

100/15 - CNE - Requerimiento de Colaboración a los Partidos Políticos para el correcto desarrollo del Proceso Electoral

En Buenos Aires, a los veinte días del mes de agosto de dos mil quince, celebran el presente acuerdo extraordinario los doctores Santiago Hernán Corcuera, Alberto Ricardo Dalla Via y Rodolfo Emilio Munné, actuando los Secretarios de la Cámara doctores Hernán Gonçalves Figueiredo y Sebastián Schimmel. Abierto el acto por el señor Presidente, doctor Santiago Hernán Corcuera,

CONSIDERARON:

1º) Que el ejercicio del voto da sentido al principio según el cual el pueblo, como titular de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes (cf. Fallos 310:819); imputación que a la justicia electoral le corresponde tutelar en favor del ciudadano, tal como desde antiguo se explicó, al señalarse que “es de sustancial importancia mantener la pureza del sufragio [...] y reprimir todo lo que de cualquier manera, pueda contribuir a alterarla” (cf. Fallos 9:314).-

Por ello, también se dijo que el derecho a votar libremente por un candidato es la esencia de una sociedad democrática y toda restricción irrazonable de ese derecho golpea al corazón del gobierno representativo (cf. CSJN, sentencia del 14 de julio de 2015 en Expte. 1011/2013 (49-A)/CS1).-

2º) Que a raíz de lo expresado, el Estado tiene un interés eminente en preservar la “integridad” del proceso electoral, asegurando que el derecho a votar no se vea menoscabado por la confusión o una influencia indebida en la voluntad de los electores (cf. arg. Fallos 328:1825, voto concurrente de los jueces Fayt y Maqueda, consid. 11).-

Por su parte, esta Cámara tiene la responsabilidad de asegurar la aplicación de las normas que garantizan a la ciudadanía el pleno goce de sus derechos políticos, resguardando la efectiva vigencia del principio democrático de la representación popular a través del sufragio (cf. Acordadas CNE 85/07 y 87/11).-

A tal fin, le fueron conferidas atribuciones especiales (cf. art. 4º, ley 19.108 y sus modificatorias) que la dotan de una naturaleza peculiar con relación a otros tribunales judiciales. En especial, se le impusieron potestades reglamentarias, operativas y de administración (ver leyes 19.108, 19.277, 26.215 y 26.571 y decretos reglamentarios).-

3º) Que tras las elecciones primarias del pasado 9 de agosto, corresponde dar cuenta de elementos del régimen legal vigente cuya revisión el Tribunal ya ha requerido en otras ocasiones, para la consolidación de la “integridad electoral”.-

Así se ha procedido, por otra parte, en procesos electorales anteriores, cuya evaluación motivó que esta Cámara manifestara su “convencimiento acerca de la necesidad de que se estudiaran posibles adecuaciones normativas que

fortalezcan la calidad y la transparencia de los procesos electorales” (cf. Acordada CNE 77/09).-

Cabe aclarar que lo que aquí se refiere no implica -en modo alguno- poner en duda la legitimidad de los pasados comicios, cuyas incidencias se tramitarán y resolverán en el marco regular de los procesos contenciosos. Cualquiera sea, en efecto, la dimensión de las denuncias que se formalicen -invoquen ya la defensa de un solo voto o de miles de ellos- se llevarán adelante todos y cada uno de los procedimientos legales previstos para dar certeza sobre los resultados y resguardar la auténtica voluntad expresada por el pueblo de la Nación a través del sufragio. Ello, más allá de la suerte que finalmente corran dichas denuncias.-

Tampoco la legitimidad del proceso electoral en curso puede cuestionarse por lo que aquí se dirá acerca del sistema vigente, de manera que esto no supone la necesidad de reformas legislativas para el próximo acto electoral del 25 de octubre, o para la eventual segunda vuelta, teniendo en cuenta –además- que alterar la estabilidad del orden legal durante un mismo proceso electoral puede, incluso, producir más daños que beneficios.-

4°) Que sentado lo antedicho, debe destacarse, ante todo, uno de los aspectos que el

Tribunal ha señalado en numerosas oportunidades y que merece un profundo debate: el instrumento utilizado para expresar la voluntad del elector.-

En efecto, ya en el año 2007 se advertía que “ha llegado el momento de mencionar y reflexionar sobre otro de los sistemas de votación, el de boleta única suministrada por el tribunal electoral [...] que se utiliza en nuestro país para los electores privados de libertad y para los argentinos residentes en el exterior” (cf. “Datos sobre el sistema de partidos”, CNE, Nov. 2007, introducción del Dr. Rodolfo E. Munné).- Poder Judicial de la Nación

