

El federalismo electoral argentino como régimen de autonomía institucional

The Argentinian Electoral Federalism as a System of Institutional Autonomy

Alejandro Tullio*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Arquitectura constitucional argentina.
- III. La autonomía institucional en materia electoral.
- IV. Manifestaciones de la autonomía institucional electoral.
- V. Federalismo y elecciones.
- VI. Conclusiones.
- VII. Fuentes consultadas.

* Profesor titular de la Maestría en Análisis, Derecho y Gestión Electoral, y secretario en el Instituto de Estudios en Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional de San Martín; integrante del Consejo Consultivo de Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento en Buenos Aires; miembro del Observatorio Electoral de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, y del Observatorio de Derechos Políticos y Electorales de la Universidad Nacional de La Plata; consultor en temas electorales.

Recibido: 22 de marzo de 2016
Aceptado: 10 de septiembre de 2016

Resumen:

La Constitución Argentina consagra el régimen federal como forma de organización del Estado. En éste conviven armónicamente las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado nacional, con competencias y funciones atribuidas a cada unidad estatal. La cuestión institucional, caracterizada por la forma de sus instituciones, su integración y las cuestiones electorales vinculadas a ellas, es una de la materias que permite a las provincias conservar su propia capacidad de determinación, en el marco de la Constitución nacional. Ello provoca la coexistencia de diversos sistemas electorales, y de órganos electorales de variado formato, que prácticamente no tienen, salvo casos específicos, relación entre sí.

Abstract:

The argentinian constitution establishes the federal regime as a form of state organization in which the provinces, the Autonomous City of Buenos Aires and the National State coexist harmoniously, each one with its own functional competencies and attributes. The institutional matter, characterized by the shape and integration of provincial institutions and the electoral matters related to them, is one of the subjects where the provinces retain their own capacity determination, within the framework of the Constitution. This causes the coexistence of different electoral systems and electoral bodies with diverse format, that have practically no relation with each other, except specific cases.

Palabras clave: federalismo, elecciones, normativa electoral, partidos políticos, gobernanza electoral.

Keywords: federalism, elections, electoral law, political parties, electoral management.

I. Introducción

La cuestión del federalismo siempre da lugar a nuevas reflexiones, porque esta forma de organización estatal supone relaciones complejas al interior de cada Estado nacional, que mutan y se transforman en forma dinámica.

Si bien, sólo veintiséis de los ciento noventa y cinco Estados independientes reconocidos en el mundo son federaciones, y seis de treinta y cinco Estados lo son en América, el tema federal es caso de estudio en los más diversos cenáculos jurídicos y políticos por su impacto en la relación —siempre tensa e intensa— entre legitimidad y gobernabilidad. En el caso americano, los países geográfica y demográficamente más grandes son federaciones: Brasil, Canadá, Estados Unidos de América, México, Argentina.

En el presente ensayo describiremos las características de un modelo federal que, dada la multiplicidad y heterogeneidad de regímenes subnacionales coexistentes, pone en crisis la existencia de una noción uniforme de ciudadano —en su faceta de sujeto de derechos políticos— y la igualdad electoral, en tanto coexisten también diversos sistemas electorales en las instituciones de representación popular provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como en los sistemas de garantías electorales, ya que cada nivel de Estado tiene una normatividad diferenciada, procedimientos y órganos electorales diversos.

Cuando nos referimos a las manifestaciones más notorias de singularidades en el nivel subnacional, se evidenciarán los nudos problemáticos que pueden afectar la existencia de un estándar uniforme de reconocimiento y ejercicio de derechos políticos en la República argentina.

Para ello describiremos la arquitectura constitucional argentina, caracterizada por el reconocimiento constitucional de tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial (incluido el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y el municipal, donde cada estado subnacional, de acuerdo al artículo 122 de la Constitución nacional, adopta su propia institucionalidad mediante la sanción de Constituciones.

Haremos énfasis en la autonomía institucional en materia electoral y su alcance, que abarca no sólo el diseño de las instituciones, sino también los sistemas electorales, las formas de votación, la duración de los mandatos y su renovación, la existencia de formas de democracia semi-directa, las fechas de la elección y los órganos que las administran y las controlan, difiriendo entre sí y respecto del modelo electoral nacional.

Con la finalidad de visualizar aspectos concretos de las situaciones que generan desigualdades objetivas en la materia, en el apartado sobre las manifestaciones de la autonomía institucional electoral, hemos escogido como ejes la regulación sobre los partidos políticos, los derechos políticos de los ciudadanos y de los extranjeros residentes, los sistemas electorales, la forma y composición de las legislaturas y de los poderes ejecutivos, la forma de emisión del sufragio y el perfil de los organismos electorales.

Si bien no existe en el derecho constitucional vigente un mecanismo de resolución de consecuencias no necesariamente deseadas del federalismo electoral que deba integrar la agenda de una futura reforma constitucional, se afirma que la ley cimera no excluye la posibilidad de acordar un derecho electoral mínimo, mediante un pacto que reconozca el alcance y la extensión de los derechos políticos, los medios para su ejercicio y las garantías para asegurar una ciudadanía uniforme en esta materia.

II. Arquitectura constitucional argentina

Uno de los principales aspectos en los que el régimen federal impacta significativamente es el electoral, por lo que me referiré a éste en especial, en el caso de Argentina. Pero antes de adentrarme en lo que no pretende ser más que una descripción de las características del federalismo electoral argentino, partiremos de una base común para la definición de esta forma organizativa, y en ese sentido, Guillen López¹ ha señalado:

En primer término, el federalismo puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado [...] que [...] contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una independencia política recíproca [...] La forma común de este formato dual es la presencia de un gobierno general (denominado nacional o federal) y, por otro lado, determinado número de gobiernos de unidades subnacionales (usualmente Estados o repúblicas, además de los *Länders* en Alemania o los cantones suizos), cada uno con determinadas capacidades políticas que, en todo momento, evitan vínculos de subordinación o de dominación recíprocos.

¹ Guillén López, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, IFE, núm. 17, 2016.

Como podemos observar, esta descripción del federalismo denota una forma de relación más que un modelo cerrado, lo que llevó al constitucionalista argentino, Víctor Bazán,² a afirmar: “En primer lugar, es preciso evocar que el federalismo es un proceso dinámico y con numerosas fórmulas posibles de configuración. Tanto, que ha devenido clásica la puntualización de Friedrich³ en cuanto a que existen tantos federalismos como Estados federales con sus múltiples variantes”.

Ahora bien, es necesario sintetizar lo expuesto afirmando que el régimen federal es aquel mediante el cual un conjunto de unidades políticas territoriales definen su modo de relación entre sí (horizontales), y lo hacen mediante la creación de una entidad sin materialidad territorial a la que en determinados aspectos se subordinan (verticales).

Esa relación es política, jurídica, sociológica y económica, pero se sustenta en dos pilares: la legalidad, representada por la Constitución como expresión del acuerdo federativo, y la legitimidad, que se expresa mediante la convicción de que la autoridad es resultado de la representatividad.

En definitiva, se federan los estados subnacionales y crean el Estado nacional por un pacto, pero la unión fragua y desarrolla su propia personalidad por la presencia en los órganos de gobierno de representantes electos por el voto popular. La organización institucional argentina está caracterizada por el reconocimiento constitucional de tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial (incluyendo el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y el municipal.⁴

El texto constitucional enumera taxativamente las características y atribuciones del Gobierno federal, las pautas de organización de la insti-

² Bazán, Víctor, “El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas”, *Estudios Constitucionales*, año 11, núm. 1, 2013; disponible en <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002013000100003> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2016).

³ Friedrich, Carl, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946.

⁴ Una aclaración histórica que facilita la interpretación acerca de la naturaleza de las relaciones entre el Estado nacional y los estados provinciales es la preexistencia institucional de las provincias a la nación. La independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata fue declarada en 1816; sin embargo, la primera Constitución nacional que tuvo vigencia en todo el territorio data de 1853, siendo las provincias, hasta ese momento, entidades cuyas relaciones dependían de pactos parciales y equilibrios políticos, económicos y militares. Por otro lado, de acuerdo al texto del preámbulo de la Constitución nacional —que la integra—, los delegados constituyentes originarios se reunieron en representación del pueblo, pero por decisión de las provincias. “Nos, los representantes del pueblo de la nación argentina, reunidos en Congreso general constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen”.

tucionalidad provincial, y menciona, en general, a los municipios como forma primaria de organización política, al referirse al régimen municipal en general, sin describir los alcances de tal concepto, pero estableciendo su respeto como condición de reconocimiento de la autonomía institucional provincial.

