

La Justicia Electoral como actor político*

*María Alejandra Perícola***

*Gonzalo Joaquín Linares****

Resumen

La investigación plantea una revisión de la jurisdicción electoral desde una perspectiva política –es decir, no estrictamente jurídica–, de manera tal que se pueda comprender y realzar al juez electoral como un actor político más de todo el sistema político democrático, en particular respecto de su intervención en la resolución de conflictos de carácter político y social. Para ello, se propone analizar el rol político del juez electoral y su función política cuasilegisladora. Así, se reconocerá el alcance, la validez y los efectos que tienen las sentencias que dictan los tribunales en ejercicio de la facultad de defender la supremacía de la Constitución y para decidir cuestiones de gran trascendencia en relación con la democracia representativa.

Si bien el área interpretativa de la Justicia Electoral en la Argentina se extiende a una gran variedad temática, como unidad de observación, y con el objetivo de analizar los criterios por ella adoptados en el quehacer

* Los autores agradecen los comentarios y las sugerencias del dictamen arbitral.

** Abogada y licenciada en Ciencia Política. Máster en Derecho Electoral, Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, España. Profesora Adjunta Regular de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Directora del Proyecto de Investigación DeCyT “El Derecho a elegir y ser elegida/o en América Latina” (DCT 1826)-Convocatoria 2018/2020; mpericola@derecho.uba.ar.

*** Abogado y docente de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Investigador en formación en el Proyecto de Investigación DeCyT “El Derecho a elegir y ser elegida/o en América Latina” (DCT 1826) - Convocatoria 2018/2020; gjlinares@gmail.com

jurisdiccional, el análisis se focaliza en una serie de sentencias en materia político-electoral relacionadas con el federalismo electoral, la democracia representativa, los derechos políticos y la transparencia del proceso electoral.

Palabras clave: justicia electoral, democracia representativa, federalismo electoral, derechos políticos, transparencia electoral.

Electoral Justice as a Political Player

Abstract

This research aims to look at electoral jurisdiction from a political perspective, i.e., not strictly juridical, to gain a better understanding of the role of the electoral judge as one participant among the many in a democratic political system. This investigation places special emphasis on the electoral judge's intervention in the resolution of conflicts of political and social nature. To this end, it examines the role of the electoral judge and their quasi-legislative political function with the aim of establishing the reach, validity and effects of the sentences passed by these courts in exercise of their powers of defending the supremacy of the constitution and deciding on matters of importance to representative democracy.

Even though the interpretative aspect of the Electoral Justice system covers many areas, this research focuses on a series of rulings related to electoral federalism, the representative democracy, political rights, and the transparency of the electoral process.

Keywords: Electoral Justice, Representative Democracy, Electoral Federalism, Political Rights, Transparency of the Electoral Process.

I. Marco conceptual

En un sentido amplio, mediante la configuración de procesos y estructuras judiciales, la jurisdicción constitucional es la protagonista de custodiar y defender los principios y reglas que constituyen el ordenamiento

constitucional.¹ Así, es posible reconocer en ella tres tareas: a) el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas infraconstitucionales; b) la protección y satisfacción de derechos fundamentales; y c) la resolución de los conflictos de competencias entre órganos que cumplen las funciones asignadas a los poderes constituidos del Estado.

La Justicia Electoral se ocupa de “la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a fin de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales”.²

La legitimidad del sistema democrático se sustenta fundamentalmente en la existencia de reglas de juego claras y uniformes. Por ello, el Estado debe proteger no solo la confianza de los ciudadanos en las disposiciones de la ley, sino su confianza en la manera en que estas son interpretadas por los órganos competentes. A ello contribuye, pues, la jurisprudencia creada en aplicación de las normas que rigen la actividad de las agrupaciones políticas y el desenvolvimiento de los procesos electorales.³

En cuanto al sistema de Justicia Electoral en Argentina, se aplican las reglas del control de constitucionalidad difuso a nivel federal. La Cámara Nacional Electoral (CNE) es la autoridad superior en la materia y conoce en grado de apelación de las resoluciones recaídas en las cuestiones iniciadas ante los jueces federales con competencia electoral y las juntas electorales nacionales.⁴ Los fallos de la Cámara son apelables ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) únicamente por vía del recurso extraordinario.

Además de las funciones jurisdiccionales propias de todo tribunal de justicia, la jurisprudencia de la CNE tiene fuerza de fallo plenario y es

1. R.G. Ferreyra, *Notas sobre Derecho Constitucional y Garantías*, Buenos Aires, Ediar, 2ª ed. aumentada y revisada, 2016, p. 251.

2. J. Orozco Henríquez, “Justicia electoral y resolución de conflictos”, en *Revista Justicia Electoral*, 1998, N° 11, p. 40.

3. Véase, *Jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral. Temas seleccionados*. Disponible en: <https://www.electoral.gov.ar/j.php>.

4. Ley 19.108. B.O. del 12/07/1971.

obligatoria para todos los jueces de primera instancia y para las juntas electorales nacionales. Al respecto, en uno de sus pronunciamientos, la Cámara ha señalado que –siendo la autoridad superior en la materia– sus fallos constituyen los antecedentes que deben ser considerados como principios rectores en el comportamiento electoral: “Razones de economía procesal, certeza, celeridad y seguridad jurídica aconsejan tender a la uniformidad de la jurisprudencia, en el entendimiento de que ello contribuye a afianzar la justicia; uno de los objetivos perseguidos por nuestra Constitución Nacional Por ello, y dada la importancia del objeto de la materia es que el legislador atribuyó a sus resoluciones fuerza de fallos plenarios”⁵.

En similar orden de ideas, la CSJN ha explicado que, si la interpretación jurisprudencial tiene un valor análogo al de la ley, es precisamente porque integra con ella una realidad jurídica; es, no una nueva norma, sino la norma interpretada la que cumple su función rectora en el caso concreto que la sentencia decide. Las sentencias con las cuales la jurisprudencia se constituye están, con respecto a la ley, en relación de dependencia de lo fundado con su fundamento, puesto que la sentencia es la actuación concreta de la ley.⁶

Teniendo en cuenta que las atribuciones de la CNE y el accionar de la CSJN en materia electoral, tanto en grado de apelación como en su instancia originaria, se enmarcan en la resolución de conflictos políticos que se resuelven en términos jurídicos, es preciso considerar la diferencia entre el control político y el control jurídico.

Tal como señala el constitucionalista Diego Valadés, “el ejercicio limitado del poder es una nota distintiva de la democracia. Los límites residen en la adjudicación de competencias a los órganos del poder, pero están sujetos a la verificación de su cumplimiento a través de los instrumentos de control”.⁷

Por un lado, la democracia representativa demanda que la representación del pueblo se articule de la manera más transparente posible. Por otro lado, la democracia constitucional supone que los órganos del poder actúen dentro de sus límites, para lo cual se establecen controles políticos y

5. Fallo CNE N° 3099/03, del 24 de marzo de 2003, considerando 8°.

6. Fallos: 315:1863.

7. D. Valadés, *El control del poder*, Buenos Aires, Ediar, 2005, p. 183.

jurídicos. De esta forma, los instrumentos constitucionales para el control del poder ocupan un lugar primordial respecto del ejercicio racional del poder y la defensa de los preceptos constitucionales: “Con los instrumentos de control político del poder se protege esencialmente al destinatario de la Constitución; con los instrumentos de control jurídico del poder se protege fundamentalmente a la Constitución”.⁸

El control político es de carácter subjetivo y su ejercicio es voluntario por el órgano o la autoridad de poder según el caso. Por su parte, el control jurídico es de carácter objetivado, es decir, basado en razones jurídicas, y su ejercicio, necesario, no por el órgano que en cada momento aparezca gozando de superioridad, sino por un órgano independiente e imparcial, dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de derecho.⁹

Al mismo tiempo, y en pos de analizar el ejercicio del control jurídico de la Justicia Electoral en la Argentina, resulta conveniente examinar el aporte efectuado por Luis Diego Brenes Villalobos¹⁰ respecto de los factores que explican el “rol político del juez electoral”. Si bien su tesis se centra en el caso costarricense, propone un modelo teórico y explicativo que permite trasladar la lógica de estudio a la justicia electoral en el contexto latinoamericano en general y a la Argentina en particular.

La investigación plantea una revisión de la jurisdicción electoral desde una perspectiva política –es decir, no estrictamente jurídica–, de manera tal que se pueda comprender y realzar al juez electoral como un actor político más de todo el sistema político democrático, en particular respecto de su intervención en la resolución de conflictos de carácter político y social. Para ello, propone analizar la variable independiente a partir de tres dimensiones vinculadas a los roles del juez electoral: su función política cuasilegisladora, la *accountability* y su faceta de comunicador. Mientras que la primera de las dimensiones refiere a labores propias de interpretación de la normativa electoral, las dos siguientes devienen de particular relevancia para entender

8. *Ibíd.*, p. 129.

9. M. Aragón, *Constitución, Democracia y Control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, pp. 130-131.

10. L. D. Brenes Villalobos, *El rol político del juez electoral*, San José de Costa Rica, Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, 2012.

el sistema de justicia electoral no solo como poder político, sino también en su consideración de servicio público.

En primer lugar, la dimensión de cuasileislador se analiza a partir de dos indicadores: a) la interpretación normativa electoral y b) la intervención en el foro legislativo al momento de elaborar una ley electoral. El primer indicador pondera, por un lado, las resoluciones creadoras de derecho (sentencias que ante un vacío, laguna o ambigüedad normativa, integran esta con una decisión innovadora o diferente a la diseñada previamente por el legislador); y, por el otro, las resoluciones integradoras de derecho con impacto político (sentencias del juez electoral que, si bien no crean derecho en sentido estricto, formulan una integración normativa para propiciar nuevos alcances en la norma integrada, cuando la integración de derecho puede conllevar consecuencias e impactos políticos o sociales de relevancia).¹¹

En segundo lugar, con la *accountability* se busca medir la relación entre el juez electoral y el legislador en aquellos proyectos de ley en los que el primero haya ejercido acompañamiento y apoyo político para la aprobación de una ley electoral.

Por último, se centra la atención en acciones como la comunicación de la jurisprudencia electoral al órgano legislativo, la atención de solicitudes de interpretación directamente formuladas desde una comisión legislativa, la iniciativa y el apoyo a la reforma electoral, o la intervención de los magistrados en el seno legislativo.

Además, la tesis mencionada asume que los factores que explican el rol político del juez electoral son la presencia de conflictividad electoral de resultados estrechos (en tanto propician una alta litigiosidad poselectoral, incertidumbre y polarización), la mayor fragmentación parlamentaria, la amplitud de competencias jurisdiccionales (tanto desde la Asamblea Legislativa como en el respeto a estas desde cortes constitucionales ordinarias) y los elementos subjetivos propios del juez electoral.¹² En otras palabras, el análisis profundiza en las causas que explican una justicia que, por su propia naturaleza, es política, y en la cual el papel del juez electoral supera la estricta resolución de un conflicto entre partes para avanzar hacia la toma de decisiones con relevancia política.

11. *Ibidem*, pp. 51-52.

12. *Ibidem*, pp. 48-49.

Adicionalmente, este estudio se enriquece con el reconocimiento de los alcances, la validez y los efectos que tienen las sentencias que dictan los tribunales constitucionales en ejercicio de la facultad de defender la supremacía de la Constitución Nacional (CN) y para decidir cuestiones de gran trascendencia con relación a la democracia representativa.¹³

Al respecto, el derecho procesal constitucional distingue entre las sentencias que se han denominado “clásicas” y las llamadas sentencias “atípicas”. Las sentencias clásicas aceptan la postulación que impugna la constitucionalidad de un precepto (sentencia estimatoria) o la que rechaza el acuse de inconstitucionalidad (sentencia desestimatoria). En cambio, las sentencias atípicas –también denominadas “manipulativas”, “interpretativas” o “moduladoras”–, producto del moderno derecho procesal constitucional, escapan de la doble estratificación tradicional, con el objetivo de “conservar en lo posible el vigor de las normas infraconstitucionales, por razones pragmáticas y de funcionalidad, para evitar vacíos normativos jurídica y socialmente muy costosos si se descalifica a una regla por su inconstitucionalidad”.¹⁴

Siguiendo la clasificación aportada por el constitucionalista Néstor Sagüés, en el campo de las sentencias atípicas pueden distinguirse las siguientes: a) sentencia manipulativa¹⁵ admisoría (condena a una determinada interpretación de la ley bajo examen, pero no al texto normativo mismo, que continúa vigente y aplicable siempre que se lo interprete conforme a la Constitución); b) sentencia manipulativa desestimatoria (reconoce constitucional cierta exégesis concreta de una norma, rechazando respecto de ella la objeción de ser inconstitucional, con lo que deja abierta la posibilidad de reputar inconstitucional otra inteligencia diferente que se haga del mismo precepto legal); c) sentencia manipulativa aditiva (se añade algo al

13. A. R. Dalla Via, “Modelos, Tribunales y Sentencias Constitucionales”, en A. Von Bogdandy, E. Ferrer Mac-Gregor, M. Morales Antoniazzi, *La Justicia Constitucional y su Internacionalización: ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, T. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, p. 454.

