

ALGUNAS PRECISIONES SOBRE LAS AUTONOMÍAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MATERIA ELECTORAL, PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Some details about the autonomy of local
governments in electoral matters, political parties and
participatory democracy

*Recepción: Septiembre 20 de 2013
Aceptación: Octubre 22 de 2013*

Alberto Ángel Elgassi

*Secretario Electoral del Tribunal Superior de Justicia
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
ealgassi@tsjbaires.gov.ar*

Palabras clave

Electoral, ley, partidos políticos y democracia participativa.

Key words

Electoral, law, political parties and participatory democracy.

pp. 125-150

Resumen

Se presenta una conferencia en donde se abordaron una serie de reflexiones sobre las autonomías y los gobiernos locales en materia electoral, partidos políticos y democracia participativa de la República de Argentina.

Abstract

Here we present a conference where we abroad a series of details about the autonomy of local governments in electoral matters, political parties and participatory democracy at the Republic of Argentine.

Muchas gracias por la invitación formulada por el Centro FOPPA, para mí en verdad es un gran honor poder hacer un pequeño aporte personal al Primer Congreso Provincial sobre Reforma Institucional celebrado en el Aula Magna de la prestigiosa Universidad Nacional de Cuyo auspiciado por la Junta Electoral Provincial y del Foro Federal Electoral de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina que honrosamente integro.

En primer lugar, estimo conducente recordar algunos consejos que me fueran brindados por el querido profesor Guillermo Muñoz, quien siempre nos alentaba que a los fines de difundir y explicar de manera óptima y útil conceptos vinculados al derecho público, lo importante que es realizarlo con un lenguaje natural y amigable a partir de las experiencias cotidianas del expositor de modo tal de poder hacer entender al receptor (en este caso nada más ni nada menos que a la sociedad civil) principalmente dos cosas: en primer lugar que el diseño o discusión del derecho público institucional impactará sin lugar a dudas en sus vidas y, en segundo término, por esas mismas razones, que el contenido y sus debates no debería quedar reservado bajo ningún punto de vista a “especialistas” pues el diseño constitucional que asegura las garantías ciudadanas y regula el principio de legalidad de la autoridad, como así también lo concerniente al sistema electoral para la elección de nuestros representantes o la regulación útil de la democracia participativa son, por esencia, inherentes a toda persona y deben estar despejados de todo enigma.

En efecto, el conocimiento y la participación ciudadana de los aludidos planos de conocimiento en sus diversos y plurales roles (como sujeto de derecho individual o colectivo, elector activo - pasivo, autoridad de mesa en ejercicio privado de funciones públicas, etc), dotan de legitimidad y confianza al sistema representativo, republicano y federal de gobierno. O sea, para ser claros, nos ocupa en grandes rasgos la regulación constitucional del principio de legalidad que opera de manera cualitativamente diversa para el ciudadano y para el poder. Para los románticos e idealistas, me estoy refiriendo al sistema de frenos y contrapesos y al afianzamiento de las autonomías provinciales.

Es por ello que valoro y comparto los objetivos trazados por los organizadores a través del anunciado “diálogo” y “reflexión” entre académicos y ciudadanos tendientes a la creación

de una conciencia ciudadana orientada a la igualdad de oportunidades, a la inclusión social y a la participación ciudadana.

Por cierto, de acuerdo a lo que escuché recién y antes de ahora, tampoco debo dejar pasar por alto que todos los expositores que me antecedieron –como se esperaba– han ido definiendo y otorgando precisión a los conceptos temáticos institucionales que motivan la actividad de manera interesante y completa posicionando al Primer Congreso Provincial sobre Reforma Institucional como un antecedente de sumo interés y a la vanguardia de un diseño (arquitectura) institucional vinculada a la Política de Estado y no como fruto coyuntural de una lucha “agonal” por el poder (términos aristotélicos).

Como les adelanté, mi exposición estará vinculada a mi experiencia como Secretario Letrado en Asuntos Originarios con competencia electoral del TSJ de la CABA. En primer lugar desarrollaré muy brevemente cómo se ha nutrido al Derecho Público Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de su creación como consecuencia de la Reforma Constitucional del año 1994 y, en segundo término, abordaré algunas situaciones que en mi opinión caracterizan e impactan activamente en los vínculos que existen entre el derecho público federal y local en los procesos electorales como consecuencia de las atribuciones de competencias propias y concurrentes previstas por las constitución federal y locales a los cuáles considero dinámicos, recíprocos y porosos verticalmente representados dentro del estado multinivel. Por último, expondré algunas palabras a modo de colofón.

EL DERECHO PÚBLICO ELECTORAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

Es sabido que la CN en sus arts. 5 y 122 y cc, reconoce y garantiza a las Autonomías Provinciales el ejercicio privativo de autoridad en cuestiones vinculadas derecho público local en general y electoral en particular. O sea, resulta claro, que poseen competencias autonómicas administrativas, legislativas y jurisdiccionales a fin de regular sus propias constituciones, institutos de democracia participativa, sistemas electorales y de partidos políticos como atribuciones inherentes y primigenias a la noción misma de la Nación Argentina en la medida que no las delegaron al Estado Federal al momento de su creación.

Algo parecido aconteció, en cuanto a los resultados, con los territorios federales provincializados por ley o incluso con la Ciudad Estado de Buenos Aires a partir de la reforma constitucional del año 1994 aunque, como ustedes sabrán, de manera condicionada por la ley Cañero mientras sea Capital de la República.

En efecto, el artículo 129, *idem* consagró la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en los siguientes términos: “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”.

La ley nacional n° 24.588 (ley Cafiero) dispuso en su art. 4° que el “Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires se regirá por las instituciones locales que establezca el Estatuto organizativo que se dicte al efecto. Su Jefe de Gobierno, sus legisladores y demás funcionarios serán elegidos o designados sin intervención del Gobierno Nacional”.

A su turno, el texto constitucional local:

- a) Reconoce el derecho a la ciudadanía a asociarse en partidos políticos, garantizando su libre creación y su organización democrática; la representación interna de las minorías, su competencia para postular candidatos, el acceso a la información y la difusión de sus ideas (art. 61, 1° párrafo);
- b) Determina que la Ciudad contribuye al sostenimiento de los partidos políticos mediante un fondo partidario permanente debiendo dar a publicidad su origen y destino de sus fondos y patrimonio (art. 61, 2° párrafo);
- c) Consagra que la ley establece los límites de gasto y duración de las campañas electorales en las cuales el gobierno se debe abstener de realizar propaganda institucional que tienda a inducir al voto (art. 61, 3° párrafo); y
- d) Garantiza de acuerdo a lo establecido en su art. 62, el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio; consagra que el sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo y que los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos en este distrito, en los términos que establece la ley.

A su vez y a partir de la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la Legislatura local procedió al dictado de las leyes n° 6, 40, 89 y 357, referidas a los mecanismos de democracia semidirecta; n° 268 de Regulación y Financiamiento de Campaña Electorales; n° 334 que reglamenta el derecho de sufragio activo al extranjero; n° 875, que impide que los comicios de Jefe y Vice Jefe de Gobierno y legisladores de la Ciudad se realicen en la misma fecha que las de Presidente y Vicepresidente de la Nación y la n° 1.777 de Comunas.

Como ustedes apreciarán la legislatura local no ha dictado a la fecha su CE ni ley orgánica de partidos políticos.

En estas condiciones tan particulares en la que la Legislatura porteña no arribó a los consensos y mayorías agravadas necesarias para su aprobación, el Tribunal Superior de Justicia a partir del año 2000 y en marco de lo convenido con la Justicia Federal Electoral, ejerció su competencia originaria en materia electoral y de partidos políticos de conformidad con lo establecido en el art. 113, inc. 6, CCABA, con las funciones que el CEN atribuye a la Junta electoral y a los jueces electorales, adoptando decisiones, según la naturaleza, su Presidente o el pleno del cuerpo.

Ante el vacío legal aludido, el Tribunal recibió desde sus inicios el reenvío formal no repecticio al Código Electoral Nacional y a la Ley Nacional de Partidos Políticos.