Efectivamente, el Gobierno federal, según el contenido del artículo 122, garantiza a los gobiernos provinciales la adopción de su propia institucionalidad mediante la sanción de Constituciones provinciales, las que, si bien tienen amplias facultades para el diseño de su arquitectura institucional, deben respetar dos pautas de organización: el respeto por la distribución de competencias consagradas en el artículo 121 y todos los que concuerdan con él, y el respeto por las condiciones sustantivas establecidas en el artículo 5o. constitucional.

En ese sentido, las Constituciones provinciales deben asegurar: i) el sistema representativo y republicano de gobierno; ii) los principios, declaraciones y garantías establecidos en la Constitución nacional; iii) la administración de justicia; iv) el régimen municipal y v) la educación primaria.

Al modificar la enumeración de las relaciones internas (verticales) a las que hiciera referencia Germán J. Bidart Campos,⁵ se sostiene que las relaciones funcionales típicas del Estado federal son:

- a) Subordinación, de unidades subnacionales respecto de la nacional; por ejemplo, el ejercicio de la representación del Estado;
- b) Participación, porque la representación de los estados provinciales encarnada por el Senado participa del gobierno nacional; por ejemplo, sanción de las leyes federales;
- c) Exclusión,⁶ aquellas que refieren a competencias exclusivas y excluyentes del Estado nacional, competencias delegadas en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado (artículos 6o., 23, 30, 75, 99, 116 y 117 de la Constitución nacional); por ejemplo, dictar códigos de fondo o bien competencias exclusivas de las provincias, que imponen una prohibición de su ejercicio por el Estado nacional (artículos 5o., 75 inciso 12, 122, 124 y 125 de la Constitución nacional), así como darse su forma de gobierno y elegir sus autoridades; y

⁵ Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1996, t. I.

⁶ Esta definición es agregada por mí, separándola de la enumeración original de Bidart Campos que las incluía en las relaciones de coordinación.

- d) Coordinación, en las que el nivel central y los niveles subnacionales concurren en el ejercicio de atribuciones de uno o de otro, ya que corresponden en común al Estado y a las provincias, (artículos 75 inciso 2, 17, 18, 19 y 125 de la Constitución nacional); por ejemplo, la aplicación de los regímenes de la seguridad social comparten la decisión mediante un mecanismo de expresión de la voluntad conjunta o integrada de ambos niveles de Estado sobre un tema (artículos 3o., 13 y 41 de la Constitución nacional); o bien, la coparticipación federal de impuestos.

Como el derecho es una materia viva, dinámica y cambiante, la presunta claridad de las clasificaciones académicas, y aun de las cláusulas constitucionales, suelen ser reflejo de una interpretación simple. La realidad desafía los límites competenciales y nos obliga a reinterpretar las normas de una forma en que convivan las vigas maestras de la arquitectura constitucional con una razonable flexibilidad de ejercicio. En materia electoral, se observa la necesidad de entender la complejidad.

III. La autonomía institucional en materia electoral

La Constitución es el instrumento jurídico que deslinda las fronteras y límites, muchas veces difusos, entre las competencias de las entidades que conforman una nación y determinan en la zona y la línea, competencias delegadas, expresamente reservadas y concurrentes, para materializar las relaciones de coordinación, subordinación y colaboración características de estos sistemas.⁷

La Constitución nacional, en sus artículos 1o., 5o., 121, 122 y 123,⁸ desarrolla un aspecto cardinal en cuanto a la naturaleza del régimen federal

⁷ Maraniello, Patricio, "Federalismo en el siglo XXI", en Carnota, Walter (dir.), *Derecho federal: sus implicancias prácticas*, Buenos Aires, Grün Editora, 2005.

⁸ "Artículo 1o. La nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución. [...] Artículo 5o. Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. [...] Artículo 121. Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Artículo 122. Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal. Artículo 123.

argentino. En ellos se establece que las provincias, como entes preexistentes que constituyen la nación, se reservan para sí toda facultad no delegada expresamente, dictan su propia Constitución y eligen sus autoridades, sin intervención del Gobierno federal.

En este trabajo resulta medular la exégesis del artículo 122 constitucional, ya que toda la trama del derecho electoral provincial, y su respectivo deslinde del nacional o federal, deriva de esta facultad reservada que, como tal, es ejercida exclusiva y excluyentemente, salvo en casos particulares cuya regulación es cuestionable.

El mencionado artículo 122 es una derivación consecuente de la letra y espíritu de los artículos 1o. y 5o., expresa el alcance del concepto “autonomía institucional”. Carlos Fayt, ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) entre diciembre de 1983 y diciembre de 2015, en su voto concurrente “Partido Justicialista c/ Provincia de Santa Fe”⁹ afirma que “autonomía institucional significa que en la elección de gobernadores, legisladores y funcionarios, cada provincia posee una potestad que no depende ni puede ser igualada por ningún otro poder”. Sosteniendo, asimismo, que en esta cláusula se basa la capacidad de las provincias de constituirse en unidades políticas.

El alcance de esta autonomía abarca no sólo el diseño de las instituciones, al respetar los mínimos establecidos en el artículo 5o., sino también los sistemas electorales, las formas de votación, la duración de los mandatos y la forma en que se renuevan, la existencia de formas de democracia semidirecta, las fechas de la elección y los órganos que las administran y las controlan.

Por esta razón, hemos afirmado reiteradamente que en la República Argentina coexisten veinticinco órdenes jurídicos electorales distintos, con un mismo número de autoridades electorales diferentes,¹⁰ cuyos únicos puntos de contacto son la Constitución nacional y la Corte Suprema de Justicia.

Los conflictos en materia electoral provincial se ventilan ante los órganos electorales que cada Constitución crea, y sólo en algunos casos son revisables por tribunales de justicia locales; como principio general, la

Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5o., asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

⁹ CSJN, “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa”, 6 de octubre de 1994.

¹⁰ Respectivamente, el nacional, de las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

materia electoral provincial (o de Buenos Aires) es ajena a la competencia extraordinaria de la CSJN. Sin embargo, nuestro tribunal cimero ha flexibilizado este último aspecto cuando derechos políticos garantizados por la Constitución nacional se encuentran en juego, y siempre contra una decisión definitiva de los correspondientes poderes provinciales.

Ésta es la recta interpretación de la Corte Suprema desde sus orígenes hasta nuestros días. Precisamente en el fallo “De Narváez”,¹¹ de 2007, cita un precedente de 1869,¹² al sostener: “que la Constitución federal de la República se adoptó para su gobierno como nación y no para el gobierno particular de las Provincias, las cuales según la declaración del artículo 105, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la nación, como lo reconoce el artículo 104”.

Y agrega en “De Narváez”:

que las provincias en virtud de su autonomía tienen competencia privativa y excluyente para establecer los procedimientos y condiciones para la elección, nombramiento y remoción de sus funcionarios, por ser cuestiones que se rigen por la Constitución y leyes provinciales. Ello es así, en razón del respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales que requiere que sean los jueces locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que la índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado en el artículo 14 de la Ley número 48.¹³

En cuanto a la doctrina, Humberto Quiroga Lavie¹⁴ sostiene con claridad que “los derechos políticos del sistema federal, cuando son ejercidos en el ámbito local, están regulados por las Constituciones provinciales y no por el sistema de organización federal”.

¹¹ “De Narváez Steuer, Francisco c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa”, 20 de marzo de 2007.

¹² CSJN, “D. Luis Resoagli c/ Provincia de Corrientes s/ cobro de pesos”, fallada el 31 de julio de 1869.

¹³ Fallos 154:5; 310:2841; 311:1588 y 1597; 313:548; 323:3859 y sus citas; C.3581.XL, “Colegio de Abogados de Tucumán c/ Tucumán, Provincia de s/ acción de inconstitucionalidad”, sentencia del 28 de marzo de 2006.

