

PROCESO ELECTORAL Y JUSTICIA ELECTORAL: LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

COMPOSICIÓN Y FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS QUE LA INTEGRAN

Felipe GONZÁLEZ-ROURA
Jorge H. OTAÑO PIÑERO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La Justicia Nacional Electoral.* III. *Las juntas electorales nacionales.* IV. *La Dirección Nacional Electoral.* V. *El Comando General Electoral.* VI. *El Servicio Nacional de Correos.* VII. *El Registro Nacional de las Personas.* VIII. *Consideraciones finales.* IX. *Anexos.*

I. INTRODUCCIÓN

Para comprender el sistema de organización electoral en la República argentina es necesario recordar que esta nación es un país federal, constituido por veintitrés estados provinciales autónomos, con la ciudad de Buenos Aires como capital federal.

Cada una de las provincias y la capital federal constituyen, a su vez, un “distrito electoral”. El país se divide, así, en 24 distritos electorales.

Estas 23 provincias exhiben una organización institucional semejante a la nacional, con sus poderes Ejecutivo —ejercido por un “gobernador”—, Legislativo —unicameral o bicameral, según los casos— y Judicial. El territorio de las provincias se distribuye, a su vez, en municipios, cuyo gobierno es encomendado a un “intendente” y a un “concejo deliberante”.

Como directa consecuencia de su organización autónoma, cada provincia dicta su propia legislación electoral y establece sus propios órganos de aplicación en la materia en cuanto se relaciona con la elección de las autoridades provinciales.

Pero las elecciones de autoridades nacionales son regidas, obviamente, por leyes nacionales y controladas por organismos también nacionales

Seguidamente habremos de considerar el sistema de organización electoral en el ámbito nacional.

El sistema electoral argentino es de naturaleza compleja y podría ser caracterizado como “mixto” o “impuro”, en el sentido de que en la organización del proceso electoral nacional intervienen distintos organismos:

- La Justicia Nacional Electoral (fuero judicial electoral),
- Las “juntas nacionales electorales” (órganos no judiciales pero integrados por magistrados judiciales),
- La Dirección Nacional Electoral (dependiente del Ministerio del Interior).

Organismos auxiliares:

- El Registro Nacional de las Personas (dependiente del Ministerio del Interior).
- El Servicio de Correos,
- El Comando General Electoral.

II. LA JUSTICIA NACIONAL ELECTORAL

Admitidas la importancia fundamental que tienen los partidos políticos como entidades de interés público —según los caracteriza acertadamente el Código Federal Electoral de México— en la integración de los poderes del Estado, y su íntima vinculación con la propia subsistencia del Estado democrático contemporáneo —hasta el punto que, como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Argentina en un recordado fallo, “han llegado a convertirse en órganos de la democracia representativa”—, apareció como lógica y necesaria su regulación legal mediante normas que contemplaran los aspectos fundamentales de su existencia, desde su formación hasta su extinción, y las exigencias mínimas que han de satisfacer para poder actuar en el ámbito del derecho público, participando de las contiendas electorales.

Esta necesidad, manifestada en la Argentina ya a partir del primer cuarto de este siglo a través de numerosas propuestas y proyectos de ley, encontró la primera respuesta normativa en un decreto dictado por el gobierno provisional el 4 de agosto de 1931, al cual sucedieron luego diversas leyes hasta la 23.298 actualmente vigente, sancionada en 1985.

Desde un principio se consideró que el conocimiento de las cuestiones regidas por tales normas no podía entonces confiarse sino a órganos que

representaran la máxima garantía de imparcialidad que ofrece la clásica estructura tripartita del Estado republicano, esto es, a órganos integrantes del Poder Judicial.

Idénticas razones justificaron que fuera igualmente el Poder Judicial el encargado de garantizar la confiabilidad de los padrones —nóminas o listas electorales— y la veracidad de sus datos —condición de comicios limpios—, como así también que las decisiones sobre cuestiones contencioso-electorales pudieran ser pronunciadas, en última instancia, por la Justicia. Así ocurre en Argentina desde 1911, cuando la ley 8130 encomendó la formación del padrón electoral¹ a los jueces federales (al más antiguo en la capital federal y a los que tuvieran su asiento en las capitales de las provincias en los demás distritos) creando, asimismo, el cargo de “secretario electoral” en dichos juzgados, pero solamente en la capital federal y en la provincia de Buenos Aires.

Dentro de este sistema, en el que se ha confiado al Poder Judicial el conocimiento de toda la materia electoral incluida en la esfera del derecho público, debemos agregar que el legislador consideró conveniente —por razones de organización y de especialidad de la materia— atribuir a un nuevo fuero especializado —el fuero electoral— la competencia para resolver las cuestiones que se suscitan con motivo de la aplicación de las leyes electorales y de partidos políticos.

