
CONSECUENCIAS DE LA CALIFICACIÓN JURÍDICA DEL PROCESO ELECTORAL EN ARGENTINA¹

José M. Pérez Corti²

Resumen

La calificación jurídica del proceso electoral produce una serie de efectos inmediatos en distintos aspectos que lo integran. Ello permite revisar críticamente nociones, categorías y clasificaciones de él emanadas. En primer lugar, la clara diferenciación entre las funciones administrativa y jurisdiccional en materia electoral y la identificación de los efectos que aquella calificación proyecta sobre estas cuestiones. Como derivación de ello, la reformulación conceptual y de los contenidos y categorías que conforman el contencioso electoral. Finalmente, un enfoque práctico de tales reconceptualizaciones, aplicándolas al proceso electoral argentino para evaluar sus consecuencias, particularmente en lo atinente a la competencia electoral y al contencioso con base en la cual se materializa.

Palabras clave: proceso electoral, administración electoral, jurisdicción electoral, contencioso electoral, competencia electoral, régimen jurídico electoral argentino.

1 El contenido del presente ensayo corresponde a Pérez Corti (2019).

2 Universidad Nacional de Córdoba. Universidad Austral.
Doctor en Derecho y Ciencias Sociales y magíster en Partidos Políticos (Universidad Nacional de Córdoba).
Director de las diplomaturas en Derecho Electoral (introdutoria y profundizada) de la Universidad Austral.
Correo electrónico: joseperezcorti@hotmail.com

Consequences of the Legal Qualification of the Electoral Process in Argentina

Abstract

The legal qualification of the electoral process produces a series of immediate effects in different aspects that comprise it. And this allows us to critically review notions, categories and classifications emanating from it. Firstly, the clear differentiation between the administrative and jurisdictional functions in electoral matters and the identification of the effects that qualification projects on these issues. As a result of this, the conceptual reformulation and the contents and categories that make up the electoral dispute. Finally, a practical approach to such reconceptualizations, applying them to the Argentine electoral process to evaluate its consequences, particularly regarding electoral competition and the litigation based on which it materializes.

Key words: electoral process, electoral administration, electoral jurisdiction, electoral litigation, electoral competition, Argentine electoral legal regime.

1. Introducción

Discernida la calificación jurídica del proceso electoral³ y, con base en ella, trazados los lineamientos diferenciadores entre administración y jurisdicción electoral, contribuyendo así a la sistematización y abordaje de la problemática que regula el derecho electoral, corresponde ahora avanzar en el estudio concreto de los efectos y consecuencias que derivan de aquellas nociones.⁴

En efecto, en investigaciones anteriores llegamos a la siguiente conclusión: el proceso electoral, en tanto actividad estatal con cometidos estatales que requiere ejecución práctica mediante actos jurídicos y operaciones materiales encaminados hacia la aplicación del orden jurídico electoral, tiene por finalidad proveer a las necesidades organizacionales colectivas básicas y primordiales del buen y regular funcionamiento de un gobierno representativo y democrático.

Consecuentemente, y por tratarse de temas de decisión conforme voluntades concretas de la ley, en las que el organismo electoral se encuentra llamado a concretarlos, sus decisiones al respecto corresponden a actos de administración. Por lo tanto, la calificación jurídica que corresponde asignarle al proceso electoral es la de función administrativa, sin desconocer las particularidades que lo excluyen de las competencias administrativa y contencioso administrativa ordinarias.

Esto nos conduce al análisis teórico-práctico de cuestiones tales como la competencia electoral, la administración y la jurisdicción electorales, el contencioso surgido de ellas y las consecuencias concretas que tal calificación del proceso comicial irradia y proyecta sobre el campo operativo del régimen electoral vigente en Argentina.

Finalmente, a partir de tales nociones y de su aplicación al campo electoral, ensayaremos un estudio de la forma en la que se encuentra organizada dicha competencia, el estado actual del diseño de los organismos a su cargo y la existencia y posible sistematización de un contencioso electoral adecuado a las particularidades sistémicas y contextuales vigentes en nuestro país.

Con ello, procuramos aportar nuevos conceptos, clasificaciones y esquemas aplicables de manera concreta y efectiva al diseño jurídico e institucional del régimen electoral argentino. A su vez, dejaremos expuestos nuevos interrogantes y cuestiones que ameritan un mayor abordaje investigativo para su correcta elucidación científica.

3 Sostecemos que “se trata de una acción o conjunto de actividades enderezadas hacia un fin —la manifestación de la voluntad popular con función decisional—; concretas y prácticas —acto electoral— desarrolladas por un órgano del Estado —organismo electoral— para la inmediata obtención de sus cometidos, consistentes en la renovación de las autoridades políticas de base electiva o en la adopción de decisiones relativas al gobierno de un Estado con la directa participación del electorado. Es una actividad categóricamente estatal, con cometidos también estatales, que requiere ejecución práctica mediante actos jurídicos y operaciones materiales. (...) Estos razonamientos nos conducen a afirmar que, en definitiva, cuando hablamos de proceso electoral nos estamos refiriendo a una actividad que reviste todos los caracteres necesarios para equipararla a función administrativa, tal como surge con claridad de interpretar a Chioventa cuando diferencia entre jurisdicción civil y penal” (Pérez Corti, 2019, pp. 221-222 y cc.).

4 Ver Pérez Corti (2023).

2. Efectos atribuidos a la función administrativa electoral

Delimitada la noción de competencia estrictamente electoral, y habiendo identificado las funciones que la conforman —esto es, administrativa y jurisdiccional—, corresponde ahora abordar en ese orden los efectos atribuibles a cada una de ellas.

Comenzaremos por la función administrativa electoral que asume a su cargo el ejercicio de la función pública en materia electoral, continuando con el abordaje de una cuestión central, que es la existencia del acto administrativo-electoral, y, finalmente, afrontando lo atinente a los procedimientos aplicables en el ejercicio de tal función, los que, *a posteriori*, habilitan la materialización de un régimen contencioso administrativo electoral de contenidos, alcances y caracteres propios y específicos.

2.1 Administración electoral

Hemos adelantado ya que la Administración electoral es aquella a la que se le encomienda el ejercicio de la máxima autoridad en materia electoral en cuanto a la planificación, gestión, dirección y supervisión de todos los procesos electorales mediante los que la participación política de los electores se concreta en relación con los asuntos públicos a cargo del Estado.

En definitiva, se trata de una función pública, entendida esta como actividad esencial del Estado y modo primario de manifestación de su soberanía, cuya realización atiende al interés público que, estando determinada por una actividad estatal concreta, práctica y orientada a la inmediata obtención de sus cometidos, reviste la condición de administrativa, en tanto tiende a materializar en hechos la actividad estatal.⁵

Cuando tal función se encuentra encaminada a la satisfacción del interés público inherente al fenómeno electoral, nos encontramos en presencia de lo que en doctrina identificamos como “función pública electoral”. Esta comprende la atribución a organismos u órganos del Estado de las competencias destinadas a instrumentar la organización y conducción de los procesos electorales.⁶

Por ello, Benalcázar Guerrón (2014, p. 290) sostiene que las particularidades de la materia electoral imponen una manera de administrar y una organización administrativa específica, la que, desde una perspectiva objetiva, se caracteriza por que los asuntos electorales precisan una tarea de gestión y una labor de la autoridad pública que se encamina a la realización inmediata y práctica de lo que comprende e incumbe a dicha materia.

La función administrativa electoral, en tanto especie, comparte los mismos caracteres intrínsecos al género, esto es, la función administrativa. Consecuentemente, y al igual que esta,

5 Cfr. Marienhoff (2011, §301, pp. 41-42), Sayagués Laso (1953, 1974, pp. 42-43) y Fernández Ruiz (2010, pp. 510-511).

6 Cfr. Fernández Ruiz (2010, pp. 518-519).

aquella no se encuentra necesariamente localizada en un órgano único, pudiendo ser ejercida tanto por los órganos ordinarios —es decir, los que integran la Administración pública del Poder Ejecutivo— como por órganos específicos, ya sea que pertenezcan a dicho poder, a alguno de sus pares (modelo institucional o republicano) u opten por un modelo independiente, lo cual hace a la impronta que el constituyente o el legislador le den al diseño institucional del Estado.

Lo expresado se traduce también en que la actividad que desarrollan estos órganos consiste, principalmente, en actos jurídicos y en operaciones materiales, es decir, actos (declaraciones de voluntad) y hechos jurídicos que conforman el contenido de la función administrativa electoral.⁷ Esto nos conduce a ponderar la posible existencia de un acto administrativo mediante el cual la administración electoral exprese y declare su voluntad en ejercicio de la particular función pública estatal que le fue confiada.

2.2 El acto administrativo electoral

En palabras de Marienhoff (2011, §377, p. 180), el acto administrativo es la forma esencial —aunque no la única— de manifestación y expresión de la voluntad de la Administración pública, ya sea de modo general (reglamentos) o de un modo particular o especial (acto administrativo individual).

Al quedar la función administrativa electoral en manos de la Administración electoral, esta se encuentra sometida a la legislación específica y a su aplicación a los casos individuales, la que se efectúa mediante una previa declaración de voluntad de esta, estableciendo que el caso individual en cuestión queda comprendido en la disposición legal correspondiente y que, por lo tanto, se adopta tal o cual decisión, lo que conduce a plantear la posible existencia de un acto administrativo específico perteneciente al ejercicio de la función administrativa electoral.

Esta inquietud que acompaña desde larga data nuestro estudio del fenómeno electoral no es novedosa ni exclusiva. En variados precedentes jurisprudenciales se ha hecho referencia directa o indirecta a dicha figura.⁸ También destacados juristas del derecho electoral han ensayado una sistematización de su abordaje, hasta plantear una teoría del acto administrativo electoral.

Así, en Ecuador, Benalcázar Guerrón (2014, p. 292) considera que existen actos administrativos típicos de la actividad electoral, en tanto la materia electoral impone una especial manera de administrar, lo que resulta apreciable en las diferentes atribuciones que tiene la Administración Pública electoral y en los actos administrativos que en su consecuencia se dictan.

7 Cfr. Sayagués Laso (1974, p. 43).

8 Cfr. ARG, CNE, F. 258/85 (considerando 4°), F. 263/85 (considerando 6°), F. 264/85 (considerando 3°), F. 2979/01 (considerando 7°), F. 4274/09 (considerando 4°) y F. 4275/09 (considerando 5°). PBA, SCJ, S. del 17/10/2007 (Ac. 102.434, primera cuestión, voto mayoritario de los jueces de Lazzari, considerando VI.1; y Kogan, considerando II); y SI 406 del 6/8/2013 (voto mayoritario de los jueces Soria, Hitters, Genoud, Kogan, Pettigiani y Domínguez, autos y vistos III.5)

Por su parte, en México, Fernández Ruiz (2010, pp. 509-527) ha desarrollado una teoría del acto electoral. En un sentido lato, entiende por él aquella manifestación de voluntad realizada por un órgano o autoridad electoral en ejercicio de la función pública electoral y que tiene consecuencias jurídicas en cualquier etapa de los procedimientos electorales, lo que comprende tanto el acto individual como el acto general, englobando al acto unilateral y al acto bilateral. Recurriendo a un sentido restringido o estricto, y con un criterio objetivo, considera al acto administrativo electoral como la declaración unilateral de voluntad de una autoridad u órgano del poder público que, en ejercicio de la función pública electoral y con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario, crea, modifica, transfiere, certifica o extingue derechos y obligaciones en materia electoral a favor y a cargo de un individuo o de varios específicos.

Este autor señala, entre los caracteres del acto administrativo electoral en sentido estricto, los siguientes (Fernández Ruiz, 2010, pp. 529-530):

a. Presunción de legitimidad

Significa que el acto administrativo electoral se ha producido con apego a la normativa jurídica vigente que regula el quehacer electoral. Se trata de una presunción que admite prueba en contrario.

b. Ejecutoriedad

La ejecutoriedad del acto administrativo electoral está determinada, en primer lugar, porque es obligatorio y exigible y, por lo tanto debe cumplirse; en segundo lugar, por entrañar una fuerza especial, gracias a la cual el órgano electoral puede ejecutar coactivamente el acto electoral contra la oposición de los interesados sin tener que contar con el concurso del órgano o de la función jurisdiccional, lo que predica la eficacia de dicho acto, toda vez que permite imponer obligaciones a los partidos políticos y a los particulares, que pueden exigirse aun contra la voluntad de los afectados, por los propios organismos electorales sin necesidad de recurrir a la función jurisdiccional.

c. Carácter controvertible

Se advierte en la factibilidad de que el interesado se inconforme y se defienda de tal acto, bien mediante procedimiento en sede administrativa o por medio de procedimiento en sede jurisdiccional. Lo controvertible del acto administrativo electoral permite poner a prueba su presunción de legitimidad, habida cuenta de que esta admite prueba en contrario y la consiguiente posibilidad de controvertir, mediante impugnación en sede administrativa o jurisdiccional, la legitimidad del acto en cuestión para corroborar o desacreditar que reúne las condiciones esenciales para su validez.

2.3 Procedimientos de actuación de la función administrativa electoral

El cumplimiento de la función administrativa electoral necesariamente se instrumenta a través de procedimientos propios, caracterizados por la unilateralidad típica de sus pares administrativos ordinarios en donde solo existen dos polos: uno que insta su pretensión y otro ocupado por el organismo electoral, que la recepta y resuelve. En ellos no hay litigio que componer, sólo una pretensión instada que satisfacer o no según las normas aplicables y el criterio del organismo electoral.⁹

Sin embargo, esa unilateralidad surgida del carácter único de las pretensiones instadas no significa la existencia de un único sujeto instante, ya que en muchos casos, y a instancias del procedimiento, existen actores múltiples que reclaman la misma pretensión ante el organismo electoral, pero con el objeto de obtener la concreción de esta en forma individual y particular, conforme los caracteres de su demanda y de sus intereses, sin que por ello se superpongan entre sí. Esto significará, para el organismo electoral, la emisión de una multiplicidad de decisiones particularizadas, cada una de las cuales puede ser objeto de impugnaciones y de recursos por parte de los instantes.

Son esas particularidades las que nos permitirán —más adelante, al abordar el contencioso electoral— especular con la incorporación de tales procedimientos en un nutrido esquema de vías y alternativas que lo conforman, dotándolo de un perfil y de una impronta adjetiva muy particular.

2.4 Corolario

Resulta innegable que el procedimiento administrativo electoral configura el punto de partida del que emana todo proceso contencioso administrativo, hasta el extremo en que la doctrina avanza en el desarrollo de elementos propios en procura de dar respuestas a los desafíos actuales que el sistema jurídico vigente incorpora, con la procesualización como máxima garantizadora de los derechos fundamentales.

3. Efectos atribuidos a la función jurisdiccional electoral

Durante el desarrollo de la función administrativa electoral por parte del organismo competente, cualquiera fuera su carácter y ubicación en la arquitectura institucional de un Estado, surgen situaciones en las que se plantean conflictos de intereses¹⁰ y se pone en crisis la inter-

9 Cfr. Carnelutti (1944, pp. 265-266 y cc.) y Benabentos (2001, pp. 368 y cc.), por citar solo algunos autores.

10 Siguiendo a Carnelutti (1944, pp. 16-18, § 3-5), entendemos que hay conflicto de intereses cuando la situación favorable a la satisfacción de una necesidad excluye la situación favorable a la satisfacción de una necesidad

pretación de los derechos de los distintos actores del proceso electoral, tanto en relación con las decisiones adoptadas por el mismo organismo electoral como entre sí.

Esto importa, al igual que en cualquier otra rama del derecho, la necesidad de contar con un organismo investido de la potestad jurisdiccional y de los caracteres de independencia, objetividad y estabilidad necesarios para ejercer la competencia electoral con la finalidad de resolver tales conflictos de intereses mediante la interpretación y aplicación de las normas electorales vigentes.

Dicho organismo o fuero,¹¹ en definitiva, es el que el constituyente o el legislador han previsto a los fines del ejercicio de la función jurisdiccional en materia electoral. Como lo ha expresado nuestra Corte Suprema, es del desbloqueo de las obstrucciones al proceso democrático de lo que debe ocuparse primordialmente todo organismo de control judicial en materia electoral, siendo la negación del sufragio la obstrucción por excelencia del sistema que pretende la representación de los ciudadanos interesados.¹² En definitiva, el derecho a votar libremente por el candidato de la propia elección es de la esencia de la sociedad democrática, y cualquier restricción a este derecho golpea el corazón del sistema representativo. Para remediar esas dificultades, los organismos y fueros electorales pueden adoptar las acciones apropiadas con miras a asegurar que las futuras elecciones no sean conducidas bajo un plan inválido e inconstitucional.¹³

Resultan convenientemente precisas las palabras de Nino (1997), quien, refiriéndose al control judicial de constitucionalidad, razona que:

Surge, por supuesto, la cuestión de saber quién debe asegurar que las reglas del proceso democrático sean adecuadamente cumplidas. Esa responsabilidad no puede delegarse al proceso democrático mismo, dado que la función de monitoreo sería simplemente influenciada por el incumplimiento de las reglas y condiciones en las que se basa el valor epistémico. Por ello, juristas como John Hart Ely, que se toman muy seriamente la dificultad contramayoritaria, conciben al poder judicial como una especie de árbitro

distinta. Este puede darse entre dos intereses individuales, ya sean de una misma persona o de dos personas diferentes, entre un interés individual y uno colectivo y entre dos intereses colectivos. Ante esta perspectiva, la violencia como alternativa de solución del conflicto hace difícil o imposible la permanencia de los hombres en sociedad y la satisfacción de sus intereses, que, por su naturaleza colectiva, requieren esa permanencia.

11 Recordemos que entendemos por “fuero” el conjunto de tribunales investidos de competencia en materias específicas o lugares o con respecto a determinadas personas, identificándolo como la reunión orgánica de magistrados, funcionarios y empleados que ejercitan esas facultades y cumplen esos deberes con relación a ciertas materias. Dentro de la jurisdicción, cabe la existencia de fueros; dentro de éstos, la existencia de jueces. Aquella comprende todas las facultades y deberes que la constituyen con relación a todos los fueros y jueces creados por las leyes de un Estado; el fuero incluye una parte de estos últimos con relación a determinadas materias y la competencia es la que delimita la potestad jurisdiccional de cada fuero y de cada juez. Cfr. Podetti (1973, tomo I, 1ª parte, pp. 353-354, § 127).