¹⁴ Quiroga Lavie, Humberto, *Constitución de la nación argentina comentada*, Buenos Aires, Zavallia Editor, 2000.

En la misma línea argumental, Guillermo Barrera Buteler¹⁵ afirma:

mientras las normas de la Constitución nacional que reconocen y regulan las declaraciones, derechos y garantías obligan plenamente a las provincias, las del Título Primero de la Segunda Parte, también denominada “Parte Orgánica”, se deben entender circunscriptas en su vigencia a la organización de las autoridades federales y las provincias no están obligadas a adecuarse a ellas sino al marco genérico que surge de aquéllas [...] en el ejercicio de su autonomía institucional y siempre dentro del marco arriba señalado, las provincias pueden organizar su Poder Legislativo bajo el sistema bicameral o unicameral o adoptar un sistema de gobierno de tipo parlamentario o mixto, en lugar del presidencialista de la Constitución nacional y admitir o no la reelcción del titular del Poder Ejecutivo con el alcance que juzguen conveniente.

Estas cláusulas, entonces, determinan que el Estado nacional, la ciudad de Buenos Aires y cada estado provincial debe tener su propio y diferenciado sistema institucional, lo que implicaría sus propios sistemas electorales y, consecuentemente, los órganos electorales que los desarrollan.

IV. Manifestaciones de la autonomía institucional electoral

Nos hemos propuesto describir algunos aspectos de la autonomía institucional provincial, tal y como lo expresa normativamente el derecho público de cada jurisdicción. Hemos escogido como ejes para conocer los fundamentos de la regulación electoral de cada Estado la regulación a los partidos políticos, los derechos políticos de los ciudadanos y de los extranjeros residentes, los sistemas electorales, la forma y composición de las legislaturas, la forma y composición de los poderes ejecutivos, la forma de emisión del sufragio y el perfil de los organismos electorales.

Argentina es pues un damero complejo, donde la multiplicidad de sistemas coexistentes a nivel subnacional hace que sus regulaciones provoquen distintas formas de representación política.¹⁶

¹⁵ Barrera Buteler, Guillermo, “La autonomía institucional de las provincias en constitución de la nación argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial”, en Sabsay, Daniel y Manilli, Pablo, *Hammurabi*, Buenos Aires, 2010, pp. 806-809.

¹⁶ Estas distintas fisonomías que adquiere el poder político, y sus manifestaciones institucionales, deben determinar la interpretación de las normas que los rigen, y ser tenidas en cuenta en la resolución de los conflictos que pudieran darse.

1. Partidos políticos

Es prácticamente unánime el consenso respecto a que los partidos políticos son elementos esenciales de un Estado democrático, por lo que su presencia resulta necesaria para la existencia y funcionamiento regular de las democracias pluralistas:

El elemento instrumental central para el ejercicio de los derechos políticos es la participación, que adquiere diversas formas, en tanto se canalice mediante la expresión de las ideas, la postulación para ocupar cargos públicos y el sufragio. En el devenir histórico las sociedades han desarrollado entidades colectivas que buscan contener, organizar y canalizar las expresiones políticas, éstos son los partidos políticos.¹⁷

Entre las funciones que los partidos políticos desarrollan, podemos citar la presentación de un programa global de acción política, el cual es un proyecto de orden público donde se establecen las metas a las que se apuntará en una posible gestión de gobierno y que, como tal, afectará a la sociedad en su conjunto.

También son vehículos a través de los cuales se canalizan las demandas sociales, estableciendo un orden de prioridades a seguir, que constituirá lo que se conoce como un “programa de acción política”. En efecto, a ellos les corresponde “la función de convertir demandas en alternativas de política general”,¹⁸ por lo que asumen, entonces, una función de agregación y síntesis de voluntades.

La Constitución nacional institucionalizó definitivamente, con la reforma de 1994, a los partidos políticos, en este sentido, los constituyentes reconocieron su papel en las democracias modernas. En su artículo 38, reconoce que los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático; sin embargo la Constitución establece ciertas condiciones para ser considerados como tales: organización y funcionamiento democráticos, representación de minorías, y publicar el origen y destino de sus fondos y patrimonios.

Desde el punto de vista del derecho electoral, el texto supremo establece su competencia para la postulación de los candidatos a cargos públicos

¹⁷ Tullio, Alejandro, “Constitución, elecciones y partidos políticos”, *El Derecho*, Buenos Aires, 2004.

¹⁸ Almond, G. A. y Powell, G. B., *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1972, p. 90.

electivos y la difusión de sus ideas, por lo que dispone que el Estado debe contribuir a su sostenimiento y a la capacitación de sus dirigentes.

Ahora bien, las características del federalismo electoral argentino hacen que cada provincia tenga su propia normativa de partidos políticos o adopte expresamente la norma nacional en su territorio respecto de sus instituciones locales. Sin perjuicio de esta multiplicidad normativa, podemos identificar cuatro tipos de partidos políticos en el derecho positivo: los partidos nacionales, los de distrito,¹⁹ los provinciales y los municipales o vecinales.

Los dos primeros tipos están regulados por la ley nacional, y sus competencias respecto de la postulación de candidaturas se limitan a los cargos electivos federales: presidente y vicepresidente de la nación, senadores y diputados nacionales, respectivamente;²⁰ a su vez, los partidos provinciales tienen exclusiva competencia para la postulación de cargos provinciales: gobernador, vicegobernador, legisladores provinciales y cargos municipales: intendente y concejales; finalmente, los partidos municipales o vecinales únicamente pueden participar de elecciones para los cargos en el municipio, respecto del cual están inscritos.

Una característica particular consiste en que los partidos de distrito, así como los provinciales y municipales, reconocen un territorio, los partidos nacionales no. Son una abstracción destinada a postular candidaturas para gobernar otra abstracción: el Estado. Ahora bien, merece la pena realizar una analogía entre la organización constitucional argentina, donde, como se expresara anteriormente, las provincias son preexistentes a la nación, y su voluntad la constituye.

De acuerdo a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos número 23.298²¹ para la creación y reconocimiento como tal de un partido nacional, es

¹⁹ Un distrito es la denominación de la legislación electoral federal de una provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Hay 24 distritos.

²⁰ Un partido nacional no puede postular candidaturas distintas de las correspondientes a las presidenciales y parlamentarios del Mercosur por el distrito nacional, un partido de distrito no puede postular otras candidaturas que las de senadores, diputados nacionales o parlamentarios del Mercosur por el distrito regional.

²¹ A nivel federal, la ley orgánica de los partidos políticos fue sancionada en 1985 durante el gobierno del doctor Raúl Alfonsín. Esta ley define a los partidos como “instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional”. Asimismo, reglamenta las condiciones que deben cumplir los partidos para reconocer su existencia: grupo de ciudadanos unidos por un vínculo político permanente, organización estable y funcionamiento reglamentado por la Carta Orgánica mediante elecciones internas de autoridades.

necesario el reconocimiento previo de partidos de distrito con la misma denominación, bases de acción política y Carta Orgánica en al menos cinco distritos.

Como podemos observar, hay aquí una expresión de federalismo partidario: así como las provincias preexisten a la nación, y por su acuerdo se constituyó el Estado, los partidos de distrito (o sea territoriales) preexisten y constituyen el partido nacional.²²

Una de las particularidades de esta forma de organización partidaria se refiere a la afiliación: los afiliados a un partido no lo son respecto de los órganos nacionales, sino de los de cada distrito (la afiliación se hace en función del domicilio legal de cada ciudadano); otra es la capacidad de hacer alianzas: respecto de los cargos de su competencia, los partidos de distrito pueden hacer alianzas de distinta integración que las nacionales.

En resumen, un partido nacional integrado por partidos de distrito, con registro en todas las provincias, no es sólo un partido: son veinticinco entidades partidarias. Sin perjuicio de ello, existen partidos de distrito que sólo actúan a nivel de sus respectivas provincias o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin formar parte de un partido nacional, sólo postulan candidaturas a los cargos de representación federal de sus respectivas jurisdicciones.

Esta complejidad se amplía si se analiza, como es menester en esta presentación, la naturaleza de los partidos provinciales. La ley de partidos políticos de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece los requisitos para la inscripción de los partidos políticos provinciales; es decir, aquellos que compiten por los cargos provinciales y municipales, y cuya normativa, en virtud del artículo 122 de la Constitución nacional es de competencia exclusiva y excluyente de las provincias.

La mayoría de las leyes provinciales en la materia establecen que un partido reconocido a nivel federal como partido de distrito puede inscribirse en el registro provincial —en algunos casos deben completar algunos requisitos adicionales que la ley local exige—; por otro lado, las agrupaciones que no estén registradas como partidos de distrito, pero cumplan los requisitos de la ley local, pueden inscribirse como partido provincial. Finalmente, en algunas provincias, la ley autoriza la existencia de partidos municipales o agrupaciones vecinales, con requisitos particulares que actúan, como se dijo, a nivel local.

²² Para morigerar los efectos de esta arquitectura, la ley reconoce a los partidos nacionales la capacidad de intervenir los órganos de gobierno de los partidos de distrito, pero no les reconoce a estos últimos el derecho de secesión respecto del nacional.

De lo expuesto podemos sistematizar la siguiente tabla:

<i>Ámbito de actuación territorial</i>	<i>Denominación</i>	<i>Integración</i>	<i>Postula candidatos a:</i>
Municipal	Partido municipal o Agrupación vecinal	Afiliados	Intendente municipal Concejales
Provincial	Partido provincial	Afiliados	Gobernador Legisladores provinciales Intendente municipal Concejales
Provincial	Partido de distrito que no integra un partido nacional	Afiliados	Senadores nacionales Diputados nacionales Parlamentarios Mercosur Distrito regional
Provincial	Partido de distrito que integra un partido nacional	Afiliados	Senadores nacionales Diputados nacionales Parlamentarios Mercosur Distrito regional
Nacional	Partido nacional	Partidos de distrito	Presidente y Vicepresidente Parlamentarios Mercosur Distrito nacional

Se concluye que, por la naturaleza particular del federalismo electoral en determinadas circunstancias, una misma entidad política puede ser: un partido distrital, parte de un partido nacional y, a la vez, un partido provincial, sometido a normativas yuxtapuestas. Esta superposición de jurisdicciones supone una complejidad que periódicamente pone en crisis al sistema de partidos en la República argentina, pero ello excede el marco de análisis presente.

2. Derechos políticos

El derecho político por excelencia es el sufragio, a través de su ejercicio la persona integra la polis, se expresa políticamente y participa de las deci-

siones colectivas. Consecuentemente, la determinación de la amplitud²³ del ejercicio de estos derechos está ligada a una condición fundamentalmente integradora del Estado y de la forma en que se decide su voluntad. Como afirmáramos, “nos referimos a la ampliación de derechos cuando nuevos colectivos sociales se convierten en sujetos de derechos políticos, sean activos, pasivos o ambos”.

Es, en definitiva, la integración del cuerpo electoral de una unidad política la que determina esa amplitud, y ello depende, en cada orden estatal, de la legislación respectiva. Así, en el orden nacional, de acuerdo al artículo 10. de la Ley número 19.945 —Código Electoral Nacional—²⁴ son electores los mayores de 16 años.

El cuerpo electoral nacional, que elige presidente y vicepresidente, diputados nacionales y senadores nacionales, está constituido por los mayores de 16 años en todo el territorio nacional. Sin embargo, la legislación electoral de las provincias (y de algunos municipios) es diversa a este respecto. El cuerpo electoral de las provincias, el que elige gobernador, legisladores provinciales, intendentes y concejales, puede y, en muchos casos, se integra en forma distinta.

De hecho, las provincias que han receptado esta innovación respecto de la edad de votación consagrada a nivel nacional por la Ley número 26.744, lo han hecho mediante la modificación de sus textos legales respectivos, ya que no hay automaticidad en este terreno.²⁵ Así, el cuerpo electoral en las provincias de Córdoba, Santa Fe, Corrientes y Tucumán aprueba que los mayores de 18 años puedan participar en los comicios; de esta manera existe la paradójica situación de que en esos lugares los jóvenes de 16 y 17 años votarán para presidente, diputados o senadores de la nación, pero no para gobernador o intendente, a pesar de la proximidad.

²³ Tullio, Alejandro y Álvarez Travieso, María Florencia, *El desafío de la reforma política. Reglas que cambian el juego electoral*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2015, p. 101.

²⁴ Ley 19.945, “Artículo 1. Electores. Son electores los argentinos nativos y por opción, desde los dieciséis (16) años de edad, y los argentinos naturalizados, desde los dieciocho (18) años de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley”.

²⁵ En este caso particular —la integración del cuerpo electoral—, están en pugna el principio federal de autonomía institucional con el carácter supremo de la consagración de los alcances de un derecho fundamental, lo que, a mi particular juicio, haría ceder lo orgánico ante lo sustancial, a favor del ordenamiento jurídico que mayor y mejor derecho otorga, en este caso, el nacional.

En lo referente a derechos políticos reconocidos a los extranjeros con residencia en nuestro país, la diversidad también se impone.²⁶ Nuestras Constituciones provinciales, salvo la de Formosa y la de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, prevén distintos niveles de participación para los extranjeros residentes en sus respectivos territorios. Las diferencias aparecen respecto a los alcances del ejercicio de los derechos políticos, los requisitos para ejercerlos y los mecanismos para la inscripción en los respectivos registros.

Respecto de su alcance, la provincia de Buenos Aires, Córdoba, La Rioja, Tucumán y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los únicos distritos que equiparan el derecho del voto al permitir a los extranjeros sufragar por todos los cargos electivos municipales y provinciales, y en todas las elecciones convocadas. El único requisito variable es el referido al tiempo de residencia comprobable, el cual varía entre 2 y 5 años.

En el resto de las provincias, exceptuando Formosa, los extranjeros pueden participar a nivel municipal, eligiendo intendentes, concejales o comisiones de fomento en los casos que corresponda, y votar en consultas populares de índole local. En el caso de La Pampa, pueden también elegir a los jueces de paz.

Con la excepción de la provincia de Buenos Aires, en todos los distritos el empadronamiento es voluntario y se realiza de forma personal en las secretarías electorales o en las juntas municipales, dependiendo de la legislación electoral de cada provincia o municipio. Asimismo, en la mayoría de las ciudades, conforman un registro diferenciado y, de igual forma, votan en mesas exclusivas para extranjeros.

Para convertirse en elector, es necesario probar en cada distrito un tiempo mínimo de residencia. Existe una gran disparidad en este aspecto, ya que existen provincias en las que el año de residencia basta para solicitar la inscripción, tales son los casos de San Luis y Santa Cruz. En el otro extremo, Tierra del Fuego establece una residencia anterior de 10 años, pero deja a discreción de cada ciudad el establecimiento del mínimo. La ciudad de Río Grande establece, sin excepción, 10 años.

En La Pampa es necesario contar con 6 años de residencia en la provincia y 3 en la ciudad de la que se pretende ser elector. Córdoba y Catamarca imponen un mínimo de 5 y 4 años, respectivamente, y las demás provincias entre 2 y 3 años. Requisitos accesorios son incorporados en

²⁶ Seguimos aquí lo expresado en Tullio, Alejandro *et al.*, “Ejercicio transnacional de los derechos políticos: aportes para una discusión”, en Tullio, Alejandro (coord.), *Estudios electorales: inclusión electoral*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2016.

provincias como Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Misiones, Santa Cruz y Tierra del Fuego, que exigen saber leer y escribir en idioma nacional.

El último y más polémico de los requisitos es el deber de pagar impuestos. Lo establecen las provincias de Córdoba, Chubut, Entre Ríos y la ciudad de Ushuaia. Sin embargo, no se trata de una imposición absoluta, dado que en los primeros tres casos se trata de una cualidad entre cuatro de las que es necesario contar, las cuales son: estar casado/a con un argentino/a, tener hijos argentinos/as o ejercer profesiones liberales o lícitas. El caso de Ushuaia, la residencia debe ser de 5 años siempre que el elector demuestre el pago de los impuestos municipales durante ese periodo. En caso contrario, la buena conducta convierte al extranjero en elector, pero necesita 10 años de residencia previa.

En la mayoría de los distritos, el voto de los extranjeros es voluntario, pero desde 2011 la provincia de Buenos Aires se convirtió en la primera en establecer la obligatoriedad del voto para los extranjeros residentes, al establecer igualdad plena entre electores.

Si bien el registro es voluntario, las provincias de Neuquén, Mendoza y la ciudad de Buenos Aires estipulan que, toda vez que los extranjeros se inscriben en el padrón o registro de electores, el voto se convierte en obligatorio en las elecciones subsiguientes.

El panorama está menos claro respecto a la elegibilidad de extranjeros: en algunos distritos existen restricciones para ser gobernador o vicegobernador (provincia de Buenos Aires), en otros sólo se los habilita para integrar concejos deliberantes (Misiones, La Rioja, Mendoza, Neuquén, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán), aunque en la mayoría de las provincias la situación tiende a ser restrictiva.

Río Negro es la única provincia que no otorga el derecho a ser elegido en ninguno de los cargos sobre los que sí pueden votar. Las demás provincias contemplan la posibilidad de los extranjeros de presentarse a elecciones, específicamente a formar parte de los concejos deliberantes.

Existen limitaciones al cupo que los mismos puedan obtener en ellos. La mayoría de las provincias establece un tope sobre la composición de los concejos, pero depende, en muchos casos, de las cartas orgánicas de cada localidad. Chubut, Neuquén, San Juan y Santa Fe, si bien permiten a los extranjeros presentarse a elecciones, establecen un mínimo de tiempo de residencia superior al obligatorio para poder votar. Este aspecto no está necesariamente relacionado con el hecho de la nacionalidad, sino que es posible que se limite a cumplir normas generales para cualquier ciudadano elegible.

El empadronamiento está a cargo del Tribunal Electoral Provincial, de los jueces de paz, de los registros civiles, o de las municipalidades. Sólo en la provincia de Buenos Aires hay un régimen de automaticidad en la inscripción electoral de los extranjeros que obtienen su residencia legal y su documento nacional de identidad.

3. Sistemas electorales

Entendemos por sistema electoral “las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera)”.²⁷

En definitiva, es el diseño de los mecanismos de mediación entre electores y representantes. Éste se realiza mediante la normativa electoral, en muchos casos de rango constitucional. Entre los elementos que integran los distintos sistemas electorales, tiene fundamental importancia la fórmula electoral o modo de asignación de cargos.

Los países democráticos deben garantizar el funcionamiento de un sistema electoral acorde a sus valores, donde cada ciudadano pueda elegir y ser elegido salvo pautas objetivas y no discriminatorias en clave de exclusión; donde los procesos electorales se verifiquen periódicamente en un clima de respeto de los derechos fundamentales; donde los procedimientos de votación garanticen la libertad, el secreto del voto y un escrutinio inmediato y transparente; y los procedimientos electorales se encuentren bajo la órbita de un organismo electoral que actúe con independencia objetiva de los poderes políticos del Estado.

Respecto de los sistemas electorales y su diversidad en el panorama federal argentino, vamos a describir los formatos que adoptan las legislaturas, las distintas formulas de conversión de votos en bancas y de elección de los poderes ejecutivos.

²⁷ Nohlen, Dieter, “Los sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, FCE-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International IDEA-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral, 2007, p. 295.

4. Poder Legislativo

A nivel nacional, el Congreso es bicameral, está constituido por una Cámara de Diputados y un Senado, cuyos integrantes son elegidos por el pueblo de los distritos que representan, y tienen un mandato de 4 y 6 años, respectivamente. La renovación de las bancas totales del Senado es por tercios, y las de diputados por mitades.

El Senado está compuesto por setenta y dos miembros, elegidos a razón de tres por distrito, y el sistema electoral determina que los senadores son elegidos en sus respectivos distritos a simple pluralidad, dos por la agrupación política más votada y uno por la que le siga en número de votos.

La Cámara de Diputados está compuesta por doscientos cincuenta y siete miembros, elegidos en los veinticuatro distritos que seleccionan en proporción a sus habitantes,²⁸ y a su vez, dentro de cada distrito, por un sistema electoral de representación proporcional con asignación de bancas por el sistema D'Hont, con un piso del 3% del padrón electoral.

A nivel provincial, el panorama es diverso. Solamente un tercio de las provincias (ocho) tienen un Poder Legislativo bicameral, con un Senado y una Cámara de Diputados. Entre éstas, seis renuevan parcialmente sus miembros, y dos los renuevan totalmente cada 4 años. Las restantes dieciséis provincias se apartan del patrón nacional y adoptan una legislatura unicameral integrada por diputados, legisladores o representantes, pero que difieren entre sí porque tienen distintos sistemas electorales.

El decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Vicente Atella, ha descrito con detalle la diversidad provincial; tomamos lo básico de sus investigaciones.²⁹ Entre las provincias con legislaturas bicamerales³⁰ existen diferencias en la naturaleza de la representación en las mismas, ya que algunas “asignan distintas bases de representación a cada una de ellas, otras, en cambio, asignan la misma base territorial de representación a diputados y senadores”.³¹

²⁸ Esta proporcionalidad está atenuada por la sobrerrepresentación de los distritos con menor población, ya que el número mínimo de diputados a elegir es de cinco por distrito.

²⁹ Atella, Vicente Santos, “Los sistemas electorales en el derecho público provincial argentino”, *Anales*, núm. 41, 2011.

³⁰ Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta y San Luis.

³¹ Atella, Vicente Santos, *op. cit.*

Las provincias de Catamarca, Entre Ríos y Santa Fe eligen a los diputados, entendiendo a la provincia como distrito único, y a los senadores: uno por cada uno de los departamentos en que se divide su territorio. Santa Fe adopta, para la integración de la Cámara de Diputados, un sistema mixto por el cual al partido que obtiene más votos se le adjudican 28 diputados de los 50 a elegir, y los 22 cargos restantes se asignan en forma proporcional con el sistema D'Hont.

En Entre Ríos, el sistema electoral para la elección de la Cámara de Diputados otorga al ganador la mayoría absoluta de la representación, y el resto de las bancas se distribuye entre las minorías por el sistema de cocientes. Catamarca utiliza para la Cámara de Diputados el sistema D'Hont.

En San Luis y Salta, los diputados y senadores se eligen por cada uno de los departamentos en que se divide la provincia; en el caso de los diputados, mediante listas plurinominales y representación proporcional a través del sistema D'Hont; y en el de los senadores, a razón de uno por cada departamento a simple pluralidad de sufragios.

Corrientes utiliza una única circunscripción electoral para la elección de los miembros de ambas cámaras, y se utiliza el mismo sistema (D'Hont) para la distribución de los electos. Buenos Aires y Mendoza dividen el territorio en secciones electorales y utilizan sistemas plurinominales proporcionales para ambas cámaras, mediante listas de candidatos de cada sección. Mendoza utiliza el sistema D'Hont, en tanto la bonaerense recurre al sistema de cocientes.

En las provincias cuyas legislaturas son unicamerales,³² el panorama no se presenta más simple. Chaco, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santiago del Estero y Tierra del Fuego consideran la totalidad del territorio provincial como una única circunscripción, y utilizan el sistema D'Hont.

Chubut adopta un sistema mixto por el cual el partido más votado obtiene 16 de las 27 bancas de la Legislatura, y las 11 bancas restantes se distribuyen entre los demás partidos políticos; también se utiliza el sistema D'Hont. San Juan y Córdoba eligen un representante por cada departamento a simple pluralidad de sufragios, y el resto, considerando a la provincia como distrito único, se elige mediante el sistema mencionado.

Santa Cruz utiliza un sistema mixto que elige un representante por municipio, a simple pluralidad de sufragios y con el sistema de lemas; y el

³² Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

resto de los representantes, por distrito único, mediante sistema D'Hont, sin lemas. En Río Negro, también funciona un sistema mixto mediante el cual se eligen tres legisladores por circuitos electorales, en los que se divide la provincia, y el resto al tomar su territorio como circunscripción única. En ambos casos se utiliza el sistema proporcional D'Hont.

Respecto a la provincia de La Rioja, se aplica un sistema mixto por el cual los legisladores se eligen por departamentos uninominales, a simple pluralidad de sufragios, o plurinominales, mediante sistema D'Hondt. El sistema admite una corrección, porque la Constitución establece un límite máximo de bancas a las que puede acceder el partido ganador, y un mínimo para las minorías.

Formosa y Jujuy eligen en una circunscripción única, y adoptan el sistema de lemas con sistema D'Hondt. Tucumán divide a su territorio en tres circunscripciones que eligen legisladores, cuya distribución de bancas se realiza también por dicho sistema.

5. Poder Ejecutivo

A nivel nacional, la Constitución regula la forma de elección del presidente y del vicepresidente mediante un sistema de doble vuelta atenuada. Cuando la fórmula que resulte ganadora en la primera vuelta hubiere obtenido más del 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos, o si obtuvieren el 40% o más de los votos, y los separara de la segunda fórmula más votada una diferencia igual o mayor a 10 puntos porcentuales, se proclamará la fórmula ganadora en primera vuelta. En caso contrario, deberá realizarse una nueva elección entre las dos fórmulas más votadas.

El Poder Ejecutivo de cada provincia se encuentra a cargo de un gobernador electo en forma directa por el pueblo de su provincia y con un mandato de 4 años. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el titular del Poder Ejecutivo se denomina jefe de Gobierno, y su mandato dura el mismo tiempo que los gobernadores. En todos los casos, se eligen en fórmula conjunta con un vicegobernador, salvo la ciudad de Buenos Aires que se elige conjuntamente con el vicesjefe de Gobierno.

Para la elección de gobernador, veinte provincias adoptan sistemas de mayoría simple; dos provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adoptan el sistema de doble vuelta con mayoría absoluta, y una el sistema de balotaje, como el utilizado a nivel nacional para la elección presidencial.

Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San

Juan, San Luis, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán eligen a sus gobernadores a simple pluralidad de sufragios.

Corrientes, Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires eligen a sus representantes del Poder Ejecutivo mediante un sistema de mayoría absoluta con doble vuelta, por lo que si ninguna de las fórmulas alcanza la mitad más uno de los sufragios, se hará una segunda elección entre las dos más votadas. Chaco posee un sistema de balotaje similar al establecido en la Constitución nacional para la elección del presidente.

6. Forma de emisión del sufragio

Entre las cuestiones más notorias a considerar para el ejercicio del federalismo electoral en toda su expresión, se encuentra la adopción por distintas provincias y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de distintas modalidades de emisión del sufragio.

La descripción de las características de cada uno excede los alcances del presente artículo, pero coexisten en el mismo país al menos cinco modalidades de emisión de voto. La provincia de Santa Fe adoptó el sistema de boleta única por categoría, mediante la cual en cada papeleta, provista por el órgano electoral, el ciudadano debe marcar entre las opciones electorales una sola categoría de cargo a elegir.

La provincia de Córdoba adoptó la boleta única de sufragio que contiene, en el mismo soporte de papel —la boleta provista por el órgano electoral—, la totalidad de la oferta electoral en todas las categorías electivas. La provincia de Salta y, posteriormente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adoptaron el mecanismo de boleta única electrónica; y diversos municipios de Córdoba, el voto electrónico.

7. Organismos electorales

Así como hemos visto el complejo panorama sobre los sistemas institucionales y las correspondientes formas de elección, esta diversidad se expresa también en los órganos de la administración y la jurisdicción electoral.

De acuerdo con el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel):

Los organismos electorales son la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados, autónoma, encargada de la llamada función electoral y suelen contar con dependencia desconcentradas en las circunscripciones electorales. Fundamentalmente, la función electoral es ejercida por un com-

plejo institucional que, por lo general, actúa con autonomía dentro del ámbito del Poder Judicial, y en otros casos, con independencia respecto de las tres ramas del poder público.³³

Este tema ha ocupado un creciente espacio en la consideración pública, ya que la organización de elecciones en las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en fechas distintas de las elecciones nacionales y al apartarse del régimen de simultaneidad, ha suscitado confusión en la ciudadanía que, en general, ignora las diferencias descritas y por describir en materia electoral derivadas de nuestro régimen federal de Estado.

Al calor de la polémica, se enfrentan quienes defienden el federalismo a ultranza y propugnan la separación de elecciones de diferentes niveles, y quienes abogan por la concentración electoral. Ni una ni otra postura puede encontrar una solución unívoca porque, como se ha descrito reiteradamente, corresponde a las provincias adoptar sus previsiones electorales, y ello incluye la convocatoria, organización y realización de la elección.

En gran medida, el desempeño de las elecciones depende del profesionalismo y las capacidades legales, administrativas y materiales de los órganos electorales. En nuestro país no hay a nivel federal, “órganos electorales” *strictu sensu*. La Constitución nacional ni siquiera menciona estas competencias, salvo cuando expresa que cada cámara legislativa es juez de la elección y títulos de sus miembros.³⁴ Por ello, los órganos encargados de la elección son de creación legal, y se encuentran insertos en la estructura de otros poderes del Estado, a saber, el Ejecutivo y el Judicial.

En cambio, la existencia de estos órganos en el derecho público provincial es de índole constitucional, por lo que nos encontramos con la paradójica situación de que la institucionalidad subnacional es mayor a la nacional, en lo que a gobernanza electoral se refiere.

Al ser todas las clasificaciones meras herramientas para distinguir entidades mediante un rasgo saliente, la más reveladora de éstas es la que permite reunir a los órganos según su ubicación institucional, esto es, de acuerdo a la jerarquía de la norma que los crea. Es en este aspecto donde el derecho público provincial ha sido más generoso con la materia electoral que el derecho federal, aun después de la reforma constitucional del

³³ Varios autores, *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Capel, 2000, t. II, p. 944.

³⁴ “Artículo 64. Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”.

94 que jerarquiza el sufragio (a decir del maestro Bidart Campos, hace explícito lo que era implícito), la participación política y los partidos políticos, pero es omisa respecto a los órganos electorales.

Las Constituciones de 22 provincias y la Ciudad de Buenos Aires establecen en su texto la creación de un órgano electoral. En algunos casos, atribuyendo directamente sus competencias e integración, y en otros difiriendo en la ley estos extremos, pero es claro que existió una clara voluntad constituyente de otorgar la máxima fuerza normativa a la creación de los mismos. Sólo la provincia de Santa Fe no establece explícitamente la creación de estos órganos.

La autonomía provincial, en materia de juzgamiento de elecciones provinciales, fue ratificada por la CSJN en un caso citado anteriormente,³⁵ expresa que cuando el artículo 122 se refiere al Gobierno federal incluye a los tres poderes del Estado federal:

Que, como lo determina el artículo 122 de la Constitución nacional, las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia “sin intervención del gobierno federal”, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra “gobierno” incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe —tal como lo sostuvo en el caso registrado en fallos: 177:390, al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe de 1921— “discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al artículo 105 de la Constitución nacional” [...] Mas se excedería el propósito para el que se la creó, si bajo la argumentación de que se vulnera una garantía —que se sostiene reconocida en tratados internacionales, o en la Constitución misma—, se concluyese que la cuestión lleva a afirmar atribuciones del gobierno federal, cuando se trata de examinar las condiciones exigibles para ser gobernador de una provincia; condiciones fijadas en ejercicio de facultades propias.

Indudablemente, para el ejercicio de tales facultades, el Estado y cada provincia, así como la ciudad de Buenos Aires, han establecido sus propios institutos. A nivel nacional corresponde a la justicia nacional electoral, en la órbita del Poder Judicial, el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, contenciosas y parcialmente de administración electoral, respecto de los partidos políticos de distrito y nacionales, y de las elecciones

³⁵ “De Narváez Steuer, Francisco c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa”, 20 de marzo de 2007.

nes nacionales, así como algunos aspectos de las elecciones provinciales, si ellas se realizan conforme al régimen de simultaneidad.

La denominada justicia nacional electoral está integrada por la Cámara Nacional Electoral y veinticuatro juzgados federales con competencia electoral situados en la capital de cada estado provincial y en la ciudad de Buenos Aires. De estos juzgados depende la secretaría electoral de cada distrito.