Este fuero electoral, como rama independiente dentro de la función judicial, es relativamente nuevo: su institución se remonta al año 1962, en el que mediante decreto 7163/62 (ratificado por decreto-ley 3284/63) se crea un tribunal único de apelaciones en materia electoral para toda la República: la Cámara Nacional Electoral, integrada por cinco jueces y un procurador general electoral.

Preveía también dicha norma la existencia en la capital federal de un juzgado nacional electoral, pero su titular nunca fue designado.

Sólo fue efectivamente nombrado un juez electoral, años más tarde, en la provincia de Buenos Aires (decreto de 16 de septiembre de 1965), el cual cumplió funciones durante un breve periodo, pues por ley 17.593, del 28 de diciembre de 1967 del gobierno militar, el juzgado electoral de esa provincia quedó suprimido.

La legislación actualmente vigente dispone que, hasta tanto sean designados jueces exclusivamente electorales, deben desempeñar sus fun-

¹ Nos referimos al padrón masculino, ya que el derecho de sufragio de las mujeres recién fue reconocido en 1947 por la ley 13.010, que dispuso en consecuencia el empadronamiento femenino.

ciones los jueces federales a cuyo cargo se encuentran las secretarías electorales (Código citado, artículo 42).

La vida de esta primera Cámara Nacional Electoral fue breve, pues el gobierno de facto llegado al poder en 1966 declaró la disolución de los partidos políticos y, en consonancia con dicha medida, suprimió ese mismo año el flamante tribunal. Posteriormente, en 1971, ante la reanudación de la actividad política, se advirtió la necesidad de que el proceso de normalización institucional que habría de culminar con las elecciones del 11 de marzo de 1978 se desarrollara bajo el control de órganos judiciales específicos dotados de competencia y atribuciones suficientes y se instauró entonces, por la ley de facto 19.108 modificada por la ley 19.277, la actual Cámara Nacional Electoral, que presenta algunas diferencias con su antecesora en cuanto al número de sus integrantes y a sus atribuciones.

El hecho de que antes de 1962 no existiera el Fuero Electoral no significa, por cierto, que las cuestiones electorales quedaran ajenas a la órbita de la justicia: como ya se dijo, las dos primeras secretarías electorales habían sido creadas en 1911 y dependían de los juzgados federales de la capital federal y de La Plata. En los demás distritos se encomendaban esas funciones a uno de los secretarios del juzgado. Por ley 11.387, del año 1926, se crearon finalmente una Secretaría Electoral en cada uno de los restantes distritos.

Como tribunales de apelaciones intervenían entonces las cámaras federales de las respectivas jurisdicciones, cada una de las cuales abarcaba uno o más distritos electorales.

Pero es recién con la creación de la Cámara Nacional Electoral como único tribunal de alzada en la materia, que la Justicia Nacional Electoral se constituye como fuero independiente.

El Fuero Electoral, de carácter federal, está entonces compuesto por la Cámara Nacional Electoral y veinticuatro juzgados federales, cada uno de ellos con su respectiva secretaría electoral.

En honor a la verdad, débese reconocer que por ahora se trata de un fuero estructuralmente imperfecto, en tanto carece de jueces exclusivamente electorales, como ya se ha podido advertir.

1. Organización de la Justicia Nacional Electoral

A. Primera instancia

Ha quedado dicho que la Justicia Electoral no cuenta actualmente, por así decirlo, con jueces electorales “propios” en primera instancia,

puesto que son los juzgados federales con asiento en las capitales de provincia y en la capital federal los que tienen, por ahora, asignada competencia en la materia.

En aquellas capitales en que existen varios juzgados federales, el más antiguo es el que tiene dicha competencia, la que se agrega a la que le es propia en lo civil, penal, etcétera.

Hay, por consiguiente, un juzgado federal con competencia electoral por distrito, con su correspondiente secretaría electoral, entendiéndose por “distrito”, como ya se dijo, cada una de las provincias y la capital federal.

Como puede advertirse, los jueces de primera instancia del Fuero Electoral dependen de dos tribunales distintos según la materia de que se trate: de la respectiva cámara federal de la jurisdicción en cuestiones civiles, penales, etcétera, y de la Cámara Nacional Electoral en asuntos electorales.

Así, por ejemplo, una resolución en materia penal dictada por el juez federal con competencia electoral en la provincia de Salta, será apelable ante la cámara federal de la jurisdicción —en este caso la de la provincia de Tucumán—, en tanto que una decisión del mismo juez relativa a la validez de la elección interna en un partido político, deberá ser recurrida ante la Cámara Nacional Electoral.

