

RÉGIMEN ELECTORAL ARGENTINO¹

Prof. Dr. José M. Pérez Corti

SUMARIO

I. RÉGIMEN ELECTORAL ARGENTINO: 1. Introducción. 2. El régimen constitucional federal argentino. 3. Regla Federal Electoral. 4. Aplicación y efectos en el concierto federal y a nivel provincial: *a) Sistemas Electorales; b) Organismos Electorales; c) Simultaneidad de Elecciones; d) Régimen de Partidos Políticos; e) Institutos de Democracia Directa y Semidirecta.* 5. Conflicto y deslinde de competencias. 6. Tratados Internacionales y Federalismo. 7. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

II. SISTEMAS ELECTORALES EN ARGENTINA: 1. Introducción. 2. Los sistemas electorales vigentes a nivel nacional: *a. Elección Presidencial; b. Elección de Congresales, b.1. Cámara de Senadores, b.2. Cámara de Diputados.*

III. DERECHOS POLÍTICOS: 1. Introducción. 2. Antecedentes en el Derecho Constitucional y Público Provincial. 3. Recepción Constitucional. 4. Ciudadanía y Derechos Políticos. 5. Enunciación Genérica. 6. Derecho de Sufragio: *a) Activo, b) Pasivo.* 7. Delitos Electorales.

I. RÉGIMEN ELECTORAL ARGENTINO

1. Introducción

Cuando hablamos de régimen electoral, estamos haciendo alusión a un conjunto de nociones que se encuentran íntimamente asociadas entre sí, aunque su contenido no siempre esté adecuadamente identificado, ya que se lo suele utilizar equívocamente como sinónimo de sistema electoral, restringiendo así su contenido y limitando injustificadamente su significancia.

Podríamos definir la noción de régimen electoral afirmando que es el conjunto de normas que regulan la elección –en un sentido amplio– de todos los miembros de las diferentes instituciones representativas y democráticas, tomando tanto al Estado en su conjunto como a cada una de las entidades o unidades territoriales en que éste se encuentra organizado.

En definitiva, el régimen electoral no es más que una noción de carácter político y jurídico con vigencia espacio-temporal, que comprende de manera determinante diferentes elementos, factores y mecanismos a través de los cuales cobra vida la organización institucional de un estado democrático y republicano mediante la incorporación formal de la voluntad popular a través de la dinámica electoral.

Por ende, cuando se hace alusión a aquél, se está pretendiendo significar el conjunto de derechos políticos, sistemas electorales, organismos electorales e institutos de democracia directa y semi-directa que se encuentran vigentes en un estado determinado en un período temporal específico.

¹ El contenido del presente Capítulo corresponde a nuestro *Derecho Electoral Argentino. Nociones*, 3.º ed., Advocatus, Córdoba, 2016.

En razón de lo expresado, no es posible pensar en el régimen electoral sin integrar dicha noción y sus contenidos con la de sistema de partidos políticos y la de sistema de gobierno. La íntima vinculación existente entre estas tres nociones resulta a todas luces innegable. Con mayor razón aún, menos factible resulta otorgarle sentido a una de ellas sin incorporar en su valoración la influencia e interacción que inevitablemente existe entre ellas. Es por tal motivo que tales nociones cobran vital importancia en torno a la cuestión que hoy nos convoca, puesto que la particular conformación de nuestro sistema de gobierno bajo la forma de un estado federal resulta determinante del contenido y de las peculiaridades que como tal contendrá el régimen electoral a efectos de dar respuesta a las demandas que la materialización de su vida política e institucional habrán de imponerle a la voluntad popular en su dinámica operativa.

2. El régimen constitucional federal argentino

Constitucionalmente hablando, Argentina cuenta con un sistema de gobierno republicano, representativo y democrático, bajo una forma de estado federal multinivel. Es esta última caracterización la que centrará nuestro interés y análisis, puesto que de ella depende indefectiblemente el contenido del régimen electoral tanto del estado central como del de cualquier provincia argentina.

Partimos de la base de que ese federalismo es la matriz jurídico política de la organización multinivel tanto provincial (sub-estadual) como nacional (estadual), y a partir de 1994, también de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El mismo hunde sus raíces en el principio de autonomía de los sujetos primigenios de la relación federal, que se nutre de una noción teórica que está dada por el marco constitucional y legal en el cual se sustenta (i.e. Constitución Nacional Arts. 5, 122 y 123; constituciones provinciales); y se enlaza con un elemento ejecutor soberano que le da vida: la voluntad popular. De la correcta articulación y conjunción de ambas, habrá de surgir lo que identificamos como regla federal electoral.

Ahora bien, federalismo y autonomía –como ya lo adelantáramos– devienen en conceptos claves para el adecuado diseño y estudio de la arquitectura particularmente agonal de cualquier régimen electoral. En ambos casos los distintos elementos que lo integran pueden ser objeto de enfoques y análisis tan diversos como diferentes entre sí. Para ello es posible partir tanto desde la sociología como desde la ciencia política, la matemática, la demografía, el derecho político, la geografía y la semiótica, sólo por dar algunos variados ejemplos. Más en el caso que nos convoca, nos hemos de centrar en un enfoque absoluta y excluyentemente jurídico, como el que nos permite el Derecho Electoral.

3. Regla Federal Electoral

La voluntad popular, por su propia dinámica, requiere que el régimen jurídico configure una pauta de funcionamiento entre los diversos órdenes estaduales, que articule la complejidad intrínseca a su

diversidad y a su unidad, en tanto numen o nutriente natural de cada uno de los regímenes democráticos y representativos existentes en cada orden institucional al que concurre a dar vida.

Esta pauta es la que deberá determinar con claridad la regla de asignación de competencias en materia electoral entre los diferentes órdenes políticos y estaduales. Pero debemos recordar previamente que en el marco del régimen federal argentino, si bien la Constitución Nacional no enuncia de manera sistemática las facultades de la Nación y de las provincias, cabe expresar que mientras las de la Nación son aquellas específicamente definidas en su texto, las correspondientes a las provincias –por el contrario- se encuentran indefinidas, integrando el denominado ámbito de reserva de cada una de ellas desde el momento que conservan todo el poder no delegado al gobierno federal a través de la Constitución (art. 121).

No obstante, en materia electoral la Constitución Nacional establece una clara distribución de potestades, que podríamos identificar como regla federal electoral y que rige nuestra vida institucional desde la perspectiva del Derecho Electoral. De acuerdo con esta regla federal electoral, a la Nación le compete la fijación de las normas relacionadas con la elección de autoridades nacionales –conforme surge de la delegación realizada por las provincias a su favor para la elección de diputados nacionales (art. 45), senadores nacionales (art. 54) y presidente y vicepresidente de la Nación (art. 94 y cc.)–; mientras que garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (art. 122); subordinando tanto a éstas como a la Nación a la plena vigencia de un sistema representativo y republicano de gobierno².

En definitiva, conforme surge de la regla federal electoral, tanto la formulación como el dictado de la legislación referida a la elección de autoridades nacionales es competencia del Estado nacional, al igual que su aplicación y posterior control judicial de juridicidad y de constitucionalidad. En tanto que en el caso de los estados federados, éstos tienen la potestad de estatuir su propio régimen electoral por aplicación de los artículos 5, 121, 122 y 123 de la Constitución Nacional³, y en principio sólo a ellos compete el ejercicio pleno de la jurisdicción en relación a dichas cuestiones.

Por lo tanto, en esta facultad inherente a las provincias está involucrado –sin lugar a dudas– el derecho a establecer un régimen electoral propio, el que comprenderá al conjunto de derechos políticos que surgen necesariamente del pleno ejercicio de la autonomía contemplada en el Art. 5 de la Constitución Nacional. Así, habrán de dictar sus propias normas electorales y de partidos políticos, fijando el sistema electoral aplicable; y luego de sucesivas reformas constitucionales, cabe añadir también los institutos de democracia directa y semidirecta, incorporados prácticamente en todos los casos para su implementación en ámbitos provinciales y municipales.

4. Aplicación y efectos en el concierto federal y a nivel provincial

² Pablo A. RAMELLA, *Derecho Constitucional*, 2º ed., actualizada, Depalma, Buenos Aires, 1982, p. 437/438, § 396.

³ C.S.J.N., Fallos 326:2004 *in re* "Partido Demócrata Progresista c. Provincia de Santa Fe" de fecha 24/06/03. Cf. Dictamen del Procurador General de la Nación, Dr. Nicolás E. Becerra, Pto. V.

Una vez definida la regla federal electoral, es viable identificar algunas las derivaciones de su aplicación en ciertos elementos del Derecho Electoral, conforme se puede advertir a continuación.

a) Sistemas Electorales

La problemática que reviste la cuestión federal en materia electoral, desnuda toda su gravedad cuando circunscribimos nuestra perspectiva de análisis al enfoque de los efectos que producen los diferentes sistemas electorales, especialmente en lo atinente a la representatividad asignada a cada uno de los sujetos de la relación federal en base a los instrumentos de que se nutre dicha relación en esta cuestión en particular.

Es necesario aclarar que el análisis de los sistemas electorales desde la perspectiva del federalismo argentino puede formularse desde dos enfoques posibles. El primero, compartido por el Derecho Constitucional y el Derecho Público Provincial, en tanto comprende el análisis y estudio de los sistemas electorales desde la matiz del régimen federal vigente, concentrándonos en los efectos que el mismo produce en la dinámica de funcionamiento de la relación federal. El segundo, estrictamente provincial o sub-estadual, referido a la implementación de ellos en cada una de los sujetos federales, como una forma de concretar o materializar la autonomía de la que son naturales titulares.

Desde la visión compartida con el Derecho Constitucional, hemos de referirnos entonces a la reforma de la Carta Magna del año 1994, por la que se modificara el sistema electoral de designación de Presidente y Vicepresidente, como así también el correspondiente a Senadores Nacionales.

En el primer caso, se reemplazó el procedimiento del Colegio Electoral por el de voto directo de los electores sin distinción de distritos o provincias. De esta manera, el hipotético equilibrio federal electoral que garantizaba la implementación de un sistema de elección indirecta o de segundo grado a través de la institución del Colegio Electoral o Junta de Electores⁴ -en el que todas las provincias estaban representadas en una cantidad igual al doble de miembros que componen las Cámaras de Diputados y de Senadores Nacionales, en conjunto⁵- se ha visto seriamente afectado y disminuido, otorgándole una trascendente e inevitable gravitación en la decisión final a aquellas provincias que cuentan con mayor caudal electoral, y resignando a una presencia casi nula a las que cuentan con un número menor de electores⁶.

En el caso de la elección de Senadores Nacionales, la Constitución de 1853/60 determinaba un sistema de elección indirecta en el que cada distrito electoral (i.e. provincia) contaba con dos representantes

⁴ La Constitución Nacional de 1853/1860 contemplaba este método indirecto para la elección de Presidente y Vicepresidente, el que por primera vez fuera reemplazado por uno de elección directa con la Reforma de 1949, modificación receptada también en la Ley Electoral de 1951. A su vez, las modificaciones de dudosa constitucionalidad introducidas al texto de la Carta Magna nacional en el año 1972 fueron tomadas por la Ley Electoral N° 19.862 del mismo año e implementada en las elecciones del año 1973. Vid Gregorio BADENI *Comportamiento Electoral en la Argentina*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1976, p. 50/52. Sin embargo, la convocatoria a elecciones generales de 1983 (L. 22.847) contemplaba la conformación de un colegio electoral a los fines de la elección de presidente y vicepresidente (art. 6).

⁵ Disposición contenida en el artículo 78 de la Constitución Nacional de 1853/1860.

⁶ Sin embargo, cabe recordar, como bien lo hace BARRERA BUTELER, que "...El liderazgo personal del Presidente, como dato de la realidad de la vida política argentina, había llevado ya a una situación tal, que cualquier solución electoral que, colegio electorales mediante, llevara a proclamar presidente a quien no había obtenido el respaldo mayoritario de los votos en el comicio, nacía sospechada de ilegitimidad. En este caso, la adopción del sistema de elección directa en el artículo 94 de la Constitución Nacional era inevitable, aunque importa un menoscabo a la participación federal...". Vid *Provincias y Nación*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, p. 488.

ante la Cámara de Senadores. Sin embargo, el Estatuto del año 1972 aumentó dicho número a tres por distrito, los que serían elegidos directamente por el pueblo de sus respectivas provincias, sistema que -conforme lo expresa Badeni⁷- estaba integrado por cuatro elementos característicos, a saber:

- 1) Voto Limitado: *los electores sólo podían elegir como máximo dos candidatos por partido o alianza, por tratarse de un sistema de lista incompleta, en virtud del cual el número de candidatos ofrecidos por los partidos debe ser inferior al del total de cargos en juego;*
- 2) Sistema de Lista: *en este caso cerrada y bloqueada, puesto que los electores no podían modificar la composición de la lista elaborada por los partidos o alianzas;*
- 3) Mayoría Absoluta con dos Votaciones: *puesto que se consideraban electos los candidatos de la lista que obtenía mayoría absoluta de votos, y el primero de la lista que le seguía en cantidad de votos. Si en la primera votación ninguna lista alcanzaba la mayoría absoluta, se practicaba una segunda votación con la intervención de las dos listas más votadas en la primera, quedando elegidos los candidatos de la lista que en la segunda votación obtenía la mayoría absoluta de votos y el primer candidato de la segunda lista; y*
- 4) Simple Mayoría: *considerada con respecto a los partidos minoritarios que sólo podían aspirar a un escaño.*

Más adelante en el tiempo, la convocatoria a elecciones generales del año 1983 dispondría el retorno al sistema de elección de senadores nacionales por parte de las legislaturas provinciales reunidas en Asamblea Legislativa, a los fines de dar estricto cumplimiento al artículo 46 de la Constitución vigente⁸.

En la reforma del año 1994 se adoptó constitucionalmente el número de tres senadores por provincia, como así también la distribución de dichas bancas en atención a la representación de la primera y de la segunda minorías partidarias cada distrito. Esto produciría un efecto desfavorable en la función que la Cámara -en tanto órgano federal por excelencia- debe cumplir, por cuanto tendrían que estar todas las provincias representadas en igualdad de condiciones más allá de las banderías políticas y partidarias. Sin embargo, la inclusión de la representación de las minorías, en este caso concreto, actúa en desmedro del régimen federal y de una auténtica representación provincial, permitiendo que primen intereses de otra índole por sobre los de cada sujeto de la relación federal.

Estas disposiciones –nos dice Barrera Buteler⁹ refiriéndose a la Constitución Nacional, art. 54 y Cláusula Transitoria Cuarta– repiten con insistencia y casi hasta el hartazgo que las bancas corresponden al partido político; lo que lejos de atenuar la partidización de la Cámara de Senadores, la han exacerbado a tal punto que el único cargo electivo en el orden federal que requiere por imperativo constitucional la postulación de un partido político es el de senador.