Tanto los jueces de Cámara, como los de primera instancia, son elegidos de acuerdo al procedimiento constitucional ordinario de designación de magistrados, en el que el Consejo de la Magistratura —tras un concurso de antecedentes y oposición— propone una terna al Poder Ejecutivo, y el presidente designa mediante un acuerdo con el Senado.

La justicia electoral tiene una función jurisdiccional que se pone en funcionamiento ante la existencia de una controversia; es decir, en aquellos planteos en los que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes opuestas en todas las cuestiones relacionadas con la aplicación del Código Electoral Nacional, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y disposiciones complementarias y reglamentarias.

Por otro lado, una particularidad de este fuero en el contexto judicial lo representan las funciones de administración electoral. Entre ellas sobresale, por su importancia institucional y su volumen, el Registro Nacional de Electores, los subregistros de distrito y los registros de partidos políticos que funcionan en cada secretaría electoral. Asimismo, son funciones administrativas que corresponden al Poder Judicial la designación de autoridades de mesa o la determinación de los lugares en donde funcionarán las mesas de votación.

Sesenta días antes de cada elección general, se constituyen en cada ciudad capital de provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las juntas electorales nacionales, que son organismos colegiados de carácter transitorio compuestos por el presidente de la Cámara Federal de Apelaciones del Distrito, por el juez electoral de cada provincia y por el presidente del Tribunal Superior de la Provincia (en la ciudad de Buenos Aires es el presidente de la Cámara de Apelaciones en lo Civil).

Son atribuciones de estas entidades decidir sobre las impugnaciones, votos recurridos y protestas en las elecciones nacionales; resolver respecto de las causas que a su juicio fundan la validez o nulidad de la elección; realizar el escrutinio del distrito, proclamar a los que resulten electos y otorgarles sus diplomas.

En la órbita del Poder Ejecutivo nacional, dependiente tradicionalmente del Ministerio del Interior, funciona la Dirección Nacional Electoral,

cuyo titular es designado por el presidente de la nación. La misma tiene atribuciones legales en materia de financiamiento de campañas políticas, distribución de espacios de publicidad electoral y difusión de resultados preliminares de las elecciones, determinación de la distritación electoral, así como de la colaboración con la justicia nacional electoral, respecto de aspectos logísticos de los procesos electorales y de las actividades de capacitación electoral.

Los órganos electorales de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se deben agrupar, mediante distintos criterios de clasificación, para lograr revisarlos.

De acuerdo a su integración, la misma puede ser judicial o mixta. En la primera, los miembros del Tribunal Electoral³⁶ son jueces de tribunales de justicia ordinaria que, simultáneamente a sus funciones permanentes, desempeñan en forma temporaria competencias judiciales; son los casos de Ciudad de Buenos Aires,³⁷ Santa Cruz, Chaco, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, Santa Fe, Río Negro, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Neuquén, San Luis y Tierra del Fuego. En cuanto a los de integración mixta, sus miembros son tanto magistrados judiciales como emanados de cargos políticos o institucionales, así tenemos a Buenos Aires, Mendoza, Chubut, Entre Ríos, Santiago del Estero, Tucumán.

Por otro lado, de acuerdo a la existencia de una o más instancias de naturaleza electorales, en los casos de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Neuquén, San Luis y Tierra del Fuego, la organización electoral reconoce al menos dos instancias: juzgados electorales y tribunales de segunda instancia, con instancia final de revisión ante los superiores tribunales. En el resto de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los órganos electorales son de instancia única.

Sin perjuicio de esta caracterización, en la mayoría de las jurisdicciones, el Poder Ejecutivo colabora en temas de administración con las instancias electorales, existiendo en la provincia de Buenos Aires o en Chaco, direcciones electorales provinciales.

Respecto de la autonomía institucional de estos órganos, un caso paradigmático lo constituye la provincia de Buenos Aires, donde las resoluciones de su Junta Electoral Permanente no son revisables, salvo por la vía del recurso extraordinario ante la CSJN.

³⁶ La denominación puede variar de acuerdo a cada provincia.

³⁷ En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hasta que sea creado el Tribunal Electoral, el Superior Tribunal de Justicia cumple sus funciones.

V. Federalismo y elecciones

Sin perjuicio del principio de reserva provincial en las competencias y funciones electorales, la celebración de elecciones puede ser de competencia únicamente provincial, como lo establece la Constitución, o bien mixta, como desde 1958 lo establece la Ley número 15.262, mediante un mecanismo legal denominado simultaneidad de elecciones.

Ahora bien, la organización federal, como bien se sabe, no se refiere a desunir o separar sino a organizar los vínculos y competencias, de una manera respetuosa, de diferentes entidades unidas en un ente que las abarca y contiene. Debemos reconocer la etapa donde la Constitución se encuentra con la realidad compleja de la praxis política, económica y social, y que el maestro Pedro J. Frías denominó como federalismo de “concertación”, a partir de la década de 1950.

Esta etapa inspira una amplia legislación donde los límites competenciales se tornan más difusos, lo que caracteriza la aparición de órganos de cooperación interprovincial, y de una legislación que propugna la adhesión de las provincias a regímenes unificados, aunque sea episódicamente.

En materia electoral, la Ley de Simultaneidad de 1958 es una muestra de este federalismo avanzado que, en su tiempo, permitió la interrelación entre el derecho público nacional y el provincial, lo que a primera vista parece operar una morigeración de los aspectos excluyentes, consagrados por el principio rector del artículo 122 de nuestra Constitución.

El régimen de simultaneidad establece que una provincia que utiliza el mismo padrón electoral y se somete a la autoridad de comicios nacional puede convocar a elecciones en la misma fecha que las elecciones nacionales, invocando la Ley número 15.262. En ese caso, los actos preparatorios de las elecciones que debe aplicar la ley local, como la oficialización de listas y candidaturas, deben realizarse ante la autoridad electoral provincial; y los correspondientes a las materialidades del acto, como oficialización de boletas, organización de las mesas de sufragio, recuento y calificación de votos, corresponderán a los organismos electorales nacionales con asunto en la respectiva provincia.

Finalmente, la aplicación del sistema electoral a los resultados aritméticos de las elecciones y la proclamación de las candidaturas electas, corresponde nuevamente a la autoridad electoral provincial.

Ahora bien, la simultaneidad y su régimen no sólo es una cuestión *de iure*, es también un asunto de materialidad *de facto*. Ello es así, porque la mera convocatoria a elecciones locales, en la misma fecha que las nacio-

nales, genera las condiciones fácticas que ponen en funcionamiento los mecanismos antes descritos.

Ello ha sido consagrado por el supremo tribunal en los autos “Partido Justicialista-Distrito Capital Federal s/ acción declarativa de certeza”,³⁸ en el que expresa:

más allá de la formal derogación de la adhesión a la Ley número 15.262³⁹ por la autoridad local, en los hechos sigue existiendo simultaneidad de elecciones locales y nacionales, extremo que, como lo ha señalado reiteradamente esta Corte (Fallos: 320:2013 y 321:607), resulta dirimente para atribuir competencia a la justicia federal en relación con las controversias que al respecto se susciten sin que ello implique menoscabo alguno al reconocimiento de la autonomía del gobierno local, según los términos del artículo 129 de la Constitución nacional.

En relación a este pronunciamiento, se ha dicho que no importa en modo alguno una intervención ilegítima del Gobierno federal en el ámbito de la autonomía local, ya que se trata de una cuestión inescindible y común al orden local y federal. Por el contrario, la Corte en nada violenta esta autonomía, en su decisión de declarar la competencia federal sobre la base del principio de supremacía constitucional, establecido en el artículo 31 de la Constitución, y en relación a ámbitos respecto de los cuales están involucrados los intereses federales y locales.⁴⁰

Respecto de la posibilidad jurídica de celebrar elecciones simultáneas, las Constituciones provinciales de Chaco y Tierra del Fuego prohíben la celebración de elecciones simultáneas; las de Chubut, Corrientes, Formosa, Jujuy, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero admiten expresamente tal posibilidad. La Ley Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires prohíbe la simultaneidad de elecciones en el caso de elección de jefe de Gobierno y presidente de la nación.