En la causa “Partido Humanista s/ amparo”, expte. n° 4228/05, del 12 de octubre de 2005, el Tribunal sostuvo, en lo que importa, por remisión a una cuestión sustancialmente análoga resuelta en los autos “Unión del Centro Democrático s/ amparo”, expte. n° 237/00, sentencia del 17/03/00 y “Partido Humanista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo”, expte. n° 2353/03, resolución del 13/08/2003, que:

“(…) El artículo 5 de la ley 24.588 –eventualmente censurable en otros aspectos, pero no en este— fija un principio general: continúan vigentes en el ámbito local las leyes y ordenanzas que regían hasta el momento en que se dictó la Constitución, mientras no sean derogadas o modificadas por las autoridades nacionales o locales, según corresponda”

“La aplicación de las normas anteriores tiene, pues, un límite: que la cuestión no este regulada de un modo diverso por normas constitucionales o legales emanadas de las autoridades de la ciudad”.

“Las modificaciones introducidas por la Constitución de la Ciudad crean un nuevo escenario jurídico, que podrá ser reglamentado en materia de régimen electoral, por la Legislatura local de acuerdo a sus atribuciones y en el marco que coincidentemente definen el art. 28 CN y el art. 10 CCBA. El hecho de que hasta ahora ello no haya ocurrido, no produce la reviviscencia de las normas del CEN que han sido sustituidas por disposiciones posteriores de la CCBA, aún no reglamentadas” (ver en ese mismo sentido, TSJ, in re, “Baigorria, Beatriz Mercedes y otros c/ GCBA s/ amparo”, expte. n° 4547/06, del 16 de marzo de 2006; “Partido Humanista s/ amparo”, expte. n° 4228/05”, resol. del 12 de octubre de 2005; “Pinedo Federico y otros s/ amparo”, expte. n° 8/99, resol. del 18/02/99 y “Leloir de Lanús, Amelia s/ inconstitucionalidad”, expte. n° 164/99, resol. del 20/12/99, entre muchos otros).

Por ello, concluyó el TSJ que no corresponde aplicar los arts. 160 y 161 del CEN en las elecciones de diputados y diputadas de la Ciudad por entender que “(…)la facultad de elegir restricciones y las modulaciones no esenciales del sistema electoral fijado en el artr. 69 de la CCBA –decisión que integra el concepto constitucional de autonomía— debe

ser ejercida por los representantes del pueblo de la ciudad y no acudir, por remisión, a lo dispuesto por una autoridad ajena a ella.

Consecuentemente, la aplicación de las normas nacionales debe circunscribirse a los aspectos indispensables no previstos aún en las normas locales, que tornen posible la concreción del proceso electoral. Extender su aplicación más allá de esos límites implicará una interferencia, tan innecesaria como improcedente, en el ejercicio del poder electoral, en el programa de participación política previsto en la Constitución y en las facultades de la Legislatura local”.

Asimismo tuvo que definir su competencia electoral en la causa “Baigorria, Beatriz Mercedes y otros c/ GCBA s/ amparo”, expte. n° 4547/06, del 16 de marzo de 2006, en la cual concluyó que el contenido de la materia electoral a la que se refiere el art. 113.6 de la CCABA atañe al ejercicio de los derechos políticos y de participación ciudadana regulados en el Título II, del Libro Segundo, de la Constitución local y que concierne, específicamente, al sufragio activo y pasivo en relación a los cargos públicos electivos de los órganos constitucionales que ejercen el gobierno de la Ciudad Autónoma, y a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de gobierno mediante los llamados mecanismos de democracia “semidirecta”, integradas con la legislación propia en materia de sufragio activo de extranjeros (ley n° 334); de regulación y financiamiento de campañas electorales (ley n° 268) y de democracia semidirecta reguladas expresamente en las leyes n° 6, 40, 89 y 357.

Por último y a grandes rasgos en la causa “Vecinos de la Comuna 1 s/ oficialización de candidatos”, resolución del 30 de mayo de 2011, expte. n° 8101/11, la Presidencia del Tribunal resolvió no hacer lugar a la solicitud de oficialización de candidatos peticionada por vecinos de una comuna pues, el derecho a postular candidatos a cargos electivos (incluidas las Juntas comunales) solo se reconoce a los partidos de conformidad a lo establecido por el art. 60, CE.

En conclusión en la CABA ejercemos competencia electoral con autonomía aunque condicionada, por ser capital de la República, en los términos de la ley Cafiero. A dicho fin no debo soslayar que el más alto Tribunal ya se pronunció al respecto el denominado caso “Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial 29.3.97” (CSJN, G.292. XXXIII del 29/03/1997).

Les cuento sobre el asunto. El por entonces Secretario de Gobierno de la CABA se presentó ante la Justicia Federal con competencia electoral de la Capital Federal requiriendo la colaboración para la organización del proceso electoral para elegir diputados locales de acuerdo al decreto de convocatoria dictado por el Jefe de Gobierno, frente a la postura adversa asumida por el Ministerio de Interior que invocó obstáculos teniendo en cuenta la fecha fijada.

Sustanciada la acción, el Gobierno Nacional sostuvo que el decreto convocante constituye un acto absolutamente nulo en los términos del art. 8 de la ley 26.620, por ser violatorio del art. 2 de la misma ley, en tanto atribuyó competencia exclusiva al PEN para la convocatoria a la primera elección de los miembros del poder legislativo de la CABA.

La CNE al confirmar el fallo de primera instancia declaró la validez del decreto 653/96 del Gobierno local y la inaplicabilidad del art. 2º de la ley 24.620 por ser contrario, en substancia, al art. 129, CN.

Sobre la base de la existencia de cuestión federal (colisión de normas emanadas de un poder local con las dictadas en el orden nacional), la CSJN entendió, por mayoría, que existen numerosas normas de la CCABA que están sujetas en condición suspensiva toda vez que no rigen hasta tanto no se modifique la legislación federal que se oponga a ellas, entre ellas, el art. 2º, ley nº 26620 que reguló de manea excepcional la convocatoria de la 1º elección del cuerpo legislativo en simultaneidad con las elecciones nacionales.

Asimismo sopesó que al día del pronunciamiento no se encontraban reunidas objetivamente las condiciones para dar cumplimiento al cronograma electoral.

Los votos en disidencia se fundaron a favor de la autonomía en materia electoral con fundamento en el concepto constitucional de autonomía y que el paso inicial en el proceso electoral habrá de ser ejercido siempre por el titular de las representación popular, en este caso, la autoridad establecida por el art. 95 y siguientes de la Constitución de la CABA.

Por lo demás, no puede dejar pasar por alto que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires consagra también una importante pluralidad de institutos vinculados a la democracia participativa, su fundamento constitucional lo encontramos plasmado en las actas de sesiones de la Convención Constituyente, en la cual se advierte que con su dictado se intentó asegurar la participación ciudadana a fin de avanzar progresivamente en el funcionamiento democrático de la Ciudad; dar respuesta a los conflictos sociopolíticos con efectividad y ser los instrumentos idóneos para la formación de políticas públicas.

Asimismo en mi opinión se las ideó como un complemento y no una sustitución del sistema tradicional de gobierno representativo, como mecanismos idóneos a fin de ampliar los espacios democráticos frente a las presiones de, por ejemplo, determinados intereses corporativos y constituir una forma de enfrentar la apatía política de los ciudadanos.

Ya me he referido a ellas en otra oportunidad, solo desearía recordar a su respecto dos aspectos basales que me preocuparon, a saber: su regulación legal y práctica útil y que no sean empleadas por la autoridad a los fines de justificar una desobediencia judicial contramayoritaria.

De modo general, constituyen ejemplo de democracia participativa los artículos constitucionales nos^o: 52) que establece el “carácter participativo del presupuesto” disponiendo que la ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos; 63) en tanto establece que la Legislatura, el Ejecutivo o la Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la Ciudad o zonal, resultando ser la convocatoria obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión y antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos; 64) cuando consagra el derecho de iniciativa del electorado de la Ciudad para la presentación de proyectos de ley —salvo los proyectos referidos a la reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto—, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral; 65) al posibilitar que el electorado sea consultado por el Poder Legislativo y Ejecutivo, con ciertas condiciones, mediante un referéndum obligatorio y vinculante; 66) al admitir que la Legislatura, el Jefe de Gobierno o la autoridad de la Comuna puedan convocar, dentro sus ámbitos territoriales y con algunas excepciones en razón de la materia, a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias, no resultando el sufragio obligatorio; y 67) al reconocer el derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño, impulsando una iniciativa con la firma del veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la ciudad o de la Comuna correspondiente.

De los institutos participativos reseñados arriba, se desprenden en mi opinión al menos dos grandes subgrupos:

- a) Cuando es la autoridad quien puede o debe, según el caso, como sujeto activo:
 - Convocar como facultad y no como deber a debatir asuntos de interés general en audiencia pública, aunque con carácter obligatorio, como vimos, cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado o en razón de la materia (art. 63, CCABA);
 - Poder consultar mediante referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general. En tal caso es el Poder Legislativo quien convoca en virtud de ley que no puede ser vetada. A su vez el Jefe de Gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del quince (15) por ciento de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad (art. 65, CCABA);

- Poder convocar la Legislatura, el Gobernador o la autoridad de la Comuna, dentro de sus ámbitos territoriales, a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias. En este caso el sufragio no será obligatorio. A su vez quedan excluidas las materias que no pueden ser objeto de referéndum, excepto la tributaria (art. 66 CCABA).
- b) Cuando es el propio electorado de la Ciudad (el soberano), quien una vez alcanzado una mayoría de firmas porcentuales del padrón, tiene el derecho:
 - De iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral. Una vez ingresados a la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por la Constitución. La legislatura debe sancionarlos o rechazarlos dentro del término de doce meses. No son objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a la reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto (art. 64, CCABA);
 - A requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño, impulsando una iniciativa con la firma del veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la Ciudad o de la Comuna Correspondiente.

El pedido de revocatoria no es admisible para quienes no hayan cumplido un año de mandato, ni para aquellos a los que restaren menos de seis meses para la expiración del mismo.

El Tribunal Superior de Justicia debe comprobar los extremos señalados y convocar a referéndum de revocación dentro de los noventa días de presentada la petición. Es de participación obligatoria y tiene efecto vinculante si los votos favorables a la revocación superan el cincuenta por ciento de los inscriptos (art. 67, CCABA).

II. A partir de lo expuesto y descriptos muy brevemente la estructura del Derecho Público electoral y de democracia participativa de la CABA, estimo que estamos en condiciones de extraer algunas conclusiones intermedias que nutrirán la segunda parte de este trabajo referido a los vínculos existentes entre el gobierno Federal y las Provincias los cuales ya definí como dinámicos, recíprocos y porosos y que, entiendo yo, se presentan con mayor o menor nitidez en procesos simultáneos y, por cierto, aunque parezca una obviedad, en discímiles proporciones teniendo en cuenta no solo el vínculo vertical existente entre Estado Federal y Provincias sino además el tipo de competencia funcional del órgano de gobierno (legislativo, ejecutivo o judicial).

Me explico.

II.a) Como ya fuera aclarado en el punto I de este trabajo el derecho público local vinculado a los tres departamentos de gobierno han sido reservados o atribuidos a las provincias o a la CABA, sin perjuicio de lo cual tengo para mí que el Estado Federal Argentino en ejercicio de sus propias competencias constitucionales puede impactar de plurales maneras en las autonomías locales teniendo en cuenta el diseño institucional adoptado por cada una de ellas.

Aquí va una primera alarma, el diseño institucional provincial al momento de ejercer su autonomía en materia electoral, partidos políticos y democracia participativa definirá el alcance de porosidad con la actividad administrativa y funciones legislativa y judicial del Gobierno Federal. En efecto y a modo de ejemplo para ser ilustrativos, no será lo mismo el distrito provincial que regule la administración de su propio padrón electoral de nacionales (único caso Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur), si determina para todas las elecciones locales su desdoblamiento con las nacionales o, si por el contrario, contempla la simultaneidad en todos los escenarios electivos. Tampoco será menor si deciden aplicar de manera supletoria el CEN en los casos no previstos como norma de reenvío, o al momento de definir y convenir el alcance colaboración organizativa requerida al Gobierno Federal, etc.

En nuestro caso (CABA) por ejemplo, de acuerdo a lo normado por la ley n° 875, la elección del Jefe de Gobierno debe ser desdoblada de las nacionales cuando se elija Presidente y Vice Presidente y se faculta al titular del departamento ejecutivo a adherir o no, de acuerdo a su criterio, a los procesos electorales nacionales con simultaneidad para las restantes categorías (legisladores y juntas comunales). Hasta el momento el distrito se ha caracterizado por desdoblar en elecciones para Jefe de Gobierno y restantes categorías cada cuatro años (legisladores y juntas comunales) y simultaneidad para los casos de elecciones intermedias (legisladores).

Para aquellos que desconocen la temática, les cuento muy sintéticamente que régimen de simultaneidad instrumentado por la ley n° 15.262 y reglamentada por el dec. n° 17262/59, implican en nuestro distrito el ejercicio de competencias netamente operativas y organizativas a cargo del Gobierno Federal y JNE pues de acuerdo a lo convenido con la JNE a partir del año 2007, la Ciudad se ha reservado en esos escenarios y para los electores nacionales la competencia para el reconocimiento de alianzas, la oficialización de candidatos y sus proclamaciones. Para el caso de extranjeros adicionalmente también mantuvo su organización material u operativa.

En efecto, en las elecciones del año 2000, 2007 y 2011 en que se eligió Jefe de Gobierno y legisladores, fueron realizadas autónomamente por el TSJ en el marco de colaboración convenido con la JNE. En cambio, en los procesos de elecciones intermedias (excluyen-

temente para renovación parlamentaria) se han dado escenarios de simultaneidad con las elecciones nacionales por adhesión del gobierno local a través del decreto de convocatoria, por razones de hecho y de manera sobreviniente por voluntad del Gobierno Federal. Les cuento pues tienen notas para ser destacadas pues no son homogéneas.

i) Lo usual es el decreto convocatoria por parte de la autoridad de aplicación convocando a elecciones bajo el régimen de simultaneidad.

ii) Sin perjuicio de lo expuesto, se ha dado de manera inusual la denominada “simultaneidad del hecho” por disposición del más alto Tribunal (“Partido Justicialista Distrito Capital Federal s/ acción declarativa de certeza”. CSJN competencia n 624. XXXIX).

El 3 de marzo de 2003, el Jefe de Gobierno mediante el decreto n° 180 convocó a elecciones de autoridades locales para el día 8 de junio. Posteriormente, a través del decreto 280, dicha elección quedó sujeta a la ley 15.262 de simultaneidad de elecciones. El 7 de abril, el JFE dictó una medida cautelar que suspendió el proceso convocado en el marco de una causa en que se le requirió una declaración de certeza respecto del cronograma aprobado por el TSJ. De inmediato el Jefe de Gobierno dictó un nuevo decreto, el n° 378, que dejó sin efecto la adhesión a la citada ley federal y mantuvo la vigencia del proceso electoral y la fecha originalmente establecida.

Por su parte el TSJ hizo saber a la CSJN la asunción de su competencia electoral, mantuvo el cronograma electoral y solicitó que se le envíe el padrón electoral. Asimismo hizo lugar en el expediente “Partido Compromiso para el Cambio s/ incidente de competencia” al planteo de inhibitoria deducido y declaró su competencia para intervenir en los autos “Partido Justicialista Distrito capital Federal s/ acción declarativa de certeza”, librando en consecuencia oficio de inhibitoria a la jueza federal y la invitó a que, en caso de insistir en su competencia, elevara la causa a la CSJN.

A partir de lo expuesto la CSJN entendió que más allá de la formal derogación de la adhesión a la ley 15262 por la autoridad local, en los hechos sigue existiendo simultaneidad de elecciones locales y nacionales lo cual resulta dirimente para atribuir la competencia a la justicia federal en relación con las controversias que se susciten sin que ello implique menoscabo alguno al reconocimiento de la autonomía del Gobierno local.

iii) Simultaneidad sobreviniente por adelantamiento del cronograma electoral federal a través del dictado de la Ley 26.495 Elecciones Nacionales Legislativas para el 28 de junio de 2009.