Más adelante, con referencia a las elecciones nacionales de aquel año, la Cámara expresó que “la multiplicidad de candidatos propuestos y la inmensurable cantidad de boletas oficializadas generaron una serie de contratiempos que [...] deben inexorablemente conllevar un debate sobre los medios instrumentales que el régimen jurídico establece para canalizar la oferta electoral y ejercer el derecho de sufragio” (cf. Fallos CNE 4072/08).-

Esta advertencia pasó a ser –como se dijo- una de las más reiteradas en pronunciamientos del Tribunal, dictados con motivo de los diferentes problemas que ha suscitado el actual sistema de boletas en las últimas cuatro elecciones nacionales (cf. Fallos CNE 4072/08; 4137/09; 4138/09; 4177/09; 4702/11; 4703/11; 5144/13 y Acordada CNE 87/11).-

En relación con el proceso electoral de este año, se señaló incluso que la modificación resulta “más notoria e imperiosa” pues, “aunque la definición de

muchas cuestiones [...] puede hallar solución razonable dentro del marco legal vigente [...] difícilmente pueda encontrarse una respuesta ideal [...] mientras subsista el sistema actual” (cf. Resol. del 1° de julio de 2015 en Expte. SJ-216 F° 79). En este marco, el Tribunal ha procurado siempre preservar la libre expresión de la voluntad política del elector, en cada categoría de cargos (cf. cit.).-

Ahora bien, pese al tiempo transcurrido, mantiene vigencia la afirmación expresada hace más de 6 años, acerca de que “[l]amentablemente, los poderes políticos no han atendido estos requerimientos” (cf. Acordada CNE 77/09).-

En este punto, debe recordarse que la Constitución Nacional establece una clara reserva de competencia legislativa en la materia (cf. artículo 77), por lo que corresponde exclusivamente al Congreso de la Nación evaluar el método más adecuado para que el elector emita su voto; así como también el modo en que dicho método será instrumentado por la justicia electoral, en tutela del derecho de sufragio. A este respecto, cabe señalar -teniendo en cuenta la experiencia de otros países (vgr. Alemania, Austria, Holanda, etc.)- que las opciones tecnológicas no pueden implicar una transferencia, ni una dependencia, del poder público respecto de empresas comerciales pues, en términos llanos, la soberanía política no se puede privatizar.-

5°) Que las complejidades del actual sistema de boletas se trasladan, naturalmente, a las tareas de las autoridades de mesa y a la fiscalización encomendada por ley a las agrupaciones políticas. Basta mencionar, a modo de ejemplo, la dedicación que requiere la correcta confección de las actas de escrutinio y demás documentación de la mesa.-

Ahora bien, las elecciones son un proceso ciudadano, pues ha sido “encomendado a la diligencia, al interés que los mismos electores se tomen por la cosa pública, el prestigio de la institución del sufragio, y la vitalidad del sistema republicano argentino” (cf. Joaquín V. González, La reforma electoral argentina. Discursos del ministro del interior Dr. Joaquín V. González, Didot, Bs. As., 1903, págs 163).-

En los ciudadanos que actúan como autoridades de las mesas de votación reposa, en última instancia, la solidez del proceso electoral. Por ello, aun con prescindencia de su carácter obligatorio (cf. artículo 37, Constitución Nacional y artículos 12, 14, 76, 125, 132 y ccdtes., Código Electoral Nacional), corresponde agradecer el compromiso de los ciudadanos que desempeñaron esa función el pasado 9 de agosto y requerirles nuevamente su esfuerzo, poniendo a su disposición los instrumentos de capacitación para el próximo, del 25 de octubre.-

Del mismo modo, corresponde requerir la colaboración de los partidos políticos, como organizaciones de derecho público no estatal necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por tanto, instrumentos de

gobierno (cf. Fallos 310:819; 319:1645; 326:576 y 1778, entre muchos otros)- para el correcto desarrollo del proceso electoral.-

6°) Que por otra parte, es sabido que durante el curso de este año están teniendo lugar múltiples actos electorales en los diferentes órdenes de gobierno -nacional, provincial y local- que al celebrarse en distintas fechas; con regímenes también disímiles, y bajo la tutela de organismos locales que no tienen ningún vínculo con los nacionales, impiden la aplicación homogénea de garantías constitucionales vinculadas con el carácter universal e igual del sufragio, y con las responsabilidades de transparencia patrimonial de los partidos políticos (cf. artículos 37 y 38 de la Constitución Nacional).-

Al respecto, el Tribunal destacó las “dificultades de orden institucional, jurídico y material, que genera el hecho de que las provincias Poder Judicial de la Nación lleven a cabo sus comicios en forma separada de los procesos electorales nacionales” (cf. Resol. del 2 de julio de 2015 en Expte. SJ-215 F° 79), al tiempo que explicó que esas mismas dificultades condujeron a otros países de estructura federal, como Brasil y México, a la adopción de soluciones concentradas, tanto para la administración electoral como para la resolución de las disputas generadas en los comicios (cf. cit. y Fallos CNE 4693/11).-

Las complejidades más evidentes -además de la obvia falta de previsibilidad sobre la fecha de las elecciones provinciales o locales- derivan de una marcada disparidad de estándares en aspectos tan esenciales como la definición del cuerpo electoral, las normas de publicidad y control del financiamiento partidario y en los criterios de asignación de aportes públicos o espacios en medios de comunicación para las campañas electorales.-

En particular, con relación a las rendiciones de cuenta de las agrupaciones políticas, se destacaron situaciones que indican la conveniencia de “que el legislador contemple [...] un régimen integral y unificado de control patrimonial, invitando a las provincias a adherir al mismo” (cf. Fallos CNE 4332/10).-

Por otra parte, vinculado con la equidad en la contienda electoral, se requirió al Congreso de la Nación que actúe en coordinación con las legislaturas provinciales, para perfeccionar la regulación de la publicidad de los actos de gobierno durante el desarrollo de los procesos electorales (cf. Fallos CNE 5053/13).-

Adicionalmente, no puede ignorarse que convocar al electorado a participar, bajo regímenes diferentes, en una multiplicidad de actos electorales -que en algunos distritos pueden llegar a seis- produce una serie de efectos negativos, entre los que puede mencionarse, con fines ilustrativos, las dificultades para la selección y formación de las autoridades de mesa de votación, o más genéricamente, la comprensión del elector acerca del objeto de la elección y las reglas que la rigen.-

Finalmente, con relación también a los cronogramas electorales, debe resaltarse que la cercanía temporal entre las elecciones primarias y las generales produce serias complicaciones en el desarrollo del escrutinio definitivo, particularmente a la hora de disponer el recuento de votos y más aún, si se diera la necesidad de convocar a elecciones complementarias.-

7°) Que desde otro ángulo, el Tribunal también se dirigió al Poder Legislativo comunicando la necesidad de revisar la regulación en materia de plazos para las campañas electorales (cf. Sentencias del 31 de marzo del 2015 en Expte. CNE 10000184/2013/CA1 y del en 9 de junio de 2015 en Expte. 5277/2014/CA1), así como en lo que se refiere a la difusión de encuestas y sondeos de opinión (cf. Acordada CNE 89/2015).-

8°) Que por otra parte, pero en línea con lo expresado, se dijo que la noción de “integridad electoral” comprende el derecho de los votantes a tener la misma oportunidad de participar en los debates públicos, desarrollando sus preferencias políticas a través del acceso a medios de comunicación independientes y variados (cf. sentencia del 9 de junio de 2015 en Expte. 5277/2014/CA1). En ese razonamiento se explicó que las elecciones deben ser libres, pero las opiniones también, y esto implica que sean libremente formadas (cf. cit.).-

En tal mérito, no puede esta Cámara dejar de valorar las auspiciosas iniciativas para la realización de debates entre los candidatos presidenciales, que vienen impulsándose desde el Congreso Nacional, así como por organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.-

Precisamente, el carácter preferente de la libertad de expresión -predicado prácticamente de manera universal- deriva de la necesidad de “favorecer un debate robusto, desinhibido, abierto de par en par sobre las cuestiones de interés general de acuerdo a la expresión tantas veces citada del juez Brennan en ‘New York Times vs. Sullivan’” (cf. Fallos 328:1825, voto concurrente de los jueces Fayt y Maqueda).-

En este sentido, se explicó que “la participación total de la sociedad en el proceso de formación del poder demanda diálogo previo dentro de las reglas de juego”, porque “proceso electoral no es únicamente el acto electoral decisivo, sino todo lo que lo acompaña, lo prepara, lo precede, y le confiere sentido de verdadera selección” (cf. Bidart Campos, Germán, “Legitimidad de los procesos electorales”,

Cuadernos de CAPEL, IIDH, San José, Costa Rica, 1986, p. 48). Dicho diálogo significa la posibilidad de confrontar ideas, actitudes, propuestas, valoraciones, que provienen de grupos diferentes y hasta opuestos o contradictorios. Significa que hay intercambio y Poder Judicial de la Nación cotejo. Eso es el diálogo, del cual cada uno extrae sus propias conclusiones (cf. op. cit., p. 47).-

Bajo esta premisa, los debates presidenciales en los que -sin reglamentaciones excesivas, pero en condiciones objetivas de igualdad, imparcialidad y neutralidad- los candidatos puedan expresar la sustancia de sus propuestas y puntos de vista en cuestiones de interés público, contribuyen al logro efectivo del mandato constitucional que garantiza la difusión de las ideas de las agrupaciones políticas (cf. art. 38 de la Constitución Nacional).