Otro tanto sucede con la representación del pueblo de la nación a partir de la regla de distribución de bancas por distrito utilizada para la determinación de la cantidad de Diputados Nacionales, en especial cuando dicha representación le ha sido garantizada a algunas provincias o distritos que no alcanzan o

⁷ Gregorio BADENI *Comportamiento Electoral en la Argentina*, op. cit., p. 52/53.

⁸ Argentina, Constitución Nacional (1853/60), art. 46 “El senado se compondrá de dos senadores de cada provincia elegidos por sus Legislaturas a pluralidad de sufragios; y dos de la Capital elegidos en la forma prescrita para la elección del presidente de la Nación. Cada senador tendrá un voto”.

⁹ Guillermo E. BARRERA BUTELER, *Provincias y Nación*, op. cit., p. 488/489.

cumplen con la cantidad de habitantes requerida por la legislación vigente¹⁰. Esto genera una desproporción en el valor del voto de cada elector según la provincia a la que pertenece, afectando seriamente de esta manera, el equilibrio federal que debiera presidir la relación y los vínculos existentes entre sus miembros.

Adentrándonos ahora en la visión que nos suministra el Derecho Constitucional y Público Provincial argentino, advertimos que nuestro análisis se enfocará en una perspectiva de tipo metodológica para el estudio de los mecanismos de adjudicación de mandatos. Pero antes de avanzar en este tema, entendemos conveniente efectuar una salvedad.

Cuando se hace referencia a los sistemas electorales, se afirma con cierta indiferencia que ellos sirven para transmitir poder a los representantes, lo cual no es del todo acertado. La organización del poder corresponde al régimen de gobierno vigente, y por lo tanto su distribución y asignación agonal se encuentra determinada por el texto constitucional, aunque sea la voluntad popular la encargada de darle vida a través de los diferentes procesos electorales. Mas en estos procesos electorales, lo que esa voluntad popular hace no es otorgar poder, sino un mandato indeterminado autorizando su ejercicio temporalmente limitado. Es por ello que entendemos que los sistemas electorales son -en definitiva- mecanismos de adjudicación de mandatos.

Consecuencia natural de lo expresado es que la competencia para el diseño de la arquitectura sistémica de estos mecanismos en el marco de los regímenes de gobierno vigentes en cada uno de los sujetos de la relación federal, les corresponda a ellos mismos de manera indubitable. Una vez más, comprobamos la aplicación, validez y respeto de la regla federal electoral que rige la organización político institucional de nuestro país en resguardo de las autonomías provinciales.

Indagando en el derecho público comparado es posible advertir que, en la mayoría de las provincias argentinas, el sistema electoral implementado para la elección y conformación de los órganos legislativos es de naturaleza proporcional para el caso de las cámaras de diputados en los sistemas bicamerales; y con diferentes variantes en el caso de los sistemas unicamerales, incorporando -en algunas de ellas- sistemas paralelos. Así, mientras la provincia de Buenos Aires adopta el sistema del cociente electoral para ambas cámaras (Diputados y Senadores)¹¹; en la provincia de Córdoba, una parte de los

¹⁰ Convocatoria a Elecciones Año 1983, Ley N° 22.847: “Art. 3.- El número de diputados nacionales a elegir será de uno por cada 161.000 habitantes o fracción no menor de 80.500. A dicha representación se agregará, por cada distrito, la cantidad de tres (3) diputados, no pudiendo en ningún caso ser menor de cinco (5) diputados ni inferior a la que cada distrito tenía el 23 de marzo de 1976...”.

¹¹ Buenos Aires, Constitución, “Art. 60. La proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares para integrar cuerpos colegiados, a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley. A los efectos de mantener la regla establecida en este artículo, la Legislatura determinará la forma y oportunidad del reemplazo por suplentes, de legisladores, municipales y consejeros escolares, en los casos de vacante. Con el mismo objeto, no se convocara a elecciones por menos de tres vacantes.”; y Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires N° 5109 (T.O. Dto. N° 997/93 y modif. Leyes N° 11.480, 11.551, 11.584, 11.610, 11.733, 11.833 y 12.312): “Capítulo XVI - Del Cociente Electoral. Art. 109. Hecha la suma general de los votos computados de cada Sección o Distrito Electoral y las del número de sufragios que haya obtenido cada una de las boletas de los partidos o candidatos, clasificando éstas según la denominación con que fueron oficializadas, la Junta Electoral procederá del modo y en el orden siguiente: a) Dividirá el número total de sufragios por el número de candidatos que corresponde elegir, según la convocatoria. El cociente de esta operación será el cociente electoral; b) Dividirá por el cociente electoral el número de votos obtenidos por cada lista, los nuevos cocientes indicarán los números de candidatos que resulten electos en cada lista. Las listas cuyos votos no alcancen el cociente carecerán de representación; c) Si la suma de todos los cocientes no alcanzase el número total de representantes que comprenden la convocatoria, se adjudicará un candidato mas a cada una de las listas cuya división por el cociente electoral haya arrojado mayor residuo, hasta completar la representación con los candidatos de la lista que obtuvo mayor número de sufragios en la elección. En caso de residuos iguales, se adjudicará el candidato al partido que hubiere obtenido mayoría de sufragios. Para determinar el cociente no se computarán los votos en blanco y anulados. Art. 110. Cuando ningún partido político llegare al cociente electoral, se tomará como base el cincuenta (50) por ciento del mismo,

diputados que se integran en la unicameral, surgen de la aplicación de un sistema proporcional puro que se encuentra combinado con uno mayoritario por circunscripciones uninominales¹².

En cambio, cuando nos adentramos en los sistemas utilizados para la elección de los poderes ejecutivos; las variantes se centran en los mayoritarios, ya sean simples¹³ o absolutos con doble vuelta¹⁴.

b) Organismos Electorales

También es esa regla federal electoral descripta la que nos permite trazar con cierta facilidad el deslinde de competencias entre los diferentes organismos electorales, tanto nacionales como provinciales.

En efecto, y si bien es cierto que la actividad que cada uno de ellos tendrá a su cargo se encuentra delimitada tanto por las respectivas normas de creación de esos organismos¹⁵, como así también por la legislación electoral en general que resulte de aplicación; no lo es menos que la tramitación de procesos electorales simultáneos o de cuestiones partidarias atinentes a agrupaciones políticas que cuentan con más de un reconocimiento jurídico-político partidario de diferentes jurisdicciones, torna conflictiva la determinación de las competencias, jurisdicciones y límites que serán de aplicación en cada uno de estos casos. Y es allí justamente donde la regla federal electoral se torna imprescindible para resolver dichas cuestiones.

a los efectos de adjudicar la representación. No lográndose el mismo, se disminuirá en otro cincuenta (50) por ciento, y así sucesivamente hasta alcanzar el cociente que permita la adjudicación total de las representaciones. Si la cantidad de partidos políticos que alcanzaren el cociente electoral fuera superior al de bancas a distribuir éstas les serán adjudicadas a los que hubieren obtenido mayor número de sufragios (Texto según ley n° 6.698)".

¹² Córdoba, Constitución, "Art. 78. La Legislatura de la Provincia de Córdoba se integra de la siguiente forma: La Legislatura de la Provincia de Córdoba se integra de la siguiente forma: 1. Por veintiséis legisladores elegidos directamente por el pueblo, a pluralidad de sufragios y a razón de uno por cada uno de los departamentos en que se divide la Provincia, considerando a éstos como distrito único. 2. Por cuarenta y cuatro legisladores elegidos directa y proporcionalmente por el pueblo, tomando a toda la Provincia como distrito único. La distribución de estas bancas se efectúa de la siguiente manera: a) El total de los votos obtenidos por cada una de las listas se divide por uno, por dos, por tres y así sucesivamente hasta llegar al número total de las bancas a cubrir. b) Los cocientes resultantes, con independencia de la lista de la que provengan, se ordenan de mayor a menor hasta llegar al número cuarenta y cuatro. c) Si hubiere dos o más cocientes iguales, se los ordena en relación directa con el total de los votos obtenidos por las listas respectivas, y si éstas hubiesen logrado igual número de votos, el ordenamiento definitivo de los cocientes empatados resulta de un sorteo que a tal fin debe practicar el Juzgado Electoral. d) A cada lista le corresponden tantas bancas como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento de las cuarenta y cuatro bancas. e) Para esta lista de candidatos a legisladores de distrito único se establece el voto de preferencia, conforme a la ley que reglamente su ejercicio."

¹³ Buenos Aires, Constitución, "Art. 134. La elección de Gobernador y Vicegobernador será hecha directamente por el pueblo, por simple mayoría de votos...". Córdoba, Constitución, "Art. 140. El Gobernador y Vicegobernador son elegidos directamente por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios."

¹⁴ Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Constitución/Estatuto, "Art. 96. El Jefe de Gobierno y un Vicejefe o Vicejefa son elegidos en forma directa y conjunta por fórmula completa y mayoría absoluta. A tal efecto se toma a la Ciudad como distrito único. Si en la primera elección ninguna fórmula obtuviera mayoría absoluta de los votos emitidos, con exclusión de los votos en blanco y nulos, se convoca al comicio definitivo, del que participarán las dos fórmulas más votadas, que se realiza dentro de los treinta días de efectuada la primera votación." Corrientes, Constitución, "Art. 108. El gobernador y vicegobernador de la provincia serán elegidos por voto directo del pueblo resultando consagrados quienes obtengan, al menos, el cincuenta por ciento más un voto de los sufragios válidos emitidos. A esos efectos no se computarán los votos nulos y en blanco. La convocatoria a elección se efectuará entre los seis y tres meses y la elección deberá realizarse entre los cuatro y dos meses, en ambos casos, antes de que concluya el período del gobernador y vicegobernador en ejercicio. Art. 109. Si ninguna de las fórmulas intervinientes alcanzare la mayoría absoluta requerida, se convocará a nuevo comicio, que deberá celebrarse dentro de los veintidós días posteriores al primero. En esta segunda compulsión la elección se contraerá a las dos fórmulas que en la primera vuelta resultaron más votadas, adjudicándose los cargos en disputa a aquella que obtuviere la mayoría. Si antes de celebrarse la segunda vuelta se produjere el fallecimiento o cualquier impedimento legal de un candidato que debía participar en ella, el partido o alianza que lo propuso deberá recomponer su fórmula, incorporando al binomio al primer candidato a senador o al primer candidato a diputado provincial de las últimas listas oficializadas."

¹⁵ Vid Argentina, Ley Orgánica de la Justicia Electoral Nacional N° 19.108; Buenos Aires, Constitución (Art. 62) y Ley Electoral N° 5109 (Art. 14); Catamarca, Constitución (Art. 236) y Ley Electoral N° 4628 (Arts. 17 a 27); Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Constitución/Estatuto (Art. 111); Córdoba, Ley Orgánica del Juzgado Electoral N° 8643; Formosa, Ley de Creación del Tribunal Electoral Permanente N° 1346; La Pampa, Constitución (Art. 51); Neuquén, Ley de Creación del Juzgado Electoral N° 2250; San Luis, Constitución (Art. 95); Tierra del Fuego, Constitución (Art. 205) y Ley Orgánica del Poder Judicial N° 110 (Art. 58); sólo por mencionar algunos antecedentes.

En consecuencia, habrá de prestarse especial atención a las competencias de cada organismo, particularmente las que tienen íntima vinculación con el ejercicio de facultades que pueden recaer bajo la órbita de otras jurisdicciones, como lo son los casos ya citados de simultaneidad de elecciones o de partidos políticos con más de una personalidad jurídico política en su haber.

Uno de los planteos más recurrentes en relación a esta problemática, es el referido a los conflictos de competencia tanto positivos como negativos que suelen surgir durante el desarrollo de procesos electorales (ordinarios, extraordinarios y partidarios, por citar algunos), en los cuales organismos electorales correspondientes a distintas esferas institucionales, se disputan y cuestionan entre sí sus facultades y atribuciones, ya sea para asumir su ejercicio o para rechazar su competencia en determinados casos concretos. Es por ello que existe profusa jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación relacionada con esta clase de conflictos en materia electoral.

c) Simultaneidad de Elecciones

En el marco del régimen federal vigente en nuestro país, los procesos electorales enfrentan situaciones particulares en las cuales el deslinde de competencias en la materia que nos convoca resulta algo complicado a los fines de la correcta articulación de intereses locales y nacionales durante el desarrollo de los comicios.

Algo de esto ya hemos podido advertir al tratar la problemática de los organismos electorales y de los partidos políticos, dos elementos de suma importancia del Derecho Electoral; y en los cuales es posible palpar con mayor claridad la particular situación que nos depara la superposición de competencias, jurisdicciones y estructuras en el marco de un mismo proceso electoral.

Es por ello que frente a la necesidad de fijar un marco legal y procesal que permitiera conciliar diversos procesos electorales en un mismo cronograma electoral, se ha dictado la Ley N° 15.262¹⁶ y su Decreto-Ley N° 17.265¹⁷. A través de dichos ordenamientos, existe la posibilidad concreta y formal de llevar adelante elecciones de diferentes órdenes institucionales y políticos de manera simultánea, procurando atenuar los posibles perjuicios que pudieren emanar de esta clase de procesos en relación a las autonomías locales¹⁸.

Tales normas disponen que los organismos electorales pertenecientes a las distintas provincias, actúen de manera independiente y autónoma durante el desarrollo de una parte de los denominados actos pre-electorales, esto es hasta el momento de la registración y oficialización de candidaturas. A partir de esta instancia, la jurisdicción y la competencia locales son cedidas por sus órganos electorales naturales en favor de los pertenecientes a la justicia electoral federal, quienes absorben la competencia electoral de manera plena y unificada desde el proceso de presentación de boletas o papeletas de sufragios para su aprobación y

¹⁶ Ley N° 15.262, Sanción 10/12/1959; Promulgación 15/12/1959; B.O.N. 19/12/1959.

¹⁷ Decreto-Ley N° 17.265, B.O.N. 29/12/1959.

¹⁸ Queda para otra oportunidad el adecuado y reflexivo abordaje que merecen las diferencias que existen entre la ley y su reglamentación, en parte sostenidas a través de importante jurisprudencia electoral; puesto que su tratamiento excede el objeto de la presente investigación.

hasta la finalización del escrutinio definitivo, última fase de los actos post-electorales que habrán de ejecutar en forma concentrada. Una vez finalizado este proceso de recuento de votos, los resultados que el mismo arroje en relación a las elecciones locales, habrán de ser remitidos a los correspondientes organismos electorales a efectos de que retomen plenamente sus competencias y jurisdicción para finalizar el proceso electoral local mediante las operaciones de asignación de bancas y cargos y la proclamación de las autoridades que resultaron electas¹⁹.

De este modo se materializa plenamente la autonomía provincial receptada en el Art. 5 de la Constitución Nacional, impidiendo la participación de los órganos del gobierno nacional en aquellas cuestiones atinentes a funciones que hacen a la elección de sus autoridades locales; aunque sin impedir que las provincias puedan desarrollar sus propios comicios dentro del marco operativo de los de orden nacional.