14. Cfr. N. P. Sagüés, “Las sentencias constitucionales exhortativas”, en *Estudios Constitucionales*, Año 4, N° 2, Universidad de Talca, 2006, pp. 190-191.

15. El autor aclara que la acepción “manipulativa” no se emplea en sentido peyorativo, sino en sentido neutro; esta significa, por ejemplo, maniobrar, operar o utilizar la norma del caso desde una perspectiva constitucional.

texto legal para que sea compatible con la Constitución; en algunos casos se cubre un vacío legal y en otros se incluye a alguien inconstitucionalmente excluido de un beneficio o una situación legal en las denominadas “sentencias integradoras”); *d*) sentencia manipulativa sustitutiva (es la manifestación más discutible del poder legisferante del Tribunal Constitucional, porque en esta hipótesis se destruye una norma calificada como inconstitucional y se la reemplaza por otra regulación conforme con el texto constitucional); y *e*) sentencia exhortativa, también llamada “apelativa” o “con aviso” (el órgano de la jurisdicción constitucional, ante una situación de norma inconstitucional o presuntamente inconstitucional, encomienda al Poder Legislativo la sanción de un nuevo texto acorde a la Constitución, y puede fijarle o no plazo preciso al respecto).

El área interpretativa de la Justicia Electoral en la Argentina se extiende a una gran variedad temática: la organización electoral, el cuerpo electoral, el sufragio, los partidos políticos, la nominación de candidatos, la difusión de encuestas y bocas de urna, el proceso electoral, los sistemas electorales, los delitos electorales, entre otros. Como unidad de observación, y con el objetivo de analizar los criterios adoptados por la Justicia Electoral en el quehacer jurisdiccional, el análisis que sigue se focaliza en una serie de sentencias en materia político-electoral relacionadas con el derecho de sufragio en su faz activa (“Mignone” –CSJN-2002–; “Asociación por los Derechos Civiles” –TSJ CABA-2013; “Procuración Penitenciaria” –CNE-2013–), la representación política en la Cámara de Diputados de la Nación (“Incidente Encuentro Vecinal Córdoba –CNE-2018–), la transparencia en el proceso electoral (“Alianza Frente por un Nuevo País” –CNE-2001– y CSJN-2003), el control judicial de la transparencia electoral y la defensa de la voluntad popular (“Acuerdo para el Bicentenario c. Pcia. de Tucumán” –CSJN-2017–) y el federalismo electoral (“UCR c. La Rioja” “FPV c. Río Negro”; “Alianza Cambiemos Río Negro” –CSJN-2019–). La selección de estos casos obedece a la relevancia de los temas abordados, y el impacto político de sus decisiones sobre cuestiones medulares para el funcionamiento del sistema representativo y republicano. A los efectos de su mejor comprensión, se procura sistematizar al análisis de estas sentencias por tema, sin seguir estrictamente un orden cronológico.

II. El derecho de sufragio en su faz activa (derecho a elegir)

A. *El derecho a elegir de las personas detenidas sin condena: el caso “Mignone, Emilio Fermín s/promueve acción de amparo”*

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) promovió acción de amparo contra el Estado Nacional, con el objeto de que se garantice el derecho constitucional a sufragar de las personas detenidas sin condena en las mismas condiciones que el resto de los ciudadanos. Para ello, solicitó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 3, inciso d), del Código Electoral Nacional (CEN). La jueza de primera instancia rechazó la acción y el CELS interpuso recurso de apelación ante la CNE. El Procurador Penitenciario se presentó en calidad de *amicus curiae*.

1. *El fallo de la Cámara Nacional Electoral*

El 10 de octubre de 2000,¹⁶ la CNE declaró la inconstitucionalidad del artículo 3, inciso d), del CEN. Consideró que constituía una norma injusta por haber cambiado las circunstancias históricas y sociales existentes cuando el congreso legislativo la sancionó, por lo cual devino irrazonable, atento a que los derechos humanos desde 1994 se encuentran protegidos por tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional de conformidad con el artículo 75, inciso 22, de la CN. Asimismo, remarcó la protección jurídica que los tratados internacionales le prestan a la persona humana, todavía presunta inocente, en especial la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su artículo 23.2, que solo admite la reglamentación del derecho a votar por razón de condena por juez competente en proceso penal, lo que excluye, claramente, toda restricción que no derive de una condena, como es el caso de los detenidos sometidos a proceso (considerandos 7° y 8°).

En el considerando 9°, la Cámara aclaró que la consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad habrá de ser que quienes se encuentren en tal situación (procesados privados de la libertad) no serán excluidos del padrón mediante una línea roja (art. 37, CEN). A continuación, precisó que ello no implica que puedan sufragar “efectivamente” hasta que los poderes competentes –el Legislativo y el Ejecutivo– no dicten la reglamentación necesaria que posibilite el sufragio, teniendo en cuenta requisitos de seguridad y técnica electoral.

16. Fallo CNE N° 2807/2000, del 10 de octubre de 2000.

Todas las partes dedujeron recursos extraordinarios. Los de los Ministerios del Interior y de Justicia fueron concedidos por existir cuestión federal, y denegado el del CELS, quien recurrió en queja ante la Corte.

2. El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁷

El Tribunal dictó sentencia el 9 de abril de 2002, confirmando la sentencia que declaró la inconstitucionalidad del artículo 3, inciso d), del CEN, que excluía del padrón electoral a “los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad”, supeditando el ejercicio del derecho a la reglamentación que posibilite el sufragio de aquella categoría de personas.

Asimismo, a partir de considerar que “reconocer un derecho pero negarle un remedio apropiado equivale a desconocerlo”, la Corte avanzó operativamente¹⁸ y decidió “urgir al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo a que adopten las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos no condenados”. En ese marco, consideró prudente “disponer que este derecho sea implementado por las autoridades competentes dentro del plazo de seis meses”.

3. La sanción de la Ley 25.858

La derogación del artículo 3, inciso d), del CEN y la incorporación del derecho de sufragio activo a los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva se concretó en la Ley 25.858, del 29 de diciembre de 2003. Asimismo, la norma le otorgó facultades a la Cámara Nacional Electoral para confeccionar un Registro de Electores Privados de Libertad, habilitar mesas de votación en cada establecimiento de detención y designar sus autoridades.¹⁹

17. Fallos: 325:524.

18. Véase V. Bazán, “La Jurisdicción Constitucional en Argentina: actualidad y prospectiva”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N° 13, Madrid, 2009, pp. 33-88.

19. El D. 1291 (28/9/2006) reglamentó la L. 25.858, mientras que el D. 295 (15/4/2009) modificó algunas instancias del procedimiento establecido en el primero, entre las que se destaca la comunicación por vía electrónica de los movimientos de detenidos, ya sea por

4. Apreciaciones sobre el rol político de la CNE y de la CSJN

En la dimensión cuasilegisador puede observarse que la CNE se limitó a realizar una labor de interpretación a través de una resolución integradora de derecho con cierto impacto en el sistema electoral, al considerar que el artículo 3, inciso d), del CEN había devenido en una norma injusta por haber cambiado las circunstancias históricas y sociales existentes cuando el congreso legislativo la sancionó. Asimismo, aclaró que las personas procesadas con prisión preventiva iban a poder sufragar en el momento en que el Poder Legislativo y el Poder Judicial dicten la reglamentación necesaria. En cambio, en la misma categoría de análisis, la resolución de la CSJN puede relacionarse con el segundo indicador (referido a la intervención en el foro legislativo), atento que comunicó la jurisprudencia al órgano legislativo urgiendo al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo a que adopten las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos no condenados. En este punto, se advierte también una clara función comunicadora en el ejercicio de la jurisdicción electoral.

Con relación a los alcances, validez y efectos de la sentencia, la resolución de la CNE podría definirse como una “sentencia integradora” por incluir a las personas privadas de su libertad con prisión preventiva inconstitucionalmente en el universo de electores. El impacto político de la decisión –y de las que siguen en la materia– deriva de su aptitud para modificar la base electoral de representación, al incorporar al padrón un universo de personas hasta entonces excluidas. Ello, con sus consiguientes derivaciones en los resultados electorales, y/o en la formación o modificación de las expresiones políticas.

En este mismo sentido, la sentencia de la CSJN constituye una “sentencia exhortativa” o “manipulativa-sustitutiva”, según el marco conceptual, al encomendar al Poder Legislativo la sanción de un nuevo texto acorde a la Constitución fijándole un plazo de seis meses. Producto de ello, se sancionó la Ley 25.858 en diciembre de 2003.

el dictado de nuevas prisiones preventivas, traslados, fallecimientos, o por modificaciones del estado procesal de los detenidos con prisión preventiva.

B. Una apostilla sobre el derecho a elegir de las personas detenidas con condena

A pesar del avance que significó el fallo “Mignone” en materia de derechos de participación política, ha continuado el debate en el marco de la prohibición del derecho al sufragio activo que persiste en los incisos e), f) y g) del artículo 3 del Código Electoral vigente, respecto de los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad, los condenados por faltas previstas en las leyes nacionales y provinciales de juegos prohibidos, y los sancionados por la infracción de deserción calificada. Así, a partir del 2011, algunos tribunales han declarado la inconstitucionalidad de las normas que no permiten votar a las personas privadas de la libertad condenadas.²⁰

C. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en “Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (6/9/2013)

La Asociación por los Derechos Civiles promovió una acción declarativa de inconstitucionalidad respecto de los incisos e), f) y g) del artículo 3 del CEN, por contradecir los artículos 1, 10, 11, 13 (incs. 3, 7 y 9), 15 y 62 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA); artículos 1, 16, 18, 19, 28, 33 y 37 de la CN y artículos concordantes de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que gozan de jerarquía constitucional: CADH, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP), y Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH).

Las normas impugnadas estaban contenidas en el Código vigente al momento de entrar a regir la CCABA, y en lo pertinente disponían: “Art.

20. Entre ellos, la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, en la causa “García de la Mata, Ángel María s/su presentación”, sentencia del 22 de octubre de 2011; el Juzgado de Ejecución Penal de la Ciudad de Santa Fe, en la causa “Hábeas corpus Correctivo Colectivo Internos alojados Cárcel Las Flores U2 de Santa Fe s/solicitan emitir sufragio”, resuelta el 27 de septiembre de 2011; el Juzgado de Garantías N° 8 de Lomas de Zamora, en “E. E. M. s/portación de arma de guerra sin contar con la debida autorización legal”, causa resuelta el 20 de octubre de 2011; el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la causa “Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, resuelta el 6 de septiembre de 2013.

3: Están excluidos del padrón electoral [...]: e) Los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad, y, por sentencia ejecutoriada, por el término de la condena; f) Los condenados por faltas previstas en las leyes nacionales y provinciales de juegos prohibidos, por el término de tres años; en el caso de reincidencia, por seis; g) Los sancionados por la infracción de deserción calificada, por el doble término de la duración de la sanción”. El 20 de marzo de 2013 se celebró la audiencia del artículo 6 de la Ley de la Ciudad N° 403. Allí expusieron su posición las partes actora y demandada, el Fiscal General y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia en calidad de *amicus curiae*. La sentencia acogió favorablemente los planteos de inconstitucionalidad por el voto de cuatro jueces, tres integrantes naturales y un conjuuez, con un voto disidente.²¹

La mayoría del Tribunal coincidió en que no se había justificado, en el marco del caso, que la restricción atienda a un propósito útil y necesario para satisfacer un interés público imperativo. Por el contrario, sostuvieron que el artículo 3, incisos e), f) y g) del CEN, constituía un impedimento para el ejercicio pleno del derecho al voto universal.