Por esa vía, se fortalece también la integridad y legitimidad de los procesos electorales.-

Por supuesto, no escapa al Tribunal que, con tal propósito, los partidos disponen de espacios en radio y televisión asignados por el Estado (cf. art. 43 bis y cc. de la ley 26.215 modif. por ley 26.571). Sin embargo, no es menos cierto que tal como se advirtió hace ya varias décadas, en la promoción de la actividad política “han sido introducidos los métodos de la propaganda comercial” (cf. Fayt, Carlos S., “Teoría de la Política”, Abeledo Perrot, Bs. As. 1966, p. 264). De manera que no puede descartarse el riesgo que alguna vez se señaló, de que “la carrera presidencial se conviert[a] en un espectáculo [...] en el que [...] la información es un residuo” (cf. Sartori Giovanni, “Homo videns. La sociedad teledirigida”, Santillana, Taurus, Madrid, 1998, p. 109).-

Por lo demás, la experiencia comparada corrobora que el modelo de debates presidenciales -con o sin regulación legal- constituye una práctica bien extendida y arraigada en las democracias contemporáneas (cf. Alemania, Brasil, Chile, Colombia, España, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, México, Perú, entre muchos otros).-

9°) Que por último, debido a la incuestionable trascendencia que tiene en la formación de la opinión pública sobre la legitimidad de las elecciones, corresponde referirse al escrutinio provisorio, actualmente a cargo de una empresa privada contratada a tal fin por la Dirección Nacional Electoral dependiente del Poder Ejecutivo de la Nación.-

Sobre el punto, cabe señalar que los estándares internacionales recomiendan que “si los resultados han de ser anunciados antes de la certificación final, el marco legal ha de regular claramente la forma de llevar a cabo tales anuncios” (cf. “Normas Electorales Internacionales: Directrices Poder Judicial de la Nación para revisar el marco legal de las elecciones”, IDEA Internacional, 2005, pto. 13).-

En el caso de nuestro país, la legislación no contempla, en los términos indicados -y aún muy tangencialmente- la forma de realización, verificación y publicación del escrutinio provisorio.

Cuestiones éstas que pueden generar efectos negativos en la percepción de confianza de la opinión pública, como ocurre por ejemplo con la variación de resultados derivada del orden de carga de los datos -en lo cual también influye el

actual sistema de boletas- y el horario en el que se decide dar difusión de los cómputos.-

Tal circunstancia fue también motivo de preocupación del Tribunal en reiteradas ocasiones (cf. Acordadas CNE 35/2003, 96/05, 113/07, 77/09), en las que puntualizó que la organización, desarrollo y difusión del cómputo provisional se encuentra fuera del ámbito de competencia de la justicia nacional electoral, “a quien no le ha sido conferida ninguna participación en las operaciones atinentes a su diseño, planificación, organización, procesamiento, cómputo y difusión de los resultados; ni tampoco en la contratación de prestadores de servicios a tales efectos” (cf. Acordadas CNE 113/07 y 77/09).-

No obstante ello, en su oportunidad se requirió a la Dirección Nacional Electoral que, para evitar cualquier factor de confusión de la opinión pública, en ocasión de difundirse por los medios de comunicación los resultados provisionales, se prevea la transmisión de una explicación clara sobre la naturaleza de ese conteo, la metodología mediante la cual se obtienen los resultados, sus diferencias con el escrutinio definitivo y la relevancia jurídica de este último (cf. Acordada CNE 113/07).-

Por ello, ACORDARON:

1°) **Agradecer** a los ciudadanos que actuaron como autoridades de mesa en los comicios nacionales del pasado 9 de agosto, por el compromiso asumido, que importó un enorme esfuerzo y tiempo de su parte. Requerirles que mantengan su actitud y, a fin de facilitar su tarea para el próximo el 25 de octubre, reiterar que están a su disposición ciclos de formación, entre los que se ofrece acceso a través del sitio web del Tribunal (www.electoral.gob.ar);

2°) **Requerir** la colaboración de los partidos políticos para el correcto desarrollo del proceso electoral;

3°) **Dirigirse** al Congreso de la Nación y al Poder Ejecutivo Nacional para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, consideren la formulación de soluciones adecuadas para consolidar la integridad de los procesos electorales, de acuerdo con las circunstancias y razones expresadas en la presente;

4°) **Poner** en conocimiento de esta Acordada, con el mismo objeto, a los poderes ejecutivos y legislativos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.-

Ofíciense, comuníquese a los señores jueces federales con competencia electoral de todo el país, a la Dirección de Comunicación Pública de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, publíquese en el sitio web del Tribunal y archívese.-

Fdo: SANTIAGO H. CORCUERA - ALBERTO R. DALLA VIA – RODOLFO E. MUNNÉ – Ante mí: HERNÁN GONÇALVES FIGUEIREDO (Secretario de Actuación Judicial).-