

## JUSTICIA ELECTORAL Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: QUINCE AÑOS DE EXPERIENCIA ARGENTINA

Felipe GONZÁLEZ ROURA\*

SUMARIO: I. *Introducción. El derecho de participación política como derecho humano y los órganos que garantizan su ejercicio.* II. *La justicia electoral en la Argentina como fuero judicial especializado.* III. *Fuentes normativas para la resolución de los conflictos electorales: la Constitución, los tratados internacionales y la ley. La jurisprudencia.* IV. *El procedimiento electoral.* V. *Los partidos políticos y los procesos electorales como fuente de conflictos.* VI. *La resolución de conflictos en el orden nacional y en el orden provincial. Competencia.* VII. *Los principales conflictos en el periodo considerado.* VIII. *Reflexiones finales.*

### I. INTRODUCCIÓN. EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA COMO DERECHO HUMANO Y LOS ÓRGANOS QUE GARANTIZAN SU EJERCICIO

Los derechos de “*participar en la dirección de los asuntos políticos*”, de “*votar y ser elegido*” en elecciones periódicas y libres y de “*tener acceso a las funciones públicas*” están contemplados como una categoría de “derechos humanos” en distintos instrumentos internacionales.<sup>1</sup>

Todos ellos, en definitiva, procuran asegurar la participación del ciudadano en la vida política y se enmarcan en un derecho más genérico que podríamos denominar “*derecho de participación política*”. Este de-

\* Secretario de la Cámara Nacional Electoral de la República de Argentina.

1 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, Declaración Universal de los Derechos Humanos de París, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 23, año 1950), Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 13).

recho humano fundamental, inherente a la vida en sociedad, se manifiesta típicamente, por un lado, en la actividad asociativa de los ciudadanos en partidos políticos y, por el otro, en el ejercicio del derecho electoral activo y pasivo en elecciones periódicas y libres.

Ahora bien, para asegurar el efectivo ejercicio de estos derechos no sólo es necesario un adecuado plexo normativo, sino también una infraestructura institucional con órganos imparciales encargados de aplicar las normas que lo garantizan y de resolver los conflictos que se plantean.

La legislación comparada nos muestra, en este punto, distintas formas de organización, que abarcan dos aspectos principales: uno, la “administración electoral”, esto es, todo lo relativo a la organización, dirección y control del “proceso electoral”, entendido éste como el conjunto de actos sucesivos, regulados jurídicamente, dirigidos a posibilitar la auténtica expresión de la voluntad política del pueblo en los comicios. El segundo aspecto está referido a la decisión de las controversias que se suscitan con motivo de la aplicación de las normas electorales, es decir, el llamado “contencioso electoral”.

En cuanto a este último, que es el que ahora nos ocupa, existen en el mundo distintos sistemas. No es, empero, el propósito de este trabajo ahondar en su clasificación y estudio, por lo que me remito, para quienes estén interesados en la cuestión, al enjundioso trabajo presentado por el magistrado J. Jesús Orozco Henríquez en el II Congreso Internacional de Derecho Electoral que se llevó a cabo en 1992 en la ciudad de México.<sup>2</sup> Baste decir que uno de ellos es el que confiere la función de decidir los conflictos de naturaleza electoral a un fuero especializado del Poder Judicial, y es el que ha sido adoptado por la Argentina.

## II. LA JUSTICIA ELECTORAL EN LA ARGENTINA COMO FUERO JUDICIAL ESPECIALIZADO

Al ser la Argentina un Estado federal, coexisten en ella dos órdenes principales de organización electoral:

a) El nacional, regido por las leyes que dicta el Congreso, que tiene por objeto las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, de diputados y de senadores nacionales.

<sup>2</sup> “Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral)*.

b) El correspondiente a los estados provinciales. Cada uno de éstos legisla sobre las elecciones de sus propias autoridades y sobre los partidos políticos que intervienen en ellas. Y al igual que la nación, las provincias han creado en su ámbito órganos de aplicación específicos.

En la esfera nacional, los conflictos que se suscitan con motivo de la aplicación de las leyes electorales y de partidos políticos son resueltos por un fuero especializado del Poder Judicial, denominado “Justicia Electoral Nacional”. Este fuero, de naturaleza federal, es permanente y está constituido por 24 jueces con competencia electoral —uno en cada estado provincial y uno en la capital federal— y por la Cámara Nacional Electoral como tribunal de alzada. La Cámara es también tribunal de apelación respecto de las 24 juntas electorales nacionales que, 60 días antes de las elecciones, se constituyen en cada uno de los distritos electorales.<sup>3</sup> No es, en cambio, tribunal de apelación de las decisiones definitivas pronunciadas en materia electoral por los órganos judiciales de los estados provinciales, las que solamente pueden ser atacadas, por vía del recurso extraordinario de inconstitucionalidad, ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La existencia de la justicia electoral nacional como fuero autónomo dentro del Poder Judicial se remonta a 1961 con la creación de la Cámara Nacional Electoral con la jurisdicción ya señalada. Empero, el golpe militar de 1966 produjo la disolución de los partidos políticos y la consecuente desaparición del Tribunal, el que volvió a ser creado en 1971, con miras a la normalización institucional que habría de iniciarse con las elecciones de 1973. Tras un breve paréntesis democrático, con el gobierno *de facto* que tomó el poder el 24 de marzo de 1976 se inició un nuevo periodo aciago en la historia del país, que duró hasta el 10 de diciembre de 1983. Y si bien esta vez la Cámara Nacional Electoral continuó existiendo como tal, la suspensión de la actividad de los partidos políticos y la ausencia de elecciones se tradujo en una casi total falta de actividad judicial en el fuero y en el solo mantenimiento de una tarea de índole mayormente administrativa.

3 Las juntas electorales son organismos transitorios que desarrollan su actividad hasta la proclamación de los electos, periodo durante el cual el control directo del proceso electoral se transfiere de los jueces a dichas juntas. Tales juntas, si bien están integradas por magistrados, no forman parte del Poder Judicial, mas la justicia conserva en definitiva su papel de supervisor final, toda vez que las decisiones de dichas juntas son apelables ante la Cámara Nacional Electoral.