La acción declarativa de inconstitucionalidad se sustentó en la interpretación de un plexo de normas constitucionales y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, junto con una serie de argumentaciones complementarias que abarcaron tanto razones históricas y políticas como el alcance que debe dársele a una democracia ampliamente participativa. Asimismo, se consideraron los antecedentes internacionales más relevantes sobre el tema:

- La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso “Hirst vs. Reino Unido” del 6 de octubre de 2005, que concluyó que la exclusión automática del sufragio de los condenados con prescindencia del tipo de delito y sin mayor ponderación legal no tiene eficacia disuasoria y dificulta la posterior inserción de los presos en la comunidad.
- La sentencia del 28 de febrero de 2007 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) en la causa

21. Véase J. O. Casás, “Luces y sombras sobre el régimen electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Pensar en Derecho*, Año 4, N° 7, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2015, pp. 71-125.

“Juicio para la protección de los derechos electorales del ciudadano”, que entendió que la suspensión de los derechos políticos es innecesaria y desproporcionada si se atiende a la finalidad del régimen de derecho penal basado en la readaptación social del individuo al no haberse establecido como pena principal en la sentencia condenatoria.

- La resolución del caso “Sauvé vs. Fiscalía General Canadá”, del 31 de octubre de 2002, mediante la cual se declaró inconstitucional un precepto de la ley electoral que excluía del derecho de sufragio a los privados de libertad por sentencia con una pena de duración mayor de dos años, estimándose que la autoridad electoral “no pudo justificar por qué la denegación de un derecho fundamental democrático puede ser considerado como una forma de pena estatal”.
- El caso “Hilla Alrai vs. Minister of Interior *et al.*”, de 1996, en el que la Suprema Corte de Israel se negó a suspender el derecho al sufragio de un condenado a pena privativa de libertad, considerando que en tal caso no se perjudicaría al condenado sino a la democracia israelí.

D. “Procuración Penitenciaria de la Nación y otro c/Estado Nacional – Ministerio del Interior y Transporte s/amparo – Acción de amparo colectivo (Inconstitucionalidad de los artículos 12 y 19 inc. 2º del Código Penal y 3º inc. e), f) y g) del Código Electoral Nacional)”²²

En primera instancia, el juzgado federal con competencia electoral de la Capital Federal no hizo lugar a la acción de inconstitucionalidad planteada por entender que tal restricción al ejercicio del derecho de sufragio activo era razonable y no contradecía el texto de la Constitución ni excedía los límites de la CADH. Asimismo, consideró que la modificación del criterio restrictivo con relación al ejercicio del derecho de sufragio activo por parte de los condenados era una atribución exclusiva de los poderes políticos del Estado, por cuanto era una cuestión política legislativa.

La CNE resolvió habilitar la intervención de “Amigos del Tribunal” en los términos reglados por la Acordada N° 85/07. En este sentido se presentaron catorce instituciones. A su vez, la causa fue inscripta en el

22. Expte. CNE N° 3451/2014/CA, del 24 de mayo de 2016.

Registro Público de Procesos Colectivos, para los fines de consulta y publicidad que la CSJN ha tenido en miras al disponer su creación (Acordada 32/14).

Al considerar la cuestión sustancial planteada en el caso, en torno de la constitucionalidad de la inhabilitación electoral de las personas condenadas en juicio penal, la CNE destacó el lugar eminente que los derechos de participación política tienen en la articulación de la democracia representativa, cuya esencia radica, precisamente, en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y elegir libremente a sus gobernantes (considerando 3º). Además, resaltó que el derecho a elegir integra el universo de derechos humanos reconocidos en los principales instrumentos internacionales que Argentina incorporó al derecho interno con jerarquía constitucional (cfr. art. 75, inc. 22 de la CN).

Al analizar si la facultad de reglamentar el ejercicio del derecho a votar por razón de condena penal autorizaba a disponer su privación directa y absoluta –como sostenía el representante del Estado Nacional–, o si esa función reglamentaria solo permitía limitaciones justificadas –tal como lo interpretaba la parte demandante, en criterio compartido por las catorce instituciones y personas que intervinieron en el proceso en carácter de *amicus curiae*–, la Cámara entendió que el Estado Nacional no había explicado la finalidad que persigue al prohibir en forma genérica el voto de las personas condenadas. El 24 de mayo de 2016 declaró inconstitucional la privación del voto de los condenados como sanción accesoria automática y genérica. Sin embargo, manifestó que “resulta factible que en ciertos casos el legislador pueda considerar justificada la aplicación de la pena accesoria de inhabilitación cuando se trate delitos de corrupción, crimen organizado, lavado de activos, malversación de fondos públicos, defraudación contra la administración pública, entre otros” (considerando 14).

En el considerando 17 la CNE refirió que “la inclusión en el registro de electores de las personas con condena penal requiere que el Poder Legislativo, en ejercicio de atribuciones que le son propias y exclusivas, sancione un nuevo marco reglamentario de los derechos políticos de dichas personas”. Por ello, puso en conocimiento del Congreso de la Nación el contenido de la sentencia, “con el objeto de requerirle que extreme los recaudos necesarios a fin de revisar –a la mayor brevedad posible– la regulación vigente relativa al derecho a sufragio de los condenados”.

Por último, también con relación a los efectos del pronunciamiento, la CNE consideró “pertinente transmitir al legislador la conveniencia de evaluar una reglamentación integral y unificada, a fin de preservar la integridad y congruencia del marco jurídico que regule el derecho al sufragio de las personas con condena penal”. En este sentido, recomendó tener en cuenta la subsistencia de regulaciones provinciales discordantes de las normas nacionales, o la coexistencia de distintos grados de restricción al sufragio de los ciudadanos, dependiendo de la provincia en la que residan, y también recordar la garantía que establece el artículo 8 de la CN, el cual dispone que “los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás”.

1. Determinación del rol político de la CNE

En la dimensión cuasilegisador, se observa una interpretación normativa a través de una sentencia integradora, y su vez, atípica de tipo manipulativa-admisoria, al considerar inconstitucional una exégesis y aplicación específica de la norma que no se consideró debidamente justificada, y que implicaba la denegación del derecho de voto como pena accesoria automática, sin vinculación alguna con la situación del condenado. Asimismo, se advierte el ejercicio de una función comunicadora por parte del tribunal con competencia electoral, que dio a conocer la jurisprudencia al órgano legislativo. En este aspecto, se trata también de una sentencia exhortativa o manipulativa-sustitutiva, ya que requirió al Congreso de la Nación que extreme los recaudos necesarios a fin de revisar –a la mayor brevedad posible– la regulación vigente relativa al derecho a sufragio de los condenados. A su vez, avanza un paso más: pone en conocimiento del legislador la conveniencia de evaluar una reglamentación integral y unificada, a fin de preservar la integridad y congruencia del marco jurídico que regule el derecho al sufragio de las personas con condena penal, atento a la subsistencia de regulaciones provinciales discordantes de las normas nacionales.

III. La representación política en la Cámara de Diputados de la Nación²³

El 5 de julio del 2018, la Cámara Nacional Electoral se expidió respecto de la necesidad de que el Congreso ajuste la representación política en la Cámara de Diputados de la Nación a los datos del último censo nacional de población.

El caso se inició con la promoción de una acción de amparo contra el Estado Nacional, con el objeto de que se ordene al Poder Legislativo de la Nación que “dicte la ley de representación de la Cámara de Diputados en orden al censo poblacional del 2010”. Se señaló que “el mandato constitucional del artículo 45 no ha sido cumplido por el Poder Legislativo, por lo cual la integración de la Cámara de Diputados –según el número de miembros previsto en la Ley 22.847– violenta de manera manifiesta los parámetros de representación establecidos por el art. 45 de la Constitución Nacional”.²⁴

El Tribunal señaló que, sobre la base del artículo 45 de la CN, “puede decirse que la Cámara baja es la rama del Congreso que los constituyentes organizaron para que fuese ‘el mapa político del país’ o el ‘espejo de la Nación’, donde se reflejan todos los matices de la opinión pública, con la variedad heterogénea que la caracteriza. Por esto, tomaron como principio de representación en ella la población, la colectividad compleja de los habitantes de las provincias y de la capital. Buscaban, pues, establecer una vinculación íntima y permanente entre representados y representantes, para que estos pudieran ser algo así como la Nación misma personificada en ellos” (considerando 8°).

Con citas de reconocida doctrina constitucional, la Cámara “respalda el carácter imperativo que sugiere la interpretación literal del texto constitucional, que con el uso del término ‘fijará’ indica una concreta obligación de actuar del Congreso, que pesa como un mandato distinto de la obligación

23. “Incidente de Encuentro Vecinal Córdoba H. Cámara de Diputados de la Nación H. Senado de la Nación Estado Nacional – Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en autos Encuentro Vecinal Córdoba c/Cámara de Diputados y otros s/amparo – Álvaro Zamora Consigli y Aurelio Francisco García Elorrio”. Expte. CNE N° 8912/2016/1/CA2, del 5 de julio de 2018.

24. Esta causa se originó en el pronunciamiento de la Cámara Nacional Electoral del 13 de junio de 2017 (Expte. CNE N° 8912/2016/CA1) mediante el cual se reconoció el carácter justiciable de la cuestión en debate, así como la legitimidad procesal del apelante (señor García Elorrio) para suscitar el ejercicio de la jurisdicción en el caso.

genérica de legislar”. Asimismo, aclaró que “la elección de tal o cual base para la distribución de los cargos a elegir es una decisión que incumbe, efectivamente, al Poder Legislativo y no al Judicial” (considerandos 12 y 13).

En consonancia con lo alegado por el recurrente en el caso, la sentencia destacó “que la base poblacional que determina el modo de integración de la Cámara de Diputados –según el censo de 1980– desconoce las variaciones demográficas acaecidas en el país durante casi 40 años, que resultan verificables objetivamente a través de los tres censos nacionales de población realizados con posterioridad al mencionado”. Luego agregó que “[...] en tales condiciones, la circunstancia de que la base de representación por la cual se rige la actual composición de la Cámara de Diputados de la Nación continúe siendo aquella que se determinó con los datos poblacionales de un censo realizado hace 38 años resulta claramente anacrónica” (considerando 14).

Por último, la CNE resolvió –tal como lo hizo en otras controversias cuya solución definitiva requerían el dictado de una ley– poner en conocimiento del Congreso de la Nación el contenido de la sentencia, “con el objeto de que, en ejercicio de sus atribuciones, extirpe los recaudos para ejecutar el mandato que establece el artículo 45 de la Constitución Nacional” y actualice la base de representación según el censo realizado en el 2010. Además, la sentencia destacó que “de actualizarse la base de representación, [...] el número de integrantes de la Cámara de Diputados no necesariamente habría de variar en mucho, lo que denota lo innecesario de la modificación en la partida presupuestaria correspondiente para solventar el gasto que irrogaría la puesta en función de los eventuales nuevos cargos” (considerando 17).²⁵

1. Comentario sobre el rol político de la CNE

En este caso también se observa el rol político del juez electoral como un juez cuasilegislator. La sentencia, podría enmarcarse en el tipo de sentencias integradoras de derecho con impacto político e institucional relevante, por su aptitud para modificar eventualmente la composición numérica

25. Puede verse J. A. Amaya, “¿Una sentencia exhortativa o un consejo constitucional?”, en *La Ley* 30/07/2018; P. G. Hirschmann, “El número de integrantes de la Cámara de Diputados de la Nación”, en *Suplemento Constitucional 2018 (octubre)*, 22/10/2018, 3, La Ley 2018-E.

de la Cámara Baja. Ello podría ampliar cuantitativamente los espacios de representación política institucional, modificando la correlación de fuerzas, y facilitando el acceso de expresiones política minoritarias. Con la relevancia que ello acarrea para el sistema de representación política en general, y para el debate y la formación de las decisiones legislativas.

Asimismo, se destaca una función comunicadora del Tribunal, mediante el dictado de una resolución moduladora-sustitutiva. Ello se expresa al comunicar el contenido de la sentencia al Congreso de la Nación a fin de que, en ejercicio de sus atribuciones, extirpe los recaudos para ejecutar el mandato que establece el artículo 45 de la CN. Se trata, por ello, de una sentencia típicamente exhortativa.

IV. Transparencia del proceso electoral

A. El escrutinio provisorio y el impacto en la opinión pública: el caso “Alianza Frente por un Nuevo País”

1. Entreacto

Previo a comentar el fallo en cuestión, es menester dedicar unas palabras a la discutida legitimidad de la participación del Poder Ejecutivo en la realización, verificación y difusión del denominado escrutinio provisorio en detrimento de la Justicia Nacional Electoral.²⁶

El escrutinio es el procedimiento electoral que tiene por objetivo esencial determinar el sentido en que se ha manifestado la preferencia del cuerpo electoral a través del sufragio. Se encuentra constituido por “[...] el conjunto de actos mediante los cuales se contabiliza, se valora y califica el voto y se derivan sus consecuencias jurídico-políticas”.²⁷

26. Un análisis más completo puede verse en: M.A. Perícola, “Transparencia y procedimiento electoral, con especial referencia a la realización y difusión del escrutinio provisorio”, en *Justicia y Transparencia, Justicia y División de Poderes, Justicia y Federalismo, Justicia y Desarrollo Humano, XXIII Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional*, Resistencia, Contexto, 2017, pp. 99-114.

27. *Diccionario Electoral*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 3ª ed., 2003, T. I, p. 500.

Al respecto, las *Directrices para revisar el marco legal de las elecciones democráticas* indican que “[...] el marco legal ha de asegurar que todos los votos sean contados de manera precisa, justa, igualitaria y transparente”. Además, y con relación a la difusión, se establece que el marco legal ha de disponer la oportuna publicación de los resultados, así como indicar si las autoridades electorales han de anunciar resultados parciales o preliminares antes de la certificación final. Agregando que, si los resultados han de ser anunciados antes de la certificación final, se ha de regular claramente la forma de llevar a cabo tales anuncios.²⁸

En términos generales, el escrutinio presenta dos etapas en su desarrollo. Las mesas electorales son los órganos facultados para llevar a cabo la primera etapa del proceso escrutador, una vez finalizado el acto electoral (escrutinio preliminar). Luego sigue la etapa definitiva del escrutinio, en la cual se realiza la acción final de cuantificación y cualificación de los votos correspondientes a una elección en particular por el órgano electoral de mayor jerarquía, ya sea nacional o local, dependiendo del tipo de elección y de las circunscripciones electorales respectivas.²⁹

El CEN regula el escrutinio exclusivamente en dos instancias: el escrutinio de mesa (a cargo de las autoridades de mesa) y el escrutinio definitivo (a cargo de la Justicia Electoral). Sin embargo, no efectúa mención alguna sobre la difusión ni la publicación de resultados tanto provisionales como definitivos de las elecciones generales.

En cambio, se realiza una somera referencia a la difusión de los resultados del escrutinio de mesa respecto de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias en el artículo 43 de la Ley 26.751,³⁰ que dispone lo siguiente: “Una vez suscriptas el acta de cierre, las actas de escrutinio y los certificados de escrutinio para los fiscales, el presidente de mesa comunicará el resultado del escrutinio de su mesa al juzgado federal con competencia electoral que corresponde y a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior,

28. *Normas Electorales Internacionales: Directrices para revisar el marco legal de las elecciones*, IDEA Internacional, 2005, ap. 13.

29. B. Franco-Cuervo, “Los escrutinios: mecanismo y control”, en D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson, (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 979.

30. B.O. del 14/12/2009.

mediante un telegrama consignando los resultados de cada lista interna de cada respectiva agrupación política según el modelo que confeccione el correo oficial, y apruebe el juzgado federal con competencia electoral, a efectos de su difusión preliminar”.

No obstante, aunque la legislación no contempla la forma de realización y publicación del escrutinio provisorio (irrelevante jurídicamente a efectos de la imputación de la representación política), “ha sido práctica histórica, por razones de costumbre, que la ejecución del conteo provisional la asuma el Ministerio del Interior –a través de una empresa privada– sin participación alguna de la justicia nacional electoral en las operaciones atinentes a su diseño, planificación, organización, procesamiento, cómputo y difusión de los resultados; ni tampoco en la contratación de prestadores de servicios a tales efectos”.³¹

Frente a esta práctica, la CNE se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre algunos aspectos del escrutinio provisorio,³² debido a la incuestionable trascendencia que tiene para la formación de la opinión pública sobre la legitimidad de las elecciones. En este sentido, ha manifestado su “convencimiento acerca de la necesidad de que se estudiasen posibles adecuaciones normativas que fortalezcan la calidad y la transparencia de los procesos electorales”³³. De hecho, la reforma electoral inconclusa (porque si bien obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación el 19 de octubre de 2016, el Senado rechazó el tratamiento del proyecto) incluía, entre otras modificaciones, la delegación en la Justicia Electoral, concretamente en la Cámara Nacional Electoral, la recepción, totalización y difusión de los resultados del escrutinio provisorio.³⁴

31. Acordada Extraordinaria CNE N° 113/07, del 25 de junio de 2007, considerando 2°.

32. También ha requerido reformas y actualizaciones, respecto del debate sobre el instrumento utilizado para expresar la voluntad del elector, la falta de armonización del calendario electoral, el plazo para las campañas electorales y la difusión de encuestas y sondeos de opinión.

33. Acordada Extraordinaria CNE N° 113/07, del 25 de junio de 2007.

34. La media sanción incluyó modificaciones a la L. 26.571 de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral; a la L. 26.215 de financiamiento de los partidos políticos; a la L. 23.298 orgánica de los partidos políticos; a la L. 15.262 de simultaneidad de elecciones; a la L. 19.108 orgánica de la Justicia Electoral y al Código Electoral Nacional.

2. El caso “Alianza Frente por un Nuevo País”

La trascendencia que tiene el escrutinio provisorio para la opinión pública se ha observado palmariamente en la causa “Alianza Frente por un Nuevo País” en el marco de las elecciones del 14 de octubre de 2001, en las que se encontraba en disputa la asignación de la tercera banca de senador nacional por la minoría entre Alfredo Bravo y Gustavo Béliz, por el distrito de la Ciudad de Buenos Aires. Los diarios del lunes 15 de octubre de 2001 informaron, conforme los resultados preliminares difundidos por el Ministerio del Interior, que Alfredo Bravo había logrado una banca de senador, mencionando la estrecha o ajustada diferencia de votos con el candidato Gustavo Béliz (16,91% y 16,81%, respectivamente). Sin embargo, debido a las medidas de seguridad decretadas sobre material sospechoso encontrado en las urnas, el inicio del escrutinio definitivo se postergó hasta el 31 de octubre.

El 29 de noviembre la Junta Electoral porteña proclamó oficialmente como senador electo por la Ciudad de Buenos Aires al socialista Alfredo Bravo, rechazando un recurso presentado por el Frente por un Nuevo País, que postulaba a Gustavo Béliz. La decisión fue apelada ante la CNE. El 28 de diciembre de 2001 la Cámara proclamó como tercer senador por la Ciudad de Buenos Aires a Gustavo Béliz, candidato por el Frente por un Nuevo País.³⁵

Lo que sucedió fue que Bravo superaba a Béliz en votos, pero con la particularidad de que el primero se había presentado en simultáneo por dos listas de idéntica composición: la del ARI y la del Partido Popular Nuevo Milenio (PPNM): una modalidad conocida popularmente como “lista espejo”, esto es, listas de distintos partidos o alianzas electorales que llevan idéntica nómina de candidatos para una misma categoría. Si bien la suma de votos obtenidos por las listas del ARI y del PPNM le otorgaba a Bravo el segundo lugar, no se había configurado una alianza transitoria en los términos del artículo 10 de la Ley 23.298.

La CNE falló a favor de Béliz, entendiendo, con base en una interpretación literal del artículo 54 de la CN, que la banca por la minoría no

35. Causa “Alianza Frente por un Nuevo País s/solicita cumplimiento del art. 54 de la Constitución Nacional –elecciones 14 de octubre de 2001 (H.J.N.E.)–”, Fallo Nº 2984/2001 CNE, 28 de diciembre de 2001.

corresponde al segundo candidato más votado, sino al partido o alianza que le siga al primero en número de votos, teniendo en cuenta que si “se han oficializado dos boletas encabezadas con diferente número de identificación y otras distinciones partidarias, con diferencias tipográficas para hacerlas inconfundibles entre sí a simple vista, aun para electores analfabetos (según prevén los arts. 62, inc. 2, y 64 del CEN) esto permite suponer que ellas no representaban opciones políticas idénticas, aunque la nómina de representantes fuera la misma, pues cada agrupación ofrece un diferente enfoque, una visión distinta de los problemas de la comunidad y de los medios para superarlos”³⁶. De esta manera, tomando la cantidad de sufragios cosechados por cada partido por separado, el Frente por un Nuevo País resultaba la segunda alianza más votada, por más que la sumatoria de votos obtenidos por Bravo a través del ARI y del PPNM superaba los alcanzados por Béliz.

Bravo apeló la sentencia ante la CSJN. El 4 de junio de 2003³⁷ la mayoría de los conjueces –que intervinieron porque los jueces de la Corte fueron recusados– ratificaron la decisión de la CNE y asignaron la tercera banca del Senado correspondiente a la Capital Federal a María Laura Leguizamón, la reemplazante de Gustavo Béliz.^{38 39}

La cronología de los hechos apuntada demuestra claramente las diferencias que pueden establecerse entre la difusión de resultados electorales ajustados y provisionales, por un lado, y el escrutinio definitivo y la proclamación de los candidatos a cargo de la Justicia Electoral, por el otro.⁴⁰ El 15 de octubre de 2001 la tercera banca de senador en el distrito de la Ciudad de

36. Fallo N° 2984/2001 CNE, considerando 5°.

37. Fallos: 326:1778.

38. El 26 de mayo de 2003 falleció el socialista Alfredo Bravo. A los dos días, el entonces ministro de Justicia, Gustavo Béliz presentó un escrito en la CSJN mediante el cual renunciaba a su derecho en expectativa a ocupar la banca en el Senado que disputaba con el fallecido Alfredo Bravo.

39. Puede verse Vítolo, Alfredo M., “El caso ‘Bravo’: ‘Dura lex...’, o ‘De cómo la reforma de 1994 se cobra su primera víctima’”, en JAJA 2003-IV-712.

40. Puede verse también A. R. Dalla Via, “Fallos constitucionales en materia electoral en Argentina”, en *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo VI, “Interpretación Constitucional y Jurisdicción Electoral”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008, p. 588.

Buenos Aires era para el candidato Alfredo Bravo; el 4 de junio de 2003 se confirmó que la banca correspondía al Frente por un Nuevo País. En un caso como este, la opinión pública puede dudar –y de hecho así aconteció– sobre la transparencia y legitimidad del proceso electoral.

3. Observaciones sobre el rol político de la CNE y la CSJN

Si a los resultados ajustados se adiciona la difusión de resultados electorales provisorios, la situación se presenta más ambigua y opaca, por la probabilidad de que cambie el orden de los candidatos y se revierta el resultado en el escrutinio definitivo, tal como sucedió en la causa “Alianza Frente por un Nuevo País”.⁴¹ La CNE y la CSJN resolvieron la cuestión actuando conforme a derecho y efectuando una interpretación literal del artículo 54 de la CN, concluyendo en que la banca de senador por la minoría no corresponde al segundo candidato más votado, sino al partido o alianza que le siga al primero en número de votos. Así, para ambos tribunales, se trató de una sentencia integradora de derecho con un apreciable impacto político, atento a que la tercera banca no fue adjudicada al candidato a quien los resultados provisorios daban por ganador por una estrecha diferencia de 0,10 puntos porcentuales (y que la Junta Electoral porteña ratificó), sino al candidato de la alianza política que verdaderamente había obtenido más votos. Asimismo, la resolución tuvo un impacto significativo a mediano y largo plazo, en lo que respecta a la “ingeniería electoral” utilizada por las agrupaciones políticas para la conformación de alianzas. En particular, funcionó como un disuasivo para la utilización de las denominadas “listas espejos” (donde candidatos o nóminas idénticas se presentan para la misma categoría de cargos, por dos o más listas de agrupaciones distintas), a los fines de la elección de senadores nacionales. Ello así, toda vez que para la adjudicación de bancas en el Senado de la Nación, el fallo

41. Hay que considerar también que los resultados estrechos habitualmente son escoltados por reclamos para que se proceda a un recuento total o parcial de los votos. Al respecto, el caso de las elecciones celebradas el 20 de marzo de 2011 en la provincia de Chubut es paradigmático. Véase el Fallo del Superior Tribunal de Justicia de Chubut del 9 de mayo de 2011, Causa “Apoderados Alianza Transitoria ‘Frente para la Victoria’ s/ Recurso c/Resolución N° 81/11 T.E.P.” (Expte. N° 22.302 - F° 40 - Año 2011 - Letra A) y Sabsay, Daniel, “Convocatoria a elecciones complementarias. A propósito del fallo del TSJ de Chubut”, en *Suplemento Constitucional, La Ley* 2011-D, 28 (28/06/2011).

comentado otorga preponderancia el partido o alianza por sobre el candidato. En este punto, cabe señalar que la modalidad utilizada por Bravo fue posteriormente prohibida de manera taxativa, en el orden nacional, mediante la llamada “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” N°26.571.⁴²

En cuanto al escrutinio provisorio, no puede soslayarse el impacto político de una sentencia de esta naturaleza, en términos de representatividad y legitimidad del proceso electoral, cuando el resultado provisorio comunicado a la población es posteriormente refutado por el escrutinio definitivo. Sobre este punto, es oportuno reiterar que la CNE se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre algunos aspectos del escrutinio provisorio, debido a la incuestionable trascendencia que tiene para la formación de la opinión pública sobre la legitimidad de las elecciones. En este sentido, ha puesto en conocimiento del Congreso de la Nación y del Poder Ejecutivo Nacional, mediante Acordadas, su “convencimiento acerca de la necesidad de que se estudiasen posibles adecuaciones normativas que fortalezcan la calidad y la transparencia de los procesos electorales”.⁴³

En este último punto, se observa el ejercicio de la función comunicadora, y la figura de un juez electoral que interviene en el foro legislativo, al tiempo que también se la relaciona con el legislador contribuyendo al debate sobre la reforma electoral.

B. El control judicial de la transparencia electoral y la defensa de la voluntad popular: El caso “Acuerdo para el Bicentenario c/ Provincia de Tucumán”

En el contexto de las elecciones llevadas a cabo el 23 de agosto de 2015 en la Provincia de Tucumán, para los cargos de gobernador y vicegobernador, entre otras autoridades locales, la Agrupación política “Frente Acuerdo para el Bicentenario” promovió una acción de amparo en el fuero contencioso administrativo provincial, peticionando que se declare la nulidad integral de los

42. El art. 22 de la citada ley prescribe que “Los precandidatos que se presenten en las elecciones primarias solo pueden hacerlo en las de una (1) sola agrupación política, y para una (1) sola categoría de cargos electivos”.

43. Acordadas Extraordinarias CNE N° 113/07, del 25 de junio de 2007 y N° 100/15, del 20 de agosto de 2012. En similar sentido, también las Acordadas 77/09, 93/11 y 3/17.

comicios, en razón de una serie de irregularidades denunciadas durante el acto electoral, y por la comisión de delitos específicos que, según adujo, interfirieron u obstaculizaron la libre expresión de la voluntad electoral de los ciudadanos de la provincia; a saber: sustracción y quema de urnas, hechos de violencia, intimidaciones, prácticas clientelares, entre otras. La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de la Provincia (tribunal con competencia electoral a nivel local), luego de solicitar informes a la Junta Electoral y demás autoridades intervinientes, acogió parcialmente la pretensión, y declaró la nulidad de los comicios, ordenando al Gobierno de la Provincia convocar a nuevas elecciones. Ello, en el entendimiento de que las circunstancias reseñadas configuraban una violación a los artículos 37 de la CN y 23 de la CADH, que reconocen y garantizan el derecho al sufragio y a su ejercicio en elecciones genuinas y transparentes.

1. Fallo de la Corte Suprema Provincial

Contra la decisión de la Cámara de Apelaciones local, el Gobierno de la Provincia de Tucumán interpuso un recurso de casación, que fue admitido formalmente por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia (CSJP). El Máximo Tribunal local resolvió casar la sentencia de cámara, y no hacer lugar a la acción promovida por la agrupación política. Para llegar a esa decisión, comenzó por coincidir en la valoración del derecho al libre sufragio y su gravitación en el sistema representativo, y los efectos nocivos que sobre aquel acarrearán las circunstancias denunciadas por la actora. Empero, consideró que la Cámara no había aplicado correctamente el artículo 117 del Código Electoral Nacional (que la Provincia aplica supletoriamente a sus actos electorales), en cuanto exige la anulación de la mitad del total de las mesas para considerar inexistente la elección realizada. Asimismo, destacó la solución prevista en el artículo 116 del mismo Código, que posibilita la realización de elecciones complementarias para las mesas afectadas por vicios o irregularidades que determinan su nulidad. Todo lo cual condujo a la CSJP a descartar una declaración de nulidad absoluta de toda la elección, subrayando la ausencia de proporcionalidad de aquella decisión, al ponderar el medio elegido con la finalidad perseguida (porque a su juicio la cantidad de mesas anuladas no era suficiente para anular la elecciones en su totalidad, y ordenar su repetición). *Contrario sensu*, entendió que la solución adecuada era realizar elecciones complementarias en las mesas afectadas, ya que no

consideró razonable anular una elección en su totalidad por irregularidades que, por su cantidad, resultaban intrascendentes a los fines del resultado final. Otra decisión implicaría, en su criterio, desconocer la voluntad popular expresada en los comicios.

*2. Fallo de la CSJN*⁴⁴

Contra la decisión de la CSJP, la agrupación actora interpuso recurso extraordinario federal, cuya denegación originó la presentación en queja ante la CSJN; por considerar la sentencia contraria a los derechos y principios que surgen de los artículos 1º, 5º y 37 de la CN, y 23 de la CADH.

Primeramente, el Máximo Tribunal Federal advirtió (en consonancia con una reiterada doctrina judicial en materia electoral) que la pérdida de actualidad del caso⁴⁵ no obstaban al poder de la CSJN para conocer en el asunto y efectuar una declaración sobre los temas propuestos, justificada en la gravedad institucional y trascendencia del caso respecto del mero interés individual de las partes, anudada en el respeto de las instituciones y del sistema representativo. Sin perjuicio de ello, la CSJN recordó que en materia de elecciones provinciales, su eventual intervención se ve condicionada por los principios del art. 5º y 122 de la CN, según los cuales las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas; y en particular, establecen su régimen electoral y eligen sus autoridades sin injerencia del Estado Nacional (incluyendo a su Tribunal Supremo). Por lo que no corresponde a esa Corte discutir la forma en que los Estados federados eligen sus autoridades. Dicho principio, empero, cede cuando se ven comprometidos y lesionados los principios de la Constitución Federal que emanan de la forma republicana y representativa de gobierno, que las provincias aceptan respetar aún en el ejercicio de su autonomía institucional. Tales extremos habilitan la intervención de la CSJN, en resguardo de la supremacía de la CN y del Derecho federal respecto del ordenamiento jurídico provincial (art. 31 de la CN).⁴⁶

44. *Fallos*: 340:914.

45. Los comicios ya se habían realizado y las autoridades electas habían asumido efectivamente sus cargos.

46. Considerando 6º al 8º.

En este caso en particular, la CSJN juzgó que los agravios expresados por la agrupación no habilitaban su competencia extraordinaria, en la medida que las cláusulas federales invocadas, referidas a la forma republicana y representativa de gobierno, y al derecho del sufragio, carecían de relación directa o inmediata con la controversia. Por el contrario, consistía en un pleito de naturaleza indudablemente local, puesto que los planteos se sustentaron en disposiciones infra constitucionales de orden provincial para sostener la pretensión. En este aspecto, aclaró que si la sola invocación del principio republicano y de representación bastara para propiciar la intervención de la CSJN, cualquier elección provincial quedaría bajo su supervisión, por la sola naturaleza del acto eleccionario.⁴⁷

No obstante ello, decidido el rechazo del recurso extraordinario federal (y confirmado el decisorio de la Corte Provincial), la CSJN juzgó conveniente aprovechar esta ocasión para sentar, como *obiter dictum*, el recto alcance de los principios estructurales para juzgar la transparencia y legitimidad del proceso electoral.⁴⁸ Primeramente, señaló que la decisión de declarar la nulidad del cómputo de votos en una elección supone la afectación de los derechos políticos, tanto activos (de los ciudadanos electores) como pasivos (de los ciudadanos que se postulan). Por ello, la Justicia con competencia electoral debe custodiar la regularidad del proceso eleccionario sin alterar la eficacia de los votos válidamente emitidos. A tal efecto, apoyándose en jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España,⁴⁹ dispuso como regla que solo procede la declaración de nulidad y la reiteración de la elección en su totalidad, cuando los vicios o irregularidades tienen aptitud suficiente para afectar y modificar el resultado final de los comicios, extremo que debe acreditarse con datos numéricos, y demostrando una relación causal entre la irregularidad y la nulidad. De lo contrario, la sanción de nulidad se deberá restringir a la mesa o sección donde se produjo la irregularidad, sin que ello pueda extenderse a las demás.

En este punto, estableció que las decisiones en la materia deben ajustarse a dos principios rectores en la materia; el de conservación de los actos válidamente realizados; y el de proporcionalidad de los actos que puedan

47. Considerando 9°.

48. Considerando 11.

49. Considerando 13, y sus citas: STC 169/1987; 24, 25 y 26/1990; 153/2003 y 105/2012.

afectar derechos fundamentales. Ambos principios ordenan evitar la declaración de invalidez cabal de una elección, cuando las irregularidades no tienen aptitud suficiente para modificar el resultado final (en el caso, se trataba de 62 mesas anuladas, sobre un total 3.500 aproximadamente). Máxime si la cuestión puede ser saneada mediante la anulación y realización de comicios complementarios en las mesas afectadas. A su vez, indicó que la revisión judicial y eventual declaración de invalidez debe respetar la garantía del debido proceso, cuyo ámbito de aplicación se extiende a la materia electoral, dando intervención no solo al gobierno de la provincia demandada, sino también a las agrupaciones políticas que, como resultado de la elección, lograron que sus candidatos resulten electos, y que pueden verse por ello afectadas en sus derechos. Lo que se traduce en respetar el derecho a ser oído de todas las partes afectadas por la decisión anulatoria.

3. Consideraciones sobre el rol político de ambos tribunales

Siguiendo el modelo teórico presentado al inicio de este trabajo, se advierte como factor catalizador del rol político asumido por los tribunales en esta controversia, el grado de polarización política que existía en la provincia donde se celebraron las elecciones, expresada en un clima de elevada confrontación entre el oficialismo local y la oposición, con intercambio de acusaciones y hechos de violencia que se potenciaron durante los comicios. A ello se suma la litigiosidad poselectoral, como consecuencia de las irregularidades denunciadas por la agrupación opositora, que desembocaron en la impugnación judicial de la elección.

Estos factores determinaron que tanto la CSJP como la CSJN, al revisar la sentencia dictada por el tribunal con competencia electoral, asumieran un rol que trasciende la mera resolución del pleito por el resultado de las elecciones, avanzando hacia una decisión que tuvo una trascendencia política más allá del interés de las partes.

En primer lugar, se advierte un indicador de función cuasilegisladora en la decisión de la Corte Provincial, que si bien no crea derecho ante un vacío o laguna, persigue mediante su función interpretativa una integración de la norma aplicable, cuidadosamente medida en función de sus consecuencias e impacto político. Así, en oportunidad de interpretar el artículo 117 del Código Electoral aplicable (referido al régimen de anulación de comicios) descalifica la interpretación de la Cámara con competencia electoral,

y propone un nuevo alcance que evite lo que es considerado un impacto político desproporcionado, que estaría dado por la decisión previa de anular los comicios en su totalidad y repetir las elecciones. En similar sentido, al sentar un principio de prudencia en la decisión anulatoria, sostiene una pauta interpretativa que bajo el marco teórico adoptado, expresa una sentencia de tipo manipulativa desestimatoria de la pretensión, al reconocer la validez de una interpretación concreta de la norma en juego, a la luz del principio constitucional de razonabilidad. En ambos casos, es claro que la función interpretativa de la Corte Provincial, aunque no fue productora de derecho, propugnó una integración de la norma en juego bajo una interpretación específica, ponderando a tal efecto el impacto político y social que puede acarrear una anulación cabal de las elecciones, a cuyos fines desautorizó la validez de la interpretación efectuada por la Cámara de Apelaciones que conllevó a dicha resolución, amparándose en el principio de proporcionalidad entre medios y fines empleados en la decisión.

Por su parte, en la decisión de la CSJN se enfatiza la función interpretativa cuando define los alcances de los principios del federalismo electoral (en concreto, la autonomía de las provincias para organizar sus instituciones y elegir sus autoridades sin injerencia del Estado Federal), condicionado por los principios republicano y de representación que modulan la autonomía provincial. Empero, si bien descarta la presencia de los extremos que habilitan la intervención de la Corte en asuntos electorales locales, ejerce una clara función cuasilegisladora, al incorporar en su sentencia (como *obiter dictum*) una suerte de “protocolo” de principios y reglas que permitan orientar, a futuro, los procesos de revisión judicial de aquellas elecciones donde existe un pleito sobre el resultado, y en particular, juzgar su transparencia y decidir eventualmente su anulación (destacamos arriba los principios de conservación de votos válidos, de proporcionalidad, y debido proceso electoral). En este punto, advertimos que la CSJN suple un vacío, laguna o imprecisión de la legislación electoral, con una decisión innovadora y productora de derecho, de cara a la resolución de eventuales y futuros conflictos similares.

Para completar el análisis, reconocemos efectos positivos de la decisión de ambos tribunales sobre una cuestión de suma trascendencia política. En primer lugar, la apreciación estricta de los extremos que habilitan a la CSJN a intervenir en asuntos electorales de las provincias, fundada en la ausencia de relación inmediata entre los agravios de la actora y los

principios federales invocados. En esa oportunidad, a la par de los argumentos procesales vinculados a la admisibilidad del recurso extraordinario federal, advierte que si la sola invocación del principio republicano y representativo bastara para habilitar la intervención del Tribunal Supremo, todas las elecciones provinciales quedarían expuestas al eventual escrutinio de la CSJN, con el consecuente costo para la forma federal de Estado y la forma representativa de gobierno. Esta decisión denota una adecuada ponderación de los efectos sistémicos de la decisión para el funcionamiento del federalismo y del mecanismo de la representación política. Y por otro lado, se destaca la subsunción de la decisión anulatoria de actos eleccionarios a un principio de prudencia en la función jurisdiccional (por su potencial afectación de derechos políticos activos y pasivos), y la consecuente elaboración de reglas y principios inspirados en aquel criterio de medida, para ordenar la futura resolución de casos similares. Ambos estándares denotan un adecuado balance y discreción en el ejercicio de su rol político, que pondera los efectos presentes y futuros de sus decisiones.

V. Federalismo electoral y representación política

A. El caso “Unión Cívica Radical de la Rioja y otro c/ La Provincia de la Rioja” (CSJN, 22/03/2019)

En el contexto del año electoral 2019, el partido “Unión Cívica Radical-Distrito La Rioja” (UCR-LR) inició una demanda contra aquella provincia, con el objeto de que se declare la invalidez de la enmienda a los artículos 120 y 170 de la Constitución local. El primero de estos artículos estipulaba –antes de la enmienda realizada– que “El Gobernador y Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la provincia a simple pluralidad de sufragios. Durarán en sus funciones el término de cuatro años, sin que evento alguno que lo haya interrumpido pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”. En lo que aquí concierne, la enmienda en cuestión agregó a aquel texto que “El Gobernador o Vicegobernador que haya sido electo por un solo período anterior, puede ser elegido para el ejercicio en el otro cargo por (2) mandatos consecutivos. Esta disposición se aplica al Artículo 171 de la presente

Constitución”. El segundo artículo mencionado contiene una regla similar respecto de los intendentes y viceintendentes.

En ese contexto, el partido político accionante peticionó la declaración de inconstitucionalidad de la ley por la cual la legislatura provincial aprobó la enmienda, así como de los decretos que convocaron a la consulta popular, y del Acta del Tribunal Electoral (TE) que validó los resultados de esta última e incorporó la enmienda al texto constitucional.

1. Resolución de la CSJN en instancia originaria

Entre los temas que abordó la CSJN, se refirió en primer término a la naturaleza del asunto para determinar si, estando demandada una provincia argentina, existía una cuestión federal que habilite su competencia originaria para entender en el asunto.⁵⁰ Así, consideró cumplido este requisito, toda vez que la cuestión versaba sobre la validez de actos locales dictados por la provincia, por ser considerados –por la actora– contrarios a los artículos 1º, 5º y 123 de la CN. En particular, destacó que lo que se encontraba en juego era desentrañar si la aprobación por vía de consulta popular de la enmienda impugnada, vulneraba la garantía republicana que condiciona la autonomía provincial en materia política, institucional y electoral.

A tal efecto, recordó y desarrolló las “reglas básicas” sentadas en su jurisprudencia para armonizar una eventual tensión entre el federalismo y la autonomía política provincial, con el principio republicano y el mecanismo de la representación. En este punto, subrayó que la regla general en la materia estriba en la diferencia de la autonomía electoral de las provincias, conjugada con un principio de no intervención del Estado Federal. No obstante, aquella regla se encuentra sujeta al aseguramiento de la forma republicana y representativa de gobierno (artículos 5º y 122 CN);⁵¹ y a la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad popular.⁵² Luego, destaca que un adecuado equilibrio entre los valores del federalismo y los que sustentan el sistema republicano exige a la CSJN obrar con un máximo de prudencia y reservar la revisión judicial de estos asuntos a supuestos de carácter

50. Considerandos 4º y 5º.

51. Considerando 8º y su cita.

52. Considerando 9º y sus citas.

excepcional, donde se verifique un ostensible apartamiento del derecho público local, de los principios que definen aquella forma de gobierno.⁵³

Sobre tales premisas, expresadas en forma de reglas jurisprudenciales, la Corte procedió a analizar si la enmienda constitucional impugnada por la UCR-LR había lesionado o no la garantía republicana contenida en el artículo 5° de la CN, mediante un ostensible apartamiento de aquel principio. Para ello, comenzó por recordar que, en el precedente “Unión Cívica Radical-Distrito La Rioja y otros s/ acción de amparo” (25/01/2019), el Tribunal había concluido en su voto mayoritario, que la apertura del proceso de enmienda constitucional regulado en la Norma Suprema de la Provincia de la Rioja (mediante la sanción de la ley que declara la necesidad de la enmienda y propone su texto, y del decreto que convocaba a la consulta popular para su ratificación o rechazo), no generaba una afectación constitucional en cabeza de los peticionarios que cuestionaban este proceso.⁵⁴ No obstante, efectuada la consulta popular, y concluido el proceso de enmienda (con la consecuente habilitación del gobernador para un segundo intento reeleccionista), el caso adquiriría una concreción que habilitaba su revisión. A tal efecto, la CSJN se abocó a analizar si el procedimiento de enmienda llevado a cabo en la provincia había respetado no solo los propios lineamientos de la Constitución local, sino fundamentalmente, de la Constitución Nacional, pues una interpretación contra-constitucional de las normas locales que regulan este proceso tendría una incidencia en la forma republicana de gobierno que condiciona la autonomía provincial.⁵⁵

Para analizar si la enmienda presentaba o no vicios evidentes, la CSJN consideró necesario indagar sobre la recta interpretación de los artículos de la Constitución provincial que regulan este procedimiento, y evaluar si la interpretación realizada por las autoridades locales había sido correcta. En concreto, el art. 177 de la Constitución de La Rioja prescribe que “La Cámara de Diputados de la Provincia podrá sancionar con el voto de los dos tercios de sus miembros la enmienda de esta Constitución, que no podrá exceder de tres artículos, y solo quedará incorporada al texto constitucional si fuere ratificada por consulta popular, que tendrá lugar en oportunidad de la primera

53. Considerando 10° y su cita.

54. Considerando 16 y su cita.

55. Considerando 20.

elección general que se realice”. Por su parte, el artículo 84 establece que “Toda propuesta que sea sometida a consulta popular obligatoria se tendrá por rechazada por el pueblo si una mayoría de más del 35% por ciento de los votos de los electores inscriptos en el Registro Electoral no la aprueba”. En cuanto a ello, la CSJN identificó dos factores de esta regulación constitucional que era necesario interpretar, puesto que involucraban cuestiones que trascendían la esfera provincial para enmarcarse en el límite de la garantía republicana y representativa del artículo 5° de la CN: 1) qué se entiende por “elección general”, y 2) cómo debe computarse la mayoría del 35% de electores inscriptos allí indicada.⁵⁶

Sobre la primera cuestión, la CSJN consideró tres posibles interpretaciones: a) si la consulta debe realizarse en la primera elección general que se realice, coincida o no con la elección de autoridades locales; b) si debe realizarse con la siguiente elección general que se realice para cubrir los cargos locales de elección popular; o, c) con la primera elección que se realice para cubrir el cargo cuya regulación constitucional se procura enmendar. El Tribunal se inclinó por la tercera, basándose en una interpretación literal de los vocablos “primera” y “general”, que permite descartar la exigencia de una elección convocada especialmente para dirimir la consulta, como se exige en otras constituciones provinciales.⁵⁷

En cuanto al cómputo del 35%, la agrupación demandante sostuvo que dicho porcentaje mínimo debía aplicarse no solo al rechazo de la consulta, sino también –y fundamentalmente– a su ratificación. Por su parte, el Tribunal Electoral (TE) de La Rioja había interpretado (al validar el proceso) que la enmienda es aceptada por el pueblo, a menos que los “no” sean mayoría, y representen más del 35% del total de electores registrados. En tales condiciones, la CSJN analizó si aquella interpretación era compatible con la garantía republicana y representativa del artículo 5° de la CN; en particular, si los actos dictados por el gobierno local en el marco del proceso de enmienda habían respondido al mandato del pueblo expresado de manera inequívoca en la consulta popular.

En cuanto a ello, destacó que uno de los consensos que deriva del sistema republicano es el derecho del ciudadano a expresar su voluntad por

56. Considerando 21.

57. Considerando 24.

medio del sufragio, el cual deriva también del principio de soberanía popular que tiene raíz constitucional. Dicho consenso pone necesariamente el acento en los procedimientos mediante los cuales se hace explícita aquella voluntad, lo cual exige un compromiso con la pureza del sufragio como base del mecanismo de la representación política; y, en consecuencia, ordena reprimir sus alteraciones. Máxime cuando ello se expresa en un proceso de consulta popular vinculante sobre una enmienda constitucional, que configura el ejercicio del poder constituyente derivado depositado en el pueblo, por resultar ello el consenso más perfecto de la soberanía popular.⁵⁸ Por ello, el Tribunal señaló que la voluntad del pueblo no se presume, sino que se expresa en procesos electorales legítimos y transparentes.

En tales condiciones, la CSJN manifestó que el problema de la interpretación formulada por el TE local radicaba en posibilitar la aprobación de la enmienda constitucional por la decisión de la Legislatura, aunque el pueblo no se haya expresado mayoritariamente en el mismo sentido. Ello así, toda vez que al sostener que el piso de 35% del padrón debe ser alcanzado solo por el voto negativo, a los fines del rechazo de la enmienda, implica poner como factor fundamental de la consulta a la cantidad de ciudadanos que están en contra, y no cuántos están a favor de su aprobación. Esa interpretación, asimismo, implica presumir que el voto en blanco, o la abstención electoral son expresiones ratificadoras por parte de los ciudadanos. O, dicho de otra manera, presumir que todo aquel que no votó en contra, votó a favor de la enmienda. Aun cuando, como sucedió en este caso en particular, la enmienda recibió solamente el 25.48% de votos afirmativos (computados sobre el padrón), mientras que 74.52% votaron negativamente, en blanco, o se abstuvieron. Esta interpretación efectuada por las autoridades locales, según la Corte Federal, altera el principio de pureza del sufragio como base de la forma representativa, y resulta incompatible con los principios de la CN que condicionan la autonomía provincial. En esa inteligencia, consideró que no era posible tener por ratificada una enmienda constitucional que solo fue aprobada por el 25% del pueblo, pues ello implicaría que la decisión mayoritaria que contó fue la de la Legislatura provincial, desnaturalizando a la enmienda como acto complejo (donde interviene el Poder Legislativo local y el pueblo de la provincia), y socavando el ejercicio del poder constituyente

58. Considerandos 30 y 31.

derivado que tiene el pueblo, que sería absorbido íntegramente por un poder constituido.⁵⁹

Por lo tanto, a la luz de la única interpretación de los artículos 84 y 77 de la Constitución provincial, que en su criterio resulta compatible con los artículos 1º, 5º y 123 de la CN, resolvió declarar la invalidez del proceso de enmienda, tal y como se había llevado a cabo.⁶⁰

2. Análisis del rol político de la CSJN

Como factor de incentivo a la función política desplegada por el Tribunal, podemos mencionar –siguiendo el marco teórico– la incertidumbre dada por la imprecisión en que incurrió el texto constitucional de la Provincia de La Rioja al regular el proceso de enmienda, y que como se advirtió, dio lugar a disímiles interpretaciones. Como la propia CSJN expresa, “el derecho electoral (...) también tiene como finalidad conducir regladamente el conflicto que toda competencia por el poder supone, a través de medios pacíficos y ordenados según el imperio de las leyes. En este aspecto, la normativa electoral busca dar certeza y poner fin a las disputas mediante la rápida definición de situaciones jurídicas que trascienden el interés de los partidos, y afectan el normal desenvolvimiento institucional”.⁶¹ En este punto, es la falta de certeza generada por el texto normativo del derecho electoral local, y las distintas exégesis en pugna, que propició la intervención del tribunal como “árbitro” de un conflicto que es ciertamente jurídico, pero también y, fundamentalmente, político.