La importancia y trascendencia de estas cuestiones quedan a la luz cuando uno analiza con detenimiento el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “*Gauna*”²⁰, en donde debido a la especial naturaleza jurídica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es posible advertir de que manera gravita la noción de autonomía y su contenido en lo atinente a las cuestiones electorales.

Resulta destacable que no todas las provincias acogen con igual receptividad esta posibilidad en relación a la simultaneidad comicial. El derecho público comparado de la legislación provincial, permite identificar variantes que van desde los regímenes que nada dicen al respecto por lo que cabe interpretar la posibilidad de adherir o no a esta metodología, hasta aquellos que disponen una clara prohibición limitando en forma absoluta la posibilidad de simultaneidad, pasando por los que dubitativamente oscilan entre ambas posiciones.

Entre los primeros, podríamos citar el caso de Córdoba, donde no existe regulación alguna sobre la cuestión²¹. En el otro extremo se encuentra la provincia de Tierra del Fuego, que específicamente ha dispuesto el diferimiento de las elecciones provinciales respecto de las nacionales, aunque el mismo no rige

¹⁹ Cabe reflexionar aquí que en virtud de la incorporación de nuevos procedimientos o instrumentos de votación por parte de algunas provincias argentinas, la configuración del momento desde el cual operaría el principio de inescindibilidad se encuentra sujeto a revisión, puesto que su funcionamiento original tuvo en miras la utilización del sistema de boleta partidaria en todos los procesos electorales que se desarrollasen bajo la hipótesis de la simultaneidad electoral, situación que cambia a partir de la implementación de la boleta única de sufragio (BUS), de la boleta única electrónica (BUE) y del voto o urna electrónica, según sea el caso.

²⁰ C.S.J.N., Fallos 320:875 *in re “Gauna, Juan Octavio s/acto comicial 29/03/97”* de fecha 07/05/1997. También se puede consultar en L.L. 1997-C-517, con nota de Carlos E. COLAUTTI; L.L. 1997-E-714, con nota de María Angélica GELLI; y D.J. 1997-509.

²¹ Vid Código Electoral provincial, Ley N° 9571.

internamente en el caso de las elecciones provinciales y municipales²². Finalmente, la provincia de Buenos Aires contempla ambas situaciones con respecto a los comicios nacionales²³.

d) Regímenes de Partidos Políticos

En lo atinente al régimen de partidos políticos, el régimen federal opera de una manera muy particular. A primera vista es posible advertir que la estructuración legal y fáctica de los partidos políticos no responde a la del régimen federal vigente en nuestro país. Efectivamente, la conformación de un partido a nivel nacional hace que cada una de las diferentes ramas provinciales o distritales que se articulan en él, queden sometidas a los arbitrios y decisiones de las autoridades partidarias nacionales, sin mayor representación de las voluntades locales. Esto suele traducirse en eternas intervenciones partidarias de los distritos que lo conforman y en mecanismos absolutamente centralistas en los procesos de toma de decisión.

Cierto es que la normativa de partidos políticos vigente a nivel nacional (i.e. Ley N° 23.298 y modif.) no favorece el desarrollo de un régimen partidario de tinte federal, pero también lo es que los diferentes regímenes establecidos en el ámbito de cada provincia, tampoco resultan propicios para el afianzamiento de un perfil federal de cada fuerza política.

En efecto, las normativas provinciales encargadas de regular los regímenes de partidarios en ámbitos locales, suelen receptar en su articulado disposiciones que terminan debilitando su aplicación y exigibilidad. Tal es el caso, por ejemplo, del trámite abreviado contemplado en el artículo 91 del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos (Ley N° 9572 y modif.) de la provincia de Córdoba²⁴; procedimiento éste que facilita la obtención de la personalidad jurídico política provincial sin cumplir con la totalidad de los recaudos exigidos por los artículos 12, 14 y 90 de la misma norma, teniendo en consideración -por ejemplo- que la obtención de la personalidad distrital se produce en un marco legal menos riguroso en lo relativo a la cantidad de afiliaciones requeridas (L. 23.298 y modif., art. 7, inc. “a”).

Si a ello le agregamos que de acuerdo con la jurisprudencia vigente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la competencia local cede frente a la federal en todo aquello que esté relacionado o vinculado con la actividad desarrollada por las autoridades partidarias, en atención al doble rol que cumplen en tanto

²² Vid Constitución, “Elecciones – Art. 202 - Las elecciones ordinarias se efectuarán en épocas fijas determinadas por ley, que en ningún caso podrán coincidir con elecciones nacionales a las que deberán anticiparse, por lo menos, en tres meses. Las elecciones extraordinarias deberán practicarse previa convocatoria que se publicará, como mínimo, con sesenta días corridos de anticipación en todo el ámbito de la Provincia.” Ley Electoral N° 201 (Con las modificaciones de las Leyes N° 223, N° 224, N° 406, N° 408 y N° 488): “Simultaneidad de las elecciones provinciales, municipales o comunales – Art. 42. Cuando la finalización de los mandatos de los cargos electivos de la Provincia, municipios o comunas coincidan, el Poder Ejecutivo podrá convocar a elecciones en forma simultánea (...) Fecha de elecciones – Art. 43. Las elecciones ordinarias deberán realizarse entre la última semana del mes de setiembre y el segundo domingo del mes de octubre anteriores a los vencimientos de los mandatos. Si una elección nacional fuera convocada para esa misma época, los comicios provinciales deberán realizarse entre tres (3) y cinco (5) meses antes de la fecha establecida para la nacional.”

²³ Ley Electoral N° 5109 (T.O. Dto. N° 997/93 y modif. Leyes N° 11.480, 11.551, 11.584, 11.610, 11.733, 11.833 y 12.312), “Capítulo XVIII - De la Elección de Gobernador y Vicegobernador – Art. 114. La elección tendrá lugar conjuntamente con la de senadores y diputados del año que corresponda, previa convocatoria con más de treinta (30) días de anticipación que hará el Poder Ejecutivo o el Presidente de la Asamblea Legislativa en su defecto. (...) Capítulo XIX - De la Elección de Senadores y Diputados – Art. 116. Las elecciones para la renovación de las Cámara de Senadores y Diputados se verificarán, a partir de 1960, el domingo anterior o, siguiente a la elección de Diputados Nacionales o simultáneamente con la misma (Texto según Leyes n° 6.223 y 6.698)”.

²⁴ El cual no dista mucho de lo contemplado en la mayoría de las normativas partidarias vigentes a nivel provincial en Argentina. Vid Luis Alfredo PUEBLA y Heriberto Vicente SAAVEDRA *Digesto de legislación electoral de la República Argentina*, 1ª ed., Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral, Dirección de Información y Capacitación Electoral, PNUD, Buenos Aires, 2011.

revisten simultáneamente la condición de autoridades de un partido político con personalidad provincial y distrital²⁵; es fácil percibir la alteración del régimen federal vigente en nuestro país.

Otra cuestión que resulta sumamente interesante desde la perspectiva de la autonomía provincial en el marco de sus respectivos regímenes electorales, es el tema de las condiciones exigidas para poder postular candidatos a cargos públicos electivos. En nuestro país, tanto a nivel nacional como provincial y municipal, dicho monopolio surge de los ordenamientos constitucionales o de las normativas electorales. Salvo algunas excepciones como es el caso de las comunas en la provincia de Córdoba²⁶, o de los municipios en la de Catamarca²⁷; situación ésta que deviene en un interesantísimo antecedente.

e) Institutos de Democracia Directa y Semidirecta

Particularmente en esta clase de institutos es posible advertir la influencia que reviste la regla federal electoral. Ello porque los mismos han sido introducidos en el régimen representativo como una alternativa de participación del electorado en la toma de decisiones gubernamentales y -al mismo tiempo- como una herramienta de control de la gestión política de los representantes que en algunos casos hasta permite hacer efectiva la responsabilidad política de aquellos que -a criterio del electorado- no han ejercido satisfactoriamente su mandato.

En consecuencia, siendo el rol principal de estos procedimientos el de la participación y contralor popular en la toma de decisiones gubernamentales, es evidente que los mismos giran en torno a la noción de autonomía anclada constitucionalmente en los arts. 5 y 122; razón por la cual la inclusión y regulación de los mismos se encuentra sujeta a las facultades conservadas por las provincias para su ejercicio exclusivo y excluyente²⁸.

5. Conflicto y deslinde de competencias

Luego de haber vislumbrado no sólo como cobra vida la relación federal a través de los diferentes elementos y componentes del Derecho Electoral, sino también el importante desafío que implica la

²⁵ C.S.J.N.: Comp. 668, L.XXXIV in re “Juzgado Electoral y de Registro de la Provincia de Tierra del Fuego s/pedido de inhibitoria Sentencia del 25 de Septiembre de 1997”; Fallos 321:607 del 17/03/1998 in re “Apoderado Lista Blanca Movimiento Popular Neuquino s/recurso de apelación”; y Dictamen de fecha 24/03/1999 de la Sra. Procuradora Fiscal de la C.S.J.N. in re “Sosa, Ángel Manuel – Rec. de Apel. Junta Electoral Partido Justicialista – Contienda Positiva de Competencia”; por citar sólo algunos.

²⁶ Vid Normas Electorales para Comunas – Ley N° 8234, Art. 14.

²⁷ Vid Catamarca; Constitución Provincial, Art. 243: “Tanto en las elecciones provinciales como en las municipales a pedido de un cinco por ciento de los electores inscriptos en el padrón respectivo se admitirá la inscripción como candidato, para determinada elección de las personas postuladas como tales sin otro requisito que una declaración sobre la plataforma Electoral. La Ley reglamentará la admisión de estos candidatos independientes, que no podrán ser afiliados a partidos reconocidos.”; Ley Electoral Provincial N° 4628, Art. 37: “Dentro de los mismos términos prescriptos por el artículo anterior, un número no inferior al cinco por ciento (5%) de los electores inscriptos en el padrón respectivo, que no estén afiliados a partidos políticos reconocidos podrán postular candidatos para cargos provinciales o municipales de acuerdo a los requisitos que en cada caso se exige, con la sola presentación de la plataforma electoral, (Artículo 243 Constitución Provincial).”; Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal N° 4640, Art. 18: “Un número no inferior al cinco por ciento (5%) de los electores inscriptos en el padrón Municipal que no estén afiliados a partidos políticos reconocidos, podrá postular candidatos para miembros del Concejo Deliberante o del Departamento Ejecutivo, a ese fin sólo se exigirá que reúnan los requisitos y condiciones que en cada uno se establecen, que no se encuentren, comprendidos dentro de las inhabilidades e incompatibilidades previstas, y que presenten una declaración sobre la existencia de la plataforma electoral.”

²⁸ Para ampliar al respecto se puede consultar José M. PÉREZ CORTI *Revocación Popular de Mandatos Electorales*, Tesis de Maestría, 2004 (Inédita).

adopción de la Regla Federal Electoral en la articulación de aquellos entre sí y entre los diferentes niveles estadales, adquiere visibilidad un problema medular: el adecuado deslinde de competencias a efectos de alcanzar el necesario nivel de funcionalidad de la construcción jurídico-institucional en esta materia.

Una de las claves para el adecuado deslinde de competencias la encontramos en el principio de inescindibilidad trabajosamente elaborado por la jurisprudencia argentina a lo largo del tiempo. De acuerdo con lo que han venido sosteniendo diferentes tribunales y en virtud de este principio, cuando la naturaleza del acto, proceso y/o instituto atinente al Derecho Electoral implicase de manera intrínseca e indubitable la superposición o conjunción de competencias relativas a ordenes institucionales de distinta naturaleza, de modo tal que el tratamiento de la cuestión por los órganos correspondientes de cada uno dichos órdenes resultase imposible, habrá de darse primacía a la competencia del que perteneciere al orden institucional de mayor jerarquía constitucional, en virtud del principio de supremacía consagrado en el Art. 31 de la Constitución Nacional²⁹.

Este principio resulta aplicable, por ejemplo, al momento de determinar la competencia de los organismos electorales en comicios convocados bajo el régimen de simultaneidad³⁰, puesto que la misma norma que lo contempla y regula traza una línea divisoria a partir de una etapa específica del proceso electoral -esto es la oficialización de boletas o papeletas de sufragio, o la del mecanismo de votación a utilizar³¹-, asignando la competencia sobre tales etapas al organismo electoral de mayor jerarquía constitucional, el que una vez finalizado el escrutinio definitivo, restituirá al organismo local la competencia absorbida.

Similar razonamiento es aplicable en el caso de los partidos políticos, cuando la tramitación de cuestiones atinentes a su funcionamiento ordinario y/o a procesos contenciosos internos, implica el tratamiento de una cuestión inescindible y común a distintos órdenes normativos y jurisdiccionales. Tal el caso, por ejemplo, de la elección interna de autoridades de un partido que cuenta con personalidad de distrito y provincial a la vez, puesto que aquellas desempeñan un único rol orgánico dentro de la estructura partidaria, desarrollando funciones que hacen a la existencia misma del partido político. Esto resulta determinante de su natural inescindibilidad, puesto que aún en el caso de que la fuerza política que gobernarán las autoridades partidarias electas cuente con personalidad jurídico-política a nivel nacional y provincial, aquellas serán autoridades comunes de una única estructura partidaria.

²⁹ En esta cuestión sentimos la necesidad de expresar nuestra coincidencia con Antonio M. Hernández, cuando identifica el art. 31 como una regla de prevalencia dentro del derecho federal argentino en caso de conflicto entre ordenamientos, reconociendo que establece la supremacía del ordenamiento federal. Pero particularmente cuando sostiene que *“Más allá de que propiciamos una interpretación ‘federal’ de dicha norma, al estilo de la doctrina norteamericana, en cuya virtud hay que analizar si las normas del Congreso efectivamente han sido dictadas en ‘consecuencia de la Constitución’ (y de su sistema de distribución de competencias, agregamos) nos parece que ha primado una interpretación distinta, de corte ‘centralista’, que en vez de colocar en el mismo nivel de jerarquía al gobierno federal y a los provinciales, ha privilegiado casi siempre al gobierno federal en los conflictos de competencias”* (Federalismo y Constitucionalismo Provincial, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 199).

³⁰ Ley N° 15.262, Arts. 3 y 5; Dto. Ley N° 17.265, Arts. 3, 4, 8 y 9.

³¹ Nuevamente aquí cabe destacar que con la incorporación de nuevos procedimientos o instrumentos de votación por parte de algunas provincias argentinas, la configuración del momento desde el cual operaría el principio de inescindibilidad se encuentra sujeto a revisión, puesto que su funcionamiento original tuvo en miras la utilización del sistema de boleta partidaria en todos los procesos electorales que se desarrollasen bajo la hipótesis de la simultaneidad electoral, situación que cambia a partir de la implementación de la boleta única de sufragio (BUS), de la boleta única electrónica (BUE) y del voto o urna electrónica, según sea el caso.

6. Tratados Internacionales y Federalismo

Particular repercusión tienen los tratados internacionales vigentes en la República Argentina en lo referente a la denominada regla federal y al contenido de las autonomías de los sujetos de la relación federal argentina, deviniendo en una nueva problemática que enfrenta nuestro régimen federal, de una trascendencia tal que invita a la reflexión.

La Corte Suprema ya ha fijado su posición al respecto, afirmando que la falta de adecuación de la normativa interna a los tratados internacionales vigentes en la República Argentina, no obsta a la eficacia de los derechos por ellos reconocidos si por su índole pueden invocarse, ejercerse y ampararse no obstante la ausencia del complemento legislativo.

Y en esa misma línea sostuvo que *“...a esta Corte, como órgano supremo de uno de los poderes del gobierno federal, le corresponde -en la medida de su jurisdicción- aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado. En tal sentido, este tribunal ha decidido con respecto al alcance del art. 1° de la Convención³², sobre la base de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, que los Estados parte deben no solamente respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, sino además garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, concepto que implica del deber del Estado de tomar las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce. Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos el goce de los derechos constituye una violación de la Convención, en la medida en que la expresión garantizar entraña el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídica y libremente el pleno ejercicio de los derechos humanos...”³³.*

La incorporación de estas normas de orden supranacional dentro del sistema jurídico argentino, se concreta a través de la reforma constitucional de 1994 que las incorpora en el inciso 22 del artículo 75, otorgándoles jerarquía constitucional y supralegal. El marco jurídico que rige la articulación de tales tratados dentro de nuestro sistema normativo se encuentra contemplado en el inciso citado, disponiendo que los tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales tienen jerarquía constitucional en las condiciones de su vigencia, no derogan artículo alguno de la primera parte de nuestra Constitución y deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. En consecuencia y como principio general, los tratados internacionales que Argentina ha incorporado a su sistema jurídico, no podrían alterar el principio de autonomía provincial establecido en el artículo 5 de la Constitución Nacional.

Cuando Sagüés se pregunta sobre la suerte que corren aquellos tratados suscriptos por el Estado nacional y cuyos contenidos lesionan derechos provinciales o de los Estados locales, no vacila al afirmar

³² Convención Americana sobre Derechos Humanos; suscripta en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos; habiendo entrado en vigor el 18 de julio de 1978.

³³ CSJN Fallos: 318:514 in re “Recurso de hecho deducido por Osvaldo Iuspa (defensor oficial) en la causa Giroldi, Horacio David y otro s/ recurso de casación – Causa N° 32/93” del 07/04/1995.

que -en principio- resultan inconstitucionales. Y aún cuando en sustento de la postura contraria trae a colación la tesis de la lealtad o fidelidad federal según la cual la provincia o Estado local se encuentran obligados a respetar los tratados celebrados por la Nación, nos recuerda también que esa misma tesis puntualiza que la Nación no debe suscribir documentos internacionales discriminatorios o abusivos para las provincias³⁴.

No es lo mismo el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, toda vez que formalmente hablando su régimen de gobierno autónomo se encontraría establecido fuera el ámbito de reserva y primacía constitucional fijado para dichos tratados. Sin embargo, hemos de recordar que el artículo 27 contempla un condicionamiento similar al expresado en el inciso 22 del artículo 75, cuando impone al Gobierno federal que los tratados que suscriba con potencias extranjeras deben estar conforme a los principios del derecho público establecidos en la Constitución, principios éstos que se proyectan sobre la totalidad de la arquitectura constitucional.

Estaríamos aquí ante un tope de contenido a los tratados³⁵, el que resulta extensivo analógicamente a cualquier instrumento que se concierte. De este modo, un tratado no podría válidamente comprometer a nuestro país con una concepción totalitaria, o retacear los derechos constitucionales o de la comunidad, ni hacer abandono de su forma gubernativa de tipo representativa, republicana y federal, ni contener cláusulas que, aunque no afectasen normas de la Constitución nacional, resultasen contradictorias con los principios ideológicos que la animan.

Es esta misma disposición la que amplía la garantía de supremacía del derecho público constitucional haciéndola extensiva a la regla federal contemplada en el artículo 121. Por lo tanto, la introducción de determinadas regulaciones contenidas en cualquiera de las categorías de tratados internacionales o de integración incorporados con la reforma nacional de 1994, nunca podrá proyectar sus efectos sobre la zona de poderes residuales correspondientes a la provincias en lo relativo al diseño o conformación de sus propias instituciones locales, o a la elección de sus autoridades (gobernadores, legisladores y demás funcionarios de provincia), los que deben concretarse sin intervención del Gobierno federal y de conformidad con lo estipulado en el artículo 122 del texto constitucional, es decir, observando fielmente la regla federal electoral. El único límite a esta regla es la afectación de los derechos y garantías constitucionales vigentes, lo cual exige del intérprete judicial un gran esfuerzo exegético en aras de articular los contenidos de ambos conjuntos normativos.

De esta manera, el federalismo diseñado por la Constitución Nacional continúa dando respuestas a los interrogantes que se plantean, preservándolo del paso del tiempo y asegurando su plena vigencia.

³⁴ Néstor P. SAGÜÉS, *Elementos de Derecho Constitucional*, Astrea, 3ª Edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, 1999, Tomo I, p. 152. En similar sentido, Antonio M. HERNÁNDEZ (h) (*Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, op. cit., p. 204) expresa que "(...) los Estados provinciales argentinos deben adecuar su legislación y jurisprudencia judicial a la Convención americana, de la misma manera que el gobierno federal debe respetar escrupulosamente los principios federales de la Constitución en este proceso de integración supranacional, cuidándose de afectar las competencias y autonomías provinciales y municipales. Asimismo, y como lo hemos sostenido, debiera darse participación a las provincias y municipios tanto en la faz ascendente como descendente de los tratados internacionales de integración", con cita de María C. CASTORINA DE TARQUINI *Federalismo e integración*, Ediar, Buenos Aires, 1997, p. 201/243.

³⁵ Néstor P. SAGÜÉS, *Elementos de Derecho Constitucional*, op. cit., Tomo II, p. 62/63.

7. Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Diferente es la situación de la Ciudad de Buenos Aires en relación a la regla federal y al contenido de su autonomía; y esto se advierte desde sus orígenes si consideramos las disposiciones contenidas en la Ley de Garantías N° 24.588 y las previstas en su Estatuto Organizativo o Constitución³⁶. Sucede que ambos conceptos se encuentran integrados por nociones y contenidos diversos, cuando no contrapuestos entre sí. Esto se ha traducido en una conflictiva relación entre ambas esferas de gobierno -nacional y local- con el consiguiente entorpecimiento de la relación federal a la que la Ciudad Autónoma se ha incorporado -por mandato constitucional- recién a partir de 1996, asumiendo la condición de sujeto activo de la misma conforme lo dispuso reforma nacional.

Sin ser una provincia -afirma Barrera Buteler³⁷-, es una comunidad federada más³⁸, que cuenta con representación en el Senado como las provincias (art. 54 C.N.), que tiene reconocida su autonomía con imperio para dictarse su propio Estatuto Organizativo, con facultades propias de legislación y jurisdicción y un jefe de gobierno elegido directamente por el pueblo de la Ciudad (art. 129 C.N.) y que participa de la renta federal como las provincias (art. 75 inc. 2 C.N.).

A pesar de gozar de un *status* jurídico asimilable al de una provincia, este autor nos señala importantes diferencias, de entre las cuales nos interesa destacar dos:

- a. Las provincias dictan para sí sus constituciones sin más limitaciones que las que establecen los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, pudiendo organizar a su criterio la forma de gobierno dentro de ese marco político-institucional; mientras que la Ciudad de Buenos Aires tiene establecida en la Constitución Nacional una forma de gobierno de tipo presidencialista unipersonal (*i.e.* Jefe de Gobierno o Gobernador), como así también el sistema electoral aplicable (elección popular directa).
- b. El ámbito de la autonomía de las provincias surge directamente de la Constitución Nacional y no puede ser ampliado ni restringido por una ley ordinaria, mientras que el de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto sea Capital de la Nación, puede ser restringido por una ley del Congreso, en todo lo que sea necesario para “garantizar los intereses del Estado Nacional”.

Lo expresado pone de manifiesto el particular contenido de la autonomía asignada por la Constitución Nacional a la Ciudad de Buenos Aires a partir de la reforma de 1994. Y esto repercute directamente en la formulación de la regla federal que habrá de regir las relaciones de este nuevo sujeto con los restantes integrantes del federalismo argentino.

³⁶ Para profundizar en este aspecto, consultar Néstor P. SAGÜÉS, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Astrea, Buenos Aires, 1996, p. 33/34.

³⁷ Guillermo E. BARRERA BUTELER, “Estado Unitario y Formas Federativas” en *Derecho Constitucional. Cuadernos de Estudio*; Guillermo E. BARRERA BUTELER, Magdalena I. ALVAREZ y Andrea LUCA GARÍN; Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba; Córdoba, 2004; p. 335.

³⁸ En una posición similar, afirma ROSATTI que “...la Ciudad de Buenos Aires, capital del país desde lo institucional y metrópolis desde lo demográfico, cuenta con un régimen constitucional específico, erigiéndose en una “ciudad constitucional federada”, que integra la federación argentina conjuntamente con el Estado nacional, las provincias y los municipios, pero con status diferente al de estos últimos...”. Vid Horacio D. ROSATTI, “Ciudad y Municipio”, *Revista de Derecho Público*, (2004), Rubinzal Culzoni, Santa Fe, N° 2004-2: Derecho Municipal, p. 21, nota 12.

Los inconvenientes comienzan ni bien finaliza el texto de la Constitución Nacional en el artículo 129. Esto se debe a que el constituyente abandonó el sabio criterio adoptado en 1853, según el cual es la misma Constitución la que se encarga de fijar la regla federal que rige la relación entre provincias y nación. En 1994 se omitió -voluntaria o involuntariamente- establecer la regla que debía determinar el contenido de la relación federal entre las órbitas de gobierno ya existentes y la correspondiente a este nuevo sujeto federal³⁹. El tiempo se encargará de poner en evidencia el desatino de tal omisión.

En este sentido Sagüés⁴⁰ anticipaba las dificultades que implicaría la posterior integración del diseño constitucional de la ciudad de Buenos Aires en el texto de 1994, asignándole el carácter de incompleto. La delimitación concreta de competencias entre la Nación y la ciudad de Buenos Aires no fue realizada por el constituyente de 1994, quien de hecho delegó tal trabajo en poderes constituidos, como el Congreso de la Nación y la convención local que debía dictar el estatuto organizativo o constitución de la ciudad. Tal imprecisión hace que el cupo de atribuciones de la ciudad, en vez de ser fijo como en el caso de las provincias, sea no sólo móvil (en la medida en que cambien la ley aludida o el estatuto-constitución), sino además discutible (si, por ejemplo, el estatuto asume facultades que la ley de garantía de los intereses federales reserva a la Nación). Arriesga también el desenlace final de esta situación conflictiva, y sostiene que la cuestión deberá dilucidarse por el Poder Judicial, que en concreto tendrá que expedirse si la ley federal de garantías resguarda o no genuinos intereses federales en los puntos en debate.

Es así como el Congreso, en cumplimiento del mandato constitucional establecido en el párrafo segundo del artículo 129 procedió a sancionar la Ley n° 24.588⁴¹ denominada Ley de Garantía de los Intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte y en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo tercero del mentado artículo 129 de la Constitución Nacional, los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires dictaron su Estatuto Organizativo o Constitución⁴².

Ambos ordenamientos resultan de particular trascendencia, toda vez que en cada uno de ellos, tanto la Nación como la Ciudad Autónoma respectivamente, han pretendido suplir la omisión del Constituyente de 1994; procurando determinar el contenido de la regla federal que rijan los destinos de ambos sujetos de la dinámica federal en sus relaciones recíprocas.

El artículo 2 de la Ley N° 24.588 determina que la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución nacional y por dicha ley, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; fijando como regla general los poderes nacionales, y como excepción los pertenecientes al gobierno porteño.

En tanto que la Constitución-Estatuto⁴³, a través de su artículo 1° determina que la Ciudad es la que ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno federal; adoptando así una

³⁹ CSJN Fallos: 320:875 *in re* "Gauna, Juan Octavio s/acto comicial 29/03/97" del 07/05/1997, considerando 10° del voto mayoritario, en el que el Tribunal sostuvo que "...la relimitación concreta de competencias entre la Nación y la Ciudad de Buenos Aires no fue realizada por el constituyente de 1994, circunstancia demostrativa de que las relaciones entre ambas en este proceso de transición no surgen de la Constitución Nacional. Por el contrario, a través del art. 129 de la Constitución Nacional, se delegó tal relimitación a los poderes ejecutivo y legislativo federales y a la convención estatuyente de la ciudad..."

⁴⁰ Néstor P. SAGÜÉS, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*; op. cit., p. 25.

⁴¹ Sanción: 08/11/1995; Promulgación: 27/11/1995; B.O.N. 30/11/1995.

⁴² Sanción: 1°/10/1996; B.O. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 10/10/1996.

⁴³ Expresión acuñada por SAGÜÉS, vid "Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"; op. cit., p. 34.

regla federal asimilable -aunque no idéntica- a la del artículo 121, fijando que las competencias porteñas son la regla y las nacionales la excepción.

Resulta oportuno destacar aquí las marcadas diferencias verbales que nos permiten advertir los disímiles contenidos de la regla federal según se trate de la relación existente entre las provincias y la Nación, o entre esta última y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el primer caso, el texto constitucional deja sentado con claridad meridiana la preexistencia de las provincias con respecto a la Nación, cuando expresa que las provincias conservan todo el poder “...no delegado por esta Constitución...” al Gobierno Federal (Cf. art. 121). En tanto que el debate en torno a la relación Ciudad Autónoma y Nación se encuentra centrado en cuál de ambas conserva todo el poder “...no atribuido/no conferido por la Constitución...” a alguna de ellas dos (Cf. Ley N° 24.588, Art. 2; y Constitución/Estatuto, Art. 1, 2° párrafo). En esta distinción -que pareciera exquisitamente semántica- se concentra el hilo conductor de un debate esencial para nuestro federalismo, que aún permanece pendiente⁴⁴.

II. SISTEMAS ELECTORALES EN ARGENTINA

1. Introducción

Ensayar una caracterización del sistema federal adoptado en Argentina⁴⁵ nos conduce a describirlo como un federalismo integrativo, puesto que es el resultado de la agregación de estados previamente independientes que dan origen al nuevo estado⁴⁶; asimétrico a partir de la reforma constitucional de 1994 en virtud del especial y diferenciado *status* asignado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en relación a las provincias; y de concertación -en la histórica y visionaria expresión del maestro Pedro J. Frías-, que no aísla las competencias pero tampoco las funde: las coordina⁴⁷.

⁴⁴ A este esquema diferencial, algunos miembros de la Corte han llegado a expresarlo en los siguientes términos: “...*aquel status especial* -que involucra, entre otros aspectos, la elección directa de sus autoridades- debe interpretarse en consonancia con nuestro esquema institucional. En efecto, la ciudad de Buenos Aires no es un Estado interior ni federado como las provincias, que son las únicas que conforman la Nación Argentina en cualquiera de las denominaciones oficiales (art. 35, Constitución Nacional) en particular ‘Provincias Unidas del Río de la Plata’, o también ‘República Argentina’ o ‘Confederación Argentina’...”. Vid CSJN Fallos: 326:1481 in re “Partido Justicialista Distrito Capital Federal” del 29/04/2003, considerando 4° del voto del Dr. Vázquez.

⁴⁵ A los fines del presente trabajo, seguimos parcialmente aquí la clasificación formulada por Antonio M. HERNÁNDEZ (h) *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, op. cit., p. 16/19.

⁴⁶ Cabe formular aquí dos importantes anotaciones marginales. La primera de ellas dejando a salvo la posición de Arturo M. BAS (Fundador de la cátedra de Derecho Público Provincial en la Universidad Nacional de Córdoba en el año 1907), quien rechazó cualquier clase de parangonamiento entre el proceso federal argentino y el de los Estados Americanos (vid *El Derecho Federal Argentino. Nación y Provincias*, Abeledo, Buenos Aires, 1927, t. 1, p. 29). La segunda, correspondiente a la oportuna y pertinente observación formulada por Guillermo E. BARRERA BUTELER, cuando afirma que “*Mientras en el caso de las provincias fundantes hay una delegación de poder de la parte al todo, en el de las provincias nuevas el proceso es inverso, hay una descentralización de poder del todo a la parte*” (vid *Provincias y Nación*, op. cit., p. 195).

⁴⁷ Pedro J. FRÍAS *Introducción al Derecho Público Provincial (El Federalismo Argentino)*, Depalma, Buenos Aires, 1980, p. 85/92; y Pedro J. FRÍAS (Coordinador) *La Nueva Constitución de Córdoba*, Lerner, Córdoba, 1988, p. 17.

Consecuentemente –y siguiendo aquí a Ramella⁴⁸– el principio fundamental del federalismo argentino es que las provincias conservan el poder no delegado al gobierno federal, razón por la cual es posible afirmar que los poderes de las provincias son indefinidos y los de la Nación, específicos.

Estas definiciones son necesarias para dar inicio adecuadamente al abordaje de los diferentes sistemas electorales vigentes en la República Argentina, puesto que su federalismo –a partir de la reforma constitucional de 1994– cuenta con cuatro órdenes de gobierno, esto es la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios autónomos⁴⁹. Concordantemente, cada uno de ellos diseña, regula e implementa sus propios regímenes y sistemas electorales, de conformidad con la regla federal ya explicitada.

En esta oportunidad resulta imposible abordar cada uno de ellos en extensión y profundidad, razón por la cual hemos de concentrar nuestro análisis en los sistemas vigentes para la elección de los poderes Ejecutivo y Legislativo nacionales y de la provincia de Córdoba.

2. Los sistemas electorales a nivel nacional

Los sistemas electorales vigentes a nivel nacional en Argentina corresponden a los cargos de presidente y vicepresidente como integrantes del Poder Ejecutivo; y a las bancas de senadores y diputados como miembros del Congreso de la Nación.

Pero antes de iniciar su estudio hermenéutico, corresponde hacer una breve referencia al novedoso sistema de elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) recientemente incorporadas al régimen electoral argentino a través de la sanción de la Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral⁵⁰.

Esta norma contempla que todas las agrupaciones políticas procedan en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamentarios del Mercosur⁵¹ mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio, aún en aquellos casos en que se presentare una sola lista (art. 19).

La designación de los precandidatos es exclusiva de las agrupaciones políticas, debiendo respetar las respectivas cartas orgánicas y los requisitos establecidos por la Constitución Nacional, la Ley Orgánica

⁴⁸ Pablo A. RAMELLA *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 101.

⁴⁹ Así lo sostiene Antonio M. HERNÁNDEZ (h) en su obra *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994* (Depalma, Buenos Aires, 1997, p. 26/28); y lo ratifica el maestro Pedro J. FRÍAS (*Cuaderno de Federalismo - XI*, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 1997, p. 203).

⁵⁰ Ley N° 26.571, Sanción 2/12/2009; Promulgación 11/12/2009; B.O.N. 14/12/2009.

⁵¹ La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay suscribieron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción con el objeto de crear el Mercado Común del Sur, MERCOSUR (<http://www.mercosur.int/>), comenzando un proceso gradual de integración del Cono Sur. En su artículo 24 fue previsto el establecimiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, cuyo objetivo era insertar al Poder Legislativo en el proceso de implementación del Bloque, siendo la Comisión un canal de comunicación entre los Poderes Ejecutivos y los Legislativos de los Estados Partes.

En 1994, por el Protocolo de Ouro Preto, fue creada la estructura institucional del MERCOSUR, que incluyó a la Comisión Parlamentaria Conjunta, compuesta por Representaciones de los Parlamentos Nacionales de los Estados Miembros del Bloque.

El Parlamento del MERCOSUR fue constituido el 6 de Diciembre 2006, como sustituta de la Comisión Parlamentaria Conjunta, y es el órgano, por excelencia, representativo de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes (<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/87/1/secretaria/home.html?&seccion=1> – Consultado el 14.04.2012).

de los Partidos Políticos (L. 23.298 y modif.), el Código Electoral Nacional (L. 19.945 y modif.) y la misma Ley 26.571 (art. 21).

En estas elecciones deben sufragar aquellos ciudadanos inscriptos como electores en los registros confeccionados por la Justicia Nacional Electoral, con la particularidad de que para las elecciones primarias habrá de utilizarse el mismo registro electoral o padrón que para la elección general (art. 23). Dichos electores sólo pueden emitir un sufragio por cada categoría de cargos a elegir, pudiendo optar por listas distintas de agrupaciones políticas diferentes (art. 24). Finalmente, las boletas de sufragio a utilizar tendrán las mismas características de las establecidas en el Código Electoral Nacional⁵², debiendo ser confeccionadas e impresas por cada agrupación política que haya de participar en las elecciones primarias, conforme el modelo presentado por cada lista interna (art. 38).

Los sistemas electorales aplicables a cada una de las categorías de candidaturas -conforme lo dispone específicamente el art. 44- son los siguientes:

- a. Presidente y vicepresidente: voto directo y a simple pluralidad de sufragios;
- b. Senadores: voto directo y lista completa a simple pluralidad de sufragios;
- c. Diputados nacionales y parlamentarios del Mercosur: cada agrupación política para integrar la lista definitiva aplicará el sistema de distribución de cargos que establezca la respectiva carta orgánica partidaria o el reglamento de la alianza electoral.

Cabe destacar que en las elecciones generales sólo podrán participar aquellas agrupaciones políticas que para los cargos de senadores, diputados de la Nación y parlamentarios del Mercosur, hayan alcanzado un mínimo total de votos igual o superior al uno y medio por ciento (1,5%) de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate para cada una de las categorías; en tanto que para el caso de los cargos de presidente y vicepresidente, dicho umbral electoral se computará considerando al territorio nacional como un distrito único (art. 45).

Es esta una de las notas tipificantes del régimen en cuestión, puesto que de esta manera se intenta fortalecer a los partidos, procurando un sistema de partidos más sólido, en el que se logre consolidar una mayor institucionalización de los mismos, afianzando su carácter programático.

No obstante ello, y parafraseando a Escolar⁵³, no debe perderse de vista que se trata de una reforma limitada al orden nacional, razón por la cual -envirtud de la regla federal electoral vigente- diremos que sólo mitigará los efectos nacionales de los problemas que se pretende resolver, sin alcanzar a dar solución al problema de la fragmentación partidaria, puesto que Argentina es un estado multinivel en el que cada uno de los sujetos de la relación federal goza de plena autonomía en la materia.

⁵² Dicho ordenamiento contempla la utilización de la denominada boleta o papeleta partidaria (arts. 62 a 64), esto es una boleta o papeleta de origen partidario -tanto en lo relativo a su diseño, confección, impresión y provisión, como en lo atinente a su contenido, esto es la oferta electoral de dicha fuerza política para las categorías de cargos a los que postula candidatos-, fraccionable -aunque no fraccionada- permitiéndole al elector la opción por diferentes ofertas electorales para cada categoría o tramo de candidatura (*Vid* José M. PÉREZ CORTI "Boleta Única de Sufragio: Su implementación en Córdoba", La Ley Córdoba, Año 29, n° 1, Febrero 2012, p. 1/27).

⁵³ Juan M. ABAL MEDINA (h) [et al.] *Conferencia sobre reforma política: en el marco del tratamiento del proyecto de ley y de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral*, Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Bs. As., 2008, p. 41.

Básicamente se trata de una reforma que adopta medidas asociadas con situaciones coyunturales a consecuencia del marcado aumento de la fragmentación partidaria que viene registrando el sistema de partidos en Argentina, especialmente en las últimas dos décadas. Una de dichas medidas radicó en la transferencia del procedimiento de selección de las candidaturas desde la órbita partidaria hacia la incumbencia del Estado a través de la incorporación de un sistema de elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias⁵⁴.

a. Elección Presidencial

Para el caso de los cargos de presidente y vicepresidente, los candidatos resultan electos a partir de una misma lista electoral⁵⁵, por el voto directo del pueblo y tomando a la Nación como un distrito único (C.N. art. 94). El sistema electoral previsto por la Constitución Nacional contempla una fórmula mayoritaria impura -de mayoría especial aumentada- y doble vuelta o ballottage⁵⁶.

Se trata de una lista estructurada como lista completa, cerrada y bloqueada; por lo que el elector solo podrá optar entre aquellas conformada con sendos candidatos a los cargos de presidente y vicepresidente tal como fueran confeccionadas y oficializadas por las fuerzas políticas que concurren a la elección, sin posibilidades de alterar su composición y otorgándoles su confianza y mandato en conjunto.

La reforma constitucional del año 1994 modificó el sistema de elección presidencial con colegio electoral contemplado en el texto original de 1853/60, reemplazándolo por un mecanismo de votación directa mediante el cual el elector se pronuncia por quienes van a ocupar los cargos de presidente y vicepresidente sin intermediación o compromisario alguno⁵⁷.

El modelo de circunscripción electoral adoptado corresponde al de distrito único (C.N. art. 94), esto es que el electorado se encuentra agrupado territorialmente como un solo conjunto a partir de cuyos votos es posible determinar la asignación de ambos cargos a una de las listas postuladas. Así, los problemas relativos a la delimitación de la circunscripción a través de demarcaciones geográfico-electorales no revisten

⁵⁴ Vid Marcelo ESCOLAR en Juan M. ABAL MEDINA (h) [et al.] *Conferencia sobre reforma política: en el marco del tratamiento del proyecto de ley y de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral*, op. cit., p. 35/36.

⁵⁵ Código Electoral Nacional (L. 19.945 y modif.), art. 148: "(...) Cada elector sufragará por una fórmula indivisible de candidatos a ambos cargos".

⁵⁶ El ballottage es una técnica utilizada en materia electoral, que consiste en la necesidad impuesta a todo candidato a un cargo electivo de obtener en el escrutinio la mayoría absoluta de los sufragios válidos para hacerse acreedor al cargo en disputa. Para el caso que ninguno de los dos contendientes hubiese alcanzado dicho porcentaje en esta primera 'vuelta' electoral, deberá celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos que han obtenido la mayor cantidad de sufragio en la primera (Vid Daniel Sabsay en *Diccionario Electoral*, CAPEL-IIDH, 2000, San José, Costa Rica, t. 1, p. 87).

⁵⁷ Como bien nos dice SAGÜES "La idea de la elección por el pueblo y sin intermediarios (colegios electorales) se debió, según el miembro informante del despacho mayoritario, a la necesidad de que el pueblo conociese de inmediato el resultado de las elecciones, y de eliminar 'esos clubes de notables' que fueron, en su momento, los colegios electorales (Diario de Sesiones, p. 2214). (...) La reforma de 1994, en cambio, popularizó la elección del presidente y vicepresidente, conforme a las actuales pautas del legitimismo democrático" (Vid Néstor P. SAGÜES *Elementos de Derecho Constitucional*, op. cit., t. 1, p. 548). No obstante ello, tal modificación no ha quedado exenta de críticas y objeciones, por cuanto ha importando un fortalecimiento del peso electoral de unas pocas provincias en desmedro de las restantes, ya que el voto directo robustece a la fórmula presidencial electa en atención a la cantidad de sufragios por ella obtenida, pero no garantiza que los mismos respeten el criterio de proporcionalidad y equilibrio legitimante que sería de esperar en el caso de que la conformación numérica de los sufragios estuviese sujeta a adecuada pauta territorial de distribución y de origen, esto es que los mismos pertenecieran a una cantidad mayor de estados integrantes de la relación federal. De esta forma, el sistema electoral presidencial vigente en Argentina, tal como se encuentra actualmente diseñado, lesiona -en mayor o menor medida- el principio de participación que rige toda relación federal. En este orden de ideas, BARRERA BUTELER nos expresa que "En sistemas presidencialistas como el norteamericano, el rol de los colegios electorales en la elección presidencial otorga alguna cuota de participación necesaria a las comunidades menores en relación al Ejecutivo" (Vid *Provincias y Nación*, op. cit., p. 60).

mayor inconveniente, por no resultar determinantes a la hora del cómputo de los votos con el actual sistema⁵⁸.

Siguiendo a Negretto, diremos que la fórmula electoral utilizada corresponde a una mayoría relativa calificada, por cuanto si bien propone la asignación de los cargos en disputa a la fuerza política que obtenga la mayoría de votos, estipula un porcentaje de votos que es superior al de una mayoría simple o relativa, sin llegar a alcanzar la fórmula de la mayoría absoluta⁵⁹. No es ésta una particularidad argentina, puesto que, si vamos al derecho comparado, en América Latina es posible encontrar otros países cuyas constituciones recurren esta clase de mayorías para la elección de sus poderes ejecutivos⁶⁰.

Por otra parte, la base del cómputo que hace a la fórmula en cuestión se conforma a partir de los votos afirmativos válidamente emitidos (C.N. arts. 97 y 98). Radica aquí otra particularidad del régimen argentino, por cuanto sólo habrán de tenerse en cuenta a los fines del cómputo los votos positivos y válidos emitidos a favor de cada fórmula política, dejando de lado los emitidos en blanco y los nulos⁶¹.

Finalmente, también se contempla la doble vuelta o ballottage. Es ésta una técnica utilizada en materia electoral que consiste en la necesidad impuesta legalmente a todo candidato a un cargo electivo de obtener en el escrutinio una determinada mayoría⁶² de los sufragios para hacerse acreedor al cargo en disputa. Para el caso que ninguno de los dos contendientes hubiese alcanzado dicho porcentaje en la primera 'vuelta' electoral, debe celebrarse una segunda votación limitada a sólo a los dos candidatos⁶³ que han obtenido la mayor cantidad de sufragio en la primera⁶⁴.