B. Segunda Instancia

Está constituida por la Cámara Nacional Electoral, que es el tribunal superior en la materia.

La componen tres jueces designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, al igual que los demás magistrados del Poder Judicial, y que gozan, como ellos, de inamovilidad mientras dure su buena conducta. Deben reunir las mismas condiciones que éstos más la de no haber ocupado cargos partidarios hasta cuatro años antes de su nombramiento.

El Tribunal cuenta, entre otros funcionarios, con dos secretarios con jerarquía de juez nacional de primera instancia. Uno de ellos tiene a su cargo las cuestiones administrativas, de superintendencia y de registro, y el otro el trámite de todas las causas judiciales venidas en apelación.

Su jurisdicción abarca toda la república, pues actúa como tribunal de alzada respecto de las cuestiones iniciadas ante los 24 jueces federales con competencia electoral, así como respecto de las 24 juntas elec-

torales nacionales que, sesenta días antes de las elecciones generales, se constituyen en cada uno de los distritos.

Sus decisiones tienen fuerza de fallo plenario y la doctrina que dimana de ellas es de aplicación obligatoria para los jueces de primera instancia y las juntas electorales, quienes pueden, empero, dejar a salvo su opinión.

Se busca de este modo la unificación de criterios, evitando que se produzca el llamado “escándalo jurídico” que resultaría de la existencia de resoluciones dispares sobre un mismo tema.

Contra las sentencias de la Cámara Nacional Electoral sólo cabe el recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia, cuya finalidad consiste en asegurar la primacía de la Constitución nacional.

La ley de su creación le confiere la facultad de trasladar su sede temporariamente a los distritos, si así lo exigiere el mejor cumplimiento de sus funciones, y dispone, por otra parte, que los jueces que la componen no pueden ser recusados sin expresión de causa.

Existen en la Cámara Nacional Electoral distintos registros: Nacional de Electores, de Inhabilitados, de Cartas de Naturalización y de Ciudadanía, el de argentinos con domicilio declarado en el extranjero —llamado de “consulados”— y el de electores extranjeros de la ciudad de Buenos Aires, entre otros.

C. El Ministerio Público Fiscal en lo Electoral

En primera instancia el Ministerio Público Fiscal interviene en las causas electorales, en representación del interés y del orden públicos, por medio de los procuradores fiscales que actúan ante los juzgados federales con competencia electoral.

En cuanto a la segunda instancia, la ley del fuero confía la representación de ese Ministerio ante la Cámara Nacional Electoral al procurador fiscal, que la ejerce ante el juzgado federal con competencia electoral en la capital federal.

2. Funciones de la Justicia Nacional Electoral

La Justicia Nacional Electoral tiene a su cargo tanto la administración electoral como el contencioso electoral, aunque debe hacerse la salvedad de que en un determinado periodo toman también interven-

ción en estos aspectos —en primera instancia— las “juntas electorales nacionales”.

Aplica, además, por otra parte, la ley de partidos políticos.

Puede decirse en forma genérica que el Poder Judicial, a través del Fuero Electoral, controla todo el proceso democrático de formación de voluntad política que se inicia con la organización de los partidos, prosigue con la selección interna de candidatos y culmina con las elecciones públicas para la renovación de los poderes del Estado, asegurando su pureza y legitimidad.

No invalida esta afirmación el hecho de que durante las etapas precomicial y comicial —más exactamente desde sesenta días antes de las elecciones y hasta la proclamación de los electos— el control directo del proceso electoral se transfiere de los jueces a las “juntas electorales nacionales” —las cuales, como ya se ha de ver, son órganos transitorios que si bien están integrados por magistrados, no forman parte del Poder Judicial—, pues 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.

Más específicamente, las funciones de la Justicia Nacional Electoral son, básicamente, de cuatro tipos: *a)* judiciales; *b)* de control; *c)* de administración electoral y *d)* de registro.

La Cámara Nacional Electoral ejerce, además, funciones de superintendencia.

A. Primera Instancia

a. Funciones judiciales

Se relacionan fundamentalmente con la aplicación de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos.

La Justicia Nacional Electoral conoce, a pedido de parte o de oficio, en todas las cuestiones relacionadas con la fundación, constitución, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos políticos de su distrito y, en su caso, de los partidos nacionales, confederaciones, alianzas o fusiones, aplicando la ley orgánica de los partidos políticos.

En virtud de estas atribuciones y como culminación de un proceso judicial de jurisdicción voluntaria, conceden la personalidad jurídico-política que permitirá a los partidos intervenir en las elecciones nacionales.

También dirimen las innumerables controversias que se suscitan entre partidos (por ejemplo, cuestiones que se promueven por confusión o similitud de nombre o de siglas), o bien entre afiliados y las autoridades de un partido (verbigracia sanciones de suspensión, de expulsión).

Igualmente intervienen en los conflictos que oponen a distintos grupos de un mismo partido (cuestiones relativas a las candidaturas para las elecciones partidarias o a otros actos preeleccionarios internos, como son oficialización de listas de candidatos, publicidad de padrones, etcétera; división del partido, traducida en la realización simultánea o sucesiva de congresos o convenciones que responden a distintas orientaciones y pretenden para sí la representación y conducción de la agrupación; asambleas cuya validez es cuestionada; elecciones impugnadas, etcétera), así como también en aquellos que dan lugar a enfrentamientos entre las autoridades nacionales de un partido y alguno de los partidos de distrito que lo componen, los cuales culminan a menudo con la intervención de este último por los organismos centrales, medida ésta que suele ser resistida por los afectados, etcétera.

En relación con este aspecto de la competencia de los jueces electorales es conveniente efectuar una breve explicación acerca de los distintos tipos de partidos que contempla la legislación argentina:

1) *Partidos de distrito*. Estos partidos limitan su actuación al ámbito de un distrito —recordemos que desde el punto de vista electoral cada provincia y la capital federal constituyen un distrito— en relación con las elecciones nacionales, y se encuentran habilitados para postular candidatos a cargos electivos para la integración del Congreso Nacional y a electores de presidente y vicepresidente de la nación por ese distrito.

2) *Partidos nacionales*. Cuando un partido logra ser reconocido judicialmente con igual nombre, declaración de principios, bases de acción política y carta orgánica en por lo menos cinco distritos, puede solicitar su reconocimiento como partido nacional, lo que le permitirá entonces postular candidatos a los mismos cargos antes mencionados en el resto de los distritos electorales del país.

3) *Partidos provinciales y su diferencia con los partidos de distrito*. No deben ser confundidos el partido de distrito con el partido provincial: el primero participa de las elecciones nacionales (diputados nacionales y electores de presidente y vicepresidente y, en la capital federal, electores de senadores). El segundo compete exclusivamente para lograr cargos electivos en el ámbito provincial (gobernador, senadores y diputados provinciales y cargos municipales). Si el partido de distrito

desca actuar también como partido provincial, deberá solicitar a la justicia electoral de la provincia su reconocimiento en tal carácter.

Inversamente, un partido provincial puede acceder a la categoría de partido de distrito si da cumplimiento a los requisitos de la ley nacional que rige la materia y es reconocido como tal por el juez federal con competencia electoral de ese distrito.

En tales casos, en una misma estructura, con las mismas autoridades y una misma carta orgánica, se confunden en uno solo el partido de distrito y el partido provincial.

Esto plantea ciertas cuestiones relativas a la delimitación de las jurisdicciones nacional y provincial, que habrán de ser esbozadas más adelante.

Vale mencionar, a título ilustrativo, que tienen actualmente personalidad jurídico-política conferida por la Justicia Nacional Electoral 35 partidos nacionales y 595 de distrito en todo el país.

b. Funciones de administración electoral

Los jueces, en la etapa precomicial, tienen a su cargo una parte importante de la administración electoral, e intervienen en todas las cuestiones derivadas de la aplicación del Código Electoral Nacional que no estén especialmente encomendadas a las juntas electorales.

Forman, corrigen y hacen imprimir las listas provinciales y los padrones definitivos, atienden las reclamaciones interpuestas por cualquier candidato y por los apoderados de los partidos políticos sobre los datos consignados en ellos, disponen su exhibición, ordenan las tachas de los electores inhabilitados, elaboran proyectos de demarcación de circuitos electorales, agrupan a los electores por mesas electorales y hacen oficiales los candidatos a cargos públicos electivos.

c. Funciones de registro

Tienen además a su cargo diversos registros:

1) *Registro de electores de distrito*. Se incluyen en él los datos de todos los argentinos nativos y naturalizados mayores de dieciocho años con domicilio electoral en el distrito.

Está formado a partir de fichas que contienen, además de diversos datos personales, la firma y la impresión digital del elector puestas en presencia del oficial público del Registro Civil, y que constituyen por

ello un instrumento auténtico que permite a los jueces electorales formar un padrón que sea el fiel reflejo del cuerpo electoral del distrito, garantizando su pureza, con base en las constancias que obran en ellas hasta 180 días antes de cada elección.

Estas fichas permiten, también, mediante el correspondiente cotejo con las fichas de afiliación a los partidos políticos, asegurar la legalidad y autenticidad de las afiliaciones que estos últimos deben acreditar para poder ser reconocidos como tales por la justicia electoral, así como la autenticidad de las afiliaciones computables a los fines de la contribución financiera que el Estado brinda a los partidos con base en la cantidad de afiliados que éstos hayan acreditado.

La actualización del Registro de Electores de distrito es permanente, a través de la incorporación de quienes acceden al ejercicio de los derechos políticos al cumplir los dieciocho años, de la eliminación de los fallecidos y de las anotaciones de los cambios de domicilio.

El Registro de Electores es entonces permanente, de incorporación automática y de actualización continua.

¿Cómo se origina la información de la que se nutren los registros electorales, con base en cuyos datos se confeccionan luego los padrones?

En una primera etapa, ésta es recogida por las oficinas del registro civil —alrededor de 3,000 en todo el país— ante las cuales deben concurrir obligatoriamente quienes cumplen dieciséis años y donde deben también comunicarse los cambios de domicilio y los fallecimientos.

Esta información es luego transmitida al Registro Nacional de las Personas —organismo dependiente del Ministerio del Interior—, el cual la controla, clasifica y procesa antes de retransmitirla a las secretarías electorales del respectivo distrito, mediante la llamada “ficha original” que fue llenada con sus datos por el ciudadano en la oficina del registro civil y que lleva su firma y su impresión digital.

2) *Registro de inhabilitados.* Las secretarías electorales llevan, además, el registro de inhabilitados, en el que se incluye a quienes por haber sufrido condenas penales están excluidos del padrón por el término de la condena, así como a aquellos que no pueden ejercer sus derechos políticos por estar comprendidos en algunas de las causales que prevé el artículo 3º del Código Electoral Nacional, como es el caso, por ejemplo, de los dementes declarados tales en juicio, de los sordomudos que no saben darse a entender por escrito, o de quienes se han naturalizado en un país extranjero.

3) *Registro de Afiliados a los Partidos Políticos.* El Registro de Afiliados a los Partidos Políticos no necesita de mayores explicaciones, pues

su denominación es suficientemente elocuente. Digamos solamente que, entre otras funciones, posibilita corroborar la existencia del porcentaje mínimo de afiliados exigido para que los partidos puedan obtener su personalidad jurídico-política, a la vez que proporciona la cantidad de afiliaciones válidas sobre cuya base el Estado brinda su aporte económico.

d. Funciones de control

Con intervención del Ministerio Público los jueces federales con competencia electoral ejercen el control y fiscalización patrimonial de los partidos políticos mediante examen y aprobación o desaprobación de los estados contables que las agrupaciones deben presentar al finalizar cada ejercicio y dentro de los sesenta días de realizada cada elección nacional. Cabe recordar, al respecto, que el Estado nacional contribuye con diversos aportes en dinero: por afiliado, para impresión de boletas electorales, por voto obtenido. También otorga franquicias —pasajes sin cargo en distintos medios de transporte a las autoridades de los partidos— y diversas exenciones —de pago de servicios telefónicos, de servicios postales y telegráficos, etcétera—.

Fiscalizan igualmente el proceso eleccionario interno, mediante el envío de veedores, controlan los padrones y el registro de afiliados de los partidos.

B. Segunda instancia

g. Funciones judiciales

La Cámara Nacional Electoral conoce en grado de apelación de las resoluciones definitivas recaídas en las cuestiones iniciadas ante los jueces federales con competencia electoral y de las pronunciadas por las juntas electorales nacionales. Vale remitirse al respecto, para evitar reiteraciones, a lo ya dicho al tratar la organización de la Justicia Nacional Electoral.

b. Funciones de registro

La Cámara Nacional Electoral fiscaliza el funcionamiento de los registros de distrito (de electores, de afiliados, de inhabilitados, etcétera), y dicta las normas a que deben sujetarse su formación y funcionamiento.

Lleva, además, entre otros, los siguientes registros:

1) *Registro Nacional de Electores*. Está formado por copias de las fichas que obran en los registros electorales de distrito, constituyéndose así un registro que reúne los datos de la totalidad del cuerpo electoral de la nación.

2) *Registro Electoral de Extranjeros*. La Cámara Nacional Electoral tiene también a su cargo el recientemente creado Registro de Electores Extranjeros de la ciudad de Buenos Aires, que intervienen en la elección de concejales municipales y consejeros vecinales.

Es oportuno destacar aquí que se encuentra a consideración del Congreso de la Nación un proyecto de ley para permitir el voto de los extranjeros en todo el país en las elecciones nacionales y también, a través de los consulados o por vía postal, el de los argentinos que se encuentran en el exterior.

3) *Registro Nacional de Cartas de Naturalización y Ciudadanía*. Se consignan en él los datos de todos los extranjeros que se han naturalizado argentinos, con constancia de la fecha en que les fue concedida la ciudadanía argentina y prestaron juramento. Este Registro tiene, entre otras funciones, la de informar a los distintos jueces federales —ante quienes los extranjeros interesados en obtener la nacionalidad argentina deben formular su solicitud—, los antecedentes que pudieren existir de pedidos similares efectuados ante otros magistrados por la misma persona.

4) *Registro General de Inhabilitados y Registro Nacional de Afiliados a los Partidos Políticos*. Reúnen, como su nombre lo indica, los datos de los respectivos registros de distrito.

5) *División Consulados*. En ésta, figuran inscritos los argentinos mayores de dieciocho años con residencia en el extranjero que han declarado su domicilio en el correspondiente consulado argentino.

c. Funciones de control

La Cámara Nacional Electoral tiene la atribución de organizar un cuerpo de auditores contadores para verificar el estado contable de los partidos y el cumplimiento en lo pertinente, de las disposiciones legales aplicables.

d. Funciones de superintendencia

Ejerce las funciones de superintendencia propias de todo tribunal de alzada, sobre veinticuatro jueces federales, cincuenta secretarios y pro-

secretarios y aproximadamente mil quinientos empleados de planta permanente.

Debe acotarse, por último, que en el año 1984 la competencia de la Justicia Nacional Electoral fue extendida por ley —y para esa sola oportunidad— al control de las elecciones para la normalización de los sindicatos que se encontraban intervenidos o con autoridades con mandato prorrogado.

La mencionada ley preveía la posibilidad de que dichas elecciones fueran controladas por la Justicia Electoral o por el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, a opción de cada entidad gremial. Ello se tradujo en que los jueces electorales fiscalizaran los procesos de normalización de aproximadamente 170 asociaciones profesionales de trabajadores en todo el país e intervinieran en los innumerables litigios a que dichos procesos dieron lugar.

3. *La Justicia Nacional Electoral y la Justicia Electoral Provincial*

De acuerdo con el sistema federal de organización política de la República argentina, las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. Cada provincia legisla así sobre las elecciones en su ámbito y sobre los partidos políticos que actúan en el orden provincial, y organiza, al igual que la nación, una justicia especializada —cuyos órganos, según los casos, se denominan “Junta Electoral Provincial”, “Tribunal Electoral Provincial”, o “Juez Electoral Provincial”— encargada de conocer de dichas cuestiones.

Si bien teóricamente la delimitación de ambas jurisdicciones (Justicia Electoral Nacional y Justicia Electoral Provincial) aparece clara, la aplicación práctica de la legislación nacional y provincial suele ofrecer, en cambio, algunas dificultades y origina a menudo conflictos de competencia.

Se ha dicho antes, al distinguir los partidos provinciales de los partidos de distrito, que si bien ambos son regulados, en principio, como entidades independientes y no existen entre ellos relaciones necesarias, nada impide que un mismo partido actúe en ambos órdenes jurisdiccionales. Aparecen entonces unidos o confundidos, por obvias razones de orden práctico, el partido de distrito con el partido provincial, con iguales autoridades y una misma carta orgánica. De hecho, es lo que ocurre en la mayoría de los casos.

Esto, sin embargo, no importa en modo alguno sustraer aquellos asuntos de la vida partidaria que únicamente repercuten en el orden político

local al conocimiento de los órganos provinciales que corresponden, los cuales mantienen su competencia en lo pertinente, como si se tratase de partidos que actúan por separado.

Vemos así que coexisten la competencia federal y la provincial cuando el partido de distrito y el partido provincial se confunden en uno solo. Así, por ejemplo, cuando se trata de una reforma a la carta orgánica relativa al modo de elección de los candidatos para cargos públicos electivos provinciales será competente para aprobarla la Justicia Electoral Provincial, en tanto que si la reforma versa sobre idéntica cuestión, pero referida a legisladores nacionales, caerá dentro de la órbita de la Justicia Electoral Nacional.

III. LAS JUNTAS ELECTORALES NACIONALES

La actuación de la Justicia Electoral en materia de elecciones nacionales debe ser distinguida de la que le cabe a las juntas electorales nacionales, que no forman parte del Poder Judicial.

Más que en la propia naturaleza de las respectivas funciones —que en esencia no difieren—, la distinción radica en el ámbito temporal en que desarrollan sus respectivas actividades de administración electoral. Las juntas electorales, en efecto, son esencialmente transitorias, ya que se constituyen sesenta días antes de cada elección en cada capital de provincia y en la capital de la República, y conducen el proceso electoral hasta la proclamación de los electos.