En segundo término, debemos destacar, como dimensión predominante de su rol político, el ejercicio de la función cuasilegisladora que asume nuevamente la CSJN, mediante una sentencia cuyo contenido incurre en la integración de las normas en juego, bajo alcances o interpretaciones que reduzcan su potencial conflictividad política e invalidez constitucional; pero también –aunque en menor medida– la elaboración o reafirmación de reglas no señaladas por el legislador y por el constituyente.

Tal y como se desprende de la reseña efectuada, la CSJN desarrolló las “reglas básicas” sentadas en su jurisprudencia para armonizar una eventual

59. Considerandos 29 a 39.

60. Considerando 44.

61. Considerando 6º.

tensión entre el federalismo y la autonomía política provincial; y que permiten orientar la resolución de conflictos constitucionales entre normas y actos provinciales emanados de su autonomía política e institucional, con los principios federales que morigeran el mandato de no injerencia del Estado Nacional sobre los Estados Federados. A tales fines, fija una pauta de excepcionalidad para revisar el derecho electoral de las provincias, bajo las cláusulas federales de garantía republicana y del sistema de representación. Sin embargo, se destaca aún más esta función, en oportunidad de interpretar el modo en que debe computarse la base de 35% del padrón como condición de validez de la consulta popular vinculante que ratifica o rechaza la enmienda; y la oportunidad en que debe realizarse dicha elección. Se advierte en este punto una sentencia creadora de derecho que corrige de algún modo la imprecisión, textura abierta, y aún el vacío u omisión en que incurren estas regulaciones constitucionales que, como señalamos, dieron lugar a múltiples interpretaciones. Estas últimas, en rigor, ponen de manifiesto un conflicto político entre las agrupaciones, que es función del derecho electoral prevenir y solucionar mediante reglas de juego claras. La falla legislativa en cumplimentar esta función impulsa la asunción de aquel rol político de la jurisdicción electoral, en su dimensión de cuasilegislator, para crear o corregir las normas que permiten resolver este conflicto, en la pugna de las agrupaciones por el poder político.

Bajo la clasificación efectuada por Sagüés, la CSJN dicta una sentencia manipulativa admisoría, al condenar la interpretación de las normas locales efectuada por las autoridades provinciales, por considerarla en colisión con los principios republicano y representativo de la CN. Pero también una sentencia manipulativa aditiva, en la medida que agrega una exigencia que no surgía con nitidez del texto aprobado por el constituyente local (la base mínima de 35% del padrón, también para el voto afirmativo en la consulta popular), a los efectos de que sea compatible con la CN. O bien para cubrir un vacío o imprecisión, en lo referido a la oportunidad en que debe realizarse la consulta.

Debemos mencionar también, aunque en menor escala, la manifestación de una función de comunicación. En efecto, es dable señalar que mediante este fallo, la CSJN entabla un diálogo institucional con las autoridades provinciales, por fuera de lo que atañe a su función de control de constitucionalidad. Concretamente, cuando “recomienda” al órgano legislativo a cargo de la iniciativa de enmienda, evitar la siguiente situación: “en la

‘primera elección general’ para diputados provinciales, o autoridades municipales, convocada para la fecha 1, (i) se vote la consulta popular destinada a modificar el texto referido a gobernador-vicegobernador, (ii) se logre la vigencia de la enmienda y (iii) se lo aplique en la elección de gobernador-vicegobernador convocada en la fecha 2, separada artificialmente de la fecha 1 al solo objeto de concretar la enmienda”. Ello, a fin de evitar que a futuro la diferenciación temporal de las convocatorias para la cobertura de cargos electivos en la provincia pueda generar confusión.⁶²

Como último elemento de nuestro marco conceptual, debemos reconocer algunos efectos de la decisión para el mecanismo de la representación política. En primer término, destacamos que, a pesar del modo en que se comunicó el contenido de la sentencia en los principales medios de información, la CSJN no dictó una sentencia “clásica” que declare la invalidez constitucional de las cláusulas que habilitan reelecciones indefinidas –o por más de dos períodos– a la luz del art. 5° de la CN, extremo que por cierto hubiese tenido un impacto y trascendencia política aún mayor. Por el contrario, realizó un control procedimental de la enmienda, que la llevó a descalificar la forma en que las autoridades locales habían interpretado y aplicado las normas que regulan dicho proceso.

Sin embargo, también debe apuntarse que al llevar a cabo su tarea interpretativa de las cláusulas de la Constitución Provincial, a la luz de los principios de la Constitución Federal, no observó la misma pauta de prudencia o mesura expuesta en el caso “Acuerdo para el Bicentenario”. Allí había sostenido que la mera invocación del principio representativo y republicano no podía ser suficiente para habilitar la revisión del Máximo Tribunal Federal sobre los procesos electorales locales, pues ello habilitaría la posibilidad de que todas las elecciones locales sean impugnadas para escrutinio de la CSJN, con el impacto que ello tendría en el mecanismo de la representación y la forma federal de Estado. Empero, no se advierte la misma mesura ni consideración del impacto sistémico de la decisión, cuando la CSJN sostiene en este caso que la recta interpretación de normas electorales locales vinculadas a cuestiones tales como cómputo de las mayorías o el momento de celebración del acto electoral, trascendían la esfera provincial para enmarcarse en el límite de la garantía republicana y representativa del artículo

62. Considerando 25.

5° de la CN. Dicha vinculación adolece de cierta ligereza que contrasta con el principio de excepcionalidad sentado anteriormente, al tiempo que, como precedente judicial, abre la puerta a múltiples recursos ante la CSJN que pretendan revisar el modo en que las autoridades locales interpretaron y aplicaron el derecho constitucional y electoral local, y condujeron sus actos eleccionarios. En este punto, no se aprecia una adecuada ponderación de los efectos que ello acarrearía para la dinámica del federalismo, y para el funcionamiento del sistema de representación política.

B. La re-reelección del gobernador en la Provincia de Río Negro

Carlos Soria y Alberto Weretilneck habían sido electos como gobernador y vicegobernador de la Provincia de Río Negro para el período 2011/2015. Con el fallecimiento del gobernador (a escasos 21 días de haber asumido), Weretilneck lo sucedió como jefe del Poder Ejecutivo provincial, dando inicio a su primer mandato. Luego, obtuvo la reelección en el año 2015, completando así su segundo período; y de cara a las elecciones de 2019, pretendía postularse para un tercer mandato, por la Alianza “Juntos Somos Río Negro” (JSRN).

La agrupación “Cambiemos Río Negro” impugnó la candidatura de Weretilneck, por entender que de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro (CPRN), estaba impedido de postularse para un tercer período consecutivo en el Poder Ejecutivo. El Tribunal Electoral Provincial (TEP) no oficializó la candidatura del gobernador, decisión que fue recurrida por JSRN. Frente a ello, el Superior Tribunal de Justicia (STJ) revocó la sentencia y reenvió la causa al TEP para que oficialice la candidatura de Weretilneck. “Cambiemos” interpuso un Recurso Extraordinario Federal contra esta última sentencia, que fue declarado inadmisibile por el STJ, lo que motivó su presentación en queja ante la CSJN.

Concomitantemente, Martín Ignacio Soria, en su calidad de candidato oficializado a gobernador de dicha provincia, y la alianza electoral transitoria “Frente para la Victoria-Distrito Río Negro” (FPV-RN), promovieron una acción declarativa de certeza en instancia originaria ante la CSJN, para despejar el estado de incertidumbre respecto del alcance de la cláusula constitucional que habilitaría al actual gobernador, a postularse para un tercer mandato.

La norma en cuestión es el artículo 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, la cual determina que “El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período y por una sola vez. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo”.

En ambas presentaciones, las agrupaciones políticas argumentaron –con base en una interpretación literal y sistemática del citado artículo– que la Norma Suprema provincial limita la posibilidad de reelección a una sola oportunidad, tanto para el gobernador como para el vicegobernador. Por lo que sostenían que Weretilneck había agotado su única reelección en el 2015, quedando así inhabilitado para un tercer mandato consecutivo. Por su parte, JSRN –alianza política que sostenía la candidatura del gobernador– aducía que dicho mandatario había sido electo en una sola oportunidad (2015), toda vez que en el 2011 había asumido como jefe del Ejecutivo provincial, a consecuencia del fallecimiento del gobernador al que él sucedaba en el binomio. De este modo, según su posición, no existía reelección si el candidato no había sido elegido antes en el mismo cargo; y no hay sucesión recíproca entre gobernador y vice si no realizaron un entrecruzamiento de esos cargos (es decir, si el gobernador pasó a ser vice, y viceversa)⁶³.

1. El caso “Frente para la Victoria-Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ amparo” (CSJN, 22/03/2019)

La CSJN se abocó primeramente a la resolución de la demanda promovida por el FPV-RN; y en el Recurso de Hecho deducido por “Alianza Cambiemos Río Negro” en la causa “Alianza Electoral Transitoria Somos Río Negro s/oficialización de candidatos (elección provincial 07/04/2019)”, remitió a los fundamentos expuestos en este primer pronunciamiento.⁶⁴

63. Considerando 21.

64. El 20 de marzo de 2019, la Procuradora Fiscal ante la CSJN dictaminó en la causa “Alianza Electoral Transitoria Somos Río Negro s/ oficialización de lista de candidatos (elección provincial 07/04/2019)”, y opinó que debía hacerse lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario, y revocar la sentencia del STJ que había habilitado la candidatura de Weretilneck. Finalmente, el 22/3/2019 la CSJN resolvió de conformidad con lo dictaminado.

En primer término, al aceptar su competencia originaria para tratar el caso, el Máximo Tribunal consideró que la interpretación del artículo 175 de la CPRN involucraba una cuestión federal predominante, puesto que la decisión de habilitar la candidatura objetada, bajo una determinada interpretación de la norma local, pudo haber afectado la esencia del sistema representativo y republicano que condiciona la autonomía política y electoral de la provincia, conforme lo prescripto en los artículos 5° y 123 de la CN. A tal efecto, reiteró las reglas jurisprudenciales para el equilibrio entre el federalismo y la garantía republicana,⁶⁵ que hemos reseñado en el comentario al fallo “UCR c/ La Rioja”, a las que nos remitimos para evitar innecesarias repeticiones.

En cuanto a la cuestión de fondo, la CSJN se refirió a las reglas que había establecido en el precedente “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c. Provincia de Santiago del Estero s/acción declarativa de certeza”,⁶⁶ donde había hecho lugar a una demanda promovida por dicha agrupación, y declarado que el gobernador de aquella provincia, Gerardo Zamora, no estaba habilitado para presentarse a un nuevo período.⁶⁷

De esta manera, considerando la identidad casi absoluta entre la cláusula de limitación reeleccionista de la Provincia de Río Negro, y la de Santiago del Estero, analizó este caso bajo las mismas reglas jurisprudenciales. En este punto, advirtió –con similar criterio al sostenido en “UCR c. La Rioja”– que una exégesis o aplicación *contra-constitutionem* del artículo 175 de la CPRN, no solo vulneraría a la propia Norma Fundamental local, sino principalmente la CN, al incidir en la forma republicana de gobierno.⁶⁸ Por ello, se refirió al alcance de las dos situaciones descriptas por la norma en cuestión: a) gobernadores y vicegobernadores que hayan sido reelectos en el período inmediato anterior; y b) gobernadores y vicegobernadores que se hayan sucedido recíprocamente en el período inmediato anterior.