La aplicación de la norma de simultaneidad es una facultad de los estados subnacionales, pero por sus limitaciones de contenido y diseño sólo se refiere a la mecánica electoral, sin alterar las cuestiones relacionadas con los derechos políticos, los partidos políticos o las instituciones surgidas del acto electoral.

³⁸ CSJN, Fallos 326:1481.

³⁹ Adla, XIX-A, 238.

⁴⁰ Véase Riso, Guido, “Otra vez Buenos Aires, la niña rebelde. En torno al conflicto positivo de competencias entre la jurisdicción porteña y la federal”, LL, 2003-E, p. 476.

Por esa razón, una solución a los problemas que se presentan reside en la negociación y establecimiento de un acuerdo interjurisdiccional entre el Estado nacional y los estados subnacionales en los términos del artículo 125 de la Constitución federal, que hace referencia a la facultad que tienen las provincias de celebrar “tratados parciales para fines de administración de justicia, intereses económicos, trabajo de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal”.

El Superior Tribunal de Justicia de Chubut, en una sentencia,⁴¹ refiere a la jurisprudencia de la CSJN (Fallos, 322:1.781) manifestando:

que la gestación institucional de los tratados o leyes-convenio celebrados entre las provincias y el gobierno nacional, los coloca en un rango normativo específico dentro del derecho federal [...] Los pactos federales constituyen manifestaciones positivas del llamado federalismo de concertación, tendiente a establecer, mediante el acuerdo concurrente del Estado nacional y de las provincias, un programa destinado a adoptar una política uniforme en beneficio de los intereses nacionales y locales.

En su obra doctrinaria, Horacio Daniel Piombo expresa, respecto del objeto de estos instrumentos:

i) realizar una acción conjunta en los problemas de interés común; ii) conjugar, ante la insuficiencia de medios, los elementos propios con los de otros gobiernos; iii) exhibir mayor eficiencia, que en la hipótesis de actuar las partes por separado o aisladamente, para satisfacer las necesidades y requerimientos comunitarios; iv) mantener la identidad corporativa de las unidades participantes y permitir a sus funcionarios retener un mayor control sobre las competencias que se articulen cooperativamente; v) lograr economías financieras; vi) conciliar los intereses “rivales y opuestos” que anidan en el sistema federal; vii) centralizar o descentralizar el aparato gubernamental.⁴²

En este sentido, mediante la negociación de una ley convenio sancionada por el Congreso Nacional y aprobada por las legislaturas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se podría celebrar un pacto federal de derechos políticos y garantías electorales cuyos contenidos

⁴¹ “G. A. S. A. c/ Chubut, Provincia de s/ Acción Declarativa de Certeza”, 29 de junio de 2011, Superior Tribunal de Justicia, Rawson, Chubut.

⁴² Piombo, Horacio Daniel, *Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos*, Depalma, 1994, pp. 82 y 83.

reemplacen la diversidad de normas locales y regulen uniformemente las materias relacionadas con los temas revisados en el presente ensayo que afectan el ejercicio de los derechos políticos —sin alterar la arquitectura institucional de cada jurisdicción— de manera que se pueda definir en la totalidad del territorio de la nación un alcance similar de los conceptos de ciudadanía, derechos electorales, elección, y los procedimientos de garantía consecuentes.

En este sentido, su contenido debe alcanzar a normas mínimas en materia de ciudadanía e integración del cuerpo electoral, requisitos para el sufragio pasivo y activo, procedimientos de revisión y doble conforme, en casos de restricción o exclusión de derechos, garantías mínimas comunes respecto de los modos de votación, modernización de los procesos electorales y formato diferenciado y homologado de los órganos de gestión y jurisdicción electoral.

Si bien, un desarrollo más extenso de sus contenidos excede el propósito del presente ensayo, la pauta de adopción del derecho común que surgiría del pacto federal debe ser igual o mayor al mejor derecho consagrado en la legislación vigente en la actualidad en cualesquiera de la jurisdicciones.

VI. Conclusiones

El federalismo electoral como forma de autonomía institucional tiene diversas manifestaciones: el diseño de las instituciones estatales y partidarias, los sistemas electorales, los mecanismos del voto y los órganos de la gobernanza electoral, difieren en sus formas y modelos entre la nación y las provincias, y éstas entre sí.

En los casos de elecciones provinciales o de la Ciudad de Buenos Aires, celebradas autónomamente, la norma constitucional es clara y taxativa. No existe en estos casos relación alguna entre los órganos electorales, nacionales y provinciales, al ser, en cualquier caso, la CSJN la piedra de arco del sistema institucional, con el fin de garantizar el ejercicio de derechos políticos de índole federal.

Aunque el constituyente originario no previó a la hora de su diseño vasos comunicantes entre normas y autoridades electorales nacionales y provinciales, la praxis electoral y el legislador determinaron, en algunos casos, las formas de vinculación entre órdenes operativos y normativos, que en teoría no debían relacionarse.

La simultaneidad de elecciones es un mecanismo integrador por el cual las operaciones electorales siguen un itinerario de pasos sucesivos,

en el cual tiene lugar la aplicación de normas de distinto nivel por distintas autoridades electorales a distintas operaciones. Si bien se enmarca en el denominado federalismo de coordinación, no hay una verdadera coordinación, dado que, en cada oportunidad, la aplicación de la ley y la competencia de los órganos electorales son excluyentes. No opera en estos casos un diálogo entre instituciones, sino una aplicación de distintos preceptos legales por parte de órganos electorales que no cooperan entre sí, y que limitan su accionar al intercambio informativo.

Una revisión de los mecanismos de coordinación federal en materia electoral, más allá de las limitaciones constitucionales que se han descrito, requiere de un pacto federal de derechos políticos y garantías electorales. Asimismo, la complejidad de la realidad electoral requiere de verdadero diálogo horizontal y vertical entre órganos electorales de distintas competencias y niveles mínimos en la totalidad del territorio nacional y respecto de todos los niveles de Estado, para asegurar niveles de calidad de la democracia y de ciudadanía inclusiva.

VII. Fuentes consultadas

- ALMOND, G. A. y POWELL, G. B., *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- ATELA, Vicente Santos, “Los sistemas electorales en el derecho público provincial argentino”, *Anales*, núm. 41, 2011.
- BADENI, Gregorio, *Instituciones de derecho constitucional*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2000.
- BARRERA BUTELER, Guillermo, “La autonomía institucional de las provincias en constitución de la nación argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial”, en SABSAY, Daniel y MANNILLI, Pablo, *Hammurabi*, Buenos Aires, 2010.
- BAZÁN, Víctor, “El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas”, *Estudios Constitucionales*, año 11, núm. 1, 2013; disponible en <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002013000100003> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2016).
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1996, t. I.
- CORCUERA, Santiago *et al.*, *Derecho y política*, Buenos Aires, Eudeba, 2015.
- FAYT, Carlos Santiago, *Derecho político*, Buenos Aires, La Ley, 2003.
- , *Sufragio, representación y telepólítica*, Buenos Aires, La Ley, 2008.

- FRIEDRICH, Carl, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946.
- GONÇALVES FIGUEIREDO, Hernán Ricardo, *Manual de derecho electoral*, Buenos Aires, Di Lalla, 2013.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, IFE, núm. 17, 2016.
- MARANIELLO, Patricio, “Federalismo en el siglo XXI”, en CARNOTA, Walter (dir.), *Derecho federal: sus implicancias prácticas*, Buenos Aires, Grün Editora, 2005.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- , *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, FCE-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International IDEA-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral, 2007.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Constitución de la nación argentina comentada*, Buenos Aires, Zavalía Editor, 2000.
- TULLIO, Alejandro, *Crear un partido político*, Buenos Aires, Derecho y Sociedad Ediciones, 2002.
- , *Las elecciones nacionales*, Buenos Aires, Prometeo, 2010.
- *et al.*, “Ejercicio transnacional de los derechos políticos: aportes para una discusión”, en TULLIO, Alejandro (coord.), *Estudios electorales: inclusión electoral*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2016.
- y ÁLVAREZ TRAVIESO, María Florencia, *El desafío de la reforma política. Reglas que cambian el juego electoral*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2015.
- VARIOS AUTORES, *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Capel, 2000, t. II.