Al finalizar 1982 se dieron los primeros pasos tendientes a la restauración de la democracia. Y así, desde el inicio del proceso electoral que culminó con los comicios del 30 de octubre de 1983 han transcurrido hasta ahora 15 años, durante los cuales tuvieron lugar 8 elecciones nacionales generales —tres de ellas presidenciales—, una “consulta popular” respecto de los términos de un tratado con la República de Chile sobre el diferendo relativo al canal de Beagle, una de convencionales constituyentes para la reforma de la Constitución Nacional (1994), dos de senador nacional por la capital federal y una vinculada con la elección de autoridades de la ciudad autónoma de Buenos Aires (estatuyentes y jefe de gobierno). En total, 13 procesos comiciales controlados por la justicia electoral nacional con sus consiguientes controversias, a las que deben sumarse las producidas como consecuencia del accionar interno y externo de los partidos políticos que, bajo ciertas condiciones —como se ha de ver—, quedan también sometidos al conocimiento y decisión de la justicia electoral.

Este tiempo de ejercicio continuado de los derechos políticos por parte de los partidos y de los ciudadanos y, a la vez, de actuación ininterrumpida de la justicia electoral argentina, constituye por su extensión —en comparación con los más reducidos intervalos democráticos que mediaron entre los repetidos procesos militares iniciados en 1930— una base de estudio suficiente para poder efectuar algunas reflexiones en relación con el tema de esta ponencia.

### III. FUENTES NORMATIVAS PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS ELECTORALES: LA CONSTITUCIÓN, LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y LA LEY. LA JURISPRUDENCIA

#### 1. *Las fuentes normativas*

La Constitución Nacional, los tratados internacionales incorporados con jerarquía constitucional a la carta magna en la reforma de 1994,<sup>4</sup> el Código Electoral Nacional y la Ley Orgánica de los Partidos Políticos constituyen las principales fuentes normativas a las que acude la justicia

4 En cuanto a la materia electoral interesa, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

electoral nacional para la resolución de conflictos. La Ley de Ciudadanía y Naturalización y los convenios internacionales de doble nacionalidad, la Ley del Voto de los argentinos en el exterior y la de voto de los extranjeros en la ciudad de Buenos Aires también son de aplicación para la resolución de ciertas controversias.<sup>5</sup>

La carta magna, a más de otorgar jerarquía constitucional a los ya mencionados instrumentos internacionales, incorporó en la reforma de 1994 expresas previsiones respecto de los derechos políticos a que se ha hecho referencia más arriba al declarar, en el artículo 37, que “esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es igual, secreto y obligatorio”. A su vez, contempla por primera vez en forma expresa a los partidos políticos, cuando dice en el artículo 38 que

los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

## 2. *La jurisprudencia*

La naturaleza de los derechos tutelados (ver punto I) y la trascendencia de las cuestiones que motivan los pronunciamientos de la justicia electoral hacen que la jurisprudencia que de ellos emana revista destacada importancia institucional. Ello más allá de que su volumen, en comparación con el que es propio de otras ramas jurídicas, como el derecho civil o el derecho penal, sea más reducido. Esto último es debido a que el derecho electoral no tiene la antigüedad de esas otras disciplinas y a que las situaciones litigiosas que genera son inferiores en número. Y, fundamentalmente, porque las repetidas interrupciones de la vida institucional producidas en la historia del país por hechos de fuerza, con sus a menudo

<sup>5</sup> Los argentinos que adquieren otra nacionalidad deben ser suspendidos en el ejercicio de los derechos políticos y excluidos del padrón. Estas situaciones presentan a veces particularidades que derivan en conflictos que le toca a la justicia electoral resolver.

prolongados periodos de parálisis electoral, obstaculizaron, hasta no hace muchos años, la formación de la jurisprudencia electoral y su continuidad.

Vale hacer notar, por otra parte, que la doctrina que emana de los fallos de la justicia electoral no sólo tiene valor en la esfera que les es propia, sino que constituye también una fuente para la resolución de cuestiones electorales que se plantean en otros ámbitos, como los generados por los comicios en las organizaciones sindicales, en los que le corresponde entender, según los casos, al Ministerio de Trabajo y a la justicia laboral.

La jurisprudencia electoral ofrece asimismo antecedentes para la mejora de las leyes electorales y la adecuación de las mismas a criterios interpretativos constantes y consolidados. Y así, los proyectos de reforma de tales leyes suelen recoger y adaptar criterios jurisprudenciales supletorios que colman vacíos legales.

Por lo demás, al fijar pautas de interpretación frente a la insuficiencia o a la oscuridad de la ley, aclarándola y supliendo sus deficiencias, proporciona un marco jurídico de referencia para las conductas de los diversos sujetos de la actividad política (partidos, candidatos, afiliados, etcétera).

### A. *Origen*

La jurisprudencia electoral se origina principalmente en los organismos judiciales especializados que componen el fuero: la Cámara Nacional Electoral y los jueces electorales. También la Corte Suprema de Justicia genera doctrina en la materia cuando debe interpretar algún punto de derecho electoral como consecuencia de recursos extraordinarios de inconstitucionalidad interpuestos contra decisiones de la Cámara o de los superiores tribunales de justicia provinciales.

### B. *Uniformidad y obligatoriedad*

La uniformidad de la jurisprudencia constituye una garantía fundamental de estabilidad jurídica. No escapan a esta exigencia las decisiones que emiten los jueces electorales.

Por la naturaleza de orden público de la materia es particularmente importante evitar el “escándalo jurídico” que podría derivar de la existencia de resoluciones contradictorias sobre un mismo punto de derecho electo-

ral. A la consecución de esta finalidad contribuye decisivamente la disposición legal que atribuye fuerza vinculante a las decisiones de la Cámara Nacional Electoral y a la doctrina que de ellas emana respecto de los órganos de grado inferior (jueces de primera instancia y juntas electorales nacionales), que deben obligatoriamente seguir los criterios fijados por la Cámara, si bien, claro está, pueden dejar a salvo su opinión.

#### IV. EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL

La particular naturaleza de la materia electoral —en que las decisiones del órgano competente se encuentran sujetas a plazos perentorios, más allá de cuyo vencimiento carecen de virtualidad— requiere normas procesales específicas que posibiliten la necesaria celeridad en el trámite ante la justicia de aplicación y que, sin mengua de las garantías de defensa para las partes, aseguren la efectividad de sus pronunciamientos.

Es por esa razón que la ley estructura un procedimiento especial —sumario, verbal y actuado—, tanto para el trámite de reconocimiento de los partidos como para las cuestiones controvertidas. El juez tiene la facultad de abreviar los plazos cuando la urgencia de la cuestión a resolver así lo exija, en aplicación del principio de concentración y celeridad, y sólo en forma supletoria cabe remitirse a las normas del derecho procesal civil y a sus principios. Las normas que encauzan los procesos del derecho privado, en efecto, no siempre tienen la suficiente flexibilidad ni se compatibilizan con las exigencias del derecho electoral, el cual, por su naturaleza y su dinámica, responde a principios distintos y tiene requerimientos diferentes.

#### *Recursos*

Los recursos admitidos por la ley en esta materia son el de revocatoria o reposición —mediante el cual la parte procura que una resolución sea dejada sin efecto por el mismo magistrado de primera instancia que la dictó— y el de apelación —que comprende el de nulidad— ante la Cámara Nacional Electoral. Los fallos de esta última sólo son atacables ante la Corte Suprema por vía del recurso extraordinario de inconstitucionalidad.

## V. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS PROCESOS ELECTORALES COMO FUENTE DE CONFLICTOS

Dos grandes grupos de controversias son los que requieren la mayor parte de la actividad decisoria de la justicia electoral en la Argentina: las que se relacionan con los partidos políticos y las que se originan en las diferentes etapas de los procesos comiciales.

En la consideración de estos conflictos habremos de tomar principalmente como referencia los que han sido motivo de pronunciamiento de la Cámara Nacional Electoral. Esto así por la ya señalada fuerza vinculante que tienen sus fallos (véase III.B) y porque —salvo una excepción que será destacada más abajo (véase punto V.B)— la mayoría de las decisiones de los jueces de primera instancia son apeladas ante dicho tribunal, a lo que cabe agregar que es el hecho de la apelación el que da la pauta de la importancia que la cuestión en debate reviste para las partes.

Y dado que los partidos políticos son actores fundamentales de los procesos electorales y tienen el monopolio de las candidaturas a cargos públicos electivos nos parece lógico ocuparnos en primer término de las controversias a que dan lugar el proceso del reconocimiento de su personalidad y la actividad que los mismos desarrollan. Son, además, las que dan lugar al mayor porcentaje de causas que ese tribunal debe resolver: el 69% de los fallos dictados por la Cámara sobre cuestiones sustanciales corresponden, en efecto, a litigios vinculados con los partidos políticos.

### 1. *Los partidos políticos y sus conflictos*

La justicia electoral cumple una doble función en relación con los partidos políticos:

1) Les otorga el reconocimiento para que puedan actuar en el ámbito del derecho público participando de las elecciones, como culminación de un proceso de jurisdicción voluntaria en el que deben acreditar el cumplimiento de diversas condiciones legales.<sup>6</sup> Desde 1982 fueron reconocidos 779 partidos de distrito y 44 partidos nacionales,<sup>7</sup> observándose que

<sup>6</sup> Entre otras, una cantidad de adherentes igual al 4 por mil del padrón electoral del distrito en el que pretende actuar.

<sup>7</sup> Cuando un mismo partido actúa al menos en cinco distritos —cada estado provincial y la capital federal constituyen un distrito— con el mismo nombre, la misma carta orgánica y la misma



la mayor cantidad de reconocimientos se produce siempre en los años de elecciones. Vale mencionar que en diciembre de 1997 tenían personalidad jurídico-política vigente 39 partidos nacionales y 507 de distrito.

2) Controla su vida interna a fin de asegurar la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones establecidos por la ley respecto de los mismos, de sus autoridades, candidatos y afiliados.

Consecuentemente, dirime las controversias que se suscitan *entre ellos* y *dentro de ellos*.

La razón de este control radica en el carácter de “instituciones fundamentales del sistema democrático” que revisten los partidos, según lo expresa la Constitución Nacional reformada en 1994 (artículo 38).

La Corte Suprema, de su lado, tiene dicho que los partidos políticos

condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e, incluso, la acción de los poderes gubernamentales. De los partidos depende en gran medida lo que ha de ser, en los hechos, la democracia del país; y al reglamentarlos, el Estado Democrático cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital. En consecuencia, resulta constitucionalmente válido el ejercicio del poder reglamentario al establecer controles gubernamentales, con el objeto de garantizar la pluralidad, la acción y el sometimiento de los partidos a las exigencias básicas del ordenamiento jurídico.<sup>8</sup>

Este control de la vida de los partidos se efectúa a pedido de parte o bien de oficio y versa sobre todas las cuestiones relacionadas con su fundación, constitución, organización, funcionamiento, caducidad y extinción.

Ahora bien, la intervención de la justicia electoral a pedido de parte en la vida interna de los partidos se encuentra condicionada al cumplimiento de una exigencia legal ineludible: el previo agotamiento de la vía partidaria. Este requisito prejudicial tiene por objeto procurar la solución de los diferendos en el seno de las agrupaciones políticas, quedando reservada la acción de la justicia como *ultima ratio*, pues los conflictos internos de los partidos deben ser resueltos en ese ámbito por sus propios órganos y de conformidad con las prescripciones de sus estatutos. Sólo

declaración de principios puede solicitar su reconocimiento como “partido nacional”, lo que le faculta para inscribirse en los demás distritos donde decidiere actuar.

<sup>8</sup> CSJN, colección de fallos, t. 235, p. 133.

una vez planteada la cuestión ante los cuerpos orgánicos de la agrupación y frente a la negativa o al silencio de los mismos se podrá accionar judicialmente. Y sólo por excepción —con base en la norma legal que la habilita para ello— podría la justicia electoral intervenir en cuestiones partidarias en las que no se haya agotado la instancia interna. Esto ocurre, por principio, en los asuntos en que se encuentra interesado el orden público.

Un segundo aspecto limita también la acción de la justicia en la esfera interna partidaria: la naturaleza de la cuestión que se pretende someter a su conocimiento. Los jueces no pueden ingresar, en efecto, en el llamado “ámbito de reserva” que ampara las decisiones partidarias de eminente contenido político.

Hechas estas salvedades habremos de ver qué tipo de conflictos, dentro de este primer grupo, son los que mayoritariamente llegan a decisión de los tribunales electorales.

Una primera gran división nos lleva a distinguir los conflictos interpartidarios de los que se plantean en el seno de los propios partidos —o intrapartidarios— y que, por cierto, son la mayoría.

### *A. Los conflictos interpartidarios*

Éstos se producen, por lo general, con motivo de la oposición que un partido formula al nombre o a la sigla que otra agrupación política en trámite de reconocimiento elige para identificarse. El proceso voluntario de reconocimiento de la personalidad deriva, en tales casos, en un incidente de naturaleza contenciosa respecto de la denominación partidaria.

La ley argentina establece una serie de prohibiciones en cuanto al nombre<sup>9</sup> y determina que éste deberá distinguirse razonable y claramente del de cualquier otro partido, asociación o entidad. También dispone que en caso de escisión el grupo desprendido no tendrá derecho a emplear, total o parcialmente, el nombre originario del partido o agregarle aditamentos.

El criterio rector en esta materia, establecido por la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral y de la Corte Suprema, consiste en asegurar

9 El nombre “no puede contener designaciones personales ni derivadas de ellas, ni las expresiones argentino, nacional internacional ni sus derivados, ni aquellas cuyo significado afecten o puedan afectar las relaciones internacionales de la nación, ni palabras que exterioricen antagonismos raciales, de clases, religiosos, o conduzcan a provocarlos” (ley 23.298, artículo 16).

la nítida identificación de los partidos, a fin de evitar que la confusión en sus nombres pueda transformarse en una vía inaceptable de captación de adherentes. Se ha sentado también, como principio jurisprudencial destacable, que es inconveniente que dentro del amplio marco de protección que brinda la ley puedan quedar integradas denominaciones que definen una ideología o una concepción filosófica-política, desde que ello no coadyuva a resguardar el pluralismo como valor inmanente al sistema republicano y democrático, pues de lo que se trata fundamentalmente es de garantizar a los ciudadanos el derecho de asociación política y de reconocer la elección de su nombre y su uso como atributo exclusivo, pero sin que esto adquiera ribetes de monopolístico derecho absoluto, cuando razonablemente no exista confusión con otro. Y así se ha resuelto, por ejemplo, respecto de las palabras “izquierda”, “federal”, “demócrata”, “democrático”, “socialista”, “cristiano”.

### B. *Las controversias intrapartidarias*

Entre éstas, que son más numerosas y variadas que las del grupo anterior, vale destacar las siguientes:

a) Las que se suscitan entre el partido y sus miembros, ya sean autoridades o simples afiliados, con motivo de la imposición de sanciones de suspensión o de expulsión.

En estos casos la justicia electoral tiene una intervención acotada, pues se limita a efectuar un control de legalidad —verificación de la competencia funcional del órgano que dispuso la sanción, existencia de quórum estatutario, etcétera— y a garantizar que el derecho de defensa haya sido respetado en la esfera interna, sin entrar a considerar la evaluación efectuada por el partido de la causa de la sanción, en tanto esta última no sea manifiestamente arbitraria o irrazonable.

b) Los enfrentamientos entre distintos sectores del partido contribuyen, también, en medida destacable, a la actividad del fuero. Con cierta frecuencia, en efecto, se producen divisiones internas que se traducen en la realización simultánea o sucesiva de asambleas, convenciones o congresos que responden a distintas orientaciones y que pretenden, cada uno para sí, la representación y dirección de la agrupación. Estos conflictos revisten particular gravedad, pues no sólo afectan el funcionamiento del partido en el ámbito interno, sino que también lo hacen en cuanto se proyectan en el orden externo, como ocurre, por ejemplo, cuando los di-

ferentes grupos que se disputan su conducción pretenden registrar distintas listas de candidatos a cargos públicos electivos ante el juez electoral.

c) El ejercicio del *derecho de intervención* que la ley confiere a las autoridades nacionales del partido sobre los partidos de distrito que lo componen constituye, asimismo, una importante fuente de litigios, toda vez que las autoridades locales desplazadas suelen resistir el acto de intervención, cuestionando su legalidad con base en la arbitrariedad de la decisión, o en que el órgano que la produjo no tenía quórum para sesionar o para decidir, o en que carecía de competencia funcional.

En esta materia el “ámbito de reserva” impone similar limitación a la señalada más arriba (inciso “a”), en tanto no es función de la justicia considerar la evaluación de mérito y conveniencia efectuada por las autoridades partidarias nacionales, salvo manifiesta irrazonabilidad en lo decidido. Sin perjuicio de ello, es principio jurisprudencial que toda medida que desplace a las autoridades naturales de una agrupación de distrito —lo que constituye una excepción al principio general de que la vida partidaria debe desenvolverse sin la intromisión del gobierno central del partido— debe ser apreciada, dentro de la esfera sometida a control judicial, con criterio estricto.

d) Otro aspecto de la actividad partidaria que produce innumerables cuestionamientos es el referido a las elecciones internas. Estas son de dos tipos:

- Las que se llevan a cabo para la renovación de autoridades, que deben realizarse imperativamente al menos cada cuatro años bajo pena de caducidad del partido (véase abajo letra C).
- Las que tienen por objeto la elección de candidatos a cargos públicos electivos.

La ley impone como condición sustancial de existencia de los partidos, entre otras, una organización estable con realización periódica de elecciones. Por su parte, la Constitución nacional garantiza expresamente la representación de las minorías. Es esencial, por tanto, el papel de la justicia en el aseguramiento de la efectiva vigencia de estos principios democráticos, cuya trascendencia es evidente en tanto los partidos “deben ser un modelo de legalidad y sus actos los más fieles testimonios de las

virtudes y exigencias de las repúblicas democráticas, en especial, la del respeto a las normas jurídicas y de repulsa a todo autoritarismo”.<sup>10</sup>

Los motivos de litigio son aquí numerosos y se vinculan, en particular, con la validez del acto de convocatoria a elecciones y sus modalidades, la calidad de los candidatos, el registro de las respectivas listas, la correcta confección de los padrones de afiliados, la composición y actuación de las juntas electorales partidarias, la publicidad de los actos preelectorales, el acto de la votación, la distribución de cargos y la proclamación de los electos, etcétera.

Es de destacar que, en esta materia, la ley y la jurisprudencia limitan la posibilidad de recurrir las decisiones de los jueces de primera instancia a las que versan sobre *escrutinio definitivo* de la elección, y siempre y cuando aparezca afectada la validez del proceso electoral en su método democrático interno y en su conjunto. Ello en aras de evitar que la actividad recursiva por cuestiones no esenciales constituya obstáculo para la realización de los comicios o demora en las decisiones de las juntas electorales partidarias.

### C. *La caducidad de los partidos*

Un recurrente motivo de conflicto que se ha presentado a lo largo de los últimos años lo constituye la aplicación de las disposiciones legales que regulan la caducidad de la personalidad de los partidos y la cancelación de su inscripción, con la consiguiente imposibilidad de intervenir en las elecciones. Esta situación se produce —para citar solamente las causas más frecuentes— cuando el partido no obtiene una cantidad de votos equivalente al 2% del padrón electoral en dos elecciones sucesivas o cuando pasan más de cuatro años sin que realice elecciones internas.

La exigencia legal de obtener un determinado porcentaje de votos para que puedan conservar su registro ha sido reiteradamente cuestionada en cuanto a su constitucionalidad, y ha generado una porción significativa de los pronunciamientos de la justicia electoral, que fueron confirmados por la Corte Suprema. El criterio sostenido en esta cuestión, tanto por la Cámara como por la Corte, es que la condición establecida por la ley no constituye una reglamentación irrazonable del derecho de asociarse y que

<sup>10</sup> Corte Suprema de Justicia. Voto del ministro, doctor Petracchi, en la causa, p. 431. XXIV del 7 de julio de 1993.

resulta apropiado que el reconocimiento de los partidos y el mantenimiento de su personalidad se encuentre directamente relacionado con la existencia de un volumen electoral identificado con sus objetivos, pues de lo contrario éstos se transformarían en estructuras vacías de contenido e ineptas para cumplir con la función que les es propia.

En aplicación de éstas y otras causales de caducidad, la justicia electoral canceló la inscripción, desde 1982, de 422 partidos de distrito y 5 partidos nacionales, de los cuales 38 agrupaciones de distrito y 2 partidos nacionales recuperaron posteriormente su personalidad.

## *2. Los procesos electorales y sus conflictos*

Este grupo de controversias ha generado, en el periodo de quince años tomado como referencia, el 26.27% de los pronunciamientos sustantivos de segunda instancia, y constituye, por su importancia cuantitativa, la segunda fuente generadora de la actividad judicial.

En la etapa preelectoral el cumplimiento de las condiciones constitucionales y legales para acceder a los cargos públicos electivos, principalmente la edad y la residencia, como asimismo el origen de las postulaciones —es decir, lo relativo a la observancia del método democrático en el seno de los partidos que las proponen— dieron siempre lugar a un cierto número de conflictos. A éstos se agregó, desde la sanción por el Congreso Nacional, en 1991, de la ley conocida como de “cupos femeninos” —que determina la proporción de mujeres que deben integrar las listas de candidatos—, una nueva fuente de litigios, que por su particularidad habremos de considerar con mayor detenimiento en el punto referente a las candidaturas y el “cupos femeninos”.

También es fuente de controversias el registro de las boletas o papeletas electorales a ser utilizadas en los comicios,<sup>11</sup> que son oficializadas por las juntas electorales en audiencia con todas las agrupaciones presentadas. Además de las observaciones que allí puedan formular las juntas, los partidos asistentes también suelen plantear reparos con sustento en el indebido uso de siglas, logotipos, imágenes o en la confusión que tales elementos pueden generar en el elector.

<sup>11</sup> En la Argentina son los partidos los que diseñan e imprimen sus boletas electorales, con sujeción a las disposiciones legales.

La etapa electoral propiamente dicha —es decir, el acto de la votación— y los procedimientos postelectorales (escrutinio y proclamación de los electos) son también fuente de diversos cuestionamientos, que reconocen múltiples causas: emisión del sufragio por quien no tiene derecho a hacerlo, validez y nulidad de votos, error en los cómputos, etcétera, y pueden versar sobre una o más mesas electorales.

Excepcionalmente tienen por objeto una elección en su conjunto, es decir que abarcan una o más secciones electorales o todo un distrito (solo el 1.80% de los fallos de la Cámara han sido motivados por impugnaciones de este tipo).

### *Las candidaturas y el “cupó femenino”*

La ley 24012 dispone que las listas de candidatas a tales cargos deben incluir mujeres “en un mínimo de 30% de candidatas a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas”. La sanción de esta norma representó un paso trascendental en la lucha por la igualdad de oportunidades de las mujeres, que quedó reforzado cuando en el texto de la Constitución nacional reformado en 1994 se dejó establecido que la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

Curiosamente, a pesar del consenso legislativo que existió en la sanción de esta ley de orden público,<sup>12</sup> su aplicación práctica dio lugar —al amparo de la poca claridad de la norma y de la imprecisión de sus términos—, a cierta resistencia por parte de algunas agrupaciones políticas. Quedó así en evidencia la distancia que mediaba entre los buenos propósitos de los legisladores y los concretos intereses por el mantenimiento de espacios de poder en las luchas internas de los mismos partidos a los que aquéllos pertenecían.

El texto legal y su reglamentación, en efecto, no establece con precisión cuál debe ser la ubicación de las mujeres en las listas, limitándose a brindar pautas porcentuales y cuantitativas. Ello originó —sobre todo en los primeros tiempos de su aplicación— diversas interpretaciones de los partidos, de los candidatas y de las asociaciones femeninas, e innumerables cuestionamientos judiciales.

12 Fue sancionada por 140 votos a favor, 7 en contra y 3 abstenciones.

Los fallos de la Cámara Nacional Electoral contribuyeron, no obstante, de modo determinante al establecimiento de claras líneas jurisprudenciales que definen el número concreto de mujeres que deben integrar las listas según las distintas situaciones que pueden presentarse, así como los lugares que les corresponde ocupar, y procuraron rescatar el espíritu que animó al legislador de posibilitar, en forma efectiva, el acceso de las mujeres a la función parlamentaria en una determinada proporción mínima.

Por otra parte, el Tribunal reconoció legitimación para accionar no solamente a las candidatas que se consideraran lesionadas en sus derechos y a los candidatos varones que se estimaran indebidamente desplazados, sino también al Consejo Nacional de la Mujer —cuyo objetivo primordial consiste en la concreción del compromiso asumido por el Estado argentino al ratificar la adhesión a la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer— y, además, a cualquier ciudadano elector, por entenderse que éste tiene el derecho de votar por listas del partido de su preferencia que estén integradas por mujeres en la forma que establece la norma.

La primera aplicación de la ley, en las elecciones de 1993 —en las que estaban en juego 179 cargos a escala nacional, entre titulares y suplentes—, dio lugar a 16 litigios que llegaron en grado de apelación ante la Cámara. En las elecciones de 1995 —con una cantidad mayor de cargos en disputa (212)—, los casos sometidos al tribunal, en que se discutía la posición de las mujeres en las listas, aumentaron a 35. Notablemente, en 1994, año en que se celebraron elecciones de convencionales constituyentes (305 cargos), la Cámara no recibió ninguna causa por ese motivo y en 1996 —año de las elecciones de estatuyentes de la ciudad autónoma de Buenos Aires, con 70 cargos a cubrir— llegó una sola. En 1997 (elecciones de diputados nacionales y de legisladores de la ciudad de Buenos Aires, con un total de 281 cargos), sólo ocho causas vinculadas con candidaturas de mujeres requirieron un pronunciamiento en grado de apelación.

Las mencionadas cifras muestran, a partir de 1996, una clara disminución, en términos generales, de las disputas traídas a conocimiento de la Cámara por este tema en relación con la cantidad de cargos en juego. Factor decisivo para ello fue, sin duda, la elaboración, por parte de la Cámara, de criterios jurisprudenciales que fueron brindando, a lo largo de los sucesivos procesos electorales, una mayor certeza sobre las pautas



a seguir para la conformación de las listas, así como también el conocimiento que de esos criterios tenían las agrupaciones políticas y los candidatos. A ello cabe agregar la lucha permanente de las mujeres —candidatas o simples afiliadas, unidas todas ellas en pos del mismo objetivo, sin distinción de banderas políticas— y la acción sistemática del Consejo Nacional de la Mujer, que a través de campañas de difusión y de presentaciones judiciales preventivas, contribuyó a crear en el seno de los partidos una conciencia más clara acerca de la participación femenina en las listas de candidatos y de la conveniencia de evitar conflictos, conformando las mismas, desde un principio, con arreglo a las exigencias de la norma y de las pautas fijadas en sus fallos por el Tribunal.

Y así, la aplicación de la mencionada ley permitió aumentar la cantidad de mujeres legisladoras en la Cámara de Diputados de la nación, que era de 14 sobre 257 diputados en 1991 (5.44%), a 37 luego de las elecciones de 1993 (14.39%), para llegar a 73 con las de 1995 (28.40%), cantidad que se mantiene.<sup>13</sup>

## VI. LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL ORDEN NACIONAL Y EN EL ORDEN PROVINCIAL. COMPETENCIA

### 1. *Partidos que actúan en el orden nacional y en el orden provincial*

Destacamos al principio (véase II b) que cada una de las provincias que componen la Argentina como Estado federal establece sus propias leyes en materia electoral y de partidos políticos y sus propios órganos de aplicación. Así pues, los partidos que intervienen en las elecciones en ese ámbito (gobernador, senadores y diputados provinciales) están sujetos a las normas locales y su reconocimiento es competencia de la justicia electoral de la correspondiente provincia. Ahora bien, en la mayoría de los casos esos partidos cuentan también con reconocimiento de la justicia electoral nacional, lo que los habilita para participar de las elecciones nacionales. Ocurre entonces que en una misma estructura, bajo las mismas autoridades y con una misma carta orgánica, quedan confundidas ambas organizaciones: el partido con reconocimiento provincial y el partido reconocido por la justicia nacional. En principio, empero, ello no

<sup>13</sup> Fuente: Cámara de Diputados de la Nación.

obsta a la aplicación de las normas federales o locales, según el caso, ni a la consiguiente intervención de los respectivos órganos de aplicación.

Este tipo de partidos se ve por consiguiente sometido a uno u otro orden normativo y jurisdiccional según la clase de cuestión que se plantee. La delimitación de ambas esferas origina a veces conflictos entre la justicia electoral nacional y la provincial, que deben ser dirimidos por el único órgano superior común a ambas: la Corte Suprema de Justicia.

El criterio rector para deslindar los ámbitos de competencia nacionales y provinciales en esta materia es claro: corresponde la aplicación de las normas provinciales, por parte de los tribunales de esa jurisdicción, a todas aquellas cuestiones que no estén regidas a la vez por la legislación nacional. Tratándose, en cambio, de controversias sobre aspectos comunes e inescindibles, sometidos concurrentemente a normas y autoridades judiciales de ambos órdenes, debe prevalecer el principio consagrado por el artículo 31 de la Constitución Nacional, que otorga preeminencia a las normas federales y a su respectiva autoridad de aplicación.<sup>14</sup>

Siguiendo este principio, la Corte reconoció la competencia de los organismos electorales locales para resolver respecto de las siguientes cuestiones planteadas en el seno de los partidos: la convocatoria a comicios internos para la elección de candidatos a cargos públicos electivos provinciales; la inclusión de un candidato en una lista de concejales; la impugnación de la proclamación de candidatos a cargos electivos locales por la junta electoral partidaria; la exclusión de un candidato a concejal de la lista de un partido; el modo de computar los votos para senadores provinciales, etcétera. En todos estos casos, en efecto, se trataba de situaciones propias del orden provincial que podían quedar regulados en forma independiente por las normas correspondientes.

En cambio, siempre que se trató de aspectos inescindibles y comunes a las esferas nacional y provincial, la competencia quedó atribuida a la justicia federal electoral por el ya mencionado principio de la preeminencia de la legislación nacional, como en el caso de la elección de las autoridades de este tipo de partidos —que son únicas y tienen el doble carácter de autoridades del partido de distrito<sup>15</sup> y del partido provincial—,

14 CSJN, fallos, t. 305, p. 926, entre otros.

15 En la terminología electoral de las leyes nacionales cada provincia y la capital federal son un "distrito". Un partido de distrito es, entonces, un partido reconocido por la justicia electoral nacional para intervenir en las elecciones nacionales en el distrito de que se trate, a diferencia del

así como en lo atinente a la protección de su nombre —que, obviamente, también es único— y respecto de las sanciones impuestas a sus afiliados, que lo son a la vez a ambos partidos.

## 2. *Elecciones simultáneas*

La realización simultánea de elecciones nacionales y provinciales —que se llevan a cabo con las mismas autoridades nacionales de comicio y de escrutinio, quedando a cargo de la autoridad local la proclamación de los candidatos provinciales electos— da también lugar —excepcionalmente, vale destacarlo— a cuestiones de competencia, que se resuelven siguiendo las mismas pautas mencionadas en el punto anterior.

## VII. LOS PRINCIPALES CONFLICTOS EN EL PERIODO CONSIDERADO

Los conflictos a que dieron lugar los trece procesos comiciales realizados bajo jurisdicción de la justicia nacional electoral en ese periodo (véase punto II) estuvieron, en general, siempre referidos al mismo tipo de cuestiones. Por lo demás, las normas legales aplicables —el Código Electoral Nacional— son sustancialmente las mismas que rigieron históricamente buena parte de las elecciones en la Argentina, con excepción de las introducidas en 1994 para regular la doble vuelta de la elección presidencial, y que no fue menester aplicar. La mayor labor en la formulación de criterios interpretativos de las disposiciones del Código se produjo sobre todo en los primeros tiempos, luego de lo cual tales criterios quedaron ya definitivamente establecidos.

La Ley de Partidos Políticos, las nuevas disposiciones de la Constitución Nacional reformada en 1994 y otras disposiciones legales dictadas para regir situaciones específicas, son las que dieron lugar a la mayor cantidad y variedad de planteamientos judiciales.

En una primera etapa —1982-1983— los conflictos tuvieron por eje central el proceso de reorganización de los partidos. Éstos, si bien no habían sido disueltos por el gobierno militar, se encontraban intervenidos o con autoridades con mandato legalmente prorrogado, como consecuencia de la suspensión de la actividad política que había sido impuesta du-

partido “provincial”, que es reconocido por la justicia local y sólo puede intervenir, como tal, en las elecciones provinciales.

rante más de seis años. La Ley de Partidos Políticos sancionada a los efectos de las elecciones presidenciales de octubre de 1983 —que habrían de marcar el retorno de la democracia—, exigió un nuevo reconocimiento judicial de las agrupaciones existentes y una nueva afiliación de sus miembros, con intervención de veedores judiciales. Fueron reconocidos en ese periodo 280 partidos de distrito y 19 partidos nacionales.

El año 1984 aparece marcado por dos cuestiones distintas que destacan la actividad del fuero en materia de resolución de conflictos. Por un lado, la Cámara tuvo que resolver una controversia fundamental con motivo de haberse puesto en discusión la validez constitucional de la convocatoria a consulta popular no vinculante respecto de los términos del tratado con la República de Chile sobre el diferendo relativo al canal de Beagle.

Por otra parte, en ese mismo año la jurisdicción del fuero electoral fue ampliada excepcionalmente a cuestiones gremiales. En efecto, la ley dispuso la normalización de las asociaciones profesionales de trabajadores que habían sido intervenidas por el gobierno militar o que se encontraban en otras situaciones anómalas y autorizó a dichas organizaciones sindicales —para esa única oportunidad— a optar entre el fuero electoral y el Ministerio de Trabajo para el control de las correspondientes elecciones. Como consecuencia de ello la justicia electoral tuvo entonces que controlar en los procesos electorales de normalización de 29 gremios —entre los cuales se contaban los más importantes— y decidir los conflictos que en ellos se suscitaron.

En 1985 el Congreso sancionó una nueva Ley de Partidos —que en realidad no era otra, con algunas modificaciones, que la que había sido dictada en 1964 por el gobierno democrático depuesto por el golpe militar de 1966—, que es la que continúa rigiendo actualmente. Sus deficiencias conceptuales y de redacción en algunos aspectos generaron innumerables controversias en relación con los requisitos necesarios para el reconocimiento de los partidos, lo que obligó a la Cámara a elaborar doctrinas que si bien fueron cuestionadas ante la Corte resultaron confirmadas por ella.

Un nuevo tipo de conflictos comenzó a gestarse a partir de 1991, como consecuencia de que una importante cantidad de partidos entró en situación de caducidad al no haber obtenido el porcentaje legal mínimo de votos en dos elecciones sucesivas, por lo que en 1992 llegó a la Cámara una gran cantidad de apelaciones con ese motivo —más de la mitad de

todas las causas entradas en ese año—, en muchas de las cuales se sostenía la inconstitucionalidad de la norma y su contradicción con pactos internacionales, en especial el Pacto de San José de Costa Rica. Éste y los demás incorporados a la Constitución Nacional comenzaron a ser invocados cada vez con mayor frecuencia, con reserva de acudir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo que pasó a ser, a partir de ahí, una fórmula ritual en gran parte de los escritos de apelación en todo tipo de causas.

En 1993, la ya comentada ley de “cupos femeninos” introduce una nueva fuente de controversias. Nos remitimos al respecto a lo ya dicho en ese punto.

La reforma constitucional de 1994, finalmente, marca otra etapa en cuanto se refiere a las cuestiones conflictivas que debe decidir la justicia electoral. La incorporación en la Constitución Nacional en forma expresa de garantías relacionadas con los derechos políticos —individuales y colectivos— que anteriormente sólo estaban contenidos de modo implícito, así como la inclusión de previsiones vinculadas con las instituciones políticas de la República —creación de la ciudad autónoma de Buenos Aires, con la correspondiente elección de sus autoridades; elección de un tercer senador por la minoría en representación de cada provincia y de la capital federal—, y de una norma regulatoria del recurso de amparo —anteriormente sólo reglado por la ley— configura un nuevo soporte normativo para distintos planteamientos judiciales. Entre éstos se destacan los que cuestionaron la constitucionalidad de la convocatoria a elecciones de estatuyentes y jefe de gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, la legalidad de la realización de una consulta popular no vinculante en la provincia de Entre Ríos en forma simultánea con las elecciones nacionales y la constitucionalidad de la cláusula transitoria de la carta magna que veda al actual presidente de la República la posibilidad de postularse para un nuevo mandato.

En resumen, los últimos quince años de funcionamiento de la justicia nacional electoral argentina, en un contexto de pleno ejercicio de los derechos políticos colectivos e individuales, permiten advertir que son los conflictos originados en los partidos políticos los que motivan la mayor cantidad de decisiones —el 69%— de la justicia electoral. Y, entre éstos, la mayor proporción la constituyen las controversias generadas por sus elecciones internas, que contribuyen con un 24.91% al total de fallos so-

bre temas partidarios dictados por la cámara en los últimos quince años. Le siguen los pronunciamientos sobre caducidad (16%); los que versan sobre el reconocimiento de la personalidad (15.74%) —aunque en este último caso debe aclararse que este porcentaje incluye un gran número de fallos dictados en 1983, con motivo de la reorganización de todos los partidos políticos dispuesta por la ley—, los que se relacionan con el funcionamiento de las asambleas, congresos y convenciones (10.20%); los relativos al nombre, sigla y símbolos partidarios (8.73%); los motivados por las intervenciones de las autoridades centrales de los partidos a los distritos y, por último, las cuestiones originadas en sanciones a los afiliados (6.22%).

En cuanto a los procesos electorales nacionales —que representan un modesto 26.27% del total de pronunciamientos sustantivos de la Cámara—, el 38.68% de las sentencias dictadas corresponden a cuestiones vinculadas con los resultados de las mesas de votación, el 36.19% a problemas de candidaturas, el 14.9% a impugnaciones de boletas electorales. Sólo el 1.80% tiene por origen el cuestionamiento de elecciones globalmente consideradas, en una o más circunscripciones electorales o en un distrito, lo que pone de relieve lo excepcional de tal tipo de impugnación.

En este punto cabe preguntarse cuál es el porcentaje de asuntos electorales que llega a la Corte Suprema por vía del recurso extraordinario.

Sólo el 13.5% del total de los fallos sustantivos dictados por la Cámara Nacional Electoral desde 1983 —es decir descontados todos aquellos que únicamente resuelven cuestiones procesales— fueron apelados ante la Corte, y de esta cantidad de recursos no más del 30% fue admitido por la Corte, dando lugar a un pronunciamiento sobre el fondo. Éste, en el 81% de los casos, fue confirmatorio del fallo de la Cámara.

Más allá de la cantidad relativamente reducida de cuestiones que llegaron a la Corte, lo cierto es que muchos temas relevantes —como la constitucionalidad de las normas relativas a las exigencias para el reconocimiento de los partidos y a la caducidad de los mismos; algunas cuestiones vinculadas con el nombre de los partidos; la posibilidad de sumar los votos obtenidos por los mismos candidatos a través de distintos partidos, el cuestionamiento de elecciones celebradas en una sección o en todo un distrito electoral; la validez de la convocatoria efectuada por el Poder Ejecutivo nacional a elecciones de legisladores de la ciudad autónoma de Buenos Aires— dieron lugar a pronunciamientos de ese alto tribunal.

## VIII. REFLEXIONES FINALES

La actividad de la justicia electoral en materia de resolución de conflictos ha mostrado una notable dinámica a partir del renacimiento de la vida democrática en 1983, no sólo en el aspecto cuantitativo, sino también en el cualitativo. En efecto, si bien muchos de los motivos de conflicto se repiten a lo largo de los años y pueden ser incluidos en categorías predeterminadas, continuamente se plantean nuevas cuestiones, motivadas ya sea por nuevas disposiciones legales o constitucionales o bien con base en nuevos enfoques jurídicos, que muestran un refinamiento en los planteamientos de los asuntos controvertidos y obligan, en última instancia, a nuevos análisis por parte de la Cámara.

Se ha ido así desarrollando una fecunda etapa de creación y consolidación de doctrina judicial electoral, que fue plasmando y consagrando criterios y principios —tanto en materia de partidos políticos como de procesos electorales— que son en la actualidad plenamente reconocidos y acatados por los actores políticos.

Entre los factores que han contribuido a ello podemos mencionar la mayor conciencia de sus derechos por parte de los distintos actores políticos, producto de su continuo ejercicio desde hace ya tres lustros; la reiterada invocación que los litigantes hacen, en estos últimos años, de las normas relacionadas con los derechos políticos contenidas en los tratados y convenciones internacionales, que obligan a la justicia a ingresar en un nuevo campo de consideraciones jurídicas. A su vez, la profundización en el estudio de la materia electoral y de la jurisprudencia por parte de los apoderados de los partidos y de algunos profesionales del derecho y el aumento de la contribución doctrinaria por parte de constitucionalistas y politólogos en publicaciones especializadas, son otros tantos elementos que alumbran la materia con interesantes enfoques y generan el planteamiento de cuestiones novedosas que la enriquecen.