En dicha oportunidad, el Congreso de la Nación Argentina fijó por única vez y con carácter excepcional, el día 28 de junio de 2009 como fecha para las elecciones de diputados

nacionales para el período 2009-2013 y, en los distritos que corresponda, para las elecciones de senadores de la nación período 2009 – 2015, suspendiendo lo dispuesto por el art. 53 último párrafo del CEN, invitando a las provincias argentinas al régimen de simultaneidad. Para el caso de la CABA implicó simultaneidad sobreviniente pues ya las había convocado para esa fecha con anterioridad.

La pregunta que me hago ahora, en voz baja, es que hubiera pasado si para esa ocasión también se elegía Jefe de Gobierno. Tengo para mí que el ejecutivo local se veía obligado a fijar nueva fecha por simultaneidad sobreviniente incompatible con el derecho público local.

Hoy en día no creo que se puedan dar esos supuestos por la regulación de las PASO salvo que en la norma de excepción también se decida no solo el adelantamiento de las fechas previstas sino además la suspensión de las primarias pues de lo contrario no se podría cumplir con el cronograma electoral.

II.b) Sin perjuicio de lo aludido arriba e independientemente al sistema adoptado que regule mayor o menor permeabilidad al derecho público federal, el Gobierno Federal también puede regular legislativamente y de manera directa en el derecho público local, por ejemplo, al momento de sancionar normas de fondo en los términos del art. 75, inc. 12.

i. Es el caso de la Ley n° 26.579 que modificó el Código Civil Argentino. En efecto a partir de su sanción, promulgada y sancionada en el mes de diciembre de 2009, se modificó la mayoría de edad consagrándola a partir de los 18 años (art. 1° que modificó el art. 126). Dado lo cual pareciera ser que modificó las condiciones para ser electo diputado e integrante de las juntas comunales en la Ciudad de acuerdo a lo establecido por los arts. 70.3, CCABA y 21.d, ley n° 1777 en tanto aluden a mayoría de edad y, en consecuencia, las condiciones etarias de dichas postulaciones pasan de 21 a 18 años. No se presentaría dicho escenario si por ejemplo la norma local hubiera establecido directamente las edades en su bloque de jurisdicción ;algo de ello sucede aquí en Mendoza vinculado al voto joven no?

ii) Otra situación similar se representa cuando el Estado Federal Argentino regula las condiciones para adquirir la nacionalidad argentina con el dictado de la ley n° 346 y modificatorias, entre ellas, la n° 26.774.

En efecto en este caso la ley federal impacta de manera directa en el ámbito local tal cual refleja el precedente “Alianza Coalición Cívica s/ oficialización de candidatos”, resolución del 2 de junio de 2011 cuando la Secretaría informó a su candidata a Jefa de Gobierno por incumplir el art. 97 de la Constitución local que solo admite a los argentinos nativos o por opción para ocupar el cargo excluyendo a los naturalizados.

La presidencia del Tribunal resolvió, sin que mediara oposición de fuerza política alguna, que los derechos políticos en general y en particular el de ser elegido, son inherentes a la ciudadanía cuyas reglas son definidas excluyentemente por el Gobierno Federal (cf. art. 126, CN). En dicha norma no difieren los derechos políticos conferidos a los ciudadanos argentinos en función del modo en que se adquiere la nacionalidad argentina. De modo acorde con ello, el art. 7 de la ley citada, establece que los argentinos, sin distinguir entre los nativos, por opción o naturalizados “gozan de todos los derechos políticos conferidos por la constitución y las leyes de la República”. En consecuencia, concluyó que la exclusión de la categoría de argentinos naturalizados del universo habilitado por el art. 97 de la CCABA para ser candidato a Jefe de Gobierno interfiere con la ley de ciudadanía dejando a salvo las condiciones exigidas por los arts. 87 y 98, CN para integrar la fórmula presidencial.

Solo cabe recordar que nuestra Carta Magna, a diferencia de lo que acontece en los Estados Unidos de Norteamérica, expresamente prohibió a las Provincias dictar leyes especiales sobre ciudadanía y naturalización.

iii) Algunos de ustedes tal vez se hayan percatado que la aludida ley n° 26.774, sancionada el 31 de octubre de 2012 y promulgada el 1° de noviembre de ese mismo año, también es la que consagró el denominado “voto joven” a partir de los 16 años para los cargos federales e invitando a las provincias y a la CABA a adherirse respetando sus autonomías locales (cf. arts. 3 y 9, respectivamente).

Dado lo cual no caben dudas, en mi opinión, que es competencia local su adopción, a punto tal que el pasado 18 de abril, la Legislatura de la CABA la ejerció posibilitando el voto joven de los electores nacionales y haciéndolo extensivo también a los extranjeros en las condiciones reguladas por la ley 334.

De no haber sido así, les confieso, tengo para mí que el escenario hubiera sido álgido desde el plano político y jurídico pues, sin entrar en la parte sustancial del asunto (si corresponde o no ampliar el universo de electores a los mayores de 16 años) era de esperarse en caso de no ser adoptada una solución como la arribada, acciones judiciales por ante el TSJ local con competencia electoral. Máxime si reparamos en la modificación del art. 7, de la ley 346 de ciudadanía que esa misma norma realiza en su art. 1° al sostener que *“Los argentinos que hubiesen cumplido la edad de dieciséis (16) años, gozan de todos los derechos políticos conforme a la Constitución y a las leyes de la República”*.

Aquí como verán se nos representa la advertencia que sostuve en los puntos precedentes. La norma federal en ejercicio de competencia excluyentemente nacional no impactó en el ámbito local de la CABA pues reguló como elector activo en su CE, como técnica legislativa, la edad de 18 años ajeno en principio a cualquier regulación del CC o al ejercicio de derechos políticos o de ciudadanía.

Sin perjuicio de lo cual es evidente el impacto político que tuvo en el distrito y en toda la Nación y, quien sabe, de no haber sido reconocido tal vez se lo hubiera consagrado por vía judicial a través del tribunal electoral local para el caso, causa o controversia o con efectos de incidencia colectiva.

iiii) -Asimismo la ley 26.744, modificó al CNE generando implicancias prácticas en el ámbito local, en tanto y en cuanto establece que a partir de su sanción y promulgación los electores de la República Argentina podrán sufragar con la Libreta de Enrolamiento, Libretas Cívicas y los Documentos Nacional de identidad en cualquiera de sus formatos (cf. art. 10, que sustituyó el art. 167 de la ley 19.945 –t.o. Decreto 2135/83- y resol. n° 797/2012 del Registro Nacional de las Personas). Es decir que ahora también se podrá sufragar con los con los comúnmente denominados DNI TARJETA incluso con aquellos que no identifiquen el tipo de ejemplar (cf. CNE, Acordada Extraordinaria n° 37, del 25 de abril de 2013).

Como se aprecia, el impacto es directo al momento de regular la documentación habilitante a los fines de emitir el voto.

Asimismo dicha norma también contempla la modificación del CEN, entre otras cuestiones en el sentido de que, de ahora en más, los Sres. Fiscales partidarios en los procesos electorales solo podrán emitir sus votos en las mesas en las cuáles efectivamente se encuentren empadronados. En efecto, por un lado, el art. 4, que sustituye al art. 87, de la ley 19.945, establece que ninguna autoridad, ni siquiera el juez electoral, podrá ordenar al presidente de mesa que admita el voto de un ciudadano que no figura inscripto en los ejemplares del padrón electoral (Es decir, elimina las excepciones previstas en la versión anterior). Paralelamente, deroga el párrafo del art. 58 que permitía a los fiscales votar en las mesas en la que cumplían sus funciones (cf. 11 ley 26.744, que deroga el segundo párrafo del art. 58). En el mismo orden se prescribe que las autoridades de mesa solo pueden serlo y votar en consecuencia, en la mesa en la que efectivamente se encuentran empadronadas (cf. 3 ley 26.744, que sustituyó al art. 75, ley n° 19.945), y se deroga la norma que les habilitaba a emitir el voto en mesas distintas siempre que allí ejercieran su tarea electoral (cf. 11 ley 26.744, que deroga el art. 74). Finalmente, para completar el nuevo esquema, se prevé para los integrantes de las fuerzas de seguridad —comando electoral— un régimen especial mediante un padrón complementario- (cf. art. 2, ley 26.744, que sustituyó al art. 34, ley n° 19.945).

Estos aspectos solo operarían en caso de elecciones de simultaneidad.

Así las cosas, es muy probable que el elector cuente en su poder con el DNI libreta y tarjeta (pues hasta antes de la modificación de la ley se admitía la posibilidad de poseer ambas documentaciones y por eso no se facultaba al DNI tarjeta como instrumento hábil para sufragar). Dado lo cual tal circunstancia también implicará que en los distritos en

donde se realicen elecciones intermedias desdobladas, pues se deberían adoptar criterios de actuación reglamentarios y administrativos a los fines de conjurar situaciones que posibiliten el doble o múltiple voto por parte de aquellos electores que de acuerdo a sus propias regulaciones locales pueden agregarse a los padrones (fiscales partidarios, delegados judiciales, comando electoral, autoridades de mesa corridas, etc).

iiii) Además, ante la falta de espacio físico en los DNI tarjeta para dejar constancia de la emisión del voto a través del tradicional sello y firma de la autoridad de mesa, deberá reglamentarse en el ámbito local para elecciones desdobladas, algún formato de la constancia de emisión del voto para entregar al menos a quienes voten con DNI tarjeta (cf. art. 3, ley 26.744). Tal vez sería aconsejable adoptar sistemas de verificación y acreditación cruzados y múltiple, máxime en aquellos distritos en los cuales se caracterizan por realizar elecciones locales desdobladas aunque de manera supletoria se les aplica el CEN.

Por ejemplo, podría implementarse un sistema que contemple por un lado, troqueles autoadhesivos adheridos al padrón para darle al interesado y pegarlo al DNI tarjeta o a la boleta única incluso con numeración a los fines de evitar el voto cadena en las boletas únicas (un troque para el elector y el restante autoadhesivo agregado al padrón como constancia), o que la autoridad de mesa emita una simple certificación de contenido similar al volcado en el DNI libreta y, por el otro, algún sistema de identificación de lectura por código de barras insertado en el padrón electoral de manera de poder individualizar de manera ágil a quienes no votaron o incumplieron su deber de autoridades de mesa (en este caso solo para la identificación para el organismo electoral) y darle la suficiente publicidad en un plazo razonable a los fines de enmendar cualquier tipo de error en el registro correspondiente.

En efecto, el código de barras o sistema similar permite el escaneo rápido del padrón identificando excluyentemente a quienes votaron y por ende al universo de quienes no votaron, una vez publicado, los interesados podrán, de ser necesario, acreditar el cumplimiento de su obligación ciudadana como elector activo con la constancia expedida por la autoridad de mesa. Sería además aconsejable que no se extienda en el plazo de publicidad y rectificación a los fines de evitar la pérdida o deterioro de dicha constancia en manos del elector.

Por cierto, esta situación conlleva forzosamente la necesidad de implementar un sistema de notificación fehaciente para la designación de autoridades de mesa a los fines de evitar posibles defensas para eludir el reproche penal.

II.c) El voto de los detenidos sin condena. Impacto de la de la jurisprudencia Federal y pactos internacionales.

El Tribunal Superior de Justicia resolvió, por medio de la Acordada Electoral n° 6/2007, del 14 de junio de 2007, debido a las presentaciones efectuadas por el Sr. Defensor General de la Ciudad (expte. n° 5367/07) y el Sr. HAR (expte. n° 5349/07), autorizar la emisión del sufragio en los comicios del día 24 de junio de 2007 a los electores que se encuentren detenidos preventivamente en establecimientos carcelarios situados en la Ciudad de Buenos Aires que pidieron ejercer el derecho electoral, siempre y cuando reúnan las demás condiciones exigidas por la legislación electoral (no encontrarse inhabilitados por otro motivo distinto al encarcelamiento preventivo, contar con el documento exigido para sufragar, etc.), con el procedimiento enunciado en esta Acordada.

Ello así por considerar, que “no obstante que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires rige, como derecho público local, el art. 3, inc. d), del CEN, según su redacción anterior a la reforma efectuada en el ámbito nacional por la ley n° 25.858, y que no es de aplicación en la jurisdicción local el art. 3, bis, del CEN vigente, el Tribunal no puede desconocer que la CSJN en los autos “Mignone, Emilio Fermín s/ promueve acción de amparo”, sentencia del 9 de abril de 2002, consideró inconstitucional, por contrariar disposiciones de derecho internacional de los derechos humanos y de la Constitución Nacional, la prohibición del ejercicio del sufragio para los detenidos sin condena firme”.

En el año 2011, el Tribunal dictó la Acordada Electoral n° 7 por medio de la cual instrumentó la forma de emisión del sufragio en los comicios de todas las personas que se encontraban detenidas preventivamente en establecimientos carcelarios situados en territorios de la CABA, en las condiciones y con el procedimiento enunciados en su anexo (reglamentó el proceso autónomamente).

O sea y en síntesis: estar incluidos en el padrón de electores de la Ciudad y contar con su documentación cívica habilitante para sufragar por medio de boleta única.

Agrego que hoy en día el TSJ se encuentra a estudio una acción declarativa de inconstitucionalidad (como legislador negativo) planteada contra algunos artículos del código electoral local que excluyen a los condenados como electores habilitados para sufragar, fundado en pactos internacionales, imposiciones de penas accesorias no previstas, infundadas y desactualizadas y, en suma, por incurrir en categorías sospechosas.

II.d) Boletas electorales

En lo que toca al tema boletas electorales podríamos decir que lo que caracterizó a nuestro distrito fue “la identidad de sistemas” hasta la sanción de la ley 26571 (ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral). Su dictado nos modificó sustancialmente ese escenario pues admite, por ejemplo, la boleta color y un cuerpo único de boleta. Lo cual nos obliga a preguntarnos, ¿cuáles habrán de ser las consecuencias de persistir regulaciones duales en cuanto al sistema de votación

en casos de simultaneidad? En tales casos, ¿La Normativa local se aplicará como bloque por la Justicia Nacional Electoral? ¿Qué pasaría con los plazos para presentar boletas si fueran distintos? ¿en el mismo cuarto oscuro habría boletas color y otras blanco según la naturaleza federal o local del candidato? ¿qué pasaría con el art. 20, ley n° 1777 en cuanto sostiene que para la votación de las Juntas Comunes se habilitarán boletas u opciones separadas, en caso de coincidir con la celebración de otras elecciones?

El tema realmente es importante de cualquier ángulo que se lo trate y más se lo dimensionará en la medida que nos acerquemos a los procesos electorales.

En mi opinión, en principio, dichos aspectos entrarían dentro del régimen de simultaneidad y por tanto prevalecería la regulación federal, máxime si en nuestro caso expresamente se encuentra convenido que frente a simultaneidad de elecciones, las boletas serán homologadas por la Junta Nacional Electoral del distrito.

II.e) otro tema interesante que se presenta con la ley 26.571, es en cuanto modifica la ley orgánica de partidos políticos (ley n° 23.298) y los requisitos para obtener la personería política, mantenerla y participar en elecciones generales.

Antes de su dictado, en el ámbito de la CABA a los partidos políticos les bastaba acreditar el reconocimiento otorgado por el JFE y ello los habilitaba para presentar candidaturas locales pues las condiciones para el reconocimiento eran idénticas.

Ahora, cumpliendo las exigencias que antes posibilitaban presentar candidaturas en elecciones generales, solo se obtiene un reconocimiento “provisorio”. Luego hay que obtener el reconocimiento definitivo, participar –lo cual significa presentar un mínimo de avales para las precandidaturas- en el nuevo régimen de las PASO y obtener un piso mínimo de votos para poder presentarse en las elecciones generales y obtener aportes. Además, en el mes de febrero de cada año se chequeará que los partidos con reconocimiento definitivo mantengan el número mínimo de afiliados necesarios para obtener dicho reconocimiento, caso contrario, previo emplazamiento por 90 días, se declarará la caducidad de la personería jurídica política.

Cómo ustedes ya advertirán dicha regulación impactó de manera refleja en la ciudad y en los partidos políticos deseosos de participar al menos en las elecciones locales que mantuvo su ley electoral menos restrictiva.

Dado lo cual el TSJ frente a dicho panorama resolvió, y sin perjuicio de que cualquier agrupación puede –acreditando los requisitos previstos en el texto de la ley 23.298 vigente al momento de la sanción de la CCABA- requerir directamente al Tribunal el reconocimiento de su personería política jurídica; que el reconocimiento provisorio que actualmente se otorga a los partidos políticos en sede federal se asimila para el orden local –por la identidad de requisitos- al reconocimiento pleno que obtenía anteriormente, ra-

zón por la cual se admitió permitir la simple inscripción de quienes acrediten tal extremo a los fines de su intervención en los comicios porteños condicionando tal habilitación a la subsistencia del registro en jurisdicción federal de la personería allí otorgada -provisoria o definitiva- (“Partido Nueva Izquierda s/ personería”, expte. n° 7837/10, resol. del 24 de febrero de 2011).

II.f) Delitos Electorales.

En este asunto se presentan una pluralidad de situaciones vinculadas a las competencias federales y locales en todos los departamentos de gobierno lo cual es, como ustedes advertirán, sumamente complejo e imposible abordar en este ámbito y frente al escaso margen de tiempo personal que dispongo, por tanto y para no agotarlos, solo me ceñiré a detectar la problemática a gruesos modos y citar algunos precedentes arribados en la CABA.

Todo parece indicar y, en verdad así lo creo, que de acuerdo a nuestro régimen federal de gobierno le corresponde al Congreso Nacional la competencia para sancionar la ley penal (cf. art. 75.12) y que, en consecuencia y con dichos fundamentos, lo ha hecho al tipificar los delitos electorales aunque de una manera singular, a saber: a través de una ley especial como es el CEN.

Asimismo comparto lo dicho por el Profesor Julio B. J Maier en el sentido que dicha regulación es única para toda la Nación, tiene vigor en todo su territorio (incluso en territorio provincial y en la CABA) sin interesar para nada el carácter de la elección: federal, provincial, de la CABA o municipal.

Para que dimensionen la problemática, la regulación especial como técnica legislativa en sí misma generó debate doctrinario debido a su inconveniencia sustantiva vinculada a la doble e innecesaria regulación por encontrarse la especial (CEN), mayormente incluida, en conductas reprochadas por el Código Penal. Desde esa perspectiva doctrinaria solo bastarían algunas incorporaciones o modificaciones al Código Penal y constituir un sistema único.

Por otra parte, todo parece indicar que las Provincias se han reservado la competencia para regular en materia de faltas y contravenciones electorales locales por no haberlas delegado.

Lo cual a su vez generó otro debate y discusión en dos aspectos estructurales: a) como diferenciar al delito con la falta y la contravención (mayormente se ha focalizado la distinción en atención a su gravedad, si el legislador federal definió a la conducta como delito la excluye como falta y por tanto puede ser regulada localmente como falta o contravención de acuerdo a la idiosincrasia local) y, b) si la competencia del Congreso de la Nación en los términos del art. 75.12 para tipificar delitos electorales es absoluta pues, les cuento,

hay Provincias que de manera directa tipificaron delitos en sus Códigos electorales locales o, de manera indirecta, tipificaron contravenciones y faltas con entidad y sanciones asimilables al delito.

En efecto, mi querido amigo H. Saavedra, en su obra *Delitos y faltas electorales*, publicada en ED, t. 192, págs. 789 y ss, nos advertía lo que acontecía al menos hace doce años, entre otras, con la provincia de Misiones, en la ley n° 2562 “Texto Ordenado del Régimen Electoral”, Título XXXIV “De los delitos electorales” (arts. 213 a 228); con la provincia de San Juan en la ley n° 5636 “Código Electoral Provincial”, Título VIII, “Violación de la ley electoral. Penas y régimen procesal”, Capítulo II, “De los delitos electorales” (arts. 112 a 124); con la Provincia de Río Negro en su ley n° 2431, “Electoral y de partidos políticos” que en el Título X, Capítulo II, legisla sobre “Delitos Electorales”, aunque más no sea para “remitir” a “lo dispuesto en el capítulo pertinente “De los Delitos Electorales” de la Ley nacional electoral, en cuanto a los tipos penales descriptos y sanciones a aplicar” (art. 201); y con la provincia de Buenos Aires en la ley 5109, “Ley Electoral”, Capítulo XXIV “Disposiciones penales” que, aunque no utiliza la palabra “delito”, tipifica algunas figuras que —en principio—, lo son, por la naturaleza del hecho y por la gravedad de la sanción, tales como las conductas previstas por el artículo 132 —falsificar, adulterar, destruir o sustituir los registros, actas o documentos relacionados con la ejecución de esta ley... — que sanciona con pena de arresto de dos a tres años.

Como les adelanté el asunto no es sencillo.

Otro andarivel a transitar son las competencias judiciales para juzgar los delitos, faltas y contravenciones. A tal fin corresponde tener presente que el art. 75.12, sostiene que corresponde al Congreso de la Nación dictar los códigos de fondo sin alterar las jurisdicciones locales.

Razón por la cual, parece claro que será competencia federal conocer en los delitos incurridos en una elección nacional y a los jueces locales cuando se trata de una elección provincial o municipal.

Ahora bien y frente a los casos de una elección con simultaneidad el criterio para conocer en las causas pareciera estar determinado y condicionado *a priori* a dos circunstancias: la primera de ellas que al ser organizadas por el Gobierno Federal es esperable que la mayoría de las denuncias se presenten en esa jurisdicción por razones simplemente operativas; y la segunda, que dependerá del caso, si se configura el delito contra la elección nacional o local la que defina la competencia y, en caso de concurrencia de delitos o que no fuese posible su escisión clara que posibilite la instrucción de dos procesos totalmente distintos, prevalecerá la jurisdicción federal.

A partir de lo expuesto solo restaría entrar a conocer en los precedentes judiciales de la Ciudad en el asunto.

En la causa “Abriata, Alberto Luis s/ inf. Art. 89 CC s/ denuncia”, resol. del 14 de septiembre de 2007, expte. n° 5407/07, el Tribunal resolvió por mayoría, declararse competente en un proceso iniciado la autoridad de prevención en razón de la posible comisión de un “delito” vinculado al expendio de bebidas alcohólicas durante el desarrollo de un acto eleccionario de autoridades locales (cf. art. 136, CE que veda la venta doce horas antes y tres horas después de finalizado el acto eleccionario) pues, en substancia, la aplicación de las disposiciones penales no federales corresponde a las respectivas jurisdicciones locales y porque, en suma, la 24.588, no ha dispuesto límites a la asunción de esta facultad por parte de la CABA antes bien su art. 4 dispone que la elección de autoridades porteñas será a cabo sin intervención del gobierno nacional. O sea que dicha expresión, naturalmente, debe ser entendida de modo que abarque a los tres departamentos de dicho nivel de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) y no solo respecto de las cuestiones electorales propiamente dichas, sino también de los delitos que puedan cometerse con ocasión de la elección.

Además porque el panorama jurídico institucional de la Ciudad varió en forma sustancial pues ha celebrado con la Nación convenios de transferencia progresiva de competencias penales y cuenta en la actualidad con jueces en dicha especialidad de modo de asegurar el doble frente.

Dicha doctrina ha sido avalada por la CSJN en las causas “Olmos, Juan Manuel y otro s/ formula denuncia”, resol. del 11 de septiembre de 2012 (Competencia N° 284. XLVIII).

Por otra parte en la causa “Mosquera, Susana Graciela s/ denuncia s/ electoral, expte. n° 6782/09”, iniciada por la denuncia formulada por una afiliada contra las autoridades partidarias que, en su parecer, habrían utilizado fondos públicos partidarios fomentados por el Gobierno de la Ciudad en beneficio propio, tipificando la conducta en los términos de los arts. 172 y 173.3, Código Penal (defraudaciones y estafas).

La denuncia generó un escenario de plurales y sucesivos conflictos negativos de competencia entre la Justicia Nacional de Instrucción, la Justicia Federal Electoral y la Justicia Penal Federal quien, a su vez, entendió que de acuerdo con lo establecido en la ley 268 de la CABA (que regula el financiamiento de las campañas electorales) debía declinar el asunto por ante el TSJ de la Ciudad.

A su turno el Tribunal distinguió dos hipótesis: por un lado la posible infracción a la ley 268, en relación a la cual admitió su competencia y, por otro, la maniobra penal denunciada, respecto de la cual declinó su competencia material en favor de la justicia de instrucción.

La CSJN, adhiriendo al dictamen de la Procuración General, concluyó que el Juzgado nacional en lo Criminal de Instrucción debía asumir su competencia vinculada, de mo-

mento y sin perjuicio de lo que resulte de la investigación ulterior, a la administración fraudulenta por manejo irregular, con obtención de beneficios personales, de fondos partidarios (Comp.2710 L.XLVI).

III. Por otra parte, las regulaciones locales también impactan de alguna manera en los asuntos federales aunque ya advertí, en otras y diversidad de situaciones que no significan que sean de menor importancia o trascendencia pues impactan por sus exitosos resultados de abajo hacia arriba. Veamos algunos ejemplos de ellos representados en la CABA:

III.a) Los delegados judiciales en locales comiciales.

En ocasión de desarrollarse sin simultaneidad los procesos electorales de los Años 2007 y 2011, el Tribunal Superior de Justicia adoptó por acordada electoral un sistema innovador, que luego fue incorporado en otros distritos provinciales (por ejemplo la Provincia de Córdoba que incorporó en su Código Electoral Provincial la figura del Fiscal Público Electoral en dónde no solo lo definió sino además estableció cómo se lo designa y cuáles son sus funciones y su remuneración (cf. arts. 80 y sges., ley provincial nº 9571) y por la CNE con alguna variante a nivel federal. Lo que se intentó, creo yo, con mucho éxito fue la designación de equipos de auxiliares o delegados del Tribunal en cada sección electoral y, específicamente, la asignación de al menos un delegado del TSJ por cada uno de los locales de votación (en los términos de los arts. 14, 52, inc. 7º “a” y 43, inc. 8º, CEN).

Las tareas encomendadas, luego de realizadas las pertinentes reuniones informativas y la entrega del material necesario, consistieron no solo en ser los ojos y oídos del Tribunal, sino también su voz y mano ejecutora para dar solución a cualquier problema que pudiera afectar el desarrollo del acto comicial y, en particular, al concerniente a la ausencia de autoridades de mesa.

En efecto, la presencia de los delegados elegidos por el Tribunal en su rol de autoridad electoral en cada local de votación permitió agilizar la designación de autoridades de las mesas —que contribuyó a una más rápida apertura de las mismas—. Además, los delegados colaboraron de manera importante para llevar a cabo la instrucción a los nuevos designados y facilitar el funcionamiento de las mesas durante todo el desarrollo del acto comicial, incluidas las tareas de cierre y evacuación de consultas y dudas acerca de la confección de la documentación electoral.

Como se aprecia, el sistema implementado conjuró no solo el inconveniente del “faltante de boletas” sino además otros temas cruciales del proceso electoral, creo yo, de igual trascendencia que la provisión de boletas, y todo ello en gran medida vinculado, asegurado y bajo el resguardo de la adecuada designación y capacitación del ciudadano que se desempeñó como “Autoridad de mesa”. Solo se trató de facilitarles un adecuado ejercicio privado de funciones públicas.

Pues bien, el art. 3, de la ley 26774, en cuanto modifica el art. 43.5, prevé como atribución y deberes de la JNE “designar auxiliares ad-hoc, para la realización de tareas electorales a funcionarios nacionales, provinciales o municipales. Las designaciones se considerarán carga pública”.

La CNE reguló el Registro de Delegados de la Justicia Nacional Electoral mediante el dictado de la Acordada n° 34/12.

III.b) Algo similar ocurrió con un temperamento adoptado por el Tribunal en los años 2009 y 2011, al instruir sus delegados que los electores con necesidades especiales –alguna discapacidad física incluidos los no videntes- que les impida o dificulte realizar todos los pasos necesarios para sufragar, podrán, si así lo solicitan, ser asistidos por una persona de su elección siempre que acrediten algún vínculo con ella. En caso de que este requisito no esté acreditado, podrán ser asistidos por la persona de su elección en forma conjunta con el Presidente de mesa. La asistencia podrá consistir en realizar los pasos necesarios hasta la introducción del voto, en la medida que la incapacidad lo requiera.

Pues bien, el art. 3 *idem* en cuanto modifica el art. 94, segundo párrafo, estableció que “los electores ciegos o con una discapacidad o condición física permanente o transitoria que impida, restrinja o dificulte el ejercicio del voto podrán sufragar asistidos por el presidente de mesa o una persona de su elección, que acredite debidamente su identidad, en los términos de la reglamentación que se dicte”.

III.c) La constitución de mesas mixtas de votación de electores extranjeros.

De acuerdo a lo ya dispuesto a partir del año 2005 por la Acordada electoral n° 6, del 31/08/2005 para las mesas de extranjeros, el Tribunal Superior de Justicia decidió conformar para la 1° y 2° vuelta electoral del proceso electoral del año 2007 mesas mixtas de votación de electores nacionales, ello así pues por un lado porque desde un punto de vista sustancial se ajusta más acabadamente a los principios contenidos en el artículo 11, de la Constitución de la Ciudad que no admite diferenciación fundada en el género de los electores, máxime si el CE admite la posibilidad de mesas mixtas en circunstancias especiales (art. 41, párrafo cuarto); y por otro, por razones prácticas que permitirá disminuir el número total de mesas de votación y por consiguiente reducir la cantidad de autoridades de mesa, de fiscales partidarios y de los elementos electorales que se prevé para su funcionamiento.

Los arts. 86 y 75, de la ley 26.571, han modificado respectivamente los arts. 41 y 16, del CEN implementando a partir del año 2011, el padrón mixto para los electores nacionales.

III.d) Secciones Electorales. La CABA al dictar la Ley Orgánica de Comunas n° 1777, modificó el número de secciones electorales (28) llevándolas a (15) definiendo en conse-

cuencia nuevas delimitaciones territoriales de los barrios porteños. A partir de ello, el JFE del distrito procedió en el marco de sus competencias a elaborar el Proyecto Definitivo de modificación de Secciones y circuitos electorales del distrito aprobado por el GCBA y lo remitió al ministro del Interior para su aprobación en los términos del art. 40, CEN. Como se aprecia ambos estados ejercieron sus competencias propias y concurrentes tanto administrativas, judiciales y legislativas.

III.e) POE Programa Observación Electoral y optimización, capacitación de delegados judiciales.

El TSJ de la Ciudad ha acogido favorablemente la participación novedosa y valiosa de la Defensoría del Pueblo a través de su Programa de Observación Electoral en el proceso electoral año 2011 y celebrado adicionalmente un convenio marco de colaboración tendiente a la optimización de la performance electoral y sus delegados.

Dichas exitosas actividades serán abordadas en los módulos que siguen y, por tanto, cedere con gusto y aprecio el uso del tiempo y su tratamiento a sus destacados protagonistas aquí presentes.

III.f) colaboración del TSJ en las PASO en armado de boletas para el distrito Provincia de Buenos Aires año 2011.

COLOFÓN.

De acuerdo al panorama descripto, al menos de lo acontecido en la experiencia de la CABA que de alguna manera y con matices creo yo se replica en los distritos provinciales, podemos concluir que es de esperarse que los ejercicios de competencias federales y locales propios y concurrentes en el marco de verticalidad pergeniado dentro del sistema federal argentino, continúe convergiendo progresiva y virtuosamente a los fines de optimizar la performance de todos los procesos electorales; afianzando coetáneamente la democracia, sus instituciones, las autonomías locales y, en suma, la confianza ciudadanía en los organismos electorales.

