

Capítulo decimoquinto	
LA REFORMA JUDICIAL ELECTORAL EN ARGENTINA	227
I. El fuero electoral	229
II. La Junta Electoral Nacional de la capital federal	230
III. Creación del cargo de fiscal ante la Cámara Nacional Electoral .	231
IV. Reformas procesales	236
V. Los registros electorales	237

CAPÍTULO DECIMOQUINTO

LA REFORMA JUDICIAL ELECTORAL EN ARGENTINA

El análisis sobre las reformas que sería menester considerar en el fuero electoral debe partir de algunas premisas previas y necesarias. La primera de ellas es que las propuestas que aquí se incluyen lo son a título personal del autor y que en modo alguno comprometen a las instituciones a las que pertenezco ni a las personas que me acompañan o secundan en mi labor. La segunda y no menos importante es la de tener en cuenta la especial naturaleza del fuero electoral en razón de la naturaleza política de la materia sobre la que le toca actuar.

Ese contenido político es el que ha requerido de la creación de un fuero especializado en el ámbito del Poder Judicial de la Nación para dirimir los conflictos que se generen en la lucha por el poder a través de su competencia tanto en materia electoral como en lo referente al control de los partidos políticos.

Durante muchos años la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que las cuestiones electorales quedaban comprendidas en las llamadas “cuestiones políticas no justiciables” pero con el tiempo ha ido variando esa posición al punto que las cuestiones electorales de gran relevancia y gravedad institucional suelen ser recurridas ante la corte. Aproximadamente un 13% de las sentencias de la Cámara Nacional Electoral han ido a la Corte Suprema por recurso extraordinario.

El profesor Bidart Campos ha señalado que a partir de la organización del fuero electoral, en el año 1962, ha perdido virtualidad aquélla consideración de la materia electoral y de partidos políticos como no justiciable, ya que en la actualidad tales materias son pasibles de revisión ante jueces especializados en la materia.

Tales consideraciones no obstan a que la materia electoral haya desarrollado criterios propios en orden a su especial naturaleza, cuál es la preservación de la llamada “legitimidad de origen” y el principio de la soberanía popular. En tal sentido, el carácter marcadamente técnico de la mate-

ria electoral se manifiesta en aplicaciones como el denominado principio de unidad del acto electoral, el llamado principio de regularidad funcional, el acortamiento de los plazos procesales en tiempos de elección, una amplia consideración de cuestiones abstractas por imperio de la celeridad de los plazos, así como el principio que manda a respetar las decisiones orgánicas de los partidos.

El perfil judicial de la materia electoral es el que se ha ido desarrollando en la República Argentina con el correr de los años y se diferencia del perfil político más acentuado que mantiene en otros países de América. De tal modo que en otras naciones predominan los tribunales electorales con rango político institucional, en muchos casos, creados por las propias Constituciones, de manera que la jerarquía del Tribunal Electoral resulta equivalente a la de los otros poderes del Estado, incluyendo a las Cortes Supremas o Superiores Tribunales de Justicia

En otros países existen también organismos electorales que se ocupan de lo referente a la administración electoral (padrones, registros, etcétera) Así como también de la logística o infraestructura de apoyo a la elección, incluyendo la informatización para la realización del escrutinio provisorio. En el caso de la República Argentina, la administración electoral también está en cabeza de la justicia Federal con competencia electoral, aunque parte de las tareas de infraestructura y logística de los procesos electorales las realiza el Ministerio del Interior, así como también interviene el Comando General Electoral y el Servicio Oficial de Correos.

Creemos que un proyecto de reforma de la justicia Federal con competencia electoral debe propender a su fortalecimiento institucional en el ámbito de su cometido específico, este es, el de ser el garante de los procesos democráticos destinados a asegurar la legitimidad de origen de los gobernantes. A tal fin debe revisarse lo atinente a la dotación de infraestructura que evite la dependencia de los poderes políticos —en especial del Poder Ejecutivo— en materia de recursos.