Respecto de la primera, apoyándose en el precedente “UCR c. Santiago del Estero” antes citado, concluyó en que no existen dudas en cuanto a que la limitación impide a un ciudadano que fue electo por dos períodos

65. Considerandos 11 a 16 del voto de la mayoría.

66. Fallos: 336:1756.

67. Considerandos 17 y 18 del voto de la mayoría.

68. Considerando 22 del voto de la mayoría.

consecutivos como gobernador, ser electo para cualquiera de ambos cargos, de manera inmediata. Y en igual sentido, a quien fue electo vicegobernador por dos períodos consecutivos, serlo de manera inmediata a gobernador, o nuevamente a vice. Ello así, toda vez que una interpretación textualista permite inferir la clara voluntad del pueblo –a través de los constituyentes– de establecer una sola reelección inmediata para ambos cargos, sin distinción.⁶⁹

En cuanto a la segunda situación (la sucesión recíproca de gobernador y vice), respecto de la cual Weretilnek argumentaba ser ajeno, por no haber entrecruzado cargos con su compañero de fórmula, la CSJN consideró dos posibles interpretaciones para la limitación de reelección: a) que la inhabilitación se refiere a una reelección cruzada, donde los miembros de la fórmula fueron electos para un nuevo período, pero intercambiando lugares entre sí como gobernador y vice (criterio sostenido por el STJ); o b) que la prohibición incluye también aquellos casos en que cualquier integrante del binomio (gobernador o vice) haya sido electo para un segundo período consecutivo, en el cargo distinto al que ocupó durante el primero término, independientemente de la persona que haya completado el binomio (tal sería el caso de un vicegobernador, que fue elegido gobernador para el período inmediato siguiente; sin importar quién lo haya secundado como vice).

Apegándose al precedente “UCR c. Santiago del Estero”, la CSJN sostuvo como interpretación correcta que el artículo 175 de la CPRN no se limita al supuesto de un entrecruzamiento de cargos o sucesión cruzada (A/B como gobernador y vice se reeligen como B/A, intercambiando posiciones). Por ende, no se excluye de la prohibición a otros supuestos, donde uno de los miembros del binomio se hubiera postulado anteriormente a un segundo mandato, en cualquiera de ambos cargos. La lectura contraria habilitaría una elección indefinida de una persona como gobernador y vicegobernador de manera sucesiva, con la sola exigencia de alternar el cargo y al compañero de fórmula, en absoluta disonancia con el principio de alternancia en el poder y la periodicidad, inherentes a la forma republicana de gobierno. En consecuencia, bajo la interpretación defendida, la CSJN concluyó que la cláusula veda también la reelección como gobernador o vicegobernador, a quien haya ejercido dos períodos consecutivos, en cualquiera de ambos

69. Considerando 23 del voto de la mayoría.

cargos.⁷⁰ Tal es el caso de Weretilneck, quien ejerció un primer período cuando sucedió al gobernador fallecido, siendo luego reelecto para un segundo mandato como jefe del Poder Ejecutivo provincial.

Así, la CSJN resolvió hacer lugar a la demanda, y declarar que Alberto Weretilneck se encontraba inhabilitado por el art. 175 de la CPRN para postularse a un tercer período como gobernador.

2. La actuación de la CSJN desde una perspectiva política

Como señala el propio Tribunal, la incertidumbre o falta de certeza sobre el recto alcance de la cláusula que limita la reelección a nivel provincial, y la conflictividad política suscitada en consecuencia, aparece como un factor que permite explicar el rol político asumido por la CSJN al revisar la interpretación y aplicación de la norma electoral en juego. En este aspecto, la Corte busca generar un estado de previsibilidad en cuanto a las reglas del juego electoral, pues como se mencionó en el caso “UCR c. La Rioja”, el derecho busca en esta materia dar certeza y poner fin a las disputas que afectan el normal desenvolvimiento institucional. Ello motiva la intervención del juez cuando aquel carece de precisión o presenta una textura que deja margen a la incertidumbre.

En cuanto a las dimensiones vinculadas al rol político de la Corte, predomina nuevamente una función cuasilegisladora en un doble frente. Por un lado, en un aspecto marcadamente interpretativo, la CSJN defiende una exégesis de la cláusula electoral en cuestión, donde propicia un nuevo alcance de la limitación a la pretensión reeleccionista. Allí advierte que una interpretación favorable a la postura del gobernador implicaría una integración normativa con consecuencias e impactos lesivos para el funcionamiento de la forma republicana de gobierno. En este punto, la sentencia puede ser clasificada como una resolución manipulativa admisoría, en la medida en que condena una determinada interpretación de la constitución provincial (en concreto, la que habilita la sucesión ilimitada del gobernador y vice, con la sola condición de cambiar el cargo y el compañero de fórmula en el binomio), por considerarla incompatible con los despliegues de la garantía republicana; pero no al texto mismo de la norma en cuestión.

70. Considerandos 24 a 26 del voto de la mayoría.

Empero, también podemos identificar elementos propios de una sentencia creadora de derecho, en tanto suple la laguna normativa o vacío legal de la constitución local, que no regula taxativamente la situación del gobernador Weretilneck. En este punto, la decisión “añade” al texto normativo una situación jurídica a la cláusula de limitación de reelección, que no está taxativamente comprendida en el texto de la norma (al menos no con meridiana claridad), para que sea compatible con la Constitución Federal y evitar su invalidez. En consecuencia, se erige en este aspecto como una sentencia manipulativa aditiva, y también integradora, bajo la nomenclatura aportada por Sagüés.

Finalmente, en lo que concierne al reconocimiento de los efectos y alcances políticos de la decisión, si bien podemos reiterar muchas de las consideraciones realizadas en el fallo comentado en el anterior acápite (por su cercanía temporal y similitud de argumentos), debemos resaltar en este fallo el efecto sistémico en términos de estabilidad del sistema político. No puede obviarse que la resolución fue dictada y se dio a conocer en plena campaña electoral de la provincia, con el consecuente impacto político que ello suscita, y que concretamente, forzó al oficialismo local a modificar su binomio a escasas semanas del acto eleccionario. No pueden desconocerse los efectos que esa decisión puede acarrear en términos de preservar la representatividad y legitimidad sociológica del proceso electoral.

En cuanto a este último aspecto, cabe distinguir a la “representación” como mecanismo por el cual el pueblo gobierna y delibera a través de sus representantes (que constituye un principio de la CN, cuya observancia controla la CSJN), de la “representatividad”, entendida como la legitimidad del vínculo entre representante y representado.⁷¹

La legitimidad de la representación entendida como la creencia en las instituciones y los representantes, permite considerar en este análisis la distinción que efectúa Sartori entre la representación (en términos jurídicos) y la representatividad política (desde un enfoque sociológico). Bajo esta acepción, la representación implica la posibilidad de que un representante

71. E. Rinesi, “Representatividad, legitimidad y hegemonía”, en S. Emiliozzi, M. Pecheny, M. Unzué (comp.), *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007, p. 112.

refleje o personifique legítimamente las características y expectativas de sus representados.⁷² Por ello, según este concepto, no toda representación es necesariamente representativa.⁷³

VI. Conclusiones

En este trabajo hemos analizado el desempeño de la Justicia electoral como actor político, es decir, desde un punto de vista que no se ciñe a lo estrictamente jurídico. Para ello nos hemos centrado en las tres dimensiones en que se verifica esta función; así como los factores desencadenantes y los efectos políticos de las sentencias.

A modo de balance, en las sentencias analizadas advertimos una preeminencia de la función cuasilegisladora en sus distintas modalidades. La variante “integración normativa que pondera el impacto político de la interpretación” sobresale en los casos “Alianza Frente por un Nuevo País”, “UCR c. La Rioja” y “FPV c. RN”. Mientras que las resoluciones “creadoras de Derecho” –que incorporan una regla diferente a la diseñada por el legislador– predomina en los casos “Acuerdo para el Bicentenario” y también en “FPV c. RN”.

Asimismo, el conjunto de decisiones de carácter integrativo se construye bajo la forma de sentencias manipulativas admisorias (en la medida en que descalifican determinadas interpretaciones de la norma bajo examen, más no del texto *per se*). Mientras que las resoluciones creadoras de derecho se inscriben en la categoría de sentencias aditivas (en cuanto añaden un contenido al texto legal para hacerlo compatible con la CN).

Por su parte, la faceta de comunicador adquiere gravitación en los casos “Mignone”, “Procuración Penitenciaria” y “Encuentro Vecinal Córdoba”, toda vez que el órgano judicial hace saber al Congreso de la Nación el contenido de su decisión con el objetivo de incentivar una iniciativa legislativa de reforma electoral. Esta dimensión de la función política se formula bajo las

72. G. Sartori, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992, p. 234.

73. Un estudio sobre la distinción entre “representación política” y “representatividad política” puede verse también en, M.A. Pericola y G.J. Linares, “El transfuguismo político como elemento distorsionador de la representación política”, en *Pensar en Derecho*, Año 2, N° 3, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2013, pp. 249-282.

denominadas sentencias exhortativas que tienen por objeto la sanción de un nuevo texto normativo acorde a la CN.

Como corolario de lo expuesto, se ha podido advertir que en la competencia interpretativa del juez electoral se puede evidenciar un rol político, con efectos trascendentes sobre el mecanismo de la representación política y el federalismo electoral.

Bibliografía

- Amaya, Jorge A., “¿Una sentencia exhortativa o un consejo constitucional?”, en *La Ley* 30/07/2018.
- Aragón, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.
- Bazán, Víctor, “La Jurisdicción Constitucional en Argentina: actualidad y prospectiva”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N° 13, Madrid, 2009.
- Brenes Villalobos, Luis Diego, *El rol político del juez electoral*, San José de Costa Rica, Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, 2012.
- Casás, José Osvaldo, “Luces y sombras sobre el régimen electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Pensar en Derecho*, Año 4, N° 7, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2015.
- Dalla Via, Alberto Ricardo, “Modelos, Tribunales y Sentencias Constitucionales”, en *La Justicia Constitucional y su Internacionalización: ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, T. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010.
- , “Fallos constitucionales en materia electoral en Argentina”, en *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo VI, “Interpretación Constitucional y Jurisdicción Electoral”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008.
- Ferreya, Raúl Gustavo, *Notas sobre Derecho Constitucional y Garantías*, Buenos Aires, Ediar, 2ª ed. aumentada y revisada, 2016.
- Franco-Cuervo, Beatriz, “Los escrutinios: mecanismo y control”, en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

- Hirschmann, Pablo G., “El número de integrantes de la Cámara de Diputados de la Nación”, en *Suplemento Constitucional 2018 (octubre)*, 22/10/2018, 3, *La Ley* 2018-E.
- Nohlen, Dieter, *Ciencia Política y Justicia Electoral. Quince ensayos y una entrevista*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015.
- Orozco Henríquez, J. Jesús, “Justicia electoral y resolución de conflictos”, en *Revista Justicia Electoral*, 1998, N° 11.
- Perícola, María Alejandra, “Transparencia y procedimiento electoral, con especial referencia a la realización y difusión del escrutinio provisorio”, en *Justicia y Transparencia, Justicia y División de Poderes, Justicia y Federalismo, Justicia y Desarrollo Humano, XXIII Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional*, Resistencia, Contexto, 2017.
- Perícola, María Alejandra y Linares, Gonzalo Joaquín, “El transfuguismo político como elemento distorsionador de la representación política”, en *Pensar en Derecho*, Año 2, N° 3, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2013.
- Sagüés, Néstor Pedro, “Las sentencias constitucionales exhortativas”, en *Estudios Constitucionales*, Año 4, N° 2, Universidad de Talca, 2006.
- Resultados Electorales Ajustados. Experiencias y Lecciones Aprendidas, Cuadernos de CAPEL 52*, San José - Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.
- Rinesi, Eduardo, “Representatividad, legitimidad y hegemonía”, en S. Emiliozzi, M. Pecheny, M. Unzué (comp.), *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007.
- Sabsay, Daniel, “Convocatoria a elecciones complementarias. A propósito del fallo del TSJ de Chubut”, en *Suplemento Constitucional, La Ley* 2011-D, 28 (28/06/2011).
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992.
- Valadés, Diego, *El control del poder*, Buenos Aires, Ediar, 2005.
- Vítolo, Alfredo M., “El caso ‘Bravo’: ‘Dura lex...’, o ‘De cómo la reforma de 1994 se cobra su primera víctima’”, en *JAJA* 2003-IV-712.