También es deseable que los aludidos organismos electorales se los regule dentro de los organigramas por especialidad y continúen realizando fecundas actividades como hasta ahora a través del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina, quienes a través de sus talleres, seminarios, Congresos, observaciones, publicaciones y, en suma, a través de sus experiencias electorales compartidas horizontalmente sigan colaborando como conjunto en el aseguramiento de sus autonomías y el ejercicio de ciudadanía.

Es de esperarse que los procesos exitosos de los procesos electorales autonómicos adoptados y liderados por las provincias de Salta, Córdoba, Santa Fe y Chaco, al regular los

sistemas electrónicos de votación o boleta única en el marco propio y excluyente de sus competencias locales no delegadas, más temprano que tarde, dejarán en evidencia la rigidez del sistema de votación federal argentino, pues será el mismo elector quien en escenarios de desdoblamiento electoral votará en el mismo año por distintos sistemas y resultará inevitable que realice comparaciones.

También creo yo que ha quedado explícitamente en evidencia, una vez más, que la Provincias han sabido preceder a la Nación en la toma de decisiones trascendentes en algunas de sus competencias no delegadas (entre ellas las electorales), innovando y asegurando exitosamente los más absolutos e intensos controles en todos y cada uno de los eslabones del proceso electoral compartiendo generosamente sus experiencias y desarrollos.

Por otra parte y en lo que respecta al ámbito de la CABA, de acuerdo al desarrollo de las cuestiones planteadas en los puntos precedentes, pareciera ser que no existe enigma por develar ni adecuar, empero no es así. En efecto, sin perjuicio de todo lo hecho y descripto hasta el momento, queda un asunto a considerar referido a la adecuación del art. 49, CE, en cuanto regula la Composición de la Junta Nacional Electoral del distrito pues no se encuentra representada.

Mantener la situación implicará en mi parecer, por un lado, desconocer la manda constitucional del art. 129, CN y el espíritu de la ley n° 19.945 y, por el otro, que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus habitantes convivan con un enigma que aunque develado se les representa cotidianamente como algo propio de un Estado penitente al que no se le reconoce injustificadamente en este aspecto desde hace tiempo su realidad jurídica.

Sin perjuicio de lo cual, de acuerdo a todo lo expuesto y teniendo en cuenta los altos objetivos del Congreso, deseo transmitir unas últimas palabras de optimismo fincado en posicionarnos históricamente ni más ni menos de dónde venimos y hacia dónde vamos. En efecto, no venimos del mundo ideal de las ideas de Platón al peor de los mundos, sino antes bien y por el contrario, en términos históricos, tengan muy presente que es muy reciente la consagración de los derechos del hombre y del ciudadano a partir de la revolución francesa y más aún lo son nuestras democracias que recién en los últimos años han si nutridas de manera continua y sin sobresaltos con todo un desarrollo progresivo y sistemático de garantías tendientes a adoptar técnicas de reducción de las inmunidades del poder, asegurar los derechos civiles, políticos, sociales y de democracia participativa sin incurrir en agraviantes categorías sospechosas por edad, sexo o religión constituyendo así un nuevo e ingenioso control a la “autoridad”.

Pensar en sentido inverso podría implicar no solo desconocer los procesos históricos como fenómenos sociales y políticos, sino además correr el riesgo de descreer de las instituciones, afectar nuestros estados de ánimo y, en consecuencia, bajar los brazos generando una indeseable y contraproducente anomia y abdicación del ejercicio de nuestros derechos civiles y políticos.

Digo esto, perdón por la confidencia, respaldado en la sabiduría y consejos de quienes nos precedieron y fueron nuestros maestros, quienes con honestidad y pasión han sabido transmitir con generosidad no solo sus conocimientos sino además la alta responsabilidad de nuestras tareas como colaboradores en los tribunales electorales y la importancia de la difusión de la participación ciudadana en sus distintos roles.

Los invito, en suma, a todos y cada uno de ustedes a que en cada ámbito de pertenencia, como sociedad civil, sindical, empresarial, estudiantil, empleado o funcionario público, aporten con honestidad y energía lo mejor de sí de manera de construir entre todos, con sinergia y como conjunto, de abajo hacia arriba, ejemplos de conductas cívicas que potencialicen la salud institucional de la República.

Tengan cabal conocimiento que no se trata de eufemismos, el sistema electoral espera de Ustedes su participación no solo al emitir su voto sino además, solo algunas veces, tal vez en una o dos ocasiones, una participación más intensa al momento de ser eventualmente designados de manera aleatoria como autoridades de mesa. Sepan que nuestro sistema electoral descansa en esa autoridad y en el ejercicio eficaz de atribuciones, competencias y responsabilidades que ella desarrolla, conjuntamente con las asignadas a los fiscales partidarios. Por ello, insisto, creo que el núcleo del problema a resolver consiste, ni más ni en menos, en cómo se designa, en cómo se asegura el presentismo y en cómo se capacita a nuestras autoridades de mesa.

No dar solución a la efectiva capacitación de la autoridad de mesa, neutralizaría en gran parte las fortalezas de la Boleta Única o sistemas electrónicos de votación que a futuro y de manera gradual podrán llegar a implementarse.

Porque de lo contrario y frente a un cambio abrupto de sistema que contemple innovaciones tecnológicas en materia de votación, provocaría que nos posicionemos sin desearlo frente a una pluralidad de nuevos inconvenientes, algunos previsibles y otros no tanto, algunos más simples y otros quien sabe, que echaría por tierra cualquier nuevo intento de innovación futura inmediata y con el problema basal primigenio irresuelto. Capacitar a la figura que pivotea la confiabilidad del voto. Cualquier inconsistencia en ese escenario se mantendría.

Mientras tanto, avanzar con amplios consensos en la implementación gradual de innovaciones tecnológicas sencillas y confiables para todo el proceso electoral (desde lo más elemental como notificaciones por e mail a los apoderados electorales hasta la identificación biométrica del elector –única manera de asegurar por completo su identidad) con características técnicas que aseguren una absoluta y exhaustiva auditoría en todos y cada uno de sus aspectos y en cualquier momento incluso de ser necesario con la adopción de un software libre.

Todo ello partiendo de una premisa fundacional propia de todo sistema electoral, una máxima que aprendí de los expertos, de aquellos que hacen del derecho electoral una práctica forense que se adquiere con el tiempo, como un oficio y con compromiso. El sistema sirve y solo sirve, si es creíble por la ciudadanía y por las fuerzas políticas. Diría yo, en este último caso, incluso con mayor intensidad por las fuerzas minoritarias.

Podremos adoptar el mejor sistema electoral del mundo, en soporte papel o electrónico, pero si el ciudadano o extranjero empadronado no confía en sus procesos, resultados y auditorias, por más eficiente que sea para los expertos, no ha sorteado su primer y fatal obstáculo: su credibilidad.

Lo dicho no se trata de retórica ni ontología jurídica sino de la convocatoria abierta a una participación responsable de nuestros asuntos indelegables como sociedad civil. Tengan presente que las democracias representativa y participativa han sido pergeñadas para trabajar sincronizadas, canalizando la voluntad popular de un modo u otro para conformar políticas públicas y no para imponerse o neutralizarse. Con seguridad, me atrevería a concluir, que muchos de sus incógnitas encontrarán respuesta en la ciencia jurídica, otras en la ciencia política y otras tantas quedarán como enigmas, sin respuestas y tal vez eso sea lo apasionante del asunto, porque se trata de un diseño institucional existente que deberá ser integrado solo por la sociedad civil en su conjunto, a través de su efectiva participación, eso es lo interesante, lo novedoso, este es el desafío: nutrir, desarrollar y fortificar estas nuevas garantías de participación junto a la democracia representativa.

Muchas gracias a todos ustedes por su atención, curiosidad y hospitalidad.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

Constitución Nacional de Buenos Aires, Argentina.
Ley de Cañero de Buenos Aires, Argentina.
Código Electoral Nacional.
Ley Nacional de Partidos Políticos.