Las reformas en materia electoral en buena medida encuentran puntos de contacto con las reformas en materia política. Muchas veces se han realizado propuestas de reforma política en Argentina que tienen origen en variadas iniciativas. No obstante, casi todas ellas apuntan a aspectos generales (vg. sistemas electorales) pero pocas veces atienden a cuestiones concretas, de contenido eminentemente práctico que hacen al funcionamiento arquitectónico del sistema.

Un posible antídoto para ese problema —aunque no el remedio— sería que la Cámara Nacional Electoral fuera consultada sobre los proyectos atinentes a temas electorales y partidos políticos, como ocurre de manera obligatoria en el caso de otros tribunales electorales (vg. Costa Rica).

No sería necesario que esa consulta fuera vinculante, porque requeriría de una reforma constitucional, pero bien podría ser saludable instituirlo como una práctica a fin de valerse de la experiencia y evitar situaciones sorpresivas y asistemáticas que no pocas veces se presentan cuando la legislación se produce de manera desordenada.

I. EL FUERO ELECTORAL

La creación de la Cámara Nacional Electoral como tribunal de apelaciones único en todo el país se remonta a 1962, en su composición original estaba compuesta por cinco jueces y un Procurador General Electoral. Fue disuelta por el gobierno de facto en 1966 (que también disolvió los partidos políticos). En 1971 se volvió a instaurar por la Ley de Facto 19.108, posteriormente modificada por la Ley 19.277 que establece la actual Cámara Nacional Electoral compuesta por tres magistrados.

Con anterioridad, ya en 1911 se habían creado las dos primeras secretarías electorales, dependiendo de los Juzgados Federales de la Capital Federal y de La Plata, en tanto que en los demás distritos tales funciones eran ejercidas por uno de los secretarios judiciales, hasta que mediante la sanción de la Ley 11.387 de 1926 se creó una Secretaría Electoral en cada distrito.

Entre las características particulares de este fuero especializado se encuentra la de que en primera instancia no existen los jueces propiamente electorales, sino que conforme al artículo 42 del Código Electoral Nacional, hasta tanto sean designados jueces exclusivamente electorales, tales funciones deben ser desempeñadas por los jueces federales a cuyo cargo se encuentran las Secretarías Electorales, que en general son los Juzgados Federales más antiguos de cada una de las provincias.

Mucho se debate acerca de la conveniencia o inconveniencia de crear los llamados “juzgados electorales” con competencia especializada. Sobre el particular, soy de la opinión que esa función especializada la cumple cada una de las Secretarías Electorales que actúan en el ámbito de los juzgados federales. Por su parte, la mayoría de los jueces federales acumula amplia experiencia en materia electoral que ha permitido el normal

desarrollo de los procesos electorales en nuestro país. Las funciones y atribuciones de los jueces federales son especialmente relevantes a la hora de organizar los comicios, tarea que realizan integrando las respectivas Juntas Electorales Nacionales, donde la experiencia y jerarquía institucional del Juez Federal en cada distrito resulta relevante para llevar adelante las elecciones.

II. LA JUNTA ELECTORAL NACIONAL DE LA CAPITAL FEDERAL

Las Juntas Electorales Nacionales que se conforman en cada distrito al tiempo de elecciones, son organismos de naturaleza administrativa que cumplen con una carga pública electoral y entre cuyas atribuciones se encuentra la de aprobar las boletas de sufragio, designar las autoridades de mesa, decidir sobre impugnaciones, votos recurridos y protestas, resolver las causas que fundan la validez o nulidad de la elección, realizar el escrutinio definitivo de su distrito y proclamar a quienes resulten electos, entregándoles los respectivos diplomas, etcétera.

Las resoluciones de las Juntas Electorales Nacionales son apelables ante la Cámara Nacional Electoral. Se integran con el Juez Federal con competencia electoral de cada distrito, formando también parte de ellas el presidente de la Cámara Federal, excepto en las provincias que no tienen Cámara Federal (por ejemplo: La Rioja, Jujuy, Santa Cruz y La Pampa) en las que las integra también el procurador fiscal Federal, y el presidente del Superior Tribunal de Justicia de cada provincia.

En la capital Federal, la Junta Electoral Nacional la conforman, junto con el Juez Electoral, los presidentes de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal y de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil.

Al ser el Código Electoral Nacional, anterior en su sanción a la Reforma Constitucional de 1994, en cuyo artículo 129 se estableció la autonomía de la ciudad de Buenos Aires como nuevo sujeto de derecho público y anterior a la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resulta ser que en la integración de la Junta Electoral Nacional de ese distrito no se encuentra representado, en la actualidad, el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tal circunstancia, además de resultar un déficit institucional, es una desigualdad de tratamiento para la autonomía de la ciudad de Buenos Aires,

con respecto a las autonomías provinciales. Así por ejemplo, en el caso de simultaneidad de elecciones, cuando es competente la Junta Electoral Nacional resulta ser que el Tribunal Superior de la ciudad de Buenos Aires no tiene intervención en el proceso electoral.

Tal situación, requiere de una modificación legislativa del Código Electoral Nacional, que deberá reunir la mayoría especial establecida en el artículo 71 de la Constitución Nacional, por tratarse de materia electoral.

III. CREACIÓN DEL CARGO DE FISCAL ANTE LA CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

Esta parte de la comunicación está destinada a enfatizar la necesidad de crear el cargo de Procurador General ante la Cámara Nacional Electoral conforme fuera propuesto en el mensaje que el Poder Ejecutivo de la Nación elevó a consideración del Honorable Congreso de la Nación en el marco de propuestas que se ha dado en denominar “reforma política”.

Mediante los Decretos 7163/62 y 3.163/62 de creación de la Justicia Nacional Electoral se previó específicamente el cargo en cuestión en el artículo 12 del primero de los mencionados y en el artículo 28 del segundo que modificó al anterior. En consecuencia con las normas precitadas, el presidente Guido dictó el Decreto 8.818 designando a los entonces cinco jueces de la Cámara Nacional Electoral y al doctor Héctor Rodolfo Orlandi como presidente de la misma. Como Procurador General Electoral fue designado el doctor Ernesto González Bonorino. Producido el golpe de Estado de 1966 encabezado por el general Onganía, la Ley 17.014 suprimió la Cámara Nacional Electoral.

La Ley 19.108 sancionada y promulgada el 1o. de octubre, creó la “Sala Electoral” dentro de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal y Contencioso Administrativo de la capital Federal, con competencia en todo el territorio de la nación, actuando como procurador ante la Sala Electoral el mismo procurador ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo.

Esa Ley fue modificada por la Ley 19.277 que creó la Cámara Nacional Electoral con asiento en la capital Federal como cabeza de un fuero independiente y manteniendo el número de tres miembros que tiene actualmente. El Fuero Electoral se completa con el Juez Federal de Primera Instancia de cada uno de los distritos electorales en que se divide el país

y que coinciden con las jurisdicciones de la capital Federal y de cada una de las provincias. En aquéllas capitales de provincia en que exista más de un Juzgado Federal, la Secretaría Electoral dependerá del Juzgado Federal más antiguo en cuanto a su orden de creación. En cada uno de los Distritos Electorales, actuará como procurador fiscal electoral el fiscal actuante ante la Justicia Federal.

La ley prevé la futura creación de juzgados electorales especializados, ejerciendo la jurisdicción y hasta que ello ocurra, los Juzgados Federales asistidos por una Secretaría Electoral especializada en la materia, la que a su vez tiene a su cargo el registro de electores y de afiliados a los partidos políticos del distrito. La experiencia indica no parece hacer necesaria, por el momento, la creación de juzgados especializados porque el ejercicio de las funciones electorales por los Juzgados Federales ha sido eficiente desde la recuperación democrática, tanto desde los aspectos estrictamente judiciales como en lo referente a la organización de las elecciones nacionales integrando las respectivas juntas electorales.

El Ministerio Público en materia electoral tiene a su cargo la representación del interés y del orden público que le confieren los artículos 57 de la Ley 23.298 y 7o. y 12 *in fine* de la Ley 19.108 con respecto a la actuación de las agrupaciones que estén reconocidas por el Estado o bien que pretendan su reconocimiento según los cuales debe expedirse por vía de dictamen en todos los procesos que involucren a partidos políticos, no siendo su opinión vinculante para el juez.

El carácter de la actuación del fiscal electoral depende del tipo de proceso que se trate. Si se trata del reconocimiento de personería de un partido político, no es parte al tratarse de un proceso voluntario asumiendo en ese caso una función de vigilancia. La jurisprudencia de la Cámara ha señalado en tal sentido:

...El proceso de reconocimiento de la personalidad jurídico-política es de naturaleza voluntaria. Es originado por el propio interés de un grupo de ciudadanos asociados políticamente (artículo 1o. de la Ley 23. 298) que pretende acceder a la categoría legal de partido político (artículo 3o. de la ley citada). En este proceso no existe contraparte, ya que el Ministerio Público asume una función fiscalizadora, sin revestir el carácter de parte... (Fallos CNE núm. 199/73, 973/90 y 898/60).

En cambio, cuando se trata de procedimientos contenciosos, el Ministerio Público Electoral asume la calidad de parte que le confiere el artículo 57 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

...En cuanto al Ministerio Público, como acertadamente se puntualiza en el dictamen de fs. 360, no sólo asume una función fiscalizadora sino que reviste el carácter de parte, en tanto la ley le confiere legitimación para actuar en representación del interés y orden público (artículo 57) por lo que el cuestionamiento acerca de su intervención en casos como el subjúdice carece de todo sustento (Fallos CNE: 1001/91).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado:

...La actuación del Fiscal Electoral con fundamento en el artículo 13 párrafo 2o. de la Ley 19.108 se limita al ámbito de la habilitación legal, es decir, a las acciones que nacen por incumplimientos o violaciones a disposiciones de la carta orgánica de los partidos políticos —artículo 57 párrafo 1o., *in fine*, Ley 23.298— y no cabe extenderla al supuesto que versa sobre un eventual incumplimiento del artículo 60 del Código Electoral Nacional (según redacción dada por la Ley 24.012) (CASJN Fallos M 290, 12-05-995).

En su oportunidad, el Poder Ejecutivo Nacional elevó al Honorable Congreso de la Nación el mensaje 972/2000 conteniendo el proyecto de ley sobre organización del Ministerio Público Federal en lo Electoral creando un “equipo de fiscales para la transparencia pública” (artículo 2o.).

El equipo estaría compuesto por el fiscal general y el fiscal general adjunto ante la Cámara Nacional Electoral, quienes serían secundados por dos fiscales móviles dependientes del Procurador General de la Nación que actuarían en primera instancia, en materia de competencia electoral en todo el territorio de la nación.

La Comisión de Asuntos Constitucionales del H. Senado de la Nación, en noviembre de 2000 emitió dictamen unánime y presentó al cuerpo el proyecto de ley por el cual se creaba el cargo de Fiscal General ante la Cámara Nacional Electoral y un cargo de Secretario de Fiscalía de Cámara (artículo 1o.) otorgándole al actual fiscal titular ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal con competencia electoral en la capital Federal y ante la Cámara Nacional Electoral un derecho

de opción a ejercerse dentro de los 30 días de promulgada la ley, para el mantenimiento de sus funciones actuales o por el desempeño del nuevo cargo en forma exclusiva (artículo 2o.) Asimismo, por el artículo 5o. del referido despacho de comisión y proyecto de ley, se creaba un cuerpo de asistencia contable en el ámbito de la Cámara Nacional Electoral como órgano de consulta técnica no vinculante a disposición de todos los magistrados con competencia electoral del país integrado por tres ciudadanos argentinos que posean título de contador de validez nacional elegidos por concurso.

La creación de la Fiscalía de Cámara fue dejada de lado en su tratamiento por el Honorable Senado de la Nación, tratándose de una cuestión pendiente, al igual que otros temas vinculados a la denominada “reforma política”.

Es de señalar que el Código Electoral Nacional (Ley 19.945) prevé las actuaciones de fiscales de mesa y fiscales generales de los partidos políticos y alianzas que presenten candidatos en las elecciones nacionales pero tales facultades constituyen garantías institucionales que tienen los partidos para asegurar la transparencia de las elecciones, pero en modo alguno se trata de integrantes del Ministerio Público, al igual que sucede con la presencia de observadores de la justicia electoral en los procesos de elecciones internas que los partidos pueden solicitar pero que tampoco forman parte del Ministerio Fiscal ni su actuación tiene esos efectos.

En ese mismo sentido el artículo 108, párrafo 2o. del Código Electoral Nacional prevé la designación de “fiscales informáticos” a los efectos de controlar el escrutinio provisorio, en los siguientes términos:

...El control de los comicios por los partidos políticos comprenderá, además, la recolección y transmisión de los datos del escrutinio provisorio de [y a] los centros establecidos para su cómputo, y el procesamiento informático de los resultados provisorios y definitivos, incluyendo el programa (software) utilizado. Este último será verificado por la justicia electoral que mantendrá una copia bajo resguardo y permitirá a los partidos las comprobaciones que requieran del sistema empleado, que deberá estar disponible a esos fines, con suficiente antelación.

Insistimos en la conveniencia de una completa configuración de un Ministerio Público en lo Electoral, en orden a la transparencia que los procesos electorales y de partidos políticos requieren como instituciones

fundamentales del sistema democrático conforme lo define el artículo 38 de la Constitución Nacional reformada en 1994.

La tutela de tales procedimientos no interesa solamente a partidos políticos o candidatos que puedan encontrar afectados eventuales derechos subjetivos, sino que son de interés del electorado en su conjunto en su más amplia acepción.

Cuanto más se afianza el sistema democrático desde su recuperación en 1983, tanto más deben afinarse y perfeccionarse los instrumentos y mecanismos de control. Controlar el funcionamiento interno de los partidos políticos desde su nacimiento con personería jurídico-política hasta las tareas previas y posteriores a las elecciones nacionales, incluyendo los procesos internos partidarios, oficialización de candidaturas, procedimientos de escrutinio, etcétera son tareas propias de un fuero especializado. Entre otros temas, cobra especial relevancia el control del financiamiento partidario como tarea a encarar con singular atención.

La materia electoral tiene perfiles técnicos particulares, sobre todo en materia de procedimientos y de plazos que se abrevian considerablemente cuando se está ante un proceso electoral, de modo que la aplicación e interpretación de las normas requiere del pleno conocimiento del ordenamiento normativo y de los principios y jurisprudencia aplicable, que en el caso, la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral reviste carácter de jurisprudencia plenaria y obligatoria para los Jueces Federales con competencia Electoral y para las Juntas Electorales que en tiempos de elecciones se conforman en los palacios legislativos de la capital Federal y cada una de las provincias, integrándose por el presidente de la Cámara Federal, el presidente del Superior Tribunal o Suprema Corte Provincial y el Juez Federal del Distrito correspondiente.

Una situación anómala es la que se da en las causas que se originan en el Distrito Electoral de la capital Federal, porque el Fiscal Federal que actúa en Primera Instancia ante el Juzgado Federal, con Competencia Electoral es el mismo que actúa ante la Cámara Nacional Electoral si el expediente es recurrido y debe fundar su dictamen en la alzada. Algunos planteos jurídicos han existido por tal motivo, aunque son rechazados porque no ha sido creado el cargo de procurador Electoral ante la Cámara.

Entre los argumentos que se han esgrimido para no crear tal cargo se han sostenido razones económicas y presupuestarias. Sin embargo, debe ponerse el énfasis en la necesidad de conformar un Ministerio Público

del Fuero a partir de un Procurador Electoral ante la Cámara con dedicación exclusiva a la materia electoral. Su participación no sólo contribuiría a perfeccionar la tutela del interés público sino que favorecería el debate doctrinario y jurisprudencial al contar con un conjunto de dictámenes elaborados por un Ministerio Público especializado.

La experiencia demuestra que la brevedad de los plazos electorales muchas veces, se tornan abstractas cuestiones de importancia institucional al quedar firmes en primera instancia o tornarse abstractas por falta de acción. Creemos que la articulación de una línea de atención al interés general de la ciudadanía impulsada desde un Ministerio Público especializado podría contribuir en tal sentido.

IV. REFORMAS PROCESALES

El derecho electoral presenta características particulares que ya hemos referido *ut supra*, entre las que se cuenta la celeridad de los plazos en función del objetivo de realizar la elección, y en tal sentido los plazos son notablemente más abreviados que en otras disciplinas jurídicas, contándose en muchos casos con plazos para resolver, de 48 horas y hasta de 24 horas y teniendo facultad los jueces y la Cámara aun de acortar los plazos procesales cuando las circunstancias así lo requiriesen.

Esa celeridad en los procesos también se refleja en que no pocas veces los procesos electorales son más abreviados que la propia acción amparo prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional, de manera que la Cámara Nacional Electoral ha señalado que en esta materia no siempre el amparo es la “vía judicial más idónea” en términos de celeridad.

Al mismo tiempo en materia electoral y de partidos políticos prevalece el criterio en cuanto a que los recursos se conceden con efecto devolutivo, excepto que razones fundadas justifiquen concederlos en ambos efectos. Los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos 23.298 son muy claros al respecto siendo también frecuente esa práctica en materia electoral, la excepción la constituye la Ley de Amparo 16.986 que expresamente concede el efecto suspensivo al recurso de apelación, más allá de que tal criterio no ha estado ajeno a las críticas doctrinarias.

Por todas esas consideraciones es que entendemos que no resulta funcional con la materia electoral que el recurso extraordinario ante la Corte

Suprema de Justicia de la Nación cuente en materia electoral con plazos extensos para su interposición, criterio que resulta de no existir precisiones sobre el particular. Entendemos que para dar congruencia con lo anteriormente señalado, y a fin de que la ciudadanía no vea diluirse en largas expectativas la definición de temas litigiosos que a veces definen la representación popular, sería menester que una reforma procesal acortara el plazo de interposición del recurso extraordinario en materia electoral al plazo común del Código Electoral Nacional, que es de 48 horas.

V. LOS REGISTROS ELECTORALES

El fuero electoral tiene como función principal velar por la transparencia de los procesos electorales en todo el territorio nacional, asegurando su legalidad y legitimidad conforme lo requiere un Estado democrático.

La importancia de las funciones específicas encomendadas por la ley exige la máxima eficacia no sólo en la función jurisdiccional, sino también en las tareas administrativas y registrales que desempeña el Tribunal como fuero especializado.¹³⁶

Toda vez que el sistema de informatización de los registros electorales está en pleno proceso de desarrollo y dado que las técnicas informáticas evolucionan en forma continua, resulta imprescindible contar con un marco legal que permita adecuar los registros a las necesidades de cada etapa del proceso, ya sea mediante la creación de registros auxiliares y/o la permanencia o sustitución de los existentes.

Las modificaciones requeridas buscan aportar soluciones a fin de depurar al extremo los registros electorales pertinentes, mejorando los servicios, maximizando las tareas orientadas a la detección de errores (posibilidad de la existencia de documentos mellizos, dobles identificaciones, fallecidos que siguen figurando en padrón, etcétera) y no dilapidando esfuerzos en tareas que devienen inútiles.

La base de datos electrónica minimiza el margen de error humano, otorga mayor seguridad técnica a fin de impedir el acceso de aquellas personas que no están autorizadas y acelera el procedimiento de actualización del registro de cada ciudadano.

Para ello, el Código debería enunciar como obligatorios para cada Secretaría Electoral los registros de electores de distrito, (conformado por

¹³⁶ Artículo 4o., (Ley 19108 modif. Ley 19. 277).

las fichas originales y ordenados por demarcación territorial) y para la Cámara Nacional Electoral, el registro nacional de electores (sin ninguna otra especificación), ampliando de este modo, el margen de actuación de la Cámara a fin de poder concretar los objetivos indicados tendientes a lograr una máxima depuración de los registros pertinentes.¹³⁷

¹³⁷ Registro nacional de electores y de distrito.