Son organismos de naturaleza administrativa que no pertenecen al Poder Judicial, aun cuando estén constituidos por jueces y funcionarios judiciales que cumplen así con una carga pública electoral.

Su carácter de tribunal colegiado procura asegurar, sin duda, la mayor garantía que deriva de la pluralidad de sus miembros en una etapa del proceso electoral que culmina con un acto de tanta trascendencia como es el escrutinio definitivo.

El juez electoral las integra en todos los casos. Además, forman parte de ellas el presidente de la Cámara Federal (en aquellas provincias que no tiene cámara federal, como La Rioja, Jujuy, Santa Cruz, La Pampa y otras, participa de ellas el procurador fiscal federal), y el presidente del Superior Tribunal de Justicia local. En la capital federal 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.

Las juntas son auxiliadas por un secretario, que es el secretario electoral del distrito, y utilizan para sus tareas el personal de la Secretaría Electoral, sobre la cual recae, entonces, la mayor parte de la labor material encomendada a estos organismos.

Como consecuencia de este sistema, el poder decisorio se transfiere temporalmente de un órgano judicial unipersonal a un órgano de naturaleza administrativa pluripersonal con facultades jurisdiccionales, pero sin que el juez electoral deje por ello de participar en las decisiones de este último, toda vez que es uno de sus integrantes necesarios.

Son atribuciones de las juntas electorales nacionales aprobar las boletas de sufragio, designar las autoridades de mesa, decidir sobre las impugnaciones, los votos recurridos y las protestas que se sometan a su consideración, resolver respecto de las causas que a su juicio fundan la validez o la nulidad de la elección, realizar el escrutinio definitivo del distrito, proclamar a los que resultan electos y otorgarles sus diplomas. De ser necesario, solicitan al Poder Ejecutivo que convoque a elecciones complementarias en algunas o en la totalidad de las mesas.

En todos los casos las resoluciones de las juntas son apelables ante la Cámara Nacional Electoral —cuya jurisprudencia, como ya se señaló, es obligatoria para ellas—, lo que garantiza, en última instancia, el control judicial de sus decisiones.

IV. LA DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL

La Dirección Nacional Electoral es una dependencia del Ministerio del Interior que desempeña un papel importante en la organización de los procesos electorales.

Se ocupa de la parte material de una elección, es decir, de la provisión de los elementos y útiles que son necesarios para su desarrollo (urnas, formularios, actas, etcétera), así como de organizar la impresión de los padrones, que se confeccionan sobre la base de la información proporcionada por los jueces electorales.

Entiende, asimismo, en la concesión de franquicias a los partidos políticos.

Interviene también mediante propuestas y asesoramiento en la elaboración de la legislación electoral.

¿Cuál es el límite que separa la actuación del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial en materia de organización de las elecciones?

Pueden sintetizarse ambas funciones, para así establecer una distinción básica, diciendo que la Dirección Nacional Electoral, dependiente

del Ministerio del Interior, es el organismo encargado de brindar la infraestructura legal y material necesaria para que el acto eleccionario se pueda realizar, en tanto que la Justicia Electoral —con la actuación de las juntas electorales en la fase pertinente— es la que dirige y controla todo el proceso de administración electoral, garantizando su pureza y legitimidad.

V. EL COMANDO GENERAL ELECTORAL

Se constituye un tiempo antes del acto eleccionario y tiene a su cargo —mediante los efectivos de las fuerzas armadas y de seguridad que le subordinen los ministerios de Defensa y del Interior y a través de los comandos electorales locales que se constituyen en cada uno de los distritos— las funciones de coordinación y ejecución referentes a la seguridad de los comicios.

Le corresponde, en particular, la vigilancia de los locales donde funcionan las mesas receptoras de votos y las sedes de las juntas electorales nacionales, así como la custodia de las urnas y la documentación durante su transporte y hasta finalización del escrutinio definitivo.

VI. EL SERVICIO NACIONAL DE CORREOS

A través del correo se realiza la distribución y el repliegue de las urnas y de la documentación electoral, así como la transmisión telegráfica de los resultados del escrutinio provisional efectuado en las mesas electorales.

VII. EL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS

Depende del Ministerio del Interior. Su función es esencial, pues es el organismo que concentra la información relativa a los ciudadanos electores que se recoge a través de los registros civiles de todo el país para distribuirla luego a las distintas secretarías electorales. Sobre la base de esa información el juez electoral forma el registro electoral y los padrones que se emplean en el acto comicial. Este tema fue abordado *supra* al tratar las funciones administrativo-registrales de los jueces electorales.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

El sistema que acabamos de reseñar, de dirección y control del proceso electoral por órganos judiciales electorales, ha cumplido —hasta ahora y en términos generales— satisfactoriamente su objetivo, entendiendo por tal el de posibilitar la genuina expresión de la voluntad política del electorado. Pero puede y debe ser perfeccionado y consolidado.

Entre los varios aspectos que son susceptibles de ser mejorados se destaca la necesidad de que la primera instancia de la Justicia Nacional Electoral esté constituida por jueces exclusivamente electorales, al menos en aquellos distritos con mayor cantidad de electores.

La materia electoral, por su especificidad, requiere de la especialización y de la exclusiva dedicación de quienes aplican las leyes que la regulan.

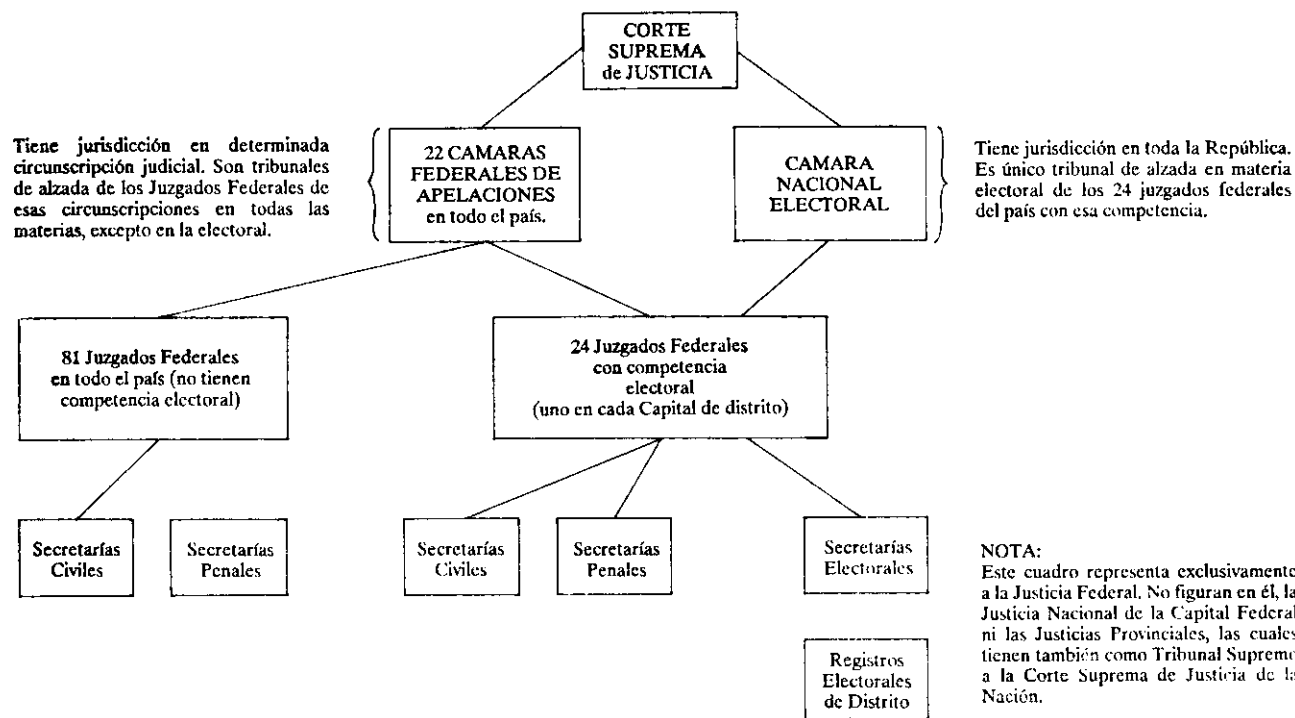
Por otra parte, el cada vez mayor cúmulo de tareas que afrontan a diario los jueces federales en cuestiones civiles, penales, etcétera, no permite ya que sean recargados con la función de conocer también en materia electoral.

Finalmente, el Ministerio Público también debería ser mejorado en su estructura, en particular en cuanto a su representación ante la Cámara Nacional Electoral.

Es criticable por múltiples razones que quien actúa como fiscal ante el superior tribunal del fuero sea el mismo funcionario que lo hace ante el juzgado federal con competencia electoral en la capital federal. Bueno sería volver al sistema que regía cuando se creó la primera Cámara Electoral, en el que el Ministerio Público Fiscal estaba representado ante ella por un “procurador general electoral”.

IX. ANEXOS

LA JUSTICIA NACIONAL ELECTORAL



PODER JUDICIAL

PODER EJECUTIVO