⁵⁸ Es por ello que en este caso no es necesario preocuparse por hipotéticas manipulaciones en el diseño y distribución de circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político-partidarias, generalmente conocidas como *gerrymandering*. Sin embargo, y si bien no es una división a tener en cuenta a la hora del cómputo de los votos en la elección presidencial, cabe destacar que el mapa jurídico-político de Argentina repercute directamente en el aumento o en la disminución de un auténtico federalismo electoral, debido a que el mismo le otorga mayor o menor peso específico a uno de los sujetos de la relación federal con respecto a los demás, conforme sea la cantidad de electores que registre para cada proceso electoral. En este orden de ideas y para profundizar al respecto, se puede consultar Ernesto CALVO y Juan Manuel ABAL MEDINA (h) *El federalismo electoral argentino*, Eudeba, Buenos Aires, 2001.

⁵⁹ Sostiene Negretto que "La mayoría relativa para elegir presidente, donde obtiene la presidencia el candidato que más votos obtenga, es la fórmula más restrictiva sobre la competencia electoral pues concentra el voto popular en uno o dos candidatos principales. La mayoría absoluta, al requerir que un candidato obtenga más del 50 por ciento de los votos para ganar la elección, establece un umbral difícil de alcanzar y por tanto favorece la aparición de candidatos de pequeños partidos que pugnan por pasar a la segunda vuelta, o bien negociar sus votos a favor de uno de los dos contendientes principales. La mayoría relativa calificada exige umbrales menores al 50 por ciento de los votos para ganar, usualmente entre el 30 y el 45 por ciento. Si bien es una regla más restrictiva que la mayoría absoluta, provee más incentivos que la mayoría relativa para la competencia entre múltiples candidatos." (Vid Gabriel L. NEGRETTO "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina", en *Journal of Democracy en español*, Vol. I, Julio 2009, p. 43, disponible para su consulta en formato digital en <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/html/articulos1.html>). Para profundizar al respecto, ver del mismo autor "Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America" en *The Journal of Politics*, Vol. 68, N° 2, May 2006, p. 441/443; y "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America", B.J.Pol.S. 39, 117-139, Cambridge University Press, U.K., 10.11.2008.

⁶⁰ "La fórmula de mayoría relativa fue predominante en América Latina antes de 1978. Desde entonces, sin embargo, sólo 5 países en la región eligen al presidente por esa fórmula (Honduras, México, Panamá, Panamá, Paraguay, y Venezuela). De los 13 países restantes, 9 utilizan la fórmula de la mayoría absoluta, y 4 la de la mayoría relativa calificada (es decir, mayoría relativa con umbral mínimo de votos)." (Vid Gabriel L. NEGRETTO "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina", op. cit., p. 43).

⁶¹ Ello porque –tal como lo observó Marcelo ESCOLAR– la distribución según una fórmula del divisor sólo podrá efectuarse sobre los votos distributivos positivos.

⁶² Generalmente se exige una mayoría absoluta, aunque aquí ya hemos hecho la salvedad del caso en relación al tipo de mayoría requerida en Argentina.

⁶³ Es interesante la reflexión que formula MARTINO cuando afirma que "Si el turno es único o hay doble vuelta importa una gran diferencia. En el turno único existe una sola elección; en la doble vuelta se pueden hacer dos elecciones: la primera «por un candidato» la segunda «contra un candidato». Hace también a la diferencia si en la segunda vuelta entran sólo dos candidatos (los más votados en la primera vuelta) o tres o un número indeterminado que ha superado cierto umbral" (Vid Antonio A. MARTINO *Sistemas Electorales*, Advocatus, Córdoba, Argentina, 1999, p. 99).

⁶⁴ Vid Daniel SABSAY en *Diccionario Electoral*, CAPEL-IIDH, 2000, San José, Costa Rica, t. 1, p. 87.

Como consecuencia del sistema descripto, una elección presidencial en Argentina puede seguir tres hipótesis o alternativas a los fines de la determinación de quienes han resultado electos.

- a. La primera corresponde a la elección por una mayoría relativa calificada, esto es cuando la lista triunfadora ha superado el 45% de los votos positivos válidamente emitidos. Es la contemplada en el art. 97 de la Constitución, y necesariamente hemos de concluir que más allá del porcentaje requerido, la definición a los fines de la asignación de los cargos a la lista triunfadora, se lleva a cabo mediante un sistema mayoritario puro o de simple mayoría, puesto que la fórmula ganadora lo será por el simple hecho de haber logrado superar el porcentaje estipulado, sin importar cual es la diferencia de sufragios con respecto a la que le sigue en cantidad de votos, pudiendo llegar a ser de un solo voto.
- b. La segunda, si bien corresponde también a una mayoría relativa calificada con diferencia de potencial electoral o tensión electoral⁶⁵ entre las dos primeras fórmulas. Esta es la técnica que prescribe el art. 98, cuando fija que también podrá considerarse ganadora aquella lista que habiendo obtenido el 40% de los votos positivos válidamente emitidos, mantenga una diferencia de 10 puntos porcentuales con respecto a la fórmula que haya obtenido el segundo lugar. La diferencia de potencial electoral o la tensión electoral exigida como método dirimente entre las dos primeras fuerzas políticas y como factor legitimante de la que resultará ganadora, ha quedado determinada en esos 10 puntos porcentuales. Aquí la fórmula utilizada ya se ha corrido de su original mayoritario puro o relativo, para ubicarse en uno impuro diferenciado, cuyo principal efecto es que no sólo deberá alcanzarse el porcentaje indicado (40%), sino además preservar siempre una diferencia específica entre la primera y la segunda lista ganadora.
- c. La última hipótesis o alternativa constitucionalmente prevista en el art. 96, es la que corresponde a la segunda vuelta o ballottage entre las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta, resultando electa la que obtenga mayor número de votos afirmativos válidamente emitidos (L. 19.945 y modif. art. 151). En consecuencia, estamos aquí ante una fórmula mayoritaria pura, simple o relativa, en la que las diferencias entre las cantidades de sufragios obtenidos por cada una de ellas no revisten importancia a efectos de la asignación de los cargos de presidente y vicepresidente de la Nación.

⁶⁵ Entendemos por tensión electoral o diferencia de potencial electoral –también denominado margen de victoria- la magnitud de votos que cuantifica la diferencia de apoyo electoral obtenido por dos o más fuerzas políticas u ofertas electorales. Es lo que con claridad define Marcelo ESCOLAR afirmando que “Se denomina margen de victoria o “swing” electoral a la mitad de la diferencia (en valor absoluto o porcentaje) entre dos contendientes electorales de una elección uninominal totalmente polarizada. Es decir, la cantidad de votos que debería obtener el segundo para alcanzar al primero considerando que éste perdería una cantidad equivalente de votos y la participación electoral (turnout) y el voto negativo se mantuviesen constantes. La otra medida es la diferencia directa entre dos contendientes electorales (win), que hace referencia al porcentaje de votos que separa a ambos. En general, cuando las elecciones son presidenciales se utiliza el “margen de victoria” aún cuando haya más de un contendiente, sobre todo cuando se encuentran polarizadas.” (Vid “La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernaza electoral” en Juan M. ABAL MEDINA, Alejandro TULLIO y Marcelo ESCOLAR, *Reforma política en la Argentina*, Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2010, p. 64.

Como es posible apreciar, la reforma constitucional de 1994 ha popularizado la elección presidencial, incorporando algunas variables de legitimación electoral de los resultados, sin por ello escapar a la naturaleza intrínseca de una fórmula decisoria⁶⁶.

b. Elección de Congresales

El diseño institucional del Congreso argentino responde a un sistema bicameral conformado por una Cámara de Senadores y otra de Diputados. En palabras de Sagüés, la Constitución adopta una fórmula colegiada y compleja, en donde por un lado existe una representación popular asignada a la Cámara de Diputados (llamada cámara joven o baja), y por otro una territorial (en nombre de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁶⁷) en cabeza del Senado de la Nación (denominado cámara alta).

El mismo autor afirma que *“Como resultado de esas pautas de diferenciación, la Cámara de Diputados tiende a perfilarse como la más numerosa, combativa, informal, impetuosa y juvenil. El Senado con escasos miembros se inclina, en cambio, a operar con mayor reflexividad, discreción y madurez, con un estilo habitualmente solemne y menos conflictivo. Cabe observar que la Constitución y el derecho constitucional consuetudinario elaboran un tercer cuerpo: la Asamblea Legislativa, con fisonomía propia y funciones específicas”*.⁶⁸

Explicitadas las principales particularidades relativas al diseño institucional del Congreso Nacional, corresponde adentrarnos en lo atinente a los sistemas electorales aplicables para la conformación e integración de las respectivas cámaras.

*b.1. Cámara de Senadores*⁶⁹

Esta cámara se encuentra compuesta por un total de 72 miembros, a razón de tres por cada provincia y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tomadas cada una de ellas como distritos electorales por los que corresponde designar a dos representantes por la mayoría y uno por la primera minoría; con un mandato de seis años cada uno de ellos, el que se renueva por tercio de la Cámara cada trienio mediante la elección alternada de representantes de cada distrito (C.N. arts. 54 y 56).

Los senadores son elegidos por el voto directo del pueblo, en base a una lista electoral incompleta, tomando a cada uno de los distritos electorales como un distrito único y aplicando un sistema electoral de fórmula mayoritaria impura –de simple mayoría- con representación de la primera minoría.

La reforma constitucional de 1994 reemplaza la designación de los senadores por las legislaturas provinciales que originariamente contemplaba el texto de 1853/60, introduciendo a tal efecto el voto popular sin intermediación alguna, salvo la postulación partidaria que contempla el texto constitucional.

Decimos que es una lista incompleta porque en base a lo dispuesto por los artículos 54 de la Constitución Nacional y 156 del Código Electoral Nacional (L. 19.945 y modif.), en cuanto a que cada

⁶⁶ Dieter NOHLEN sostiene que *“Las leyes electorales dicen lo siguiente: será elegido el candidato o partido que obtenga la mayoría absoluta o relativa de los votos emitidos en una circunscripción electoral. (...) la fórmula de decisión determina el ganador y el perdedor de una elección”* (Vid *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3º ed., FCE, México, 2004, p. 98/99).

⁶⁷ Constitución Nacional, art. 44.

⁶⁸ Néstor P. SAGÜÉS *Elementos de Derecho Constitucional*, op. cit., t. 1, p. 431.

⁶⁹ Agradecemos los comentarios que sobre el sistema electoral alemán aportara Manfredo KOESSL.

elector votará por una lista oficializada con dos candidatos titulares y dos suplentes, cuando el total de representantes con los que contará cada distrito es de tres senadores.

Por otra parte, entendemos que es un sistema electoral de método mayoritario impuro, puesto que la asignación de bancas cuenta con un correctivo minoritario que impone la reserva de una banca para concedérsela a la primera minoría que resulte electa en cada distrito electoral. No obstante, continúa siendo una fórmula de simple mayoría, puesto que ni el texto constitucional ni la normativa reglamentaria estipulan porcentajes o umbrales específicos ni de participación ni de asignación de bancas⁷⁰.

La reforma de 1994 sustenta argumentalmente el incremento de la cantidad de senadores de dos a tres por cada distrito en el hecho de que así se acentúa el pluralismo político de la cámara a través de la participación de las minorías locales en el Senado. Además, el constituyente ha previsto que cada senador tenga un voto y que su base de representación sea partidaria y no sólo territorial (C.N. art. 54).

Aquí radica una de las principales observaciones al rediseño formulado en 1994 al sistema electoral correspondiente a la Cámara de Senadores. En efecto, al carecer Argentina de un sistema similar al alemán⁷¹ en cuanto a la metodología de votación de los senadores en el recinto o cámara, la representación territorial que procura consolidar el principio de participación igualitaria entre los diferentes sujetos de la relación federal, queda desdibujado a partir de los reagrupamientos político-partidarios que se van registrando por medio de los bloques conformados en la Cámara, primando siempre la representación de los intereses y decisiones partidarias por sobre los de los estados miembros (i.e. provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Sagüés⁷² afirma que no resulta "*(...) muy coherente que una misma persona jurídica -la provincia- pueda ser representada por tres sujetos que pueden contradecirse*", aunque reconoce que el problema es preexistente a la reforma de 1994. Por ello rescata que para "*(...) evitar la situación de una provincia que tenga representantes con votos dispares en el Senado, la Constitución de Alemania dispone que 'los votos de un Estado [en el Senado] sólo se podrán emitir en bloque' (art. 51)"*⁷³.

Más allá del debate generado en torno a los votos con los que cuenta cada senador y a la forma de ejercerlos en el recinto, cabe destacar que -al igual que en el caso de la elección presidencial- la última reforma constitucional ha popularizado el proceso de designación de los senadores, pero no ha avanzado

⁷⁰ Argentina, Código Electoral Nacional (L. 19.945 y modif.), art. 157 "*(...) Resultarán electos los dos titulares correspondientes a la lista del partido o alianza electoral que obtuviere la mayoría de los votos emitidos y el primero de la lista siguiente en cantidad de votos (...)*".

⁷¹ BARRERA BUTELER describe con claridad el sistema germano "*(...) donde los miembros del Bundesrat son verdaderos delegados de los Lander, sin duración fija en los cargos, designados y retirados por sus respectivos gobiernos sujetos a las instrucciones de éstos. En este cuerpo, las bancas y los votos no pertenecen al representante sino a cada Land, por lo que en cada votación los tres, cuatro o cinco votos que corresponden a un mismo Land deben expresarse unánimemente en un solo sentido. Las señaladas particularidades del sistema alemán hacen que las resoluciones del Bundesrat se discutan y decidan previamente en el seno de los gobiernos locales, a la vez que éstos intervienen directamente en las comisiones parlamentarias por intermedio de sus funcionarios especializados locales (...)*" (Vid *Provincias y Nación*, op. cit., p. 59, con cita de Jorge E. DOUGLAS PRICE y Carlos ROZENKRANTZ *Las cuestiones del federalismo. Análisis de la reforma constitucional desde la perspectiva del federalismo comparado*, C.F.I., t. 1, p. 183).

⁷² Néstor P. SAGÜÉS *Elementos de Derecho Constitucional*, op. cit., t. 1, p. 440.

⁷³ En la práctica, cuando los partidos coaligantes no están de acuerdo con respecto a la definición de una posición uniforme para asumirla unánimemente, el bloque se abstiene. Bueno es recordar que salvo en Hamburgo y Sajonia, en todos los länder gobiernan coaliciones de dos o incluso tres partidos -este último es el caso de Sarré-, cuyas combinaciones van mas allá de las clásicas rojo/verde y negro/amarillo; ya que también gobiernan rojo/rojo (PC), rojo/negro y negro/verde/amarillo. En este sentido, los acuerdos de coalición son toda una materia en si misma, duran meses y son formalizados por escrito.

en la consolidación de una verdadera configuración federal de la institución, lo cual queda pendiente en la agenda institucional a futuro.

b.2. Cámara de Diputados

La composición de esta cámara es variable y se encuentra en relación directa a la cantidad de habitantes de cada uno de los distritos electorales en los que se haya dividida la República Argentina⁷⁴. A dicha representación se agregará, por cada distrito, la cantidad de tres (3) diputados, no pudiendo en ningún caso ser menor de cinco (5) diputados ni inferior a la que cada distrito tenía al 23 de marzo de 1976⁷⁵. De esta manera, en la actualidad, los diputados nacionales suman un total de 257 legisladores con un mandato de 4 años cada uno de ellos y sujetos a renovación por mitades cada bienios, para lo cual cada distrito elige la mitad de sus representantes cada dos años (C.N. arts. 45⁷⁶ y 50).

El sistema aplicable es de lista completa⁷⁷, resultando electos a partir de una misma lista de candidatos, a través del voto directo del pueblo y tomando a cada una de las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como un distrito único al que corresponderá la renovación de la mitad de las bancas que conforme la cantidad de habitantes le pertenecen. La Constitución Nacional dispone que sean electos a simple pluralidad de sufragios (art. 45), y el Código Electoral Nacional (L. 19.945 y modif.) reglamenta dicha manda constitucional mediante la incorporación de un sistema proporcional con piso o umbral electoral (arts. 160 al 162)⁷⁸.

Si bien el texto constitucional le asigna a esta cámara la representación formal de toda la Nación (art. 44), al establecer un sistema electoral cuya base territorial se asienta en cada uno de los distritos en los que se haya dividido el país, indefectiblemente la representación de cada uno de sus integrantes va mutando desde el pueblo de la Nación hacia el del distrito que lo votó, y dentro de él habrán de pesar más siempre los vínculos representativos con el partido o bloque al que pertenece que con el electorado nacional en general⁷⁹.

⁷⁴ Código Electoral Nacional (L. 19.945 y modif.), art. 39, esto es a razón de un distrito por cada provincia y uno por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁷⁵ Ley n° 22.847, art. 3 (Sanción: 12/07/1983; Promulgación: 12/07/1983; B.O.N.: 14/07/1983).

⁷⁶ Es evidente que el mecanismo electoral previsto por el constituyente en este artículo corresponde a los denominados mayoritarios, y sin embargo el Código Electoral Nacional (L. 19.945 y modif.) a través de su articulado implementa una fórmula electoral proporcional (arts. 158 a 162). Y es justo señalar que no sólo es una opinión nuestra, sino que destacada doctrina ya lo ha señalado con absoluta firmeza al hablar de los consensos paraconstitucionales que en algunos casos permiten introducir modificaciones que terminan siendo verdaderas mutaciones constitucionales sin siquiera tocar una letra de la Carta Magna. Así ESCOLAR nos señala como ejemplo que "(...) en el caso argentino nunca se reformó el mecanismo mayoritario para la elección de los diputados nacionales previsto en la Constitución Nacional de 1853-1860 (simple pluralidad de sufragios). Sin embargo, el sistema legal vigente prevé una fórmula electoral proporcional (D'Hont) que difícilmente sea compatible (más allá de artilugios pasados como al 'lista incompleta') con el texto constitucional" (Vid en Juan M. ABAL MEDINA (h) [et al.] *Conferencia sobre reforma política: en el marco del tratamiento del proyecto de ley y de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral*, op. cit., p. 32).

⁷⁷ Código Electoral Nacional (L. 19.945 y modif.), art. 158.

⁷⁸ Como bien nos recuerda SAGÜÉS, en Argentina se han aplicado distintos métodos para conformar la Cámara de Diputados, a saber: a) Sistema de lista completa (1857/1902; 1905/1911); b) Sistema de "lista incompleta" o "voto restringido" (1912/1951; 1958/1962); c) Sistema de "circunscripciones uninominales" (1957 y a partir de 1963). Para profundizar, es recomendable ver la impecable reseña que desarrolla este autor en su obra *Elementos de Derecho Constitucional* (Op. cit., t. 1, p. 445/449).

⁷⁹ En similar sentido *vid* Néstor P. SAGÜÉS *Elementos de Derecho Constitucional*, op. cit., t. 1, p. 443/444.

Por otra parte, también merece especial consideración lo relativo a la cantidad de diputados que fija la Constitución originariamente en su art. 45, en el cual faculta al Congreso a aumentar dicha base, pero no a disminuirla; lo que se complementa con el criterio de actualización dispuesto en el art. 47.

En ese orden de cosas, en el año 1983 se lleva a cabo la convocatoria a elecciones mediante el dictado la ley 22.847, estableciendo como base de representación la proporción de un diputado por cada 161.000 habitantes o fracción no menor a 80.500; con la previsión de que a dicha representación habrá de agregarse la cantidad de tres diputados por cada distrito, no pudiendo en ningún caso ser menor cinco diputados ni inferior a la cantidad que cada uno de ellos tenía al 23 de marzo de 1976, cualquiera fuere la cantidad de habitantes con la que contara (art. 3). Esta es el marco jurídico-electoral con el que se viene renovando mandatos de diputados desde 1983 y hasta la fecha, sin registrar modificación de bancas por provincias ni adecuación a los criterios demográficos constitucionales.

Consecuencia directa de lo descripto es que actualmente la distribución de bancas parlamentarias correspondientes a la Cámara de Diputados de la Nación no respeta el principio constitucional de proporcionalidad, lo que se debe esencialmente a dos cuestiones. La primera de ellas, directamente relacionada con la forzada asignación de bancas de diputados que por ley fue elevada de dos a cinco en el año 1983, lo cual dispara una injustificada y cuestionable sobrerrepresentación de algunos distritos electorales⁸⁰. La segunda, debido a la falta de adecuación de las bancas correspondientes a cada distrito en base a datos censales y demográficos más actualizados.

Ambas cuestiones repercuten de manera negativa en cuanto a lograr una uniforme o equilibrada ponderación de los votos correspondientes a cada distrito electoral, con el consecuente efecto negativo que esto proyecta sobre la representación política que pretende efectivizar la Constitución a través de dicho cuerpo parlamentario. Es lo que se define como un sistema electoral territorialmente desproporcionado⁸¹, puesto que los votos de algunos ciudadanos valen más que los de otros sin justificación electoral, política o institucional alguna.

Tal situación violenta el principio constitucional “un hombre-un voto” a partir de la marcada desigualdad demográfica de asignación de escaños de diputados nacionales a cada uno de los distritos electorales, siendo los más pequeños los que se encuentran más beneficiados por el actual patrón electoral de distribución de diputados que magnifica su peso electoral relativo.

⁸⁰ No somos para nada originales al señalar esta desproporcionalidad en Argentina. Ya en el año 1992 se afirmaba que este régimen legal, al transformar las magnitudes de los distritos había perjudicado a los más grandes y otorgado un abultado premio de representación a las circunscripciones más pequeñas (*Vid* Ernesto CABRERA “La cuestión de la desproporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina” en Ernesto CALVO y Juan Manuel ABAL MEDINA (h) *El federalismo electoral argentino*, op. cit., p. 113/139)

⁸¹ David SAMUELS y Richard SNYDER grafican esta noción afirmando que “*En el caso extremo, un sistema territorialmente desproporcionado le otorgaría a un único individuo un distrito electoral (por ejemplo, su hogar), un voto, y todos los asientos legislativos. El resto de la población tendría todos los votos salvo uno, pero ningún asiento legislativo. Aun cuando ningún sistema electoral en el mundo real se aproxime a este extremo, todos exhiben cierta desproporcionalidad territorial. Por tanto, la desproporcionalidad territorial parece ser una característica común de la mayoría de los sistemas electorales. (...) Los estudios comparados sobre los regímenes democráticos han ignorado en su mayoría un aspecto crucial de los sistemas electorales: la desproporcionalidad territorial*” (*Vid* “El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial” en Ernesto CALVO y Juan Manuel ABAL MEDINA (h) *El federalismo electoral argentino*, op. cit., p. 25/52).

Por otra parte, esta desproporcionalidad normativa y distrital podría inducir -directa o indirectamente- a un esquema de alianzas y acuerdos político-electorales destinados a conformar coaliciones territoriales que favorezcan la composición legislativa de la Cámara de Diputados en atención a las mayorías que requiera el Poder Ejecutivo de turno. A consecuencia de ello pueden verse influenciados por tales intereses los criterios destinados a definir estratégicamente las inversiones relativas a obras públicas o asistencia crediticia a provincias o municipios, con costos relativamente menores en lo económico y un rendimiento electoral superior si se tiene en cuenta la ponderación diferenciada de votos por distritos. Tal situación puede llegar a proyectar sus efectos sobre posibles configuraciones regionales, económicas y sociales.

Todo lo expresado nos permite firmar que es necesario evaluar alternativas posibles de corrección de las situaciones descriptas, en procura de definir un criterio mínimo de monotonicidad⁸², resguardando el principio constitucional de proporcionalidad entre población y bancas que la Constitución prescribe en su artículo 45.

III. DERECHOS POLÍTICOS

1. Introducción

La noción de derechos políticos se encuentra íntimamente ligada a la de Estado, puesto que sin la existencia de éste es imposible concebir la de aquellos. En palabras de Ramella⁸³, “...la nota distintiva de los derechos políticos es constituir una relación entre el ciudadano y el Estado (...) son los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública...” y política de la república, agregamos nosotros.

Las definiciones que la doctrina formula de ellos, son múltiples y variadas. Unos afirman que son un conjunto de condiciones que permiten al ciudadano intervenir en la vida política (Calmon); otros, los definen como aquellas relaciones características de la participación de los ciudadanos en la vida del Estado, asumiendo la denominación de relaciones políticas (Carbonaro); también hay quien los caracteriza como un diálogo entre gobernantes y gobernados (Vedel), aunque cabría aquí aclarar que dicho diálogo es con un número limitado de gobernados (Ramella)⁸⁴.

Consecuentemente, el enfoque o la perspectiva a través de los cuales nos introducimos en el tratamiento de los derechos políticos corresponden a una visión subjetiva de la construcción jurídica, es decir es centrando nuestra mirada en el titular de los derechos que el régimen electoral le reconoce, asigna y reglamenta. Esto nos impone la necesidad de distinguir con claridad entre aquellos y los derechos civiles,

⁸² La monotonicidad es una regla de votación consistente en no colocar en desventaja a una alternativa que va en aumento, lo que en el caso *sub examine* se traduciría en que a mayor población por distrito electoral correspondería un aumento de la cantidad de escaños en la Cámara de Diputados de la Nación.

⁸³ Pablo A. RAMELLA, *Derecho Constitucional*, Op. Cit., p. 436.

⁸⁴ Alfredo E. MOONEY, *Derecho Público Provincial*, Advocatus, Córdoba, 1992, p. 301; Pablo A. RAMELLA, *Derecho Constitucional*, Op. Cit., p. 436.

para evitar confusiones que conducen a interpretaciones erróneas que terminan desvirtuando nuestro régimen federal.

2. Antecedentes del Derecho Constitucional y Público Provincial

Un breve recorrido por los antecedentes que reconoce la materia en el Derecho Público Provincial argentino nos permitirá comprender adecuadamente la cuestión.

Ya en los primeros ensayos constitucionales que registra nuestra historia nacional existía la confusión entre derechos civiles y derechos políticos. Así es posible advertirlo al menos en los proyectos constitucionales de 1812, 1815, 1817, 1819 y 1826; en los que en más o en menos la inscripción en el Registro Cívico se traduce en la adquisición de la ciudadanía (i.e. 1812), o directamente ese confunde la condición de ciudadano con la de elector asimilándolas (i.e. 1815, 1817 y 1826), y en otros casos ni se hace alusión al tema (i.e. 1819).

Sin embargo, en el Pacto Federal de 1831 ya es posible advertir el simiente de tan importante digresión entre una y otra clase de derechos. Ello surge con claridad cuando dispone con respecto a la condición de los ciudadanos de una de esas provincias en las demás que gozarán de los mismos derechos, privilegios e inmunidades; asimilándolos sólo a los derechos civiles⁸⁵. No eran, pues, –nos dice González Calderón– los derechos políticos de los ciudadanos de una provincia cuyo goce se les aseguraba por el Pacto en las demás provincias; eran los derechos civiles inherentes a la ciudadanía, vale decir, a las personas que el Pacto mismo denomina como naturales de una provincia⁸⁶.

Adentrándonos en el Derecho Público Provincial, es posible dar con numerosos antecedentes en los que la confusión y la indefinición mantienen toda su vigencia con respecto a estos derechos. Así podemos citar –entre reglamentos y textos constitucionales– los de Buenos Aires (1833), Córdoba (1821 y 1847), Corrientes (1821, 1824 y 1838), Catamarca (1823), Jujuy (1839), San Juan (1825), San Luis (1832) y Santa Fe (1841).

Hemos dejado para realizar un comentario aparte a las constituciones de las provincias de Entre Ríos (1822) y de Buenos Aires (1854). La primera de ellas, por ser uno de los pocos antecedentes que se pueden encontrar en el Derecho Público –sino el único de la época–, que registra en su articulado una clara diferenciación entre derechos civiles y derechos políticos⁸⁷. La segunda, en atención al importante e interesantísimo debate registrado durante la Constituyente de 1854 en oportunidad de tratar esta cuestión, cuya lectura resultara sumamente provechosa⁸⁸.

⁸⁵ Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho Constitucional Argentino*, Op. Cit., t. II, p. 204.

⁸⁶ Y en refuerzo de dicha afirmación, cita el art. 11 del Pacto que dice: “Teniendo presente que algunas de las provincias contratantes han determinado por ley, que nadie pueda ejercer en ella la primera magistratura, sino sus hijos respectivamente, se exceptúa dicho caso y otros de igual naturaleza que fuesen establecidos por leyes especiales...”. Cf. Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho Constitucional Argentino*, Op. Cit., t. II, p. 205.

⁸⁷ Vid Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN, “*Derecho Constitucional Argentino*”, Op. Cit., t. II, p. 201/203.

⁸⁸ Vid Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN, “*Derecho Constitucional Argentino*”, Op. Cit., t. II, p. 208/220.

Finalmente arribamos al texto constitucional de 1853, el que sólo se limitó a fijar las condiciones y derechos de los que gozarían los extranjeros en nuestro país; sin efectuar mayores disquisiciones al respecto; aunque facultaba al Congreso de la Nación para el dictado de “*leyes generales para toda la Confederación sobre ciudadanía y naturalización*”, dejándole así –en palabras de González Calderón– una amplitud ilimitada en ese respecto.

3. Recepción Constitucional

Hemos de recordar que hasta la reforma de la Constitución Nacional operada en 1994, su texto no contenía siquiera la expresión derechos políticos, sin que por ello fuera desconocida en su existencia y en su especial importancia. Así la doctrina ha argumentado en reiteradas oportunidades su necesaria derivación de las disposiciones contenidas en los Arts. 1, 22, 33 y de otros tantos del texto constitucional. Recién a partir de esta reforma, dicha clase de derechos fue receptada específicamente en los Arts. 36 a 40 de nuestra Carta Magna nacional; reforzando esta inclusión con la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos⁸⁹, aunque en el caso de estos últimos, la problemática que nos depara su articulación constitucional en el concierto federal, merece tratamiento aparte.

4. Ciudadanía y Derechos Políticos

Mas antes de ingresar definitivamente a la cuestión central, hemos de rescatar las sabias palabras de preclaros juristas, tanto del Derecho Constitucional como del Derecho Público Provincial; poniendo especial énfasis en remarcar que la ciudadanía no necesariamente trae aparejados consigo los derechos políticos.

Tal el caso de González Calderón⁹⁰, cuando daba por plenamente demostrado, a la luz de las jurisprudencias argentina y norteamericana, que los derechos políticos, y de entre ellos el sufragio en primer término, “*...no son los derechos inherentes a la calidad de ciudadano argentino a que alude el artículo 8° de la Constitución federal...*”.

De igual modo se pronunciaba Arturo M. Bas⁹¹ afirmando “*...que las provincias están facultadas a legislar ampliamente en materia electoral, para la organización de sus poderes locales, **sin considerar al voto**, como un derecho del ciudadano, según erróneamente lo consignan muchas de sus actuales constituciones; y que en consecuencia **pueden y deben distribuir la función electoral entre las personas que juzguen más aptas para desempeñarla...***”.

⁸⁹ Entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos; Declaración Americana de los derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica); y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

⁹⁰ Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho Constitucional Argentino*, Op. Cit., T. II, p. 234.

⁹¹ Arturo M. BAS, *El Derecho Federal Argentino*, Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1927, p. 192; con cita y análisis de las fuentes de la Constitución Nacional y de los fallos de diversas Cortes Supremas (Cf.: p. 195/200).

5. Enunciación Genérica

En el marco los derechos políticos que han sido receptados en el Derecho Público Provincial Argentino, es posible encontrar –entre otros– al derecho de sufragio, en sus dos variantes, activo y pasivo; el derecho a asociarse con fines políticos; los institutos de democracia directa y semidirecta; y un caso muy particular como el de las asambleas públicas.

Cada uno de ellos ha recibido en la legislación provincial y local, un trato particular que las más de las veces se funda formalmente en la autonomía provincial sustentada por los Arts. 5 y 122 de la Constitución Nacional; aunque en los hechos, en su gran mayoría terminan siendo una pésima copia de los existentes en el orden nacional. Y esto con un agravante muy serio: al perder de vista el objetivo que debieran perseguir y allanarse a las fórmulas nacionales, las más de las veces dejan de cumplir con el fin que es la razón de su existencia, esto es garantizar la materialización plena de la autonomía provincial.

Para permitirle al lector que capte en toda su dimensión y gravedad las serias repercusiones que trae aparejada esta incompreensión de la regla federal electoral en lo atinente a la conformación de los regímenes electorales locales; analizaremos a continuación las problemáticas que nos deparan el derecho de sufragio y los delitos electorales.

6. Derecho de Sufragio

En un sentido amplio, el derecho a participar en elecciones comprende tanto al sufragio activo como al sufragio pasivo. El primero de ellos entendido como la capacidad que tiene una persona determinada para manifestar formalmente su voluntad política en el marco de un proceso electoral ordinario o extraordinario destinado a la renovación de las autoridades estatales o a participar en la toma de decisiones de ciertos órganos de gobierno.

Por su parte, el sufragio pasivo consiste en el derecho individual que tiene toda persona a postularse –a través de los mecanismos legales vigentes– como posible candidato para ocupar un cargo determinado mediante el mandato otorgado por el pueblo a través del sufragio.

Tanto en uno como en otro, el ordenamiento legal contempla una serie de derechos acompañados por sus correspondientes garantías; pero también un cúmulo de obligaciones cuyo incumplimiento queda comprendido por lo que la norma contempla como faltas o como delitos electorales, según el tratamiento legal que reciba en cada caso concreto. Nos adentraremos en algunas de estas cuestiones, para intentar advertir las particularidades de las que se nutren en virtud del régimen constitucional imperante en nuestro país.

a. Derecho de Sufragio Activo

Y comenzaremos por el derecho de sufragio activo, interrogándonos -en primer término- si el conjunto de previsiones que encontramos en la Constitución Nacional en torno a las características que reviste el sufragio extienden su validez normativa al ámbito de cada una de las provincias que integran la

relación federal. La respuesta negativa se desprende con naturalidad del mismo plexo constitucional, más precisamente de los Arts. 5 y 122.

En efecto, el requisito constitucional en el que se funda la autonomía de cada provincia, en el sentido de que deberá darse su constitución, crear sus instituciones y elegir sus autoridades sin intervención del Gobierno Nacional; no es otra cosa que el reconocimiento de la facultad de organizar y regular su propio régimen electoral. Ergo, la determinación de las características y condiciones de ejercicio del derecho de sufragio, se encuentran libradas a los criterios de cada provincia en atención a sus propios intereses políticos e institucionales.

Por supuesto que esa libertad encuentra un marco de contención que le impone un límite infranqueable, esto es el de los principios y garantías esenciales que encuentran amparo constitucional desde los orígenes mismos de nuestra nación. Así, algunos de los requisitos contemplados en el Art. 37 de la Constitución Nacional⁹² con respecto al sufragio, resultan de aplicación *erga omnes* por su carácter sustancial, como por el ejemplo la individualidad, la universalidad y el carácter secreto del mismo. Son esas nociones que hacen a la protección de principios constitucionales que proyectan sus premisas por sobre todo ordenamiento legal existente en el país, sin distinción de jurisdicciones o territorios, como por el ejemplo los de igualdad y libertad del hombre, y en este caso concreto, del ciudadano con derechos políticos.

Pero otras previsiones, por revestir carácter instrumental -tal el caso de su obligatoriedad-, sólo producen efecto *inter partes*, es decir entre aquel conjunto de ciudadano comprendidos por la jurisdicción nacional en lo atinente a la regulación y ejercicio de sus derechos políticos. Por lo tanto, no se configuran como requisito ineludible para la conformación de su propio régimen electoral por parte de cada provincia, las que en su momento y a su modo habrán de determinar si adoptan o no ese criterio en el marco regulatorio del derecho de sufragio a nivel provincial.

Algunos ejemplos arrojarán luz sobre lo expuesto. En primer lugar, haremos mención al requisito o exigencia de la edad para la emisión del sufragio; cuya determinación se encuentra librada a cada una de las normas electorales locales en atención a los propios intereses políticos, institucionales, jurídicos y sociales que se persigan en cada caso concreto. Tal es el caso de las previsiones incorporadas en algunos ordenamientos en cuanto facultan la incorporación voluntaria en padrones de los menores de 18 años y mayores de 16 para que concurran a sufragar.

Otro caso es el de los extranjeros, los que gozan de derechos políticos en diferentes ámbitos provinciales a pesar de que en el régimen electoral nacional dicha situación no se registra. En este sentido, Cenicacelaya⁹³ nos dice que “...la mayoría de las constituciones provinciales argentinas hay optado por tutelar

⁹² Constitución Nacional, Art. 37: “Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia, el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio...”.

⁹³ María de las Nieves CENICACELAYA, “Los derechos políticos de los extranjeros y el fomento de la inmigración”, ponencia presentada en el “IIIº Congreso internacional Derechos y Garantías en el Siglo XXI”, organizado por la Asociación de Abogados de Buenos Aires, los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2004 (<http://www.aaba.org.ar>).

expresamente el ejercicio del sufragio de los ciudadanos extranjeros residentes en su ámbito territorial. Sólo las normas supremas de Formosa, La Pampa, La Rioja y Santa Cruz guardan silencio al respecto...”.

Lo mismo es posible afirmar con respecto a los mecanismos de emisión del sufragio. En efecto, tanto el sistema de boleta de sufragio conteniendo los cargos y las listas de los candidatos, como así también el mecanismo del voto manual a través de su introducción en un sobre y posteriormente en una urna; conformaron hasta hace algún tiempo la metodología adoptada por la Nación y por las provincias de manera indiscutida.

En el caso del primero de ellos, la determinación del modo en el que se instrumentará la boleta de sufragio, es una facultad o atribución esencialmente provincial, razón por la cual no existiría inconveniente alguno para modificar su actual configuración adoptando alguno de los mecanismos existentes en otros países de la región⁹⁴.

En el caso de la mecánica misma de votación, cabe destacar que en la actualidad –y desde hace algún tiempo ya– es posible advertir a través de algunas experiencias llevadas a cabo a nivel provincial y municipal⁹⁵, que dichos procedimientos pueden ser reemplazados por otros, de naturaleza diversa, y que esa decisión se encuentra en manos de cada una de las provincias, por tratarse de cuestiones que hacen a la conformación de su régimen electoral y a la forma de elección de sus autoridades. Argentina registra interesantes y numerosas experiencias electorales en las que se han introducido diferentes variantes de lo que generalmente se identifica como voto electrónico, aunque no siempre sea ésta su denominación más apropiada.

b. Derecho de Sufragio Pasivo

En el caso del derecho de sufragio pasivo, no es objeto de cuestionamiento el contenido que habremos de asignarle a la expresión constitucional del Art. 122 según la cual las provincias eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal. Este mandato constitucional que conforma la esencia misma del diseño autonómico de las provincias, comienza a satisfacerse a través de la determinación de los requisitos y condiciones que habrán de cumplir aquellos que aspiren a ocupar cargos de base electiva en la órbita de los gobiernos provinciales. Por lo tanto, son las mismas provincias las titulares naturales de dicha facultad, pudiéndola ejercer sólo a través de sus órganos legislativos.

Nadie está en mejores condiciones de determinar la conveniencia o no de las exigencias que habrán de fijárseles a los interesados a portar la investidura pública a través de la voluntad popular local. Cuestiones atinentes a la nacionalidad, edad, antecedentes, formación, domicilio, residencia,

⁹⁴ Podría adoptarse mecanismos de boletas no fraccionables de origen partidario o estatal; o uno similar al que existe hoy (fraccionable por el elector) pero de origen estatal; o su variante complementaria, es decir fraccionables ya fraccionadas de origen partidario o estatal. Para profundizar al respecto, ver Ana Catarina CLEMENTE, “Las Boletas Electorales” en el *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, Op. Cit., p. 538/554.

⁹⁵ Así podemos citar a nivel municipal las experiencias de Cipolletti (Río Negro, 1997); Ushuaia (Tierra del Fuego, 2003); y en el ámbito provincial la prueba piloto llevada a cabo en la provincia de Buenos Aires (2003); por mencionar algunas.

inhabilitaciones, inhabilidades o prohibiciones para ejercer cargos públicos; resultan naturalmente de competencia exclusivamente provincial o local.

Y no debemos olvidar que el ejercicio del sufragio pasivo es una consecuencia directa de la titularidad de su antecesor activo; cuyo contenido, condiciones de ejercicio y restricciones que pesan sobre él, compete determinar exclusivamente a las provincias, tal como ya lo expresáramos. En consecuencia, aquí también es posible citar a guisa de ejemplo, el caso de los extranjeros. Aunque cabe remitirnos aquí a lo expresado por Cenicacelaya⁹⁶, quien nos señala que, en algunas ocasiones, las constituciones provinciales también conceden a los extranjeros la posibilidad de ocupar cargos públicos electivos, pudiendo ser concejales sin revestir la condición de electores.

7. Delitos Electorales

Con una particular situación nos encontramos al ingresar al terreno de los delitos electorales. Antes de avanzar, hemos de aclarar que nos limitaremos aquí sólo a tratar lo atinente a las particularidades que reviste el régimen electoral provincial en torno a estas cuestiones en el marco del régimen federal vigente y del principio de autonomía que de él se desprende; dejando para otra ocasión el tratamiento en profundidad de otras cuestiones que exceden el objetivo del presente curso.

La cuestión se nos presenta de la manera siguiente. Hasta aquí hemos arribado a la conclusión de que en virtud de la regla federal electoral, se encuentra reservada a las provincias la facultad de diseñar y poner en marcha su propio régimen electoral, como *conditio sine qua non* del ejercicio pleno de la autonomía provincial constitucionalmente reconocida y garantizada.

Dicha facultad comprende el dictado de la legislación electoral necesaria para la organización y puesta en marcha del proceso electoral. Como toda normativa jurídica, se caracteriza por el hecho de ser un conjunto de proposiciones que enuncian o determinan formas de organización o de conducta que deben acatarse de manera obligatoria⁹⁷. Por lo tanto, es dable afirmar que resulta lícito imponer una determinada conducta jurídica mediante el uso de la fuerza o coacción, que es la instancia final para el cumplimiento forzoso del derecho⁹⁸.

En consecuencia, si el dictado de la legislación electoral compete a cada una de las provincias en aras de concretar y dar vida a la autonomía reconocida constitucionalmente; no es factible pensar que dicha atribución legislativa no contemple la posibilidad de regular la utilización de la fuerza o coacción para exigir el cumplimiento forzoso de las normas electorales.

⁹⁶ María de las Nieves CENICACELAYA, “Los derechos políticos de los extranjeros y el fomento de la inmigración”, Op. Cit. En estos casos –nos indica la autora– en los que el órgano deliberativo local puede integrarse con extranjeros, la cantidad de bancas destinadas a ellos suele estar limitada a un número determinado o a un porcentaje específico; y cita como ejemplos los casos contemplados en los textos constitucionales de Mendoza (Art. 199 Inc. 3°), Buenos Aires (Art. 181), Chubut (Art. 229) y Corrientes (Art. 162).

⁹⁷ Fernando MARTÍNEZ PAZ, *Introducción al Derecho*, Abaco, Buenos Aires, 1994, p. 339.

⁹⁸ Fernando MARTÍNEZ PAZ, *Introducción al Derecho*, Op. Cit., p. 341.

Por lo tanto, estimamos *prima facie* que la regulación de los actualmente denominados delitos electorales es una facultad de ejercicio exclusivo por parte de los poderes legislativos de las respectivas provincias; en tanto conforma la herramienta jurídica por excelencia a través de la cual el ordenamiento electoral se impone de manera obligatoria por sobre la voluntad de los diferentes actores políticos que interactúan en la dinámica electoral.

Sin embargo, dejamos para otra oportunidad el debate sobre la conveniencia o no de asignarles la calificación de delitos –en tanto y en cuanto ello implica un serio desafío en lo atinente al deslinde de competencias científicas y jurídicas–; como así también la determinación de los límites constitucionales que dicha facultad legislativa deberá observar de manera estricta y severa, a efectos de no afectar otros derechos y garantías amparados por la Carta Magna nacional⁹⁹.

⁹⁹ Para profundizar al respecto, consultar José M. PÉREZ CORTI; “Régimen Electoral en lo Penal” en Silvia B. PALACIO DE CAEIRO (Dir.); *Tratado de Leyes y Normas Federales en lo Penal*, La Ley, Bs. As., 2012, p. 647/759.