sistema republicano y democrático- puedan expresarse y ser oídos aquellos que cuentan con una reconocida competencia o versación sobre la cuestión de que se trate.

Conforme al esquema de funcionamiento del Consejo de Partidos, las opiniones y propuestas de las agrupaciones políticas son debatidas en "Audiencias Consultivas", que son convocadas con una previa fijación de los puntos respecto de los cuales habrá de requerirse opinión a los partidos.

Los temas a tratar son comunicados con antelación suficiente a la realización de la audiencia consultiva, juntamente con los documentos de trabajo que se hayan preparado, tanto por el Tribunal como por los partidos políticos que hubieran tenido la iniciativa de hacerlo.

A las audiencias concurren los presidentes o los apoderados de los partidos que conforman el Consejo, pero los organismos partidarios competentes pueden designar otro representante a tal fin.

Los partidos que tienen interés en proponer un tema deben presentarlo a una de las Secretarías del Tribunal -de Actuación Electoral- la cual lo pone en conocimiento de las demás agrupaciones integrantes del Consejo y, en su caso, convoca a la correspondiente audiencia.

Para el caso de que la Cámara tuviera prevista la realización de una reunión para considerar un tema en particular, las agrupaciones interesadas en el tratamiento de alguna otra cuestión deben solicitar su inclusión en el temario. En tal hipótesis, y determinada por Secretaría la procedencia del tema sugerido, esto es puesto en conocimiento de los demás partidos políticos.

Debe señalarse que las propuestas formuladas por los partidos en las audiencias consultivas y las opiniones que allí se viertan no son vinculantes para la Cámara Nacional Electoral.

Como consecuencia de inquietudes expresadas en las reuniones del "Consejo Consultivo", el Tribunal ha dictado una serie de medidas tendientes a fortalecer la pureza de los procesos electorales. A modo ilustrativo, requirió al Ministerio del Interior "que en oportunidad de difundirse por los medios de comunicación los resultados provisionales se prevea la transmisión de una explicación clara sobre la naturaleza de ese conteo, la metodología mediante la cual se obtienen los resultados, sus diferencia con el escrutinio definitivo y la relevancia jurídica de este último" (Acord. CNE N° 113/07).

Por su parte, en las últimas elecciones varios partidos políticos se presentaron ante el Tribunal solicitando la concurrencia de una misión de observación internacional. La Cámara dio curso a la solicitud formulada, resaltando el valor de ese tipo de participación internacional (Acord. CNE N° 18/09).

Otro rasgo importante para destacar del modelo de interacción del Tribunal con los partidos políticos es la política de difusión de información para contribuir al mejoramiento continuo de los procesos electorales.

En primer lugar, hemos adoptado por práctica, tras la celebración de los comicios, llevar adelante seminarios de evaluación del proceso electoral, en los que los partidos, sus dirigentes, candidatos y expertos en cuestiones político-electorales expresan su visión sobre el desarrollo del proceso y ofrecen sus opiniones para el fortalecimiento del sistema. Las conclusiones de estos seminarios son publicadas y difundidas y

puede decirse que constituyen un valioso instrumento técnico para la reflexión y propuesta de mejoras.

En afín orden de ideas, la Cámara ha creado una "Unidad de Recopilación y Producción de datos" para producir información relevante para los partidos políticos, legisladores y otros actores involucrados con el diseño del régimen electoral y de partidos. En estos trabajos se presentan datos basados en los registros que lleva la Cámara y que sirven a las agrupaciones partidarias para evaluar su situación en torno de diferentes núcleos temáticos (vgr. niveles de representatividad, caudal electoral, modalidades de participación electoral, etc).

Este tipo de interacción, basado en la producción y difusión de información sobre el sistema de partidos y sobre cada una de las agrupaciones políticas, también se ha venido fortaleciendo con el uso de Internet, publicándose en la web del Tribunal los datos esenciales que hacen a su identificación y al desarrollo de sus actividades.

Finalmente, la interacción se constituye también con actividades de planificación y formación.

En materia de financiamiento partidario, por ejemplo, el Tribunal ha establecido un plan de cuentas que deben respetar los partidos en sus informes de financiamiento de campaña y les entregó el software para la confección y publicación en Internet de los reportes (Ac. 95/05 CNE). Luego, organizó una serie de seminarios sobre este tema, que se dieron en todo el territorio nacional, dirigidos a los apoderados partidarios y a sus responsables de cuentas. En cuanto al control del acto electoral, la Cámara ha diseñado y difundido un manual de capacitación para fiscales partidarios, que concentra las principales tareas que deben llevar adelante para ejercer eficientemente su rol.

IV. Desafíos del modelo de interacción

Lo expuesto en el acápite anterior, resalta el rol protagónico que cumplen los partidos políticos en los procesos electorales y que la justicia electoral canaliza esa participación a través de la adopción de determinadas medidas y el fomento de canales de comunicación, tendientes a fortalecer la calidad y transparencia de los procesos.

Es así como ante una serie de contratiempos⁸ denunciados por muchos partidos políticos en los comicios presidenciales del año 2007 -que si bien no pusieron en duda la legitimidad de tales elecciones, exigían la adopción de medidas tendientes a optimizar las distintas etapas que conforman el proceso electoral-, la Cámara Nacional Electoral adoptó diversas decisiones a fin de evitar la reiteración de tales inconvenientes y requiriendo la colaboración de los partidos políticos para el correcto desarrollo del proceso electoral (Acord. CNE N° 77/09).

Entre tales medidas, se creó el "Registro Público de Postulantes a Autoridades de mesa" (Acord. CNE N° 129/08 y 49/09), en el que solamente por Internet se han inscripto 15.000 electores; el "Manual de capacitación" para las autoridades de mesa y el programa de capacitación por Internet, que permite registrar a las personas que realizan el curso, controlar que lean todo su contenido, evaluarlos y responder a las dudas que se presenten, así como también se confeccionó una guía de instrucciones para acompañar las notificaciones de designación de autoridades de mesa (Acord. CNE N° 107/06 y 22/07).

Asimismo, se recomendó a las juntas electorales la designación de "delegados" en los locales de votación, con el fin de asistir en la

constitución puntual de las mesas y cooperar con los electores y las autoridades de mesa en todo aquello que resulte necesario, como así también colaborar con las agrupaciones políticas, en su responsabilidad, de reponer los faltantes de boletas (Acord. CNE N° 57/09). También se propuso a los juzgados federales con competencia electoral reducir el número de sufragantes por mesa, de manera de aumentar el tiempo promedio que tiene cada elector para elegir su preferencia política ante la diversidad de boletas.

La reciente ley de reforma electoral, N° 26.571, presenta nuevos desafíos al modelo de interacción entre la justicia electoral y los partidos políticos.

En este sentido, puede señalarse la adopción del sistema de “Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias”, que otorga a las agrupaciones políticas la facultad de oficializar las listas de precandidatos (art. 27, Ley 26.571), con apelación ante los juzgados con competencia electoral (art. 28, Ley 26.571), controlar los avales requeridos para presentar las precandidaturas (art. 21, Ley 26.571) y oficializar las boletas de sufragio (art. 38, Ley 26.571), que luego someterán a la aprobación formal de los juzgados con competencia electoral (art. cit.). Además, establece que en el caso de las categorías de senadores y diputados nacionales serán las juntas electorales partidarias de cada agrupación política las que proclamen a los candidatos conforme el escrutinio definitivo realizado por los juzgado federales con competencia electoral. A su vez, en el caso de la elección de diputados nacionales integrará la lista definitiva conforme el sistema de distribución de cargos establecidos en sus respectivas cartas orgánicas (art. 44, Ley 26.571).

⁸ Demora en la constitución de las mesas receptoras de votos, la gran diversidad de boletas, la falta de las mismas en los locales de votación, la carencia de fiscales de muchas agrupaciones

Es de esperar que a la luz de estas innovaciones la Cámara Nacional Electoral tenga que fortalecer la interacción con los actores partidarios a fin de garantizar el control adecuado de dicho proceso electoral.

Para los comicios pasados, la Cámara dispuso la publicación en Internet de las listas de candidatos presentadas para su oficialización con objeto de permitir el conocimiento y eventual cuestionamiento de la ciudadanía (Acord. CNE N° 32/09), abriendo de esta manera la legitimación judicial para impugnar a los candidatos en el proceso de oficialización de candidaturas (cf. causa "Barcesat").

La ley de elecciones primarias no contempla -de modo expreso- un control ciudadano respecto de las aptitudes de los precandidatos.

Para concluir este punto, la reciente reforma electoral no previó el "Consejo Consultivo de Partidos Políticos", pero creó en el ámbito político de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior un "Consejo de Seguimiento de las elecciones primarias y generales", integrado por los apoderados de los partidos nacionales y los de los partidos de distrito que no integren una agrupación nacional, cuya constitución no es permanente sino que se forma para cada comicio, desde los 10 días de convocadas las elecciones primarias hasta la proclamación de los candidatos electos. La Dirección Nacional Electoral deberá informar en forma periódica o cuando el consejo lo solicite la marcha de los procedimientos relacionados con la financiación de las campañas políticas, asignación de espacios en medios de comunicación, modalidades y difusión del recuento provisional de resultados, de ambas elecciones (art. 104, Ley 26.571).

V. Exhortación a los partidos políticos

En este último tiempo, la Cámara como garante de los procesos electorales, consideró imprescindible en sus pronunciamientos dirigirse a la clase política y a los poderes públicos a fin de evitar la reiteración de conductas o situaciones que afecten nuestro sistema democrático.

A modo ilustrativo, señaló -en un caso de transfuguismo político- "su preocupación por la reiteración de comportamientos públicos que [...] impactan negativamente en el ánimo de la ciudadanía y debilitan progresivamente la confianza en el sistema republicano y representativo que establece el artículo 1º de la Constitución Nacional" (Fallo CNE 3738/2006).

Por su parte, también ha dicho que "las consecuencias de contar con un sistema partidario atomizado se proyectaron precisamente en los [...] comicios nacionales del 28 de octubre de 2007. En efecto, la multiplicidad de candidatos propuestos y la inmensurable cantidad de boletas oficializadas generaron una serie de contratiempos que, aun cuando no pusieron en duda la legitimidad de tales elecciones, deben inexorablemente conllevar un debate sobre los medios instrumentales que el régimen jurídico establece para canalizar la oferta electoral y ejercer el derecho de sufragio.

En particular, declaró su convencimiento acerca de la necesidad de que se estudien posibles adecuaciones normativas que fortalezcan la calidad y la transparencia de los procesos electorales y eviten la reiteración de situaciones como las antes referidas (Fallo CNE 4072/2008).

Respecto del adelantamiento de las últimas elecciones legislativas, se señaló que “no puede dejar de advertirse que el adelantamiento de las elecciones para el día 28 de junio del corriente año (cf. Ley 26.495) obstó a que los candidatos propuestos para ocupar cargos electivos por las agrupaciones políticas provengan del proceso electoral interno exigido por el artículo 38 de la Constitución Nacional por la exigüidad de los plazos electorales, en flagrante detrimento a la participación política que impera en nuestro sistema de gobierno representativo” (Fallo CNE 4171/2009).

Recientemente, esta Cámara tuvo oportunidad de expedirse sobre una cuestión que generó un amplio debate público nacional, con repercusión, incluso, en otros países.

El caso se originó en razón de que distintos actores políticos que ocupaban cargos ejecutivos -como ser gobernadores de provincia, intendentes, ministros, entre otros- se presentaban en las elecciones legislativas encabezando las listas para prestigiarlas con su nombre pero no para asumir tales cargos en caso de resultar electos. Tales comportamientos dieron origen al término de “candidaturas testimoniales”, utilizado aun por los propios actores.

Ante tan delicada cuestión, la Cámara se pronunció -en la causa *“Novello, Rafael Victor –apoderado de la Unión Cívica Radical y otros s/impugnan candidatura a diputado nacional”-* sobre la constitucionalidad de dichas candidaturas, señalando que “si se configurase [el] supuesto de lo que [...] se ha dado en llamar ‘candidatura testimonial’ [...] habría candidatos que no pretenden ser representantes y por lo tanto no podrían ser oficializados por defraudar al elector” (Fallo CNE 4168/2009).

El voto de la mayoría consideró que los candidatos impugnados aceptaron las candidaturas, “circunstancia que traduce inicialmente su pretensión de asumir los respectivos mandatos representativos” (considerando 19, voto de los Dres. Corcuera y Munné); y que “no corresponde a los tribunales juzgar las acciones futuras, sino que [...] es necesario esclarecer exclusivamente el sentido de la manifestación de la voluntad; es decir, de aquella que el régimen jurídico ha definido como relevante. Lo contrario conduciría en última instancia a la exorbitante e irrazonable pretensión de requerir diariamente –o incluso en lapsos aun más breves- una ratificación de aquella expresión” (considerando cit., voto cit.).

Mi voto en minoría destacó que las candidaturas “testimoniales”, “eventuales” o “condicionales” son manifiestamente inadmisibles ya que “quiebran” el sistema representativo instituido en la Constitución Nacional (arts. 1º, 22 y 33 C.N.) debido a que se proponen como candidatos pero no como representantes del pueblo (considerando 14, voto del Dr. Dalla Via).

Recalqué que la oferta electoral presupone un compromiso de carácter político por parte de quien la ejerce y si bien el vínculo jurídico-político de la representación se perfecciona con el sufragio, no pueden desconocerse las consecuencias que de la misma derivan en cuanto a los derechos y expectativas de los ciudadanos. Si resulta reprochable el no cumplimiento de una oferta electoral expresada en una plataforma, tanto más reprochable resulta la postulación a una candidatura que no se está dispuesto a asumir; y ese compromiso forma parte de los procesos políticos cuya legitimidad el fuero electoral está llamado a proteger y preservar (considerando 10, voto cit.).

En consecuencia, la circunstancia de que [tales] conductas o comportamientos [...] no se encuentren expresamente prohibidos en el

Código Electoral Nacional o en alguna otra ley, no autoriza a concluir que las mismas estén permitidas, toda vez que la prohibición surge la propia Constitución y de los principios vitales que ella establece respecto del régimen de gobierno representativo que el pueblo ha establecido al sancionarla (considerando 11, voto cit.).

En ese sentido, manifesté que el estricto cumplimiento de las normas constitucionales, así como el conocimiento de las reglas de juego que rigen el proceso electoral es una obligación por parte de todos los que participan en elecciones democráticas. En nuestro país sucede de manera recurrente que cuando se adopta alguna práctica de modo excepcional, la misma tiende a acrecentarse y repetirse en distintas oportunidades [...]. Las candidaturas testimoniales son una nueva versión de tales prácticas que este Tribunal no admite ni tolera por resultar contrarias a la Constitución Nacional (considerando 18, voto cit.).

Finalmente no hay que olvidar que es misión fundamental de la Justicia Nacional Electoral velar por el estricto cumplimiento de lo que se ha dado en llamar el “debido proceso electoral”, como una garantía innominada de la representación política o de los derechos que sirven de fundamento jurídico de la democracia representativa (considerando 19, voto cit.).