12 Cfr. Ely (1997, p. 146).

13 Cfr. ARG, CSJN, F. 325:524 de fecha 09/04/2002 *in re Mignone*, voto del juez Bossert, considerando 27°, con cita de *Reynolds v. Sims*, 377 U. S. 533, 555 y 585 (1964).

del proceso democrático. La misión central de este árbitro es velar porque las reglas del procedimiento y las condiciones de la discusión y la decisión democráticas sean satisfactorias. (pp. 273-274)

También la Cámara Nacional Electoral (CNE) destacó las virtudes de la jurisdicción electoral, señalando que el control judicial electoral tiende a evitar que el sistema político expropie la política de la ciudadanía. Entre los roles que cumple el control judicial —probablemente, una de las razones de su origen no electoral— se encuentra el de servir de reaseguro para evitar dos formas de opresión ciudadana: la del sistema político, investido de poder por las mayorías, y la de la alineación de las mayorías y el sistema político contra un núcleo de intereses no sacrificables de individuos y minorías. De esta forma, el juez es el intérprete de los valores constitucionales o fundamentales que se reconocen en un Estado democrático de derecho.¹⁴

3.1 Jurisdicción electoral

Entendemos por “jurisdicción” la actuación de la ley mediante la sustitución de la actividad de órganos públicos a la actividad ajena, ya sea afirmando la existencia de una voluntad de la ley o poniéndola posteriormente en práctica.¹⁵ Dicha función jurisdiccional es ejercida mediante los órganos creados a tal efecto —los tribunales y sus magistrados— y a través de sus sentencias, es decir, por actos por los cuales el Estado resuelve con carácter definitivo una controversia entre partes (Alsina, 1956, p. 32).

En palabras de Couture (2002), la jurisdicción es definida como la

función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución. (p. 34)

Ahora bien, cuando tal función jurisdiccional tiene por finalidad resolver los conflictos y controversias de relevancia jurídica atinentes a la materia y al fenómeno electoral, nos encontramos frente a la jurisdicción electoral, sin que ello revista mayores particularidades, por lo que —en principio— no merecería una consideración diferenciadora de la que atañe a otras materias o fenómenos jurídicos.

Sin embargo, tal universalidad conceptual cede frente a la organización y atribución del

14 Cfr. ARG, CNE, F. 4168/09, voto en disidencia del juez Dalla Vía, considerando 19°, con citas de Nino (1997, p. 273) y de Ojesto et al. (2005, pp. 82-83 y 29).

15 Cfr. Chiovenda (*circa* 1922, §13, p. 369).

ejercicio de esta a organismos electorales cuyas competencias no siempre son o revisten el carácter de exclusivamente jurisdiccionales y/o judiciales.

En efecto, tal como ya lo hemos anticipado, las funciones administrativa y jurisdiccional en materia electoral integran una competencia cuya atribución orgánica reconoce diferentes alternativas institucionales. A grandes rasgos, observando la clasificación que hemos propuesto, podríamos agruparlas en los siguientes tipos o modelos:

a. Institucional o republicano jurisdiccional. Como un tribunal más del Poder Judicial con las siguientes dos variantes posibles:

a.1. Puro: con competencia jurisdicción judicial exclusivamente en materia electoral.

a.2. Mixto: con competencia administrativa y jurisdiccional en materia electoral.

b. Independiente o extrapoderes interinstitucional. Como un órgano fuera de la clásica estructura orgánica de división de las funciones del poder, pudiendo, al igual, que en la clasificación anterior, estar a cargo de las funciones administrativa y jurisdiccional (b.2) o sólo con competencia en la última, esto es, únicamente con función judicial en materia electoral (b.1).

En tales casos, más allá de las competencias atribuidas y con respecto a la forma de integración diseñada por el constituyente o por el legislador, encontramos tres alternativas:

b.3. De perfil judicial: su conformación está altamente judicializada, ya sea porque se integra con magistrados o porque quienes son designados en él responden a análogas condiciones de elegibilidad, siguiendo el procedimiento por el que se los nombra similar al de selección y/o designación de los magistrados del Poder Judicial.

b.4. De perfil mixto: la integración, en estos casos, se materializa con funcionarios públicos pertenecientes a diferentes poderes o cuya designación responde a decisiones de dichos poderes, ya sea por medio de representaciones de cada uno de ellos o por acuerdo o consenso entre ellos con criterios de distribución política de sus representaciones.

b.5. De perfil autónomo: estos organismos se integran con funcionarios públicos específicamente designados a tales efectos, sin que pertenezcan a ninguno de los demás poderes del Estado.

En el caso puntual de Argentina, el diseño de estos organismos oscila entre el modelo o paradigma institucional o republicano jurisdiccional mixto y el independiente o extrapoderes interinstitucional, en sus variantes judicial o mixta.

En el primero es así por cuanto la atribución de la competencia estrictamente electoral, es decir, comprensiva de las funciones administrativa y jurisdiccional en materia electoral, ha sido asignada en su gran mayoría a tribunales pertenecientes o integrantes del Poder Judicial y, en algunos casos, el constituyente y/o el legislador han dispuesto la conformación de auténticos fueros electorales en el sentido más puro de la expresión.

En cambio, pertenecen al segundo grupo aquellos cuya conformación se materializa con integrantes sólo del Poder Judicial, o de este y de otros poderes, cumpliendo generalmente las funciones administrativa y jurisdiccional electorales.

La clasificación y estructuración de dichos organismos electorales resultará relevante al momento de llevar adelante un adecuado abordaje del contencioso electoral.

3.2 Actuación de la jurisdicción electoral

La actuación de la jurisdicción electoral se materializa, en términos generales, como la de cualquier otro tribunal perteneciente al Poder Judicial, instrumentando sus decisiones a través de las formas ordinarias de resolución (i. e., acuerdos, actas, decretos, resoluciones, autos y sentencias) y observando los procedimientos de las leyes orgánicas del Poder Judicial y de rito que, según el legislador, resultan de aplicación específica o por remisión en cada caso concreto.

No obstante, existen algunas diferencias entre los organismos que pertenecen a uno u otro de los modelos descriptos.

Para el caso de los que conforman el denominado *institucional* o *republicano jurisdiccional*, la regla general ya enunciada resulta de plena aplicación.

Diferente es la situación con relación a los que se enrolan dentro del modelo *independiente* o *extrapoderes interinstitucional*, dado que su funcionamiento interno será asimilable al de un tribunal judicial en cuanto a las reglas y procedimientos aplicables, ya sean éstos de factura específica o de aplicación analógica y supletoria. Pero, una vez alcanzada la instancia final —esto es, la resolución por la cual se resuelve el conflicto o planteo sometido a su decisión, cualquiera fuera el nombre o formato que se le otorgara—, deviene ineludible la cuestión de la garantía constitucional de la tutela jurisdiccional efectiva, como también el requisito convencional del doble confornte.

En nuestro país, tales interrogantes, en muchos casos, aún están pendientes de una resolución legislativa o jurisprudencial uniforme.¹⁶

3.3 Corolario

Divisamos aquí, con claridad, la función judicial electoral, como también sus particularidades, lo que nos conduce a clasificar el contenido de la garantía constitucional y convencional de la tutela judicial efectiva en la materia, integrándola, necesariamente con su par de la tutela electoral efectiva.

16 Cfr. *PBA*, SCJ, Ac. 83.290, Sentencia del 19/12/2002; Ac. 83.608, Sentencia del 05/03/2003; Causa B. 66.132, Resolución del 16/07/2003; Causas B. 66.302, B. 66.327 y B. 66.304, Resoluciones todas del 20/08/2003; Causa B. 66.401, Resolución del 03/09/2003; Causa B. 68.316, Resolución del 29/07/2005; Ac. 97.674, Sentencia del 09/05/2007; y Ac. 102.434, Sentencia del 17/10/2007. *JUY*, STJ, LA 43, Registro n.º 108, del 05/04/2000 y LA 52, Registro n.º 352, del 24/06/2009. *MZA*, SCJ, Sala 1.º, S. del 20/05/2011, voto de la juez Mastrascusa, primera cuestión, considerando I.º. *TUC*, CCA, Sala 2.º, S. 75 del 18/03/2011 y Sala 1.º, S. 822 del 16/09/2015.

4. Efectos atribuidos al contencioso electoral

Tanto la actividad desarrollada con motivo de un proceso electoral determinado como la que tiene lugar en la tramitación de las formas de democracia directa o del reconocimiento y control de los partidos políticos pueden importar conflictos de intereses entre las distintas partes involucradas debido a interpretaciones dispares de los contenidos normativos, directamente, en relación con las medidas dispuestas o adoptadas por el organismo electoral actuante. Es en estas circunstancias cuando se hace necesario contar con un *status activus processualis*¹⁷ que les asegure a los ciudadanos la existencia y efectiva realización de las garantías destinadas a proteger sus derechos fundamentales (García Soriano, 2005, p. 1023).

Se visibiliza así la función que cumple el procedimiento electoral, ya sea administrativo o contencioso, puesto que, en sentido amplio, comprenderá el conjunto de principios, reglas y procedimientos destinados a ordenar el ejercicio de la función administrativa electoral y a dirigir el planteo o reclamo formal de un derecho o cuestión de carácter electoral hipotéticamente lesionados.¹⁸

La calificación del proceso electoral y la distinción entre administración y jurisdicción —en tanto funciones que conforman o integran la competencia estrictamente electoral— imponen considerar el régimen procedimental y su par procesal a través de los cuales aquellas se articulan entre sí, garantizando la efectividad que requiere toda Administración en la prosecución de sus fines y objetivos, como también la concreción de la tutela judicial efectiva. Esto, con particular énfasis en Argentina, por conformar un requisito inherente al bloque de constitucionalidad que rige nuestro sistema jurídico.

Consecuentemente, y para una adecuada diferenciación de las competencias electorales, es necesario considerar la existencia de un procedimiento administrativo electoral y de un contencioso electoral. Este último, a su vez, se desdobra en administrativo y en jurisdiccional según la calificación jurídica que corresponda a la competencia electoral sobre la cual se efective el conflicto jurídico.¹⁹

17 “En otras palabras, ésta [relación ‘multilateral’ de prestación que despliega sus efectos propios en el plano de las relaciones ‘horizontales’] se convierte en ‘vehículo de concordancia práctica entre derechos fundamentales y Estado de las prestaciones’, en la medida en que el procedimiento garantiza la confrontación entre los intereses en juego antes de que entren en conflicto”, tal como lo sostiene Schillaci (2010, p. 209).

18 Algunos autores sostienen que el proceso electoral entendido en sentido amplio es disciplinado por el derecho procesal electoral, el cual no se encarga sólo de la resolución de los conflictos derivados de las elecciones, sino también de las diversas fases de su organización (Landim, 2009).

Entendemos que tal enfoque importa ingresar en un terreno confuso, puesto que, si bien podría hablarse de una noción amplia de derecho procesal electoral, procurando con ella abarcar los procedimientos y procesos imbricados en un proceso electoral, no es la noción amplia o restringida de este último la que determina la existencia de aquella. Por el contrario, es a partir de la noción de proceso electoral en cuanto actividad encaminada a la organización, gestión y dirección de un acto comicial que es posible sostener la distinción entre procedimiento administrativo electoral y contencioso electoral. En todo caso, tales cuestiones hacen más a las nociones de debido proceso electoral y de tutela electoral efectiva que ya hemos abordado en otra oportunidad.

19 Destacada doctrina señala que el contencioso electoral puede ser abordado desde un acepción amplia, en-

Resulta pertinente poner de relieve que el régimen jurídico de las diversas funciones del poder encargadas al Estado es consecuencia directa de las finalidades que cada una de ellas procura satisfacer. De este modo, mientras que en la función administrativa su fin esencial radica en la gestión directa e inmediata del bien común, en la judicial el propósito perseguido es la resolución de conflictos de intereses con fuerza de verdad, asegurando incesantemente la efectividad del derecho. Tal diferencia de fines también se proyecta en los distintos valores en los que se inspiran las estructuras de los órganos que las cumplen y en los institutos procesales a través de los cuales las encauzan. Así, la función administrativa se justifica y apoya en una relación de subordinación jerárquica que comprende la vinculación entre los distintos órganos afectados al cumplimiento de aquella función estatal, en tanto que en el caso de la judicial la relación interorgánica se distingue por la independencia de cada uno de los tribunales que la ejercen y que conforman el Poder Judicial.²⁰

El abordaje de estas cuestiones a partir de la clara diferenciación entre una y otra función, como corolario de la calificación jurídica a la que arribáramos con relación al proceso electoral en nuestro país, es lo que permite superar con claridad y precisión conceptual aquellas exigencias surgidas del ejercicio de la competencia electoral, particularmente en un régimen con preponderancia del modelo institucional o republicano jurisdiccional mixto, tal como se lo puede catalogar en Argentina, sin por ello obviar las excepciones vigentes, algunas de las cuales ya hemos señalado.

4.1 Procedimiento administrativo-electoral

Conforme la definición de proceso electoral que hemos adoptado, resulta pertinente avanzar en la noción de procedimiento administrativo-electoral, por cuanto es a través de él que una sucesión de actos complejos va desenvolviéndose gradual y progresivamente hasta conformar el proceso electoral, en tanto ejercicio de la función administrativa activa en la materia.

Parafraseando a Comadira y Escola (2012, p. 1135), entendemos por “procedimiento

tendiendo por él los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales —ya sea que se sustenten ante un órgano de carácter administrativo, jurisdiccional o político para garantizar la regularidad de la elecciones y que estas se ajusten a derecho, corrigiendo casuales errores o infracciones a la normativa electoral— y desde otra más restringida y vinculada con la noción de proceso, que abarca sólo aquellos medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales, es decir, el conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a los actos o procedimientos electorales, excluyendo aquellos controles provenientes de órganos de carácter administrativo o político. Cfr. Orozco Henríquez (1998, pp. 709 y 716, 2000, pp. 753-754), Nöhlen et al. (2007, pp. 1153-1154).

Entendemos que la diferenciación aquí ensayada en realidad responde a las nociones de debido proceso electoral y de tutela electoral efectiva que ya hemos abordado en Garantías del Proceso Electoral (Pérez Corti, 2019).

20 Cfr. Comadira y Escola (2012, p. 1135), Cassagne (2009, p. 35) y Pérez Corti (2019, pp. 176 y cc.).

administrativo-electoral” aquella serie, secuencia o sucesión de actos²¹ a través de la cual se expresa, ordenada y sistemáticamente, la voluntad de la Administración electoral, integrando un conjunto de formas que es cumplido por esta y ante ella, con el fin de preparar la emisión de actos dirigidos a las satisfacción directa e inmediata del interés político de la ciudadanía, instrumentando su manifestación con valor decisional y relevancia institucional mediante el proceso electoral.

Parte de la doctrina también afirma, en relación con el carácter del procedimiento administrativo, que no se trata de un acto complejo, sino de un complejo de actos, cada uno de los cuales posee individualidad jurídica propia, sin perjuicio de hallarse relacionados con los demás actos con los cuales tienen una vinculación común en mérito a la obtención de la finalidad de interés público que persigue la Administración.²²

Este procedimiento administrativo-electoral comparte los fundamentos que, en general, la doctrina administrativista ha identificado para el género procedimental. En primer lugar, la cuestión formal, en tanto es el cauce consecuente de la función administrativa. Seguidamente, la función garantística e instrumental, por cuanto su concreción instrumenta garantías individuales y prerrogativas estatales, permitiendo así el resguardo de los derechos de los administrados. En tercer lugar, constituye el presupuesto procesal imprescindible a la hora de posibilitar, permitir y viabilizar la impugnación de carácter procesal, esto es, el pleno ejercicio del derecho de defensa de los administrados. Finalmente, la cuestión ética, conformando la instancia que persigue subordinar la actuación de los magistrados y funcionarios electorales al interés público político e institucional.²³

Reviste particular importancia aquí lo señalado por Häberle (1994, pp. 51-52) en relación con la adecuada garantía de los derechos fundamentales, destacando que ello se logra bajo la forma de procedimientos. Unos, en sentido estricto, en los que la tutela de los derechos se obtiene mediante el derecho a ser escuchado y el principio de la tutela jurisdiccional efectiva de aquellos. Otros, con un enfoque más amplio, logran la protección de tales derechos a través de otros instrumentos, entre los cuales nosotros identificamos al procedimiento administrativo-electoral. Es que, como acertadamente lo sostiene el autor, con frecuencia la tutela

21 Buteler habla de una serie concatenada de actos —jurídicos y no jurídicos— y hechos, cada uno de los cuales se funda en el anterior y le da base al siguiente; noción que resulta aplicable al procedimiento electoral. Cfr. Buteler (2016, p. 32).

22 Cfr. Ávalos et al. (2014, p. 26). Señalan estos autores que, conforme lo sostiene González Pérez, lo que le da unidad al conjunto no es la causa, sino el efecto: en el procedimiento administrativo, todos los actos están encaminados a producir un efecto jurídico. Es a partir de esta línea de pensamiento que Barra (1989) desarrolla la teoría de los actos coligados.

Por su parte, Buteler (2016, p. 32), siguiendo a Cassagne (s.f.), comparte que no se trata de un acto complejo, sino de un complejo de actos compuesto de diferentes etapas, cada una de las cuales se asienta en su predecesora y le da base a la siguiente.

También, en tales casos, la noción resulta interesante para el análisis del procedimiento electoral, particularmente en atención a que ella concuerda en un todo con el concepto y los caracteres con los que hemos definido e identificado al proceso electoral, el que se nutriría de aquél.

23 Cfr. Ávalos et al. (2014, p. 12) y Buteler (2016, pp. 32 y cc.).

jurisdiccional llega demasiado tarde y, por ello, requiere de procedimientos preliminares para garantizar los derechos en juego, procedimientos usualmente de carácter administrativo. Lo expresado adquiere una relevancia incuestionable en relación con el fenómeno electoral y su regulación jurídica en el marco del proceso electoral.

Incorpórase aquí lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en relación con que las garantías judiciales previstas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH o Pacto de San José de Costa Rica) no han de limitarse sólo a los procesos judiciales, sino que se proyectan sobre toda clase de acto del Estado que pudiera afectar los derechos de las personas, concluyendo que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, deberá respetar el debido proceso legal.²⁴

Lo señalado nos conduce por la senda del derecho a la tutela electoral efectiva, partiendo de la premisa de que, en las relaciones entre la Administración comicial y los electores que con ella se vinculan, resulta ineludible la aplicación de la normativa y principios propios del procedimiento administrativo-electoral, entendido no solo como una herramienta instrumental, sino como el continente de garantías que asisten a los electores, conformando un auténtico cauce formal de toda la actividad administrativa del proceso electoral.²⁵

Continuando con el análisis del procedimiento administrativo-electoral, corresponde señalar que la relación de subordinación jerárquica mediante la cual se vincularían la Administración electoral y los diferentes sujetos de derecho administrados es una nota tipificante de este. Es por tal motivo que dicha Administración, al igual que cualquier otra, habrá de desenvolverse con sujeción al ordenamiento jurídico y estando limitada por él, por cuanto necesariamente responde a los lineamientos del Estado de derecho y su actuación es siempre *secundum legem*.²⁶

A la vez, y por tratarse del ejercicio de la función administrativa activa en materia electoral, en lo atinente al diseño, estructuración y regulación normativa de los organismos electorales, no deberá perderse de vista la adecuada aplicación y operación del principio jerárquico que la rige,²⁷

24 Cfr. *CRI*, Corte IDH Sentencia del 02/02/2001, Caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, § 124.

25 Cfr. lo sostenido con respecto a las garantías del proceso electoral, particularmente, las de debido proceso electoral y de tutela electoral efectiva que ya hemos abordado. En sentido análogo, se puede consultar Ávalos et al. (2014, p. 19).

26 “El principio de la ‘legalidad’ en la Administración no sólo requiere que ésta quede sometida a las normas que le sean impuestas (reglas ‘exteriores’, o leyes ‘formales’), sino también a las reglas que ella misma se imponga; verbigracia, ‘reglamentos’ (...) tanto las ‘leyes’ como los ‘reglamentos administrativos’, integran el llamado ‘bloque de legalidad’, cuya observancia rigurosa debe ser cumplida por la Administración Pública en el ejercicio de su actividad, como requisito para la validez de sus actos” (Marienhoff, 2011, p. 68, nota 83, con base en Vedel y Hauriou).

27 El carácter de función administrativa activa en materia electoral resulta vital en cuanto “la acción administrativa debe (...) ser uniforme, pues la acción requiere unidad, o mejor aún, es propia de la unidad. Ahora bien, para mantener esa unidad en la acción administrativa es necesario que esa multiplicidad de órganos estén encadenados de suerte que unos sean dirigidos y sujetos a contralor por otros; es preciso que se formen diversas líneas y diversos núcleos de órganos activos, pero que partan de un centro y converjan en el mismo: ese centro, que significa la unidad del Estado (...). Precisamente la existencia de esta multiplicidad de órganos da origen

debiendo resultar claros, coherentes y consistentes su diseño institucional, su regulación normativa y la correcta articulación entre los aspectos procedimentales y el contencioso electoral.

En atención a lo expresado, no se debe perder de vista que en la doctrina contemporánea cabe diferenciar entre “administración imperativa”, que es en la que encuadra el principio jerárquico recién descrito, y “administración cooperativa”, que corresponde a aquella que no es autosuficiente y, por lo tanto, requiere de la colaboración de otras administraciones o sectores. En este último caso, el proceso deja de ser jerárquico para operar en red, permitiendo que una multiplicidad de actores participe con sus aportes y opinión.²⁸

Entre los límites aplicables a la actividad de la Administración electoral, se encuentra, justamente, el régimen normativo relacionado con el procedimiento, el que comprende todo lo vinculado a las formas de concreción de la actividad administrativa electoral. Su violación importaría un exceso de aquella y, por lo tanto, la ilegitimidad de esta última.²⁹ Sin embargo, no debe perderse de vista que “[l]a nulidad en el derecho electoral está fuertemente calificada por el resultado de las infracciones y no sólo por su naturaleza”. En consecuencia “para los actos electorales no procederá la anulación sino en el caso de que el vicio sea determinante del resultado de la elección, en aplicación del principio de conservación de los actos” (García Soriano, 2000, pp. 144-145).³⁰

Es a partir de esta instancia que comienza a insinuarse la transición entre procedimiento administrativo electoral y el procedimiento contencioso administrativo electoral,³¹ convirtiéndose el primero en punto de partida para concretar el contacto entre la tutela electoral efectiva y la tu-

a la competencia y a la jerarquía, instituciones importantes del derecho administrativo. (...) Entiéndese por competencia la suma de atribuciones que cada órgano administrativo puede y debe «legalmente» cumplir. Todo ejercicio de función importa una atribución, y la esfera de atribuciones se llama competencia. (...) Jerarquía es la relación de subordinación en que se encuentran los órganos inferiores respecto de los superiores, y, recíprocamente, la relación de supremacía de los órganos superiores respecto de los inferiores. Esto es, que la dependencia de los funcionarios, o núcleos de funcionarios referida a un centro, y luego desde este centro hacia fuera, constituye una base o sistema de coordinación, que, considerado respecto de los funcionarios, forma lo que se llama ‘jerarquía administrativa’. La jerarquía administrativa, a su vez, da origen a un especial poder: el ‘poder jerárquico’, que implica el sometimiento del funcionario a otro en lo concerniente a su obligación de servir de una manera determinada a los fines del Estado” (Bielsa, 1929, pp. 11-13).

Esta cuestión es determinante a la hora de definir la atribución de la función administrativa electoral en uno o varios órganos, puesto que su alcance y ejercicio se encontrará subordinado al diseño con el cual el constituyente o el legislador organicen la Administración electoral. Ejemplo de ello son los diseños de Administración electoral centralizados, como el de Brasil (a pesar de ser un país federal) o el de Chile; y los descentralizados con diferentes grados de autonomía, tal como en Argentina y Estados Unidos de América, ambos regímenes federales, pero con diferencias muy significativas en el grado de autonomía electoral de sus respectivos sujetos de la relación federal.

28 Cfr. Ávalos et al. (2014, p. 169).

29 Cfr. Marienhoff (2011, p. 72) con base en Guicciardi.

30 Con base en Satrústegui Gil-Delgado (1990, p. 102); Sentencias del TS del 21/6/1977 y del 4/1/1983; SAT Valencia del 28/7/1986 y SAT Valladolid del 26/10/1987.

31 Consecuentemente, adquiere relevancia entonces el debate de la doctrina administrativista en relación con las diferencias entre estas nociones y la de proceso contencioso administrativo, tal como se puede ver en Grau (1971, pp. 18-21).

tela jurisdiccional efectiva en materia electoral, ambas intermediadas por el segundo de aquellos.

Es que —como dice Buteler— el procedimiento sólo sirve si es efectivo para garantizar los derechos fundamentales de las personas, y ya no basta con resguardar las formas, sino que ellas deben permitir una adecuada protección de los derechos, avalando que la tutela en sede administrativa sea realmente efectiva, principio que además ha sido receptado por nuestra Corte Suprema nacional (Buteler, 2016, pp. 35 y 41).³²

4.2 Procedimiento administrativo recursivo electoral

Como bien lo señala Bielsa (1929, p. 365), la materia contencioso administrativa y la jurisdicción contencioso administrativa son conceptos diferentes, no obstante, comparten una misma expresión: “contencioso administrativo”, la que, en un sentido amplio, se refiere siempre a la materia objeto del litigio.

La primera enuncia las ideas de litigio y de contienda surgidas con motivo del ejercicio de la función administrativa activa o del accionar de la Administración; es un concepto general y comprensivo referido siempre a la materia. En tanto que la segunda corresponde al control judicial del ejercicio de la actividad administrativa del Estado.

A partir de estas categorías, y teniendo en cuenta que el proceso electoral en Argentina es ejercicio de función administrativa, se puede sostener que el procedimiento administrativo recursivo electoral radica en un sistema especial, organizado para resolver los conflictos surgidos con motivo de la actuación de aquella función, confiando la decisión de la controversia al mismo organismo que ejerce la Administración electoral.³³

Tal atribución jurídica reconocida al organismo titular de la Administración electoral, consiste en la facultad de juzgar sus propias decisiones —en principio— respecto de los derechos de los sujetos del proceso electoral, y se funda en la doctrina misma de la separación de las funciones del Poder. En efecto, si los organismos en el ejercicio de las funciones del Poder que constitucionalmente les han sido atribuidas son autónomos y soberanos dentro de sus respectivas esferas de competencia, también lo es quien ejerce la Administración, particularmente en este caso la electoral. Consecuentemente, el cumplimiento de tales funciones por parte de la Administración electoral y el ejercicio de sus correlativas facultades supone todo aquello que constituye el agregado natural y necesario de la función administrativa electoral, en tanto complemento de la facultad de administrar, resultando inherente a esta la de decidir en las controversias o conflictos que se originan entre la Administración electoral y los sujetos del proceso electoral (Pérez Corti, 2019, pp. 130 y cc.) a consecuencia de los actos de aquella.

32 Con base de ARG, CSJN, F. 327:4185, del 14/10/2004 *in re Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER - dto. 310/98 s/ amparo ley 16.986.*

33 Lo que en España se denomina como “sistema de garantías”, esto es, el abanico de medios impugnatorios que la ley pone a disposición de los candidatos, partidos y ciudadanos contra los actos y acuerdos de la Administración electoral. Cfr. Santamaría Pastor (1987, p. 209).

Es innegable que, para garantizar la organización y gestión del proceso electoral, la acción de la Administración electoral debe ser continua y ejercerse de un modo integral, lo que importa que a veces se vea obligada a resolver y zanjar —con la autoridad de poder público que le corresponde— cuestiones de derecho susceptibles de ser sometidas, actual o ulteriormente, al conocimiento y decisión de otros tribunales judiciales, por las vías recursivas y mediante los procesos previstos en la legislación.

Esto conforma una necesidad intrínseca a la función administrativa electoral, sin la cual su titular no podría gestionar y dirigir el proceso electoral. Es que si la Administración electoral careciese de la potestad para revisar y explicar sus actos, decidir las reclamaciones suscitadas por sus providencias, resolver las dudas y dificultades relativas a su ejecución, si no pudiera remover los obstáculos que opusiesen a su marcha un interés legítimo o el derecho de un tercero, tampoco tendría libertad de acción; sin ella, ni en el orden político ni en el orden moral puede exigirse responsabilidad alguna.³⁴

Es, a la vez, este diseño relativo al ejercicio de la administración electoral, conjuntamente con la consecuente atribución de competencia respecto del procedimiento administrativo recursivo electoral, el fundamento procedimental del requisito legal del agotamiento previo de los medios de impugnación a los fines de poder acceder a las instancias superiores de control judicial cuando se procura materializar la tutela jurisdiccional efectiva.³⁵

4.3 Contencioso electoral o derecho procesal electoral

El orden jurídico se realiza indirectamente por medio de los jueces y en virtud de un proceso,³⁶ y el conjunto de normas, principios y reglas enderezadas a la actuación de los jueces y demás intervinientes necesarios o eventuales, como también a la regulación del proceso,

34 Cfr. Colmeiro (1867, p. 296) con base en Bielsa (1929, pp. 367-368, nota 7).

35 Sin embargo, tal exigencia procesal ha merecido una especial consideración jurisprudencial cuando su aplicación se traduce en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, llegando a sostener “que, cuando ese propósito o finalidad no se puede satisfacer en algún caso concreto, ya sea por las especiales peculiaridades del asunto, por la forma en que se encuentren regulados los procesos impugnativos comunes, o por las actitudes de la propia autoridad responsable o de la que conoce o deba conocer de algún juicio o recurso de los aludidos, entonces se extingue la carga procesal de agotarlos, y por tanto se puede ocurrir directamente a la vía constitucional, pues las situaciones apuntadas imposibilitan la finalidad restitutoria plena que por naturaleza corresponde a los procesos impugnativos, lo que se robustece si se toma en cuenta que en la jurisdicción electoral no existen medidas o procesos cautelares, ni es posible fáctica ni jurídicamente retrotraer las cosas al tiempo pasado en que se cometieron las violaciones, mediante la reposición de un proceso electoral” (Cfr. MEX, TRIFE, Sala Superior, Sesión del 16/11/2001, autos caratulados *Daniel Ulloa Valenzuela vs. Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas*, Jurisprudencia 9/2001).

No obstante, no debe perderse de vista las restricciones procesales que importa el diseño jurisdiccional federal vigente en nuestro país, no debiendo tales excepciones, alterar la jurisdicción de los estados locales en materia de derecho común y de derecho público local. Cfr. Pérez Corti (2005, pp. 51-52 y 55, 2016a, p. 310).

36 Cfr. Clariá Olmedo (1982/1983, p. 5).

conforman lo que se denomina “derecho procesal”, por ser el proceso el principal objeto de conocimiento de esta manifestación del orden jurídico.

Tal denominación nos enfrenta con dos vocablos, el primero de los cuales nos indica que se trata de un sector de la realidad social delimitado por la nota de juridicidad; el segundo, que dentro del derecho comprende un sector caracterizado por la actividad jurisdiccional e integrado por otras actividades convergentes, en cuanto camino a recorrer en la realización oficial del orden jurídico establecido.³⁷

Por otra parte, según sea la categoría de ese derecho procesal y sin por esto afectar su unidad conceptual, se agregará a esos vocablos un tercer término indicativo de aquella, lo que nos permitirá distinguir y delimitar diversas ramas o especialidades de este. La unidad esencial resulta compatible con la existencia de varios sectores, trasladándose ello a la legislación, tanto en lo que respecta a la organización judicial y a la competencia como al proceso mismo, y con mayor razón a los procedimientos, aunque esto último resulte una cuestión interna de cada especialidad.

Dichas ramas han surgido a consecuencia de las diferentes categorías del derecho sustantivo que el tribunal competente debe actuar mediante el derecho procesal. Cuando dichas diferencias resultan fundamentales porque han alcanzado a determinar organizaciones y procesos estructurados por normas marcadamente diferentes, hasta el extremo de que ya no sea posible considerarlo como un simple procedimiento especial, comienza la doctrina a elaborar principios que resultan propios.

Así, es posible hablar de derecho procesal constitucional, civil, penal, contencioso administrativo, laboral, etc., con lo que cada una de las divisiones que han logrado su propia individualidad y campo de investigación se caracteriza por el desarrollo y profundización alcanzados en el estudio de uno u otro aspecto de la disciplina integral, conforme a la diferente repercusión producida en los distintos ámbitos de manifestación normativa en virtud de los principios rectores y de sus derivados.

Los avances experimentados en el régimen democrático y en el campo del derecho electoral en Iberoamérica y particularmente en Argentina han permitido un grado de desarrollo y profundización tal que en la actualidad es posible hablar concretamente de la existencia de un derecho procesal electoral, mediante el cual se sistematiza el procedimiento contencioso electoral jurisdiccional y —en palabras de González-Trevijano (2001, p. 395)— se incorporan las últimas y más perfectas garantías de todo proceso electoral, que son las de carácter jurisdiccional.

En la doctrina encontramos múltiples definiciones de “derecho procesal electoral”, no obstante, no siempre existe entre ellas un abordaje unívoco de la noción de proceso electoral, lo cual lleva a un confuso terreno conceptual en el que no todos los autores están enfocados en un mismo objeto.

Así, González Hernández (2000, p. 392) afirma que es aquella rama del derecho procesal público que se expresa como el conjunto de normas positivas referidas a los requisitos, con-

37 *Ibidem*, pp. 5-6.

tenidos y efectos del proceso electoral; aunque hace referencia a este último en el sentido de la relación procesal que se traba durante la sustanciación de la pretensión procesal electoral³⁸.

Tomando las palabras de Clariá Olmedo (1982/1983), y sin ignorar su concepción unitaria del derecho procesal,³⁹ podemos definir al derecho procesal electoral como la ciencia jurídica que en forma sistemática estudia los principios y normas referidos a la actividad judicial cumplida mediante el proceso por los órganos del Estado y demás intervinientes para la efectiva realización del derecho electoral,⁴⁰ organizando la magistratura con determinación de sus funciones para cada una de las categorías integrantes y especificando los presupuestos, modos y formas a observar en el trámite.

En definitiva, este contencioso electoral judicial o derecho procesal electoral no es otra cosa que la recepción normativa del derecho a la jurisdicción, hoy denominado “tutela jurisdiccional efectiva”, el que es entendido por González Pérez (1989, p. 27) como el derecho de toda persona a que se le “haga justicia”, a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional a través de un proceso con unas garantías mínimas.

La jurisprudencia lo ha señalado como el poder jurídico que tienen los titulares de derechos e intereses legítimos de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la resolución de un conflicto, lo que tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial.⁴¹ Ello supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia y ante las mismas autoridades administrativas competentes⁴² para obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos particulares de los litigantes.⁴³ Ello comprende el derecho de ocurrir por ante los tribunales de justicia para obtener de ellos una sentencia útil, acceder a las instancias judiciales pertinentes para lograr un control judicial suficiente sobre los hechos y/o actuaciones administrativas, como también que se respete y garantice el principio constitucional del juez natural.⁴⁴

38 Con base en González Pérez (1980, 1964).

39 “La organización judicial, la jurisdicción, la acción —excepción y el proceso en su estructura subjetivo— objetiva son concebibles unitariamente, sin perjuicio de que en su aplicación específica para cada tipo de procedimiento surjan las correspondientes adecuaciones causantes de diferencias a veces profundas” (Clariá Olmedo, 1982/1983, p. 11).

40 Si bien aquí hacemos referencia sólo al derecho electoral, puesto que el objeto de esta investigación está comprendido principalmente por las normas que lo componen, es necesario destacar que este derecho procesal también comprende la realización de otros derechos sustantivos, como lo son el estasiológico y los derechos políticos en general.

41 Cfr. *ESP*, TC, Sala Primera, S. 197/1988 del 24/10/1988, FJ 3.

42 Cfr. *ARG*, CSJN, F. 327:4185, del 14/10/2004 *in re Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER - dto. 310/98 s/ amparo ley 16.986*, considerando 7.º. *ESP*, STC 197/1988 del 24/10/1988, FJ 3 (Sala Primera).

43 Cfr. *ARG*, CSJN, F. 264:192 del 13/04/1966, considerando 4.º; F. 292:392 del 12/08/1975; F. 307:282 del 28/3/1985, considerando 8.º.

44 Cfr. *ARG*, CSJN, F. del 10/11/2015, *in re Giaboo SRL y otro s/recurso de queja*, Causa: G. 360. XLIX. REX; F. 339:740 del 07/06/2016, *in re Constantino, Eduardo Francisco c/ ANSES s/reajustes varios*, considerando 9.º; F. 327:2048 del 01/06/2004, *in re Moliné O'Connor, Eduardo s/ su juicio político*, Pto. VIII (*in fine*) del Dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema; F. 326:4745 del 26/11/2003, *in re Moliné O'Connor, Eduardo s/ su juicio político*, voto mayoritario, considerando 6.º; F. 339:1493 del 25/10/2016 *in re Recurso*

Estas cuestiones resultan vitales a la hora de evaluar el diseño institucional de los organismos encargados de llevar adelante la competencia electoral.

4.4 El control electoral y la tutela jurisdiccional efectiva

Tal como lo anticipáramos al inicio del apartado 4, la cuestión del contencioso electoral judicial o del derecho procesal electoral hace a uno de los aspectos centrales de la noción de competencia estrictamente electoral: el atinente a la resolución de conflictos intersubjetivos de intereses emanados del desarrollo de la actividad electoral por parte de los organismos o tribunales competentes.

No obstante, cabe recordar que la competencia electoral es una especificación del diseño de control electoral democrático adoptado constitucionalmente en nuestro país. Ello no impide considerar también la aplicación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en los procedimientos de dicho control que se encuentran por fuera del ámbito de ejercicio de la competencia electoral propiamente dicha, lo que nos conduce a analizar de qué manera cabe instrumentarlo en aquellos institutos y procedimientos que, excediendo esta última, quedan dentro la órbita de ejercicio de los poderes legislativos.⁴⁵

Hace algunos años, ensayando un breve repaso sobre la evolución del derecho electoral como cuestión justiciable,⁴⁶ sostuvimos que ya no era posible privar al proceso electoral ni a los derechos emanados de esta especialidad jurídica de las garantías constitucionales vigentes. Sólo un adecuado control judicial de juridicidad y de constitucionalidad puede satisfacer apropiadamente dicha necesidad.⁴⁷ En ese sentido se expresó Soler afirmando que

de hecho deducido por la defensa de Fernando Ariel Carrera en la causa Carrera, Fernando Ariel s/ causa n.° 8398, considerando 6.°. CBA, TSJ SECO, A. 81 del 18/09/2007, voto mayoritario, considerando I.° c. MZA, SCJ, Sala Primera, S. del 20/05/2011, voto mayoritario, considerando I.°.

45 Cfr. Bidart Campos (1966, pp. 473 y 499/500) y Cassagne (2015), por referenciar algunos autores.

46 Cfr. Pérez Corti (2005, pp. 36-37). Para profundizar al respecto, además de los autores allí y aquí citados expresamente, se puede consultar vasta bibliografía existente al respecto, entre la cual nosotros hemos prestado especial atención a la siguiente: Boffi Boggero (1963, 2008), Bidart Campos (s.f.), Bianchi (2002, pp. 149-163 y 227-236), Corcuera et al. (1997) y Aráoz Figueroa (2012, p. 1).

47 Cfr. Pérez Corti (2005). Allí sostuvimos que “[y]a entre los primeros fallos emanados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las cuestiones electorales ocuparon su lugar; y la postura adoptada por dicho Tribunal no resultó del todo uniforme; aunque con el paso del tiempo quedó subsumida en la doctrina según la cual las cuestiones electorales fueron asimiladas como actos políticos no justiciables. No obstante, los argumentos utilizados en cada caso revistieron caracteres propios y diferentes. Cabe destacar aquí importantes disidencias tanto en el seno mismo de la Corte como por parte de algunos de quienes revistieron la calidad de Procuradores Generales de la misma”.

En el caso de las disidencias, trajimos a colación el dictamen del Procurador General, Soler, de fecha 20/03/1957 en F. 238:283 del 19/07/1957 *in re Partido Demócrata, Distrito San Juan s./su inscripción, recurso extraordinario contra la sentencia de la Cámara Nac. de Apels. de Mendoza*; y los votos en disidencia del juez Boffi Boggero en F. 243:260 del 08/04/1959 *in re Partido Socialista s./apel., resolución de la Junta Electoral de la Prov. de Santa Fe. Recurso de hecho*; F. 244:164 del 06/07/1959 *in re Unión Cívica Radical Bloquista, presentación de la Convención*

cuando se trata de cuestiones electorales, (...) es decir, las suscitadas sobre el alcance y ejercicio del derecho de elegir a los representantes del pueblo que integran las ramas políticas del Gobierno nacional, la situación es totalmente distinta. Derechos de esta índole son tan acreedores de la protección jurisdiccional como los referentes a la propiedad o a la libertad civil de las personas, pues en un régimen como el que quisieron fundar nuestros constituyentes es tan vital la protección de aquéllos como la de éstos; y aun puede afirmarse que ninguna garantía estará a salvo cuando se hallen viciadas las fuentes mismas del poder político, de tal manera que se convierta en una ilusión la democracia representativa. (...) Las causas referentes al goce y ejercicio de los derechos políticos no son cuestiones políticas, del mismo modo que las causas sobre derechos patrimoniales no son cuestiones económicas. Unas y otras se refieren a la interpretación y aplicación de las leyes, y en tal carácter no pueden escapar al ámbito de la competencia judicial.⁴⁸

Sin embargo, ya en 1938, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de la provincia de Buenos Aires había fijado una clara posición en cuanto a la judicialización y adecuado control de constitucionalidad de las cuestiones electorales,⁴⁹ señalando que

Provincial, recurso extraordinario contra la sentencia de la Cámara Federal de Apels. de Mendoza; F. 245:571 del 31/12/1959 *in re Partido Justicialista de la Prov. de Corrientes s./personería*; F. 248:61 del 10/10/1960 *in re Partido Socialista, Comité Ejecutivo Nacional s./inscripción*; F. 252:54 del 19/02/1962 *in re Partido Unión Popular, incidente s./elecciones nacionales del 18 de marzo de 1962*; y F. 253:386 del 29/08/1962 *in re Unión Cívica Radical del Pueblo s./amparo*. Varios de estos precedentes pueden profundizarse consultando Boffi Boggero (1963).

En este sentido, Vanossi (2013) afirma que “para los nombrados [Soler y Boffi Boggero], resulta claro que una cosa es la política y otra distinta el derecho que la rige (...). De tal forma, una causa no deja de ser justiciable por el hecho de que estén en juego litigioso cuestiones políticas, si es que para la solución del caso cabe aplicar normas jurídicas y de lo decidido puede esperarse una reparación del derecho lesionado en términos concretos (y no abstractos o ‘moot’). Si el juez interpreta leyes que rigen el proceso electoral —por ejemplo— no está incurriendo en electoralismo ni está haciendo ‘política’ en el sentido partidista de la palabra, sino que está resolviendo un pleito según derecho vigente, a tenor del mandato constitucional que le impone el conocimiento y decisión de todas las causas que versan sobre puntos regidos por la Constitución, por las leyes y por los tratados internacionales (conf. art. 100 [hoy 116])” (pp. 803-804).

Cabe acotar que ambos anticiparon los lineamientos que a partir de los años 1960/1962 seguiría la Corte Suprema estadounidense, produciendo una revolución jurisprudencial al cambiar radicalmente su vieja línea de casi 150 años, resolviendo por una mayoría de 6 votos contra 2, que las cuestiones electorales eran justiciables (cfr. 369 U.S. 186 [1962], caso *Baker v. Carr*). Boffi Boggero (1963, pp. 113-125) hace un interesante análisis de este cambio jurisprudencial y de sus precedentes americanos, trayendo a colación la opinión de destacados doctrinarios, quienes señalan a este fallo como el segundo en importancia tras el famoso *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1870). Bianchi (2008, pp. 299, 301), en cambio, ubica el fallo *sub examine* como la segunda cuestión constitucional en importancia resuelta por la Corte estadounidense del período que identifica como la era de los derechos civiles, señalando que existió un tímido antecedente de tal decisión en *Gomillion v. Lightfoot*, 364 U.S. 339 (1960).

48 ARG, CSJN F. 238:283 del 19/7/1957, *in re Partido Demócrata, Distrito San Juan s./su inscripción*; del Dictamen del Procurador General, Sebastián Soler, de fecha 16/07/1957 (F. 238:284).

49 Esto importa asumir que el voto del juez Díaz Cisneros en dicha corte provincial se anticipara, con respecto a esta posición, en casi 19 años a su par nacional, e incluso en 24 años respecto del ya destacado precedente de la corte americana en el caso *Baker v. Carr* de 26/03/1962.

[t]ampoco se propone esta demanda, que el Tribunal revea actos políticos, si bien la ley impugnada es de carácter eminentemente político, puesto que concierne a los derechos electorales de los ciudadanos. Es sólo y siempre la prueba de la Constitución, lo que se pretende en este juicio; el análisis de una ley de elecciones, que, se dice vulnera preceptos constitucionales. Se decidirá al respecto de dicha colisión entre la norma constitucional y la legal, que se dice existir, independientemente del carácter de la ley y de todo acto anterior o posterior. La función política de los poderes ejecutivo y legislativo, al dictar una ley de esa naturaleza, se halla limitada por la propia Constitución. Son esos límites constitucionales los que se reclama de esta Corte sean establecidos, o restablecidos en la hipótesis de haber sido ultrapasados.⁵⁰

Si nos detenemos a ordenar cronológicamente el itinerario seguido por la jurisprudencia en favor de la justiciabilidad de las cuestiones electorales, excluyéndolas de las denominadas “cuestiones políticas”, impresiona confirmar una secuencia que inicia con el caso *Aramburú* en 1938,⁵¹ continúa con los primeros dictámenes de Soler a partir del año 1957 en la causa *Partido Demócrata*⁵² y los votos en disidencia de Boffi Boggero en *Partido Socialista*⁵³ de 1960, culminando con la consolidación de dichos lineamientos en el año 1962 cuando la Suprema Corte americana resuelve el caso *Baker v. Carr*.⁵⁴

Retomando la cuestión que nos ocupa, es posible afirmar que estas perspectivas son compartidas por importante doctrina, la que no duda en señalar que la inhibición judicial queda solo circunscripta a la defensa de la competencia otorgada por la Constitución al órgano político, no resultando extensiva a los aspectos derivados de los actos y procedimientos de ejecución de tales competencias en cuanto puedan afectar derechos individuales consagrados y protegidos en virtud de la misma Constitución o puedan lesionar por esa misma vía la separación horizontal o la vertical del poder.

50 *PBA*, CSJ, S. dictada en Ac. del 9/8/1938, Causa “B” 23242, caratulada *Aramburú, Julio P. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25 y 48 Ley Electoral* (T.V - Serie XVI), 1.º cuestión, voto del juez Díaz Cisneros, *in fine*.

51 *PBA*, CSJ, S. dictada en Ac. del 09/08/1938, Causa “B” 23242, caratulada *Aramburú, Julio P. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25 y 48 Ley Electoral* (T.V - Serie XVI), 1º cuestión, voto del juez Díaz Cisneros, *in fine*.

52 *ARG*, CSJN, F. 238:283 del 19/07/1957, *in re Partido Demócrata, Distrito San Juan s./su inscripción*, Dictamen del Procurador General, Sebastián Soler, de fecha 16/07/1957 (F. 238:284).

53 *ARG*, CSJN, F. 248:61 del 10/10/1960, *in re Recurso de hecho deducido por el recurrente en la causa Partido Socialista —Comité Ejecutivo Nacional— s/ inscripción*, voto en disidencia del juez Boffi Boggero.

54 *EUA*, SCJ, S. del 26/03/1962, 369 U.S. 186. No escapa a nuestro conocimiento que en el año 1932 existieron tres precedentes de la mencionada corte, que, si bien no abordaron expresamente la cuestión de la justiciabilidad de la materia electoral, hicieron lugar a demandas en las que se impugnaban leyes estatales demarcatorias de distritos congresionales. Fueron los casos *Smiley v. Holm* (285 U.S. 355), *Koenig v. Flynn* (285 U.S. 375) y *Carrol v. Becker* (285 U.S. 380). Sin embargo, en 1948, el caso *Colegrove v. Green* (328 U.S. 549) oscureció notablemente el problema de la justiciabilidad, retrotrayendo el criterio jurisprudencial a la situación anterior. Cfr. Horvath y Vanossi (1982). También en Vanossi (2000, pp. 406-407, 2013, pp. 1052-1053).

Consecuentemente, sostiene Vanossi (2000, pp. 183 y 187, 2013 pp. 803, 804 y 807), la *conditio sine qua non* para la procedencia de causas judiciales basadas en el cartabón de las cuestiones políticas es que en cada caso exista un derecho individual lesionado, cuya invocación y defensa constituyan el objeto de la *petitio*. Por otra parte, continua el autor, la posible objeción de que tal amplitud jurisdiccional podría devenir en causal de conflictos de poderes desaparece ante la exigencia de que la viabilidad de los casos esté condicionada por la existencia de un derecho constitucionalmente protegido —cualquiera fuera su calificación jurídica, esto es, civil o política—, que adecuaría la acción y, por supuesto, la sentencia a las características de un proceso bilateral con pleno respeto a la igualdad de las partes y a sus oportunidades de defensa.

El pensamiento de Rafael Bielsa es coincidente con lo desarrollado por Vanossi (2000, pp. 183-184, 2013, pp. 803-804), ya que en reiterados comentarios a sentencias de la Corte Suprema señaló el error que importaba declarar no justiciables cuestiones atinentes al régimen electoral. Afirmaba que hasta el mismo acto de sufragar era jurídico, aunque tuviese fines y produjese efectos políticos. Es lo político lo que debe quedar fuera de la órbita de los tribunales. No así aquellos actos jurídicos de derecho público entre los que cabe incluir a los electorales, que son susceptibles de juzgamiento, cuando la ley atribuye tal competencia específica a los tribunales.

En la actualidad, este debate resulta anacrónico, puesto que, tanto desde la doctrina como desde la jurisprudencia, la justiciabilidad de los procedimientos y procesos mediante los que se materializa el control electoral, ya sea como competencia estrictamente electoral o como competencia político-institucional, resultan incuestionables y responden al derecho constitucional de debido proceso, juez natural y tutela judicial efectiva.

Ciertamente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dado un importante giro a su otrora equívoca y errática jurisprudencia, estableciendo, al abordar la cuestión del control electoral democrático en materia de comicios legislativos,⁵⁵ un claro deslinde en el ejercicio de la competencia electoral jurisdiccional y de la de su par política.

En efecto, a través de su jurisprudencia sostuvo que todos los conflictos vinculados a la etapa previa a la elección, así como los que tienen relación con el acto eleccionario en sí mismo y los que conducen a la proclamación y entrega de diplomas, son materia sometida a la Justicia electoral. Por ello, todas las actividades y procedimientos correspondientes al proceso comicial y que se encuentran detalladas en el cronograma electoral —diferenciando entre las tres etapas que lo componen— se desarrollan ante aquella. Esta actividad comprende la denominada “competencia electoral jurisdiccional” y corresponden al derecho electoral propiamente dicho.⁵⁶

55 Cabe destacar que la situación de opacidad interpretativa se presentaba únicamente en materia de elección de legisladores, cualquiera fuera el nivel estatal; no así en lo atinente a la elección de poderes ejecutivos y otros órganos de control no legislativos, como por ejemplo tribunales de cuenta y defensorías del pueblo.

56 Cfr. ARG, CSJN, F. 317:1469 de fecha 08/11/1994, *in re Apoderados de la UCR/MOP y sub lema 'Juárez Vuelve' s/ impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales*, considerando 4.º del voto mayoritario, y conside-

Por otra parte, una vez finalizado el proceso electoral, queda habilitada la instancia correspondiente al ejercicio de la competencia electoral política, esto es, la que ejercen las cámaras legislativas como jueces de la elección, títulos, calidades y condiciones de sus miembros y que, en palabras de la Corte, sólo puede referirse a la revisión de la legalidad de los títulos de los legisladores electos y la autenticidad de los diplomas en lo atinente a la regularidad de su emisión por la autoridad competente.⁵⁷

Entendemos que corresponde agregar a lo señalado por la jurisprudencia y la doctrina las hipótesis de ejercicio de dicha competencia político-institucional que le cabe al Poder Legislativo en aquellos casos en los que, aun habiendo sido superada satisfactoriamente la instancia de control atinente a la competencia estrictamente electoral, situaciones sobrevinientes a esta pusieran en crisis las calidades oportunamente verificadas por los organismos electorales. Sería el caso de cuestiones relativas a la salud del candidato o resoluciones judiciales que afectarían *a posteriori* la idoneidad material o formal de este. Tampoco cabría descartar aquellos casos en los que, por error, omisión o alguna otra causal, el organismo electoral hubiere ejercido un control insuficiente o deficitario de las condiciones legales exigidas para la oficialización de la candidatura a legislador.

Estas actividades devienen en atribuciones propias de los órganos legislativos en ejercicio de sus facultades inherentes de autointegración independiente y autónoma de cualquier otro órgano de poder, y que, como tales, quedan bajo la órbita del derecho parlamentario.

Conforme lo señalado, nuestro régimen constitucional establece un sistema de poderes li-

randos 12.°, 13.° y 16.° del voto del juez Boggiano; F. 324:3358 del 11/10/2001, *in re Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación – Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados*, voto mayoritario, considerando 4.°; y F. 330:160 del 13/7/2007, *in re Bussi*, voto mayoritario, considerando 6.°. En sentido similar, CNE, F. 3196/03 de fecha 21/08/2003, *in re Alianza Acción Federalista por Buenos Aires (A.FE.B.A.) s/ oficialización de lista de candidatos a diputados nacionales en la elección del 14 de septiembre de 2003*, considerandos 6.° a 8.°; F. 3303/2004 del 25/03/2004, *in re Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación – Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados*, considerando 6.°; y F. 3571/05 del 13/10/2005, *in re Stolbizer, Margarita y otros s/ promueven acción declarativa de inconstitucionalidad y solicita medida cautelar (UCR)*, considerandos 26.° a 30.°, con numerosas citas de jurisprudencia de la CSJN, propia y de doctrina especializada.

57 Cfr. ARG, CSJN, F. 317:1469 de fecha 08/11/1994, *in re Apoderados de la UCR/MOP y sub lema Juárez Vuelve* s/ impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales, considerando 4.° del voto mayoritario y considerandos 12.°, 13.° y 16.° del voto del juez Boggiano; F. 324:3358 del 11/10/2001, *in re Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación – Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados*, voto mayoritario, considerando 4.°; y F. 330:160 del 13/07/2007, *in re Bussi*, voto mayoritario, considerando 6.°. En sentido similar, CNE, F. 3196/03 de fecha 21/08/2003, *in re Alianza Acción Federalista por Buenos Aires (A. FE. B. A.) s/ oficialización de lista de candidatos a diputados nacionales en la elección del 14 de septiembre de 2003*, considerandos 6.° a 8.°; F. 3303/2004 del 25/3/2004, *in re Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación – Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados*, considerando 6.°; y F. 3571/05 de fecha 13/10/2005, *in re Stolbizer, Margarita y otros s/ promueven acción declarativa de inconstitucionalidad y solicita medida cautelar (UCR)*, considerandos 26.° a 30.°, con numerosas citas de jurisprudencia de la CSJN, propia y de doctrina especializada.

A este criterio jurisprudencial también ha adherido a la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Mendoza (Cfr. MZA, SCJ, Sala 1.°, Sentencia del 20/05/2011 *in re Frente Cívico y Federal UCR-CONFE*”, voto de los jueces Mastracusa y Gianella, 1.° cuestión, considerando I)

mitados⁵⁸ a través del derecho como instrumento principal de control y restricción del mismo poder. Tal diseño impide toda interpretación extensiva de las facultades de uno u otro ámbito del poder en relación con el ejercicio de la competencia electoral en el marco del control electoral democrático; puesto que, para la actuación legítima de cada uno de ellos, debe existir una norma de habilitación específica.⁵⁹ Si así no fuera, el valor libertad se vería directamente amenazado cuando los poderes ejercieran facultades no concedidas constitucional o legalmente y en forma explícita.

Desde una perspectiva cronológica, es posible sostener que los organismos electorales intervienen en un primer momento en el procedimiento que se realiza para organizar y controlar la elección de los integrantes de los poderes legislativos, etapa que finaliza con la expedición del diploma del elegido, cesando, en consecuencia, la competencia estrictamente electoral. Posteriormente, se da intervención a las cámaras legislativas en uso de las atribuciones conferidas por los artículos de las respectivas constituciones u ordenamientos aplicables, lo que conforma la denominada “competencia político-institucional”, encaminada a la materialización de la potestad suprema de autointegración independiente y autónoma.

En ambas hipótesis, tal como hace tiempo ya lo reclamaban las disidencias de algunos procuradores y jueces de la Corte, junto con parte de la doctrina constitucional, y ahora su jurisprudencia mayoritaria lo ha dispuesto sin dudas, si alguno de los organismos electorales o de los cuerpos legislativos incurriera en un ejercicio inconstitucional de sus competencias, les cabría —ante el requerimiento del o de los afectados— el concomitante o ulterior control judicial de sus decisiones, de acuerdo con el diseño institucional seguido por la nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los municipios.⁶⁰

Dicho esto, resta señalar que las vías procesales por las cuales habrá de materializarse la tutela judicial efectiva del ejercicio del control electoral por cada uno de los organismos o poderes competentes dependerán también del diseño institucional de cada uno de ellos y particularmente de las previsiones constitucionales en cuanto a las formas de acceso al control judicial de juridicidad. Para ello, resulta vital no perder de vista que cada una de las competencias antes delineadas responden a ordenamientos jurídicos diversos, esto es, uno al derecho electoral y otro a su par parlamentario. Tal circunstancia hace imperioso el deslinde de competencias y alcances de las vías procesales pertenecientes al contencioso electoral, por un lado, y al control de constitucionalidad, por el otro, pudiendo quedar esquematizado de la siguiente manera:

58 Cfr. ARG, CSJN, F. 137:47 del 21/08/1922, *in re Don José Horta contra don Ernesto Harguindeguy, sobre consignación de alquileres*; F. 318:1967 del 19/10/1995, *in re Peláez, Víctor s/ habeas corpus preventivo*, considerando 9.º.

59 Cfr. ARG, CSJN, F. 32:120 del 15/09/1887, *in re D. Eduardo Sojo, por recurso de Habeas Corpus, contra una resolución de la H. Cámara de Diputados de la Nación*, voto mayoritario.

60 En sentido similar, pero referido exclusivamente al diseño nacional, ver Midón (2008).

Control electoral	Como competencia político-institucional	Órgano legislativo	Control judicial de juridicidad	Competencia originaria de la CSJN o de los TSJ/CSJ locales
	Como competencia electoral	Organismo electoral		Por las vías ordinarias del contencioso electoral y por REF

Tabla 1.

4.5 Corolario

Resulta incuestionable, a esta altura de nuestra consolidación democrática, la existencia —formal o no— de un contencioso electoral con un contenido, riqueza y alcance cuya vastedad sorprende, a la vez que nos obliga a fijar estos primeros anclajes constitucionales para avanzar en el deslinde de sus propias ramas internas, como también en su delimitación externa con relación a sus primos hermanos, los procesos constitucionales, ya más arraigados y desarrollados por el derecho procesal constitucional.

5. Consecuencias de la calificación del proceso electoral

Las nociones presentadas a lo largo de esta investigación deben ser confrontadas con la normativa y la jurisprudencia electorales vigentes en nuestro país, a efectos de poder determinar la influencia o el grado de adecuación existente entre la calificación jurídica atribuida al proceso electoral y el tratamiento que de este y de sus diferentes etapas, sujetos y elementos han concretado el constituyente, el legislador y la magistratura.

5.1 El régimen jurídico electoral argentino

Por “régimen electoral” se acostumbra entender un conjunto de nociones íntimamente asociadas entre sí, aunque su contenido no siempre esté adecuadamente identificado, ya que se lo suele utilizar equívocamente como sinónimo de “sistema electoral” (Nöhlen, 2000, p. 1157), restringiendo así su contenido y limitando injustificadamente su significancia.

Podríamos definir como régimen electoral —en un sentido amplio— al conjunto de normas que regulan los comicios destinados a la elección de todos los miembros de las diferentes institu-

ciones representativas y democráticas, como también a la materialización de aquellos institutos que integran las formas de democracia semidirecta, tomando tanto al Estado en su conjunto como a cada una de las entidades o unidades territoriales en que este se encuentra organizado.

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

Por ende, cuando se alude al régimen electoral, se está pretendiendo significar el conjunto de derechos políticos, sistemas electorales, organismos electorales e institutos de democracia directa y semidirecta que se encuentran vigentes en un Estado determinado en un período específico.⁶¹

En virtud de lo expresado, no es posible pensar en el régimen electoral sin integrarlo con la trilogía que conforman el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos (Nöhlen, 2007, pp. 55-68). Esta reviste especial jerarquía como contenido de aquél, lo que resulta a todas luces innegable, por lo que, con mayor razón aún, no es posible otorgarle sentido a uno de ellos sin incorporar en su valoración la influencia e interacción de los restantes.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha destacado la relevancia que tales cuestiones tienen a la hora de considerar la autenticidad de las elecciones, señalando que esto comprende dos categorías diferentes de fenómenos: por un lado, los referidos a las condiciones generales en las que el proceso electoral se desarrolla y, por otro lado, aquellos fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones propias del acto electoral, es decir, aquello relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto.⁶²

Es por dicho motivo que tales nociones cobran vital importancia en torno a la cuestión que nos convoca, puesto que la disposición de nuestro sistema de gobierno bajo la forma de un Estado federal resulta determinante del contenido y de las particularidades que debe receptor el régimen electoral para dar respuesta a las demandas que la materialización federal de la vida política e institucional habrán de imponerle a la voluntad popular en su dinámica operativa.

61 Nöhlen (2000) sostiene “que abarca las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos (...) abarcando todos los fenómenos relacionados con la elección” (pp. 1157-1158).

62 Cfr. CRI, Comisión IDH, R. 1/90 del 17/05/1990 en los Casos 9768, 9780 y 9828 (México), § 48 y § 76. Un poco antes, había señalado que “La autenticidad que debe caracterizar a las elecciones, en los términos del artículo 23 de la Convención Americana, implica que exista una estructura legal e institucional que conduzca a que el resultado de las elecciones coincida con la voluntad de los electores. La legislación y las instituciones electorales, por tanto, deben constituir una garantía del cumplimiento de la voluntad de los ciudadanos” (Comisión IDH, OEA/Ser.L/V/II.76, Doc. 16 rev. 2, del 09/11/1989, “Informe sobre los Derechos Humanos en Panamá”, Cap. VIII, Los derechos políticos).

5.1.1 El régimen constitucional federal argentino

Constitucionalmente hablando, Argentina cuenta con un sistema de gobierno republicano, representativo y democrático, bajo una forma de estado federal multinivel.⁶³ Es esta última caracterización la que centrará nuestro interés y análisis, puesto que de ella depende indefectiblemente el contenido del régimen electoral tanto del Estado nacional como de cualquier provincia argentina y de la CABA.

Partimos de la base de que ese federalismo es la matriz jurídico-política de la organización provincial y nacional y, a partir de 1994, también de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este hunde sus raíces en el principio de autonomía de los sujetos primigenios de la relación federal, que se nutre de una noción teórica que está dada por el marco constitucional y legal en el cual se sustenta (i. e., Constitución Nacional [CN] arts. 5, 122 y 123 y constituciones provinciales) y se enlaza con un elemento ejecutor soberano que le da vida: la voluntad popular.⁶⁴ De la correcta articulación y conjunción de ambas, habrá de surgir lo que identificamos como “regla federal electoral”.

Ahora bien, federalismo y autonomía —como ya lo adelantáramos— devienen en conceptos clave para el adecuado diseño y estudio de la arquitectura particularmente agonal de cualquier régimen electoral. En ambos casos, los distintos elementos que lo integran pueden ser objeto de enfoques y análisis tan diversos como diferentes entre sí.⁶⁵ Mas en el caso que nos convoca, nos hemos de centrar en la perspectiva absoluta y excluyentemente jurídica que nos permite el derecho electoral.

5.1.2 La regla federal electoral

La voluntad popular, por su propia dinámica, requiere que el régimen jurídico determine un patrón de funcionamiento entre los distintos órdenes estatales, de modo tal que articule la complejidad intrínseca a su diversidad y a su unidad, en tanto numen o nutriente natural de los regímenes democráticos y representativos existentes en los diferentes órdenes institu-

63 Esto, dicho sin olvidar que “La firme opción constitucional por un régimen político propio está cristalizada en el artículo 1°, el que con una particular literalidad ordena las notas esenciales del mismo afirmando que ‘... la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución’. Por ello, y tal como lo señala Bulit Goñi, los tres aspectos centrales de la citada fórmula están particularmente enlazados entre sí. No se trata de tres formas sino de una fórmula soldada, sin comas, sin cópulas; por lo que no habría representación sin república y sin federalismo, ni república sin representación y sin federalismo, ni federalismo sin representación y sin república” (Pérez Hualde, 2014, p. 14, con base en Bulit Goñi).

64 Cfr.: ARG, CSJN, F. 320:875 del 07/05/1997, *in re Gauna, Juan Octavio s/acto comicial del 29/03/97*, disidencia de los jueces Fayt, Belluscio y Bossert, considerando 10.º; y Pérez Corti (2005, p. 40).

65 Para ello, es posible partir tanto desde la sociología como desde la ciencia política, la matemática, la demografía, el derecho político, la geografía y la semiótica, sólo por dar algunos variados ejemplos.

cionales a los que concurre a dar vida. Esta pauta es la que presidirá con claridad la regla de asignación de competencias electorales entre dichos órdenes políticos y estatales.

En el marco del régimen federal argentino, si bien la Constitución Nacional no enuncia de manera exhaustiva las facultades de los sujetos locales de la relación federal, cabe entender que mientras que las de la nación son aquellas específicamente definidas en su texto, las correspondientes a las provincias —por el contrario— se encuentran indefinidas, integrando el denominado “ámbito de reserva” de cada una de ellas, desde el momento que conservan todo el poder no delegado al Gobierno federal a través de la Constitución (art. 121).⁶⁶

No obstante, en materia electoral, la Constitución Nacional establece una clara distribución de potestades que identificamos como “regla federal electoral”, la cual rige nuestra vida institucional desde la perspectiva del derecho electoral. De acuerdo con dicha regla, a la nación le compete la fijación de las normas relacionadas con la elección de autoridades nacionales —conforme surge de la delegación realizada por las provincias en su favor para la elección de diputados nacionales (art. 45), senadores nacionales (art. 54) y presidente y vicepresidente de la nación (art. 94 y cc.)—, mientras que les garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del Gobierno federal (art. 122), subordinando a estas y a la nación a la plena vigencia de un sistema representativo y republicano de Gobierno (Ramella, 1982, pp. 437-438, § 396).

En definitiva, conforme surge de la regla federal electoral, tanto la formulación como el dictado de la legislación referida a la elección de autoridades nacionales es competencia del Estado nacional, al igual que su aplicación, administración y posterior control judicial de juridicidad y de constitucionalidad. En tanto que en el caso de los estados provinciales,⁶⁷ éstos tienen la potestad de instituir su propio régimen electoral (Frías, 1980, p. 29, 1985, p. 25) por

66 Así lo entiende autorizada doctrina, como la que a continuación citamos en orden cronológico: Juan B. Alberdi (1998, pp. 31-34), Gregorio Badeni (2010, p. 537), Guillermo E. Barrera Buteler (1996, p. 302), Arturo M. Bas (1927, pp. 70-75), Germán J. Bidart Campos (2005/2006, p. 442), Ma. Celia Castorina de Tarquini (1980, p. 205, 1997, pp. 88-89, 2007, p. 166), José M. Estrada (1927, pp. 177-182), Ma. Angélica Gelli (2011, pp. 593 y cc.), Joaquín V. González (1897, pp. 702-703, § 657, 2001, p. 627), Juan A. González Calderón (1913, pp. 95-99, 1923, p. 435), Antonio M. Hernández (1997, pp. 28-36, 2009, pp. 60-64 y 199), Alfredo E. Mooney (1992, pp. 31-33), Pablo Ramella (1982, p. 117), Néstor P. Sagüés (1999, pp. 37-38) y Antonio M. Hernández y Guillermo E. Barrera Buteler (2011, pp. 78-81).

También la jurisprudencia se ha expresado en igual sentido: ARG, CSJN, F. 1:70 (19/05/1864), F. 1:495 (03/05/1865), F. 7:373 (31/07/1869), F. 239:251 (22/11/1957), F. 239:343 (09/12/1957), F. 240:311 (18/04/1958), F. 308:1298 (26/08/1986).

67 Diferente es la situación de la Ciudad de Buenos Aires en relación con la regla federal y al contenido de su autonomía; y esto se advierte desde sus orígenes si consideramos las disposiciones contenidas en la Ley 24588 de Garantías y las previstas en su Estatuto Organizativo o Constitución. Sucede que ambos conceptos se encuentran integrados por nociones y contenidos diversos, cuando no contrapuestos entre sí. Esto se ha traducido en una conflictiva relación entre ambas esferas de gobierno —nacional y local— con el consiguiente entorpecimiento de la relación federal a la que la Ciudad Autónoma se ha incorporado —por mandato constitucional— recién a partir de 1996, asumiendo la condición de sujeto activo de esta conforme lo dispuso reforma nacional. Cfr. Pérez Corti (2016a, pp. 156-159 y cc.).

aplicación de los artículos 5, 27, 121, 122 y 123 de la Constitución Nacional,⁶⁸ y en principio sólo a ellos compete el ejercicio pleno de la jurisdicción en relación con dichas cuestiones.

Por lo tanto, en esta facultad inherente a las provincias está involucrado —sin lugar a dudas— el derecho a establecer un régimen electoral propio, el que comprenderá al conjunto de derechos políticos que surgen necesariamente del pleno ejercicio de la autonomía contemplada en el artículo 5 de la Constitución Nacional. Así, habrán de dictar sus propias normas electorales y de partidos políticos, fijando el sistema electoral aplicable, el modelo de control electoral y los respectivos organismos electorales, para —finalmente y luego de sucesivas reformas constitucionales—⁶⁹ incorporar también los institutos de democracia directa y semidirecta, añadidos prácticamente en todos los casos a nivel provincial y municipal.

5.2 Las constituciones y los códigos electorales

La organización del régimen electoral de la nación y de cada una de las provincias que conforman la federación, como también de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal como lo hemos advertido ya, integra el cúmulo de atribuciones perteneciente a las respectivas esferas constituyentes y legislativas, las que son ejercidas de manera autonómica y casi soberana dentro de las previsiones constitucionales establecidas.

Es por tal razón que el abordaje del régimen electoral en Argentina importa el estudio de un extenso y variado listado de normas, las que comprenden el ordenamiento electoral básico o fundacional, conformado por las disposiciones contenidas en los textos constitucionales,⁷⁰ los códigos electorales, las leyes orgánicas o regímenes de partidos políticos y las leyes de creación de los organismos electorales, cualquiera sea su calificación jurídica. Además de estos pilares en los que se apoyan o sustentan los regímenes electorales, es posible encontrar otras normas destinadas a regir, en mayor o menor medida, el fenómeno electoral. Tal el caso de las normas que regulan las formas de democracia directa y sus respectivos institutos, como también las reglas de discriminación positiva,⁷¹ de financiamiento político y otros instrumentos legales que enriquecen la organización de la cuestión electoral en cada uno de los estados miembros de la federación.

A los fines de nuestra investigación, hemos de centrarnos principalmente en el abordaje

68 CSJN, Fallos 326:2004 de fecha 24/06/2003, *in re Partido Demócrata Progresista c. Provincia de Santa Fe*, y especialmente el punto V del dictamen del Procurador General de la Nación, Nicolás E. Becerra.

69 Cfr. Frías et al. (1985, 1989), Midón (2009) y Hernández (2009).

70 Los derechos electorales fundamentales pertenecen, definitiva e históricamente, al derecho constitucional primario, puesto que resultan emergentes del texto constitucional, tal como con claridad lo señala Sagüés. Sin embargo, una parte significativa de ellos fue constitucionalizada —a nivel nacional— a partir de 1994, “simplemente porque el constituyente los ha reputado fundamentales para la vida del Estado” (Sagüés, 1999, pp. 308 y 310, § 866, 2013 p. 42, § 19).

71 Las que no necesariamente se agotan en disposiciones relativas a la paridad de género.

de los dos enumerados en primer lugar, estos son: las constituciones y los códigos electorales, dado que el proceso electoral nace directamente de las disposiciones en ellos establecidas.

Parafraseando a Sagüés (1999, pp. 755-756), diremos que existen normas constitucionales que incluyen preceptos de derecho constitucional electoral, esto es, reglas, principios y garantías de índole electoral que el constituyente reputa fundamentales y que, por su importancia para el sistema político, opta por introducirlos en la Constitución, con lo cual los sustrae del ámbito reglamentario en el que el legislador ejerce sus potestades, sometiéndolos a un tratamiento procesual diferenciado.

Éstos, a su vez, se encuentran complementados por las disposiciones contenidas en los tratados que forman parte del bloque de constitucionalidad federal, y que, como tales, comparten la misma supremacía constitucional por expresa disposición de los constituyentes de 1994 (Bidart Campos, 2005/2006, pp. 342, § 19, p. 346, § 24, pp. 371-372, § 66). Mas no debe ignorarse que tal jerarquía constitucional que se les otorgara ha generado interpretaciones dispares, tal como lo reflejan tanto la doctrina como la jurisprudencia.⁷²

Sin embargo, en virtud de la autonomía establecida con claridad en los artículos 5, 121, 122 y 123 del mismo texto constitucional y del respeto de los principios constitucionales de derecho público que el constituyente ha impuesto en relación con los tratados con potencias extranjeras en el artículo 27,⁷³ las provincias se encuentran facultadas para determinar dentro de su territorio su propio principio de supremacía, siempre con el claro límite de no desconocer o contrariar el régimen convencional constitucionalizado a partir de 1994, lo cual impone un esfuerzo integrador y armonizante entre las autonomías locales y los tratados internacionales de tal rango.⁷⁴

72 Cfr. Bidart (2000), quien sostiene que “una norma que mantiene su redacción literal anterior admite interpretarse dinámicamente y hasta obliga a que así sea, según la propia jurisprudencia de la Corte Suprema. No se le puede dar una interpretación contraria, opuesta o incompatible en relación a la primera época en que se redactó la norma, pero puede y debe imprimirse una interpretación más amplia y novedosa cuando las circunstancias cambian. El límite, entonces, parece no estar en no hacerle decir a la norma algo que viole su sentido originario, pero no en que este impedimento deje sin espacio posible a interpretaciones que, sin alterar aquel sentido, mantienen actualizadamente la coherencia con él” (t. I-A, p. 473).

Carnota (2011), por su parte, afirma que “[f]rente a posibles inconsistencias que pudiese ofrecer este sistema de doble fuente, será el operador judicial del mismo el que deberá procurar por todos los medios su conciliación o armonización (...) Se advierte, pues, de la matriz constitucional instaurada en 1994, que no se ha consagrado un internacionalismo a ultranza, ni que se ha consagrado una apodada ‘supraconstitucionalidad’ de los instrumentos protectores de los derechos humanos” (pp. 7 y 9).

Jurisprudencialmente, el debate queda claramente explicitado en Fallos: 340-1:47 de fecha 14/02/2017, en autos *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso ‘Fontevicchia y D’Amito vs. Argentina’ por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

73 Cfr. Bidart Campos (2000, t. I-A, pp. 473, t. II, pp. 387 y cc., t. III, pp. 290-293 y cc.), Maraniello (2011, p. 5) y Barrera Buteler et al. (2015, pp. 20-209).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha pronunciado en favor de alcanzar —en estos casos— una interpretación armonizante (cfr. Fallos 319:3241 *in re Chocobar* y Fallos 319:3148 *in re Monges*), aunque la dicotomía interpretativa haya vuelto a explicitarse en la jurisprudencia más reciente del tribunal (cfr. Fallos 340-1:47 de fecha 14/02/2017, en autos *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso ‘Fontevicchia y D’Amito vs. Argentina’ por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*).

74 Tal es, por ejemplo, el caso de artículo 122 de la Constitución de la provincia de Tucumán cuando establece que

Por debajo de ellas encontramos los denominados “códigos electorales”, consistentes en la disposición metódica y sistemática de las leyes y regulaciones relativas a la organización del acto comicial, conteniendo tanto normas atinentes al derecho de fondo como a su par adjetivo, en sentido laxo.

Tratándose de un país regido por la regla federal electoral ya explicitada, cada uno de los sujetos de la relación federal se encuentra facultado para receptor constitucional y normativamente aquellas disposiciones de carácter electoral necesarias para organizar jurídica y políticamente las instituciones locales destinadas a instrumentar su gobierno autonómico.

Siguiendo la clasificación que desarrolla Sagüés (1999, pp. 92-93), conforme la cual aquellas normas del derecho constitucional que se refieren a la organización fundamental del Estado son normas constitucionales, entendemos que corresponde encuadrar en dicha categoría a la legislación electoral. Dentro de esta, encontramos disposiciones electorales que gozan de supremacía constitucional por estar inmersas en el mismo texto constitucional o en el bloque de constitucionalidad y, consiguientemente, las identificaremos como derecho constitucional primario. En tanto que, a las restantes, carentes de supremacía, coincidiremos en denominarlas “derecho constitucional secundario”. Ambos casos, y dado que tanto unas como otras son el resultado del pronunciamiento del Estado acorde con los procedimientos constitucionales y legales vigentes, podemos sostener que encuadran dentro del derecho constitucional formal.

5.3 La recepción normativa del proceso electoral

En nuestro país, las normas que asumen la regulación del proceso electoral son de rango constitucional y legal, pudiendo pertenecer al ámbito estatal (nación) y subnacional (provincias, CABA y municipios).⁷⁵

Consecuentemente, el universo normativo es amplio, diverso y variado, requiriendo un importante esfuerzo para su adecuada sistematización y abordaje.

En los textos constitucionales no encontramos regulaciones directas sobre el proceso electoral como tal, sino más bien disposiciones relativas a algunos de los elementos, caracteres o actores que intervienen durante su desarrollo. Cuestiones tales como los derechos políticos vigentes,⁷⁶ el régimen de partidos y su monopolio o no de las candidaturas electorales,⁷⁷ los

“Los tribunales y juzgados de la Provincia en el ejercicio de sus funciones, procederán aplicando esta Constitución y los tratados internacionales como ley suprema respecto a las leyes que haya sancionado o sancionare la Legislatura”.

75 En el caso de los municipios, esto dependerá de cuál sea el régimen que disponga cada provincia, conforme lo estipula la misma Constitución Nacional en su artículo 123.

76 Cfr. constituciones de *ARG*, art. 37; *CABA*, art. 62; *CAT*, arts. 232/233; *CBA*, art. 30; *CTE*, art. 70 y 74; *CHA*, art. 90.1; *CHU*, art. 39; *ERS*, art. 87.1/3; *FSA*, arts. 188/189; *JUY*, art. 86.4; *PBA*, art. 59.1; *SJU*, arts. 47 y 129; *SLU*, arts. 37 y 93.1; *SCR*, arts. 77 y 78.3; *SFE*, art. 29; *SDE*, art. 39; *TDF*, arts. 26 y 201.1; y *TUC*, art. 43.2 y 3.

77 Cfr. constituciones de *ARG*, CN arts. 38 y 54; *CABA*, art. 61; *CAT*, art. 241; *CBA*, art. 33; *CTE*, art. 72.1;

organismos electorales,⁷⁸ la convocatoria a elecciones, las diferentes categorías de cargos de base electiva —con su duración, posibilidades de reelección, garantías y restricciones que hacen a las candidaturas— son algunas de las que conforman nuestro derecho constitucional primario formal.

Por debajo de estas, dándole vida a nuestro derecho constitucional secundario formal, se encuentran los códigos electorales, cuyo contenido normativo se centra específicamente en la regulación del proceso electoral, tal como lo hemos definido al inicio de nuestra investigación.

5.4 Análisis y revisión de la normativa relativa al proceso electoral

Al inicio de la presente investigación tuvimos oportunidad de constatar de qué manera nuestra legislación aborda y regula el proceso electoral.⁷⁹ Señalamos entonces que las distintas disposiciones de nuestro ordenamiento legal podían ser agrupadas en tres categorías, conforme el rol, función o alcance que el legislador le atribuye al proceso electoral, según sea que lo considere: a) como ámbito determinante de contenidos, interpretación y alcances; b) como ámbito determinante de la competencia electoral; y c) como ámbito de aplicación y vigencia normativa.

Desde las tres hipótesis descriptas, es posible arribar a una misma conclusión, y es que nuestra normativa no realiza un acabado abordaje del proceso electoral como una noción o concepto en sí mismo, sino que se limita a su reglamentación en concreto y, fuera de sí mismo, a utilizarlo como una referencia ineludible u orientadora —según sea el caso— para la determinación de otros aspectos, institutos y procedimientos atinentes al fenómeno y a la función electoral.

Lejos estuvo el legislador de identificar con exactitud la noción de proceso electoral. Cierro es que no estamos ante una obligación que recaiga sobre él, puesto que no es objetivo principal de la ley conceptualizar y categorizar los institutos, procesos y procedimientos que regula, sino —y justamente— sólo limitarse a regularlos para facilitar, por un lado, su adecuado funcionamiento y, por otro, garantizar la función judicial encargada de verificar su cum-

CHU, art. 40; *ERS*, art. 29; *PBA*, art. 59.2; *JUY*, art. 92; *SJU*, art. 48; *SLU*, arts. 38 y 96; *SCR*, art. 79; *SFE*, art. 29; *SDE*, art. 43; *TDF*, art. 27; y *TUC*, art. 43.4.

78 Cfr. *PBA*, CP art. 62; *CAT*, art. 236; *CBA*, art. 170; *CTE*, arts. 82/83; *CHA*, art. 92; *CHU*, art. 259; *ERS*, art. 87.14; *JUY*, art. 86.4; *SJU*, art. 130; *SLU*, art. 95; *SCR*, art. 78.7; *SFE*, art. 29; *SDE*, art. 206; y *TUC*, art. 43.14. En este último caso, cabe destacar que la incorporación al art. 43 de la Constitución tucumana del mencionado inc. 14 (junto con su par 16.º) en la reforma de 2006 fue declarada nula de nulidad absoluta e inconstitucional por la CCA, Sala Segunda, S. 75 del 18/3/2011 *in re Movimiento Popular Tres Banderas (MP3) vs. Provincia de Tucumán s/ Inconstitucionalidad*. A consecuencia de ello, la Legislatura sancionó la Ley 8416 (Sanción: 24/06/2011; Promulgada: 24/06/2011; BOP: 05/07/2011), modificando el art. 5 de la LOPP 5454, volviendo a la vieja fórmula de integración de la Junta Electoral provincial, esto es, por el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, el presidente de la Legislatura y por el ministro fiscal de la Corte Suprema de Justicia o sus reemplazantes legales. Cfr. Abel (2011) y Pedicone de Valls (2014, p. 123).

79 Cfr. Pérez Corti (2019, pp. 89 y cc.).

plimiento y desarrollo en resguardo de los intereses subjetivos de los diferentes involucrados por tales disposiciones.

Sin embargo, y si bien conceptualizar y categorizar no son las funciones ni del legislador ni de la norma, en el caso de ambos sus regulaciones no pueden dejar de contener un sustento teórico, conceptual, categorizador y procedimental de los institutos que están disciplinando, el que debe subyacer y atravesar toda la normativa en cuestión garantizando su racionalidad y coherencia en cuanto al diseño institucional que esta materializa, articulándola adecuada y razonablemente tanto en sus relaciones internas como en sus vínculos externos con otros ordenamientos y disposiciones, ya sean complementarios o supletorios a la hora de la aplicación del régimen jurídico que en conjunto componen.

Dicho esto, y avanzando sobre la cuestión que nos convoca —esto es la calificación jurídica del proceso electoral como función administrativa—, es posible afirmar que nuestra legislación electoral carece de dicho sustento conceptual. Sin embargo, justo es reconocer que ello se debe al contexto de época en el que tuvieron origen las primeras disposiciones electorales en nuestro país, a partir de su organización democrática.

En efecto, hemos señalado ya cuál ha sido el devenir histórico del instituto del control electoral, advirtiendo que este no fue receptado ni formulado ni desarrollado como tal por la doctrina argentina. A partir de tal instituto, también advertimos sobre el surgimiento de los organismos electorales en sus diferentes vertientes de diseño institucional. Todo ello aconteció bajo la impronta de una constante evolución normativa huérfana de un acompasado acompañamiento doctrinario, el cual sólo se ha limitado, salvo honrosas y contadas excepciones, a cumplir un rol meramente descriptivo, sin mayores aspiraciones indagatorias o sistematizadoras.

Es esto lo que le otorga relevancia a la presente investigación, por cuanto la calificación jurídica del proceso electoral permite sistematizar conceptualmente el instituto y sus caracteres, contextualizando su ubicación dentro del diseño democrático y republicano de división de las funciones del poder y facilitando así el deslinde de competencias y de organismos a cargo de estas.

5.5 Organización de la competencia electoral en Argentina

5.5.1 Presentación

En nuestro país, tanto el constituyente como el legislador⁸⁰ han perfilado un modelo de control electoral que responde, en general, a los caracteres de la que definimos como “competencia estrictamente electoral”. De este modo, el diseño institucional en la materia concentra la

80 Claramente lo expresa Joaquín V. González (1935) en su breve exposición de las reformas, afirmando que otro de los objetivos de la ley era “dar al derecho del sufragio una verdadera seguridad en su ejercicio, fundando un sistema judicial y penal capaz de realizar este fin, indudablemente esencial. Para que los derechos sean garantizados por la organización judicial, se necesita que ellos sean bien definitivos, y el objeto del primer capítulo de la ley, que podemos llamar el estricto derecho electoral de la misma, es hacer posible por medio de la interpreta-

competencia electoral en organismos mayoritariamente de carácter jurisdiccional y, en algunos casos excepcionales, en organismos auxiliares dotados de independencia funcional⁸¹ cuya conformación reconoce una fuerte presencia de magistrados provenientes de la judicatura.

Todo lo que hemos venido desarrollando conceptualmente nos permite comprender las fortalezas y debilidades de asignar la competencia en materia electoral a órganos judiciales⁸² y, a su vez, las particularidades que rodean y caracterizan el ejercicio de tales competencias por parte de los organismos en cuestión.

No podemos dejar de considerar el contexto en el que tiene lugar el diseño y organización de las instituciones electorales, muy especialmente en el caso de los organismos electorales. Como lo destaca Nöhlen (2015, p. 214), el desarrollo de estos y de la democracia en América Latina es comprensible sólo con referencia al entorno sociocultural y político de la región. Parte de los factores determinantes en su desarrollo son el legado del fraude electoral, la desconfianza generalizada en las instituciones y la facilidad con la cual el individuo y los colectivos desobedecen las reglas y la ley. Al mismo tiempo, proceden de este hábitat exigencias de funcionamiento a los organismos electorales que olvidan el contexto en el que ellos están insertos, que justamente constituye el desafío principal para que la realidad se acerque a la norma y para que la democracia constitucional tenga un futuro seguro en la región.

Para abordar esta cuestión, comenzaremos reconociendo que históricamente la necesidad de un organismo electoral jurisdiccional fue superior a ciertos resentimientos y equívocos emanados de un inadecuado enfoque de la teoría de la división de poderes.⁸³ La realidad contextual que nos afecta permite inferir que sería, sino imposible, cuanto menos bastante complicado administrar un proceso electoral sin la potestad, al mismo tiempo, de resolver las controversias originadas con motivo del ejercicio de dicha función y actividad administrativa electoral.⁸⁴ Esto, dado que los problemas jurídicos del proceso electoral se localizan fundamentalmente en la estructura, procedimientos y funcionamiento del aparato organizativo de las elecciones y en el sistema de garantías —jurisdiccionales o no— arbitradas en el proceso electoral.⁸⁵

ción judicial la garantía efectiva del sufragio” (p. 107).

81 Cfr. Pérez Corti (2019, pp. 284 y cc.).

82 Esto fue señalado por importante doctrina, entre la que se pueden citar los siguientes autores: González (1935, pp. 231-237), Echegaray (1963), González Roura (1985, 1995, 1999). También González Roura y Otaño Piñero (1993, pp. 741-759), Sesin (2005), Sesin y Pérez Corti (2006, p. 103), Gonçalves Figueiredo (2013, pp. 31-43), Martínez Paz (2013, pp. 335-350). Por su parte, Sagüés (2013, pp. 427-430) analiza la cuestión desde la perspectiva del recurso extraordinario federal.

83 Una evolución similar podemos encontrar en el campo del derecho administrativo. Cfr. Fiorini (1944, p. 250) con base en U. Borsi.

84 En sentido similar se pronuncia García-Trevijano Fos (1968, p. 76) con respecto a la tribunales administrativos. Parfraseando a Fiorini (1944, p. 194), podemos afirmar que esto es así debido a que la Administración electoral, ante una contienda contenciosa, no podría continuar su función administrativa, pues se encontraría atascada en su actividad por una litis en la cual es imperioso se defina cuál es el derecho que corresponde aplicar en el litigio, con la particularidad de que el proceso electoral no puede detenerse esperando la resolución de dicho conflicto. Cfr. *Ejercicio de la Administración y de la Jurisdicción electorales*, s.f., cap. VI, pp. 263 y cc.).

85 Cfr. Santamarina Pastor (1987, p. 199, como se citó en García Soriano, 2005, p. 24) y *Ejercicio de la Adminis-*

Consecuentemente, resulta necesaria la garantía de los derechos fundamentales en juego en las diversas fases del proceso electoral, en particular el derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos, a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y a la tutela judicial efectiva.⁸⁶

5.5.2 Fundamentación

Es por todo ello que en Argentina la competencia electoral importa la sistematización integradora de las particularidades del proceso electoral en aras de garantizar tanto su adecuada organización, gestión y dirección (administración) como la materialización de la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva a través de un adecuado control judicial de juridicidad de las actividades durante aquél desarrolladas (jurisdicción).⁸⁷ A tal fin, se impone el respeto de principios fundamentales, los cuales —en relación con la función judicial— parten de que las actividades administrativas y jurisdiccionales presentan diferencias materiales sustanciales;⁸⁸ no obstante, concurren a conformar un auténtico debido proceso electoral, articulando la totalidad de la competencia electoral y de sus garantías.

Siendo consecuentes con lo señalado, resultaría pertinente hablar de una “Administración electoral”, entendiendo por esta a la autoridad pública encargada de ordenar y supervisar el desarrollo del proceso electoral en todas sus fases. Es por ello que coincidimos con García Soriano (2000) cuando afirma que

Si (...) el proceso electoral tiene la función de legitimar el Estado democrático, de entre las condiciones que a tal efecto deben cumplirse destaca la de la existencia de una organización lo bastante eficiente para que las elecciones se verifiquen sin confusiones, con todo escrúpulo y respetando el principio de igualdad. Éste (...) deberá desarrollarse en

tración y de la Jurisdicción electorales, s.f., cap. VI, pp. 263 y cc.).

86 Cfr. García Soriano (2005, p. 24) y Pérez Corti (2019, pp. 263 y cc.).

87 En la concepción de Calamandrei (1986, pp. 134, 135 y 140), la garantía es el carácter distintivo de la actividad judicial, entendiendo por “garantía jurisdiccional de las normas jurídicas” a los varios medios que el Estado prepara para reaccionar contra la inobservancia del derecho objetivo. Sostiene el maestro italiano que prefiere emplear la denominación “garantía jurisdiccional” porque la palabra “garantía” lleva siempre consigo la idea de un remedio, de una defensa, de una *extrema ratio* destinada a valer solamente en un segundo momento, a falta de un evento con el cual se contaba en un primer momento y que, si se hubiese producido, habría hecho inútil la garantía. En un sentido remotamente análogo, se dice que el Estado garantiza la observancia del derecho sólo cuando falta el acatamiento voluntario por parte de aquellos a quienes está dirigido como reglas de conducta, que es cuando comienza el momento jurisdiccional del derecho, esto es, la puesta en práctica, por parte del Estado, de los medios de garantía dispuestos para hacerlo observar, incluso, en caso de necesidad, con la fuerza.

88 “La jurisdicción tiene como fin aplicar el derecho en caso de contienda, y la administración realizar o ejecutar el derecho en caso de necesidad pública. La primera aparece en caso de oposición o conflicto de normas o intereses, la otra como ejecución lisa y llana de la norma” (Fiorini, 1944, p. 183, con cita de Mortara en nota 3).

condiciones que aseguren la competitividad, es decir, el derecho al acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad. La observancia rigurosa de las reglas en juego dependerá, básicamente, de una Administración Electoral adecuada, que deberá quedar fuera del poder ejecutivo permitiendo que los conflictos planteados en relación con la Ley Electoral se resuelvan con justicia y al margen del control de Gobierno, evitando la sospecha de que éste intente solucionarlos a su conveniencia. (pp. 67-68)

Ahora bien, no es posible ignorar que existen ciertas diferencias entre la función administrativa ordinaria y su par electoral. Mientras que desde la perspectiva de la primera, en determinados casos de anulación de los actos dictados o dispuestos mediante su ejercicio, será necesario accionar ante órganos jurisdiccionales, en materia electoral, en nuestro país, generalmente ambas funciones se encuentran subsumidas en un mismo organismo —en su gran mayoría, de calificación y raigambre judicial, pero con facultades y competencias administrativas—; ello, en virtud de la especial calificación jurídica del proceso electoral y del carácter de los plazos que de él se desprenden.

Asimismo, el ejercicio de la función administrativa electoral, cuando se trata de organismos de origen constitucional, importa asumir la existencia de una zona de reserva de la Administración electoral, la cual debe ser claramente diferenciada, por un lado, de la zona de reserva de la Administración ordinaria y, por otro, de la zona de reserva de la Administración correspondiente a las funciones de gobierno judicial del Poder Judicial,⁸⁹ algo que, en el caso de sus pares de origen legal, sólo se dará en la hipótesis específica de que el legislador así lo haya estipulado en la norma.

Por otra parte, la actuación de la función administrativa electoral aparece aquí como premisa condicionante del efectivo ejercicio de la función jurisdiccional a través del contencioso electoral, vínculo articulador indispensable entre ambas y de vital importancia.⁹⁰ Así, desde la perspectiva sostenida por Calamandrei en relación con determinados institutos procesales, entendemos que tal diseño institucional configura una garantía *a priori* que se integra al concepto actual de jurisdicción.⁹¹

Consecuentemente, la composición de la litis anticiparía su incumbencia incorporando como un elemento más de esa cualificación de la pretensión al interés que, como administrados, esgrimen las partes en la etapa previa al conflicto propiamente dicho. Esto es entender la función judicial como actividad de control jurídico, ampliando así el concepto de jurisdicción y receptando la tendencia de la función jurisdiccional a transformarse de actividad mediadora en actividad de control jurídico.⁹²

El fundamento de tal atribución es político-institucional. Radica en la plena preservación de las condiciones inherentes al sistema republicano y democrático. Y esto es así porque

89 Cfr. Marienhoff (2011, p. 499).

90 En sentido similar, Bielsa (1929, pp. 366-368).

91 Cfr. Calamandrei (1986, p. 181) y Pérez Corti (2019, pp. 263 y cc.).

92 Cfr. Calamandrei (1986, pp. 181-183).

sólo mediante la procedimentalización y procesualización de todas las actividades de Derecho Público en el Estado democrático de Derecho se asegura a los ciudadanos un *status activus processualis* y se consiguen garantías efectivas de realización y protección de los derechos fundamentales (...) cumpliéndose una exigencia fundamental del Estado de Derecho: la idea de garantía a través del procedimiento debido. De este modo, la garantía procedimental completa las garantías judiciales y jurisdiccionales, (...) pues, ante todo, actúa con carácter previo a la adopción de cualquier decisión. Las jurisdiccionales entran con posterioridad revisando, *ex post facto*, conductas cumplidas, cuya potencialidad lesiva no siempre puede contrarrestarse adecuadamente por la dificultad inherente de ripristinar las situaciones ilegalmente alteradas. (García Soriano, 2000 p. 24)⁹³

Esto nos permite asumir la hipótesis de que la Justicia Electoral propiamente dicha,⁹⁴ en ejercicio de la función administrativa electoral, también llevaría adelante actividades susceptibles de ser encuadradas como potestad sancionadora, poder de policía y hasta competencia penal.

En efecto, de la actuación de la función administrativa electoral por parte del organismo electoral surgiría el ejercicio de potestad sancionadora administrativa;⁹⁵ tal el caso, por ejemplo, de la aplicación de sanciones a los partidos políticos o a las autoridades de mesa de votación.

Tampoco resulta ajeno a dicha función el ejercicio de poder o actividad de policía, cuya esencia práctica es la defensa y protección de la legalidad, finalidad compartida con la jurisdicción, pero que se desarrolla en un momento anterior a ella, tratando de prevenir y de impedir la inobservancia del derecho que esta reprime y remedia en un momento posterior (Calamandrei, 1986, p. 140).⁹⁶

Como corolario de todo lo expresado, también es imprescindible revisar la noción de derecho penal electoral y superar el debate sobre su pertenencia o no al derecho penal administrativo.⁹⁷

Ahora bien, hasta aquí, la fundamentación del ejercicio de función administrativa como parte de la competencia electoral de los organismos a su cargo, más allá de la precisa calificación jurídica que a ellos les correspondiere. Resta ahora señalar que, de manera conjunta, aquellos también despliegan la función jurisdiccional electoral, cuya trascendencia e impor-

93 Con nota de Gomez Canotilho (1995, p. 1023).

94 Y, en general, todo organismo electoral, más allá de su calificación jurídica, integración o ubicación normativa.

95 Cfr. Marienhoff (2011, pp. 483-484), Cassagne (2006, pp. 132-136 y cc.) y Comadira y Escola (2012, pp. 344-362 y 70-88).

96 Resulta muy interesante indagar sobre esta incipiente noción de poder de policía electoral, en tanto y en cuanto el Ministerio Público debiera ser el organismo encargado de asumir la representación y efectivización de la acción pública del Estado en la aplicación y materialización de esta actividad policial el día de las elecciones. Tal vez el ejemplo más ilustrativo de ello sea el de Brasil.

97 Cfr. Pérez Corti (2012, pp. 647-759).

tancia en relación con la adecuada y tempestiva gestión del proceso electoral ya fuera señalada. De ella dependerá la materialización de la tutela judicial efectiva que, como garantía constitucional, tendrá a su cargo la protección y el resguardo de los derechos políticos y electorales involucrados durante el desarrollo del proceso electoral, configurando —junto con el ejercicio de la administración, tal como lo anticipáramos— el debido proceso electoral.⁹⁸

A modo de conclusión, podríamos sostener que en nuestro país se adoptó un modelo de control electoral que responde al tipo de competencia estrictamente electoral. En ella, y desde una *perspectiva funcional*, corresponde desdoblarse la administración y la jurisdicción electorales, cuya distinción —a través de una correcta calificación jurídica— reviste especial importancia para el adecuado abordaje institucional, procedimental y contencioso de sus contenidos.

En la primera de ellas —administración electoral—, están comprendidos la gestión del proceso electoral, la potestad sancionadora administrativa y el poder de policía de ejecución preventivo y represivo, cada uno con su propio procedimiento administrativo electoral y contencioso administrativo electoral, como también el procedimiento sancionatorio.⁹⁹

En tanto que en la segunda —jurisdicción electoral— corresponde ubicar el contencioso o procesal electoral y —en algunos casos— el derecho penal electoral y a su par adjetivo.

Desde una *perspectiva orgánica o institucional*, tales funciones —que hacen a la competencia electoral— se encuentran asignadas a un mismo organismo electoral o juzgado/tribunal electoral, cuya conformación y composición resultan variadas en cuanto al origen y perfil de sus integrantes y a la forma o manera de su selección, designación y renovación.

5.5.3 Categorías

Dentro del modelo de control electoral estrictamente electoral que adopta el legislador para nuestro país, y a partir de las perspectivas funcional y orgánicoinstitucional ya señaladas, es posible ensayar una categorización de los diferentes tipos de organismos electorales.

Así, cuando nos refiramos genéricamente a cualquiera de estas instituciones, hablaremos de “organismo electoral” (OE), comprendiendo a todos los organismos con competencia electoral de primera instancia,¹⁰⁰ sin distinción de calificaciones jurídicas o caracteres en cuanto a su origen normativo, conformación, integración y competencias.

En cambio, cuando pretendamos mayor precisión, para diferenciar entre unos y otros utilizaremos las siguientes expresiones, a saber:

- a) “Organismo de administración electoral” (OAE): para abarcar a todos los organismos

98 Cfr. Pérez Corti (2019, pp. 168 y cc.).

99 Cfr. ARG, CNE, F. 4887/12 del 01/11/2012, en autos *Sobisch, Jorge Omar y otros s/art. 63 inc. b) Ley 26.215-Inf. Final Legislativa 2007 M.P.N. (Movimiento Popular Neuquino)*.

100 Solo ellos responden estrictamente a tal denominación, puesto que todos los demás contemplados como instancias revisoras judiciales posteriores a sus actuaciones pueden conformar un fuero judicial electoral, pero —en principio en nuestro país— no desplazan ni reemplazan a aquellos.

cuya calificación jurídica no encuadre como judicial y sólo ostenten el ejercicio de la función administrativa, es decir, cuando estrictamente conformen una Administración electoral.¹⁰¹

b) “Organismo de Administración y Justicia Electoral” (OAJE): para referenciar aquellas juntas, juzgados y tribunales con claro perfil judicial y que ejercen tanto la función administrativa electoral como la jurisdicción contencioso electoral, conjugando alternativa y simultáneamente la Administración y la Jurisdicción electorales.¹⁰²

c) “Justicia Electoral” (JE): para aludir a los juzgados y tribunales judiciales a cargo únicamente del contencioso electoral mediante el ejercicio de la función jurisdiccional, lo que técnicamente corresponde identificar como “Jurisdicción Electoral”.¹⁰³

La importancia de diferenciar la existencia o no de ambas funciones en los OE radica no sólo en la determinación del contencioso electoral, sino especialmente en cuestiones tales como la existencia o no de impedimentos legales para la creación de disposiciones reglamentarias, puesto que, cuando se trata del ejercicio de la función jurisdiccional, sin lugar a dudas dicho organismo sólo deberá constatar y declarar el derecho aplicable al caso concreto.

5.6 Los organismos electorales y la Justicia Electoral en Argentina

5.6.1 Introducción

La falta de sistematización de los organismos electorales genera confusión tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, particularmente en cuanto al carácter, lugar y forma que correspondería asignarles. Contribuye, en parte, a esta situación el hecho de que muchas veces —según cada caso— administran y juzgan la contienda electoral.¹⁰⁴ Vemos así cómo la

101 A modo de ejemplo, en esta categoría cabe colocar a la Dirección Nacional Electoral (DiNE), organismo técnico del Poder Ejecutivo Nacional especializado en materia de administración electoral, que actualmente se encuentra en el ámbito del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (cfr. sitio oficial disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/elecciones2017/dine>). El origen de este organismo data de los albores de nuestra nación, mediante una extensa sucesión de normas que fueron perfilando y ampliando su existencia y competencias (cfr.: Ley 80 de 1856; Ley 140 de 1857; Ley 4161 de 1902; Ley 8871 de 1912; Ley 13010 de 1947; Ley 25600 y 26215, ambas de 2002; y Ley 26571 de 2009; como también los Decretos-Ley 4087 de 1971; Ley 332 de 1982; y 682 de 2010).

102 Es el caso de los jueces federales con competencia electoral existentes en cada distrito del país (cfr. Leyes 19945 y sus modif., y Ley 19108), por citar un caso concreto.

103 La Cámara Nacional Electoral es un ejemplo parcial de esta categoría, puesto que si bien innegablemente tiene competencia judicial en materia electoral a nivel nacional (cfr. Ley 19108, art. 5), también ejerce atribuciones especiales que hacen a la administración electoral (cfr. Ley 19108, art. 4), aunque sin llegar nunca a asumir la gestión, administración y dirección del proceso electoral en sí mismo. Organismos que encuadran perfectamente en dicha categoría son, por ejemplo, las cámaras contencioso administrativas con competencia electoral de la provincia de Córdoba (cfr. Ley 9840 y modif., arts. 2, 13, 14, 16 y cc.) y la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Electoral de Corrientes (Ley 5846, arts. 3, 4 y cc.).

104 En nuestro país, son escasos los trabajos doctrinarios que abordan esta cuestión procurando su adecuada clasificación científica. Entre ellos, cabe mencionar: González Roura (1985, 1999, pp. 1137-1159). También González Roura y Otaño Piñero (1993, pp. 741-759), Sesin (2006a, 2011) y Pérez Corti (2016a).

materia electoral se dispersa en diferentes organismos que procuran ser exponentes de la Administración y/o de la Jurisdicción electorales.

Por su parte, legisladores, magistrados y doctrinarios ensayan, con perspectivas y enfoques diversos, distintos modelos en procura de identificar adecuadamente las características y particularidades que permitan asir y ubicar correctamente tales instituciones dentro —o fuera— del diseño clásico de división de las funciones del poder. Así están los que fundan sus clasificaciones en la ubicación formal que tienen en el ordenamiento jurídico, mientras que otros consideran la integración de tales organismos. También hay quienes centran su mirada en el contenido y calificación jurídica de la función que desempeñan. Son estos solo algunos ejemplos.

A partir tales lineamientos, muchas veces se pretendió crear una diferencia absoluta sobre actividades electorales materiales que se encuentran identificadas como función administrativa (i. e., gestión y dirección del proceso electoral) y como función jurisdiccional (i. e., decir el derecho con independencia de las partes).

Es por lo expresado que en nuestro país podemos encontrarnos con juntas electorales (i. e., de carácter nacional, provincial y municipal/comunal), tribunales electorales (con integración mixta o estrictamente judicial), juzgados y cámaras electorales (judiciales en todo su rigor y con competencia exclusivamente electoral o con otras o múltiples competencias) y, finalmente, en la última instancia judicial del contencioso electoral, con cortes supremas o tribunales superiores de justicia (con salas o plenos a cargo de la resolución de los conflictos de contenido judicial).¹⁰⁵

A simple vista, es posible advertir que se trata de un escenario complejo, con una significativa diversidad de diseños institucionales y un alto grado de dispersión normativa. Esta es la situación actual de los organismos electorales en nuestro país.

5.6.2 Evolución de los organismos electorales en Argentina

El abordaje de esta cuestión en clave federal importa un desafío de difícil consecución, pero de una riqueza comparativa extraordinaria. Por tal motivo, hemos optado por trabajar principalmente desde un enfoque nacional de los organismos electorales, acercando aquellas particularidades y notas propias surgidas del derecho público provincial y electoral comparados. La labor, además, centra su esfuerzo en los aspectos capitales y de mayor relevancia para el ciclo

105 Cabe destacar que dejaremos de lado, por exceder el objeto de esta investigación, otras categorías de organismos electorales que hacen a estructuras institucionales ajenas a los procesos comiciales estrictamente estatales y gubernamentales. Así, por ejemplo, las juntas electorales partidarias, gremiales o de colegios profesionales —por citar algunos casos— no están incluidas en el análisis que desarrollamos.

Girotti (2013) hace un interesante análisis de la calificación jurídica que les cabría a las juntas electorales partidarias en el marco de las competencias, funciones y atribuciones que la ley les asigna en el marco del régimen de PASO. No hemos de abundar en ello ni lo incluiremos en nuestra investigación por exceder el objeto de esta, sin embargo, no podemos dejar de mencionarlo por la relevancia de la cuestión y por el horizonte de investigación que abre esta perspectiva.

democrático contemporáneo, sin pretender agotar con ello el vasto proceso histórico nacional y provincial, pero tomando los indicadores y precedentes que consideramos más valiosos para el cometido de nuestra investigación.

Comenzaremos recordando lo que sostiene Pérez Royo (2014, pp. 97-98) —y que nosotros ya mencionáramos al principio de esta investigación— en cuanto a que la originaria concepción del parlamento como un órgano soberano implicaba la ausencia de límites jurídicos con respecto a la manifestación de su voluntad y, consecuentemente, la constitución sólo podía tener una interpretación política: la que efectuara aquél, siendo así un documento a su disposición. Sin embargo, cuando el principio de la soberanía parlamentaria es sustituido por el de la soberanía popular, la interpretación de la constitución se traslada hacia el derecho constitucional, puesto que, al ser una norma jurídica, su interpretación no puede dejar de ser considerada como tal.

Por su parte, en un ya clásico trabajo, Tagle Achával (1964, p. 78) afirma que, debido a los abusos a los que se prestaba el viejo artículo 56 de la Constitución Nacional (hoy, art. 64), no pareció chocante que se le asignase al Poder Judicial —poder de origen popular, aunque indirecto, e independiente—¹⁰⁶ la intervención en lo que hacía al juicio de las elecciones de los miembros de cada Cámara, puesto que, al fin y al cabo, por otra parte, su función específica era justamente juzgar.

De este modo, la Ley Sáenz Peña de 1912¹⁰⁷ recoge dicho pensamiento y crea las juntas escrutadoras —hoy juntas electorales—, integradas por magistrados y funcionarios miembros del Poder Judicial, proyectando así su independencia de criterio por sobre las posibles presiones de banderías políticas, aunque con una competencia muy acotada: realizar el escrutinio definitivo en las respectivas sedes legislativas.¹⁰⁸ Por otra parte, dicha ley, en su artículo 64,¹⁰⁹ tiene una referencia directa al viejo artículo 56 de la Constitución Nacional (hoy, 64), determinando que el acta final del proceso electoral que la Junta preside señalará las causas que a su juicio fundan la validez o nulidad de la elección.

La Cámara Nacional Electoral adhirió a estos argumentos señalando que la incorporación legislativa de las atribuciones del Poder Judicial al examen del proceso electoral significó un singular avance del Estado de derecho, pues se trata, justamente, de una regulación concebida por quienes tenían originariamente esa facultad, la que luego trasladaron al Poder Judicial. No obstante, entiende que la evolución de la legislación argentina ha atenuado el tipo de control

106 Cfr. Pérez Corti (2016a, p. 177).

107 ARG, Ley 8871, sanción: 10/02/1912, promulgación y publicación BON: 26/03/1912. Cfr. *Compilación de Leyes, Decretos y Resoluciones* (pp. 233 y ss.).

108 ARG, Ley 8871, arts. 59/65. Cfr. *Compilación de Leyes, Decretos y Resoluciones* (pp. 245-247). Esto pone en evidencia que el cambio de modelo de control electoral recién iniciaba, ya que la incorporación de la magistratura como órgano escrutador dentro del mismo ámbito legislativo deja en claro la introducción del modelo de competencia estrictamente electoral, aunque aún se conserven rasgos del de competencia político-institucional resistiendo su reemplazo.

109 ARG, Ley 8871, art. 64: “De todos los actos de escrutinio se levantará un acta general firmada por el presidente

que el artículo 64 de la CN aún le reconoce a las cámaras de representantes, puesto que, según su criterio, no puede pasarse por alto que dicha prerrogativa se ha mantenido expresa en el texto constitucional aun después de la reforma de 1994.¹¹⁰

Cuando en el mismo año de la mencionada reforma la Corte Suprema de Justicia de la Nación abordó el asunto, sostuvo que en nuestro país

los sistemas institucionales contemporáneos han definido un régimen compuesto de una doble vía de control. Por una parte, la que se refiere a la evaluación estrictamente política —la cual integró desde tiempos inmemoriales el devenir de las instituciones— y por la otra, la que se ha generado, como verdadero avance de los órdenes democráticos plenos, la revisión técnica de la justicia intrínseca de la imputación de esos poderes vinculantes, de conformidad al plexo normativo electoral. Legislación que no es otra cosa más que una expresión de la voluntad general. A este último proceso, en su faz de revisión, buscó darse respuesta con la creación de la justicia electoral.¹¹¹

En este pasaje del fallo de la Corte, resulta interesante advertir dos cuestiones. La primera de ellas radica en la correcta identificación de las vías o instancias¹¹² de control, dejando traslucir una incipiente noción o conciencia de la existencia del ya abordado instituto del control electoral.¹¹³ La segunda, que, al hablar de los sistemas institucionales contemporáneos, está

de la Junta y el secretario respectivo, que, acompañando las actas de los diversos accidentes previstos en el artículo anterior, las boletas a que él se refiere y las actas, listas y protestas enviadas por cada una de las mesas del distrito, será remitida en paquete sellado y lacrado al presidente de la Cámara de Diputados o al de la Cámara de Senadores, según el caso. En dicha acta la junta señalará las causas que a su juicio fundan la validez o nulidad de la elección. A cada uno de los efectos se dará un duplicado de la susodicha acta general para que le sirva de diploma”. Cfr. *Compilación de Leyes, Decretos y Resoluciones* (p. 247)

- 110 Cfr. ARG, CNE, F. 3196/03, en autos *Alianza Acción Federalista por Buenos Aires (A. FE. B. A.) s/oficialización de lista de candidatas a diputados nacionales en la elección del 14 de septiembre de 2003*, considerandos 6.º y 7.º; F. 3303/04, en autos *Bussi, Antonio Domingo c/Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados) s/incorporación a la Cámara de Diputados*, considerando 6.º; F. 3571/05, en autos *Stolbizer, Margarita y otros s/promueven acción declarativa de inconstitucionalidad y solicita medida cautelar (UCR)*, considerando 27.º; y F. 3741/06, en autos *Patti Luis Abelardo s/promueve acción de amparo c/Cámara de Diputados de la Nación*, considerandos 12.º y 13.º.
- 111 Cfr. ARG, CSJN, F. 317:1469 de fecha 08/11/1994 *in re Apoderados de la U.C.R./M.O.P. y sub lema Juárez Vuelve s/impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales*, voto concurrente de los jueces Fayt y Boggiano, considerando 16.º. Este criterio fue hecho propio por la CNE en F. 3196/03 (considerando 6.º).
- 112 Particularmente nos inclinamos por hablar de “instancias” de control y no de “vías”, ya que estas últimas, sin otro calificativo que particularice su contenido, necesariamente conducen a pensar en su carácter alternativo, algo que no resulta del todo adecuado para reflejar el diseño aludido, en tanto que “instancia” señala su carácter o condición consecutiva, siendo esa la séptima significación que le asigna el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española (cfr. <http://dle.rae.es/?id=LmbD1T2>). Es, además, aquél el sentido en el que utilizamos el término “vías” para referirnos a la posibilidad concreta de instrumentar un mismo instituto por medio de dos procedimientos alternativos. Cfr. Pérez Corti (1997).
- 113 También la CNE hace, en varias oportunidades, un recorrido histórico de la cuestión, señalando parte de los antecedentes que ya hemos abordado. Cfr. CNE, F. 3741, considerando 11.º.

haciendo referencia no sólo al régimen electoral nacional, sino también necesariamente también a sus pares provinciales, marcando la existencia de algunos puntos de contacto en los diseños que los diversos constituyentes han implementado en cada sujeto de la relación federal.

Dicho lineamiento jurisprudencial fue recogido, *a posteriori*, por la Cámara Nacional Electoral, la que recurriera en reiteradas oportunidades a tal argumentación forense,¹¹⁴ destacando que la mencionada incorporación normativa de las atribuciones del Poder Judicial en la realización de los comicios significó, necesariamente, un avance del Estado de derecho, puesto que los jueces representan la máxima garantía de la imparcialidad que ofrece la estructura del Estado, a la vez que la intervención judicial avala la validez de los actos que constituyen la causa jurídica de legitimidad respecto de los títulos, mediante el cumplimiento de lo que se ha dado en identificar como “debido proceso electoral”,¹¹⁵ en tanto garantía innominada de la representación política o de los derechos electorales que sirven de fundamento para la democracia representativa.¹¹⁶

Mención aparte merece una interesante consideración que hace la CNE con respecto al rol que a la magistratura le cabe cuando asume la competencia electoral, señalando que es el carácter contramayoritario del Poder Judicial, justamente, el que resulta indispensable, puesto que les permite a los magistrados judiciales, ajenos a mayorías coyunturales y mutables, asegurar y preservar los derechos de las minorías frente a los potenciales excesos de las mayorías.¹¹⁷

Planteada la cuestión del inicio del cambio de modelo de control electoral a partir de la sanción de la Ley Sáenz Peña, y consolidado este a través de su recepción jurisprudencial, cabe ahora abordar las problemáticas que se derivan de tal transición.

Entre ellas encontramos el fundamento del otorgamiento normativo de la competencia electoral a la magistratura y la distinción clave entre las que son funciones administrativas y las que revisten la calidad de jurisdiccionales, para, a partir de ello, avanzar en una correcta y adecuada calificación jurídica de tales organismos electorales, con la consecuente determinación del contenido, alcance y particularidades del contencioso electoral que habrán de aplicar.

En el caso de la primera de aquellas, esto es la atribución de competencia electoral a la magistratura, la jurisprudencia ha destacado que la intervención de los jueces resulta indispensable para observar y custodiar la transparencia de la génesis del reconocimiento de los poderes vinculantes derivados de la imputación de la representación política.¹¹⁸ En efecto, afirma la

114 Cfr. ARG, CNE, F. 3196/03, considerandos 6.º y 7.º; F. 3303/04, considerando 3.º *in fine*; F. 3571/05, considerando 27.º; F. 3741/12, considerando 12.º.

115 Cfr. Pérez Corti (2019), pp. 168 y cc.).

116 Cfr. ARG, CSJN, Fallos: 317:1469, voto concurrente de los jueces Fayt y Boggiano, considerando 17.º. CNE, F. 2979/01, considerando 3.º; F. 3220/03, considerando 4.º; F. 3571/05, considerandos 27.º y 30.º, y F. 3741/06, considerando 2.º en todos ellos con base en el ya mencionado precedente de la CSJN (F. 317:1469), entre otros. También se puede consultar CNE, F. 3275/03, considerando 2.º, con cita de CSJN, F. 326:4468.

117 Cfr. ARG, CNE, F. 3741/06, considerando 22.º, con base en Gargarella (1996, Caps. I y II) y Nino (1992, pp. 682 y ss.). Recordemos que este argumento fue ya señalado y compulsado con las duras críticas de Waldron (2014). Dicho trabajo fue objeto de un interesante ensayo (inérito) de Federico (2018).

118 Cfr. ARG, CNE, F. 3196/03, considerando 7.º; F. 3533/05, considerando 8.º; F. 3571/05, considerando 28.º; y

CNE, aun cuando en el caso de las competencias administrativas no se trate de funciones primarias de los magistrados, resulta incontestable que, en tanto están constantemente abocados a tomar decisiones en derecho, los jueces representan la máxima garantía de imparcialidad que ofrece la estructura del Estado.¹¹⁹ Ello, debido a que los tribunales de justicia son los únicos que pueden garantizar la primacía de la verdad jurídica objetiva, en tanto condición de genuinidad del sistema, controlando todo el proceso democrático de formación y expresión de la voluntad política del pueblo.¹²⁰ Si ello no fuese así, cabe reflexionar que, de todas maneras y en aras de la garantía de la tutela judicial efectiva, deberían contemplarse vías y procedimientos que permitan y aseguren la revisión judicial de las decisiones de los organismos electorales, en razón de que la protección jurisdiccional de tales derechos resulta vital, dado que ninguna garantía estaría a salvo si se hallaran viciadas las fuentes mismas del poder político, de tal manera que la democracia representativa se convirtiera sólo en formal o en una mera ilusión procesual, lo que traería como consecuencia la irresponsabilidad de los gobernantes, ya que los abusos de éstos únicamente pueden ser impedidos a través de los procedimientos y del juicio de los órganos que se constituyen por elección popular.¹²¹

Siendo que los organismos electorales existentes en nuestros sistemas institucionales contemporáneos¹²² conforman el Poder Judicial o se integran en un porcentaje importante por sus miembros, cabe ahora identificar las funciones que la normativa les asigna en relación con la competencia electoral.

En general, los vigentes en nuestro país tienen tal competencia electoral, lo que importa una doble función, esto es, administrativa, por un lado, y jurisdiccional, por el otro, revisando una de las principales particularidades de estos y de todo lo que atañe al desempeño de dicha competencia, algo que desde hace mucho tiempo la jurisprudencia ha señalado reiteradamente.¹²³

F. 3741/06, considerando 12.° *in fine*; todos con cita de CSJN, Fallos: 317:1469, voto concurrente de los jueces Fayt y Boggiano, considerando 15.°.

119 Cfr. ARG, CNE, F. 3533/05, considerando 6.°, con base en Gelli (2003, p. 807).

120 Cfr. ARG, CNE, F. 3533/05, considerando 9.°, y F. 3571/05, considerando 27.°, ambos con base en González Roura (1985, p. 830).

121 Cfr. ARG, CSJN, Procuración General, Dictamen de Sebastián Soler de fecha 16/07/1957 (p. 284), F. 238:283 de fecha 19/07/1957, *in re Partido Demócrata – Distrito San Juan s./ su inscripción*. Adhirió a estos lineamientos la CNE, F. 3533/05, considerando 8.°.

122 Expresión utilizada por la Corte Suprema. Cfr. ARG, CSJN, F. 317:1469 de fecha 08/11/1994 *in re Apoderados de la U.C.R./M.O.P. y sub lema 'Juárez Vuelve' s/ impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales*, voto concurrente de los jueces Fayt y Boggiano, considerando 16.°.

123 Cfr. ARG, CNE, F. 213/85, considerando 1.°; F. 3303/04, considerando 6.°; F. 3533/05, considerandos 10.° y 12.°; F. 3538/05, considerando 7.°; F. 3604/05, considerando 3.°; y F. 3791/07, considerando 4.°.

5.6.3 Clasificación y caracteres generales

Continuando con los conceptos que venimos ensayando, estamos en condiciones de afirmar —a grandes rasgos— que el diseño de los organismos electorales en nuestro país, si bien corresponde a un sistema de tinte mayoritariamente judicial, no es uniforme, debido a que la organización federal argentina faculta el dictado de una legislación nacional y otra por cada uno de los sujetos de la relación federal, esto es, provincias y CABA.

Tal como podremos apreciar en profundidad más adelante, no debiera presentar, política y constitucionalmente, mayores dificultades interpretativas. Esto, claro está, siempre que partamos de las premisas y nociones hasta aquí explicitadas en cuanto al ejercicio de la función administrativa electoral, emanadas directamente de la calificación jurídica del proceso electoral como función administrativa, tal como lo sustentamos a lo largo de la presente investigación.

Consecuentemente, hablaremos o nos referiremos, en general, a los organismos electorales como aquellos que tienen a su cargo la administración y gestión del proceso comicial, más allá de su pertenencia o no a uno de los poderes del Estado, de la calificación jurídica que les quepa en atención a las funciones a su cargo —sean estas administrativas o jurisdiccionales—, forma de integración y caracteres de sus actuaciones, entre otras notas diferenciadoras que ya veremos más adelante.

Vale la aclaración por cuanto la organización del régimen electoral en Argentina es una competencia que corresponde a cada uno de los sujetos de la relación federal y, por lo tanto, en algunos estados hay un solo o único organismo electoral al que se le otorgan todas las atribuciones y competencias electorales, mientras que en otros el diseño institucional comprende una serie procesal y jerárquica de instancias jurisdiccionales, lo que permite hablar de la existencia de un fuero electoral propiamente dicho.

Formulada la aclaración previa, podemos avanzar ensayando una clasificación en dos grandes grupos de OE. Para ello debemos tener presente ambos modelos de control electoral ya abordados¹²⁴ y, a partir de tales nociones, efectuar una clara diferenciación entre los pertenecientes a una y otra categoría.

El primer grupo comprende aquellos organismos electorales que identificaremos como políticos (OEP), por corresponder al modelo de control electoral que identificamos como político-institucional, y, en consecuencia, encontrarse supeditados en sus funciones a las decisiones y contenidos de un órgano político, generalmente un Poder Legislativo, en cualquiera de sus conformaciones o categorías, conforme el nivel estatal al que pertenezca.

Los organismos electorales que conforman el segundo grupo responden, en su diseño institucional, al modelo de control electoral entendido como competencia estrictamente electoral, en el que hemos ubicado ya tres variantes: a) OAE; b) OAJE; y, finalmente, c) los JE.

Los OAE, sólo ejercen funciones y competencias que responden estrictamente a las de administración y gestión electoral, no desplegando funciones jurisdiccionales para resolver los

124 Cfr. Pérez Corti (2019, pp. 229 y cc.).

conflictos que sus decisiones pudieran generar, razón por la cual estas se encuentran sometidas a procedimientos y revisiones de organismos que ejercen la jurisdicción electoral propiamente dicha, a través de un complejo contencioso electoral. Su pertenencia, en general, corresponde al Poder Ejecutivo, y su misión —al menos en lo teórico— es esencialmente técnica. Cuando tuvimos que dar un ejemplo en Argentina, citamos a la Dirección Nacional Electoral (DiNE).

En segundo lugar, ubicamos a OAJE, que ejercen tanto la función administrativa electoral como la jurisdicción contencioso electoral en sentido estricto,¹²⁵ puesto que también tienen competencia para revisar las decisiones administrativas tanto propias como de otros organismos y/o institutos, según el caso,¹²⁶ conjugando así, alternativa y simultáneamente, la Administración y la Jurisdicción electorales.¹²⁷

Finalmente, los JE, en cambio, lejos están de asumir facultades o atribuciones relativas a la gestión y administración de los comicios. Su función es estrictamente judicial o jurisdiccional, teniendo como labor la resolución de los conflictos intersubjetivos de intereses generados con motivo de las actuaciones de los organismos electorales a cargo de la elección, cualquiera fuera su calidad o categoría jurídica, o con motivo de la aplicación de la normativa electoral. Se trata de juzgados, tribunales o juntas que tienen una integración estrictamente judicial y que pertenecen a la estructura de dicho poder, dependiendo del legislador (constitucional u ordinario) la conformación de una o varias instancias judiciales de revisión,¹²⁸ a las que se accede conforme las vías recursivas previstas en el contencioso electoral. De esta manera, su labor técnica es estrictamente judicial, y podríamos dar como ejemplo los casos de la Cámara Nacional Electoral,¹²⁹ las cámaras contenciosoadministrativas de Córdoba¹³⁰ y la Cámara Contencioso administrativo y Electoral de Corrientes.¹³¹

La cuestión sustancial que torna viable el esquema de los OE existente en nuestro país es que se trata de instituciones que no forman parte de la Administración pública, sino que ejercen función administrativa de carácter electoral por disposición constitucional o legal, cabiendo diferenciar entre los OAJE y los OAE. Mientras los primeros pertenecen al Poder

125 Cfr. Pérez Corti (2019, pp. 263 y cc.).

126 Como ser, por ejemplo, juntas electorales municipales y/o provinciales, partidarias, de colegios profesionales, etcétera.

127 Es el caso de los jueces federales con competencia electoral existentes en cada distrito del país (cfr. Leyes 19945 y sus modif., y Ley 19108).

128 En este caso, y en términos judiciales, estaríamos ante la presencia de un fuero electoral propiamente dicho.

129 ARG, Ley 19108 (y modif., art. 5). No obstante lo expresado, y tal como ya lo hemos señalado (cfr. p. 340, nota 1561), cabe destacar que en el caso particular de la CNE, su competencia no es sólo jurisdiccional, puesto que tienen atribuciones en relación con la coordinación general de los diferentes juzgados federales con competencia electoral y de las respectivas juntas electorales nacionales y de gran parte de las tareas a cargo de ambos, aunque nunca los reemplaza ni desplaza en la organización, gestión y administración de los procesos comiciales. Su labor está más encaminada en un sentido de planificación y coordinación reglamentaria y, en menor medida, operativa (cfr. Ley 19108, art. 4).

130 CBA, Ley 9840 y modif., arts. 2, 13, 14, 16 y cc.

131 CTE, CP art. 83 y Ley 5846.

Judicial o devienen en organismos auxiliares de dicho poder, y como tales son la máxima expresión de objetividad e independencia en el ejercicio de la función administrativa electoral,¹³² en el caso de los segundos habrá que estar a su origen legal y a la calificación jurídica de estos para poder identificar y diferenciar correctamente ambas funciones, especialmente en lo atinente a la jurisdiccional, puesto que no es factible presuponer su existencia en caso de que el organismo no integre el Poder Judicial o que su conformación no le permita ejercer legítima y constitucionalmente la mencionada función.

Al abordar los OAJE en Argentina, es posible —a *contrario sensu*— asimilar su situación a lo que acontecía con el Consejo de Estado francés. La organización de una competencia específica dentro de la judicatura, con un organismo especial, como lo son los juzgados, juntas o tribunales electorales, no crea, por este solo hecho, una Administración dentro del Poder Judicial. Si se observa, pese a estas modificaciones técnicas, es siempre la jurisdicción la que administra el proceso electoral, por lo que resultaría asimilable a la teoría del administrador-juez, pero a la inversa, es decir, un juez-administrador, esto es, la judicatura cumpliendo función administrativa en primer término, para recién después ejercer su función jurisdiccional sobre esas y otras cuestiones sometidas a su conocimiento, quedando en un segundo plano el requisito de que la contienda entre administrados y normas fuese resuelta por una autoridad independiente del conflicto.¹³³

Consecuentemente, no podemos dejar de señalar la particular situación que se registra en el caso de estos OAJE, puesto que, al tener a su cargo la administración del proceso electoral —entre otras competencias—, se encuentran facultados para discernir en todo momento la eficacia de los diferentes actos que integran dicho proceso. Y también ostentan la calidad y las competencias necesarias para —a *posteriori*— ejercer la jurisdicción electoral (*jurisdictio comitia*), constatando los hechos y aplicando el derecho a la litis, todo lo cual redundaría en beneficio de la uniformidad y consistencia de la interpretación de las regulaciones electorales para todos los actores del proceso electoral, en vez de quedar libradas a criterios heterogéneos —y hasta contradictorios— que podrían resultar de las decisiones de jueces de primera u otras instancias en caso de aplicar las reglas ordinarias de la competencia judicial.

De lo expresado se sigue que el principio de jerarquía que preside toda función administrativa resulta inaplicable en nuestro país con respecto al Poder Judicial, puesto que sus órganos se encuentran limitados material y funcionalmente en el ejercicio de su competencia, tal como ya lo hemos podido apreciar.¹³⁴ Consecuentemente, y en relación con el ejercicio de la función administrativa electoral, cabe señalar que no es posible propender a una actuación jerárquica desconcentrada o descentralizada de esta, en virtud de que ello atentaría contra el normal y tempestivo desarrollo del proceso electoral. Tampoco resulta pertinente pensar en

132 Recordemos, tal como ya lo hemos analizado, el valor político que cumple la desconfianza en la teoría de la división de las funciones del poder, y especialmente como escala de desconfianza en la organización de la competencia electoral (cfr. Pérez Corti, 2019, p. 270, notas 1374 y 1375, p. 284, nota 1422, p. 285, nota 1423).

133 Cfr. Fiorini (1944, p. 214), a *contrario sensu* de lo que este autor expresa en relación con la justicia administrativa.

134 Cfr. Clariá Olmedo (pp. 24-25, § 330).

la existencia de una relación jerárquica,¹³⁵ por lo que queda descartada cualquier injerencia de otros organismos o poderes y las respectivas posibilidades de avocamiento o de relación de dependencia en ejercicio de la función administrativa electoral, la cual es llevada a cabo en un marco de independencia funcional. Rige aquí, sin lugar a dudas, el principio de competencia, el que supone siempre un criterio de atribución, puesto que cada uno de estos organismos electorales ejerce funciones que le han sido expresamente atribuidas por la norma (ya sea constitucional o reglamentaria).¹³⁶ La clara distinción que formula Fernández Segado (1997) afirmando que “[e]l principio de jerarquía implica el deber de obediencia directo de un órgano inferior sobre el superior jerárquico” en tanto que “el principio de competencia implica un deber de respeto recíproco entre dos órganos” (p. 89) deja definitivamente aclarada la cuestión.

Por lo tanto, su ejercicio sólo podrá ser objeto de control judicial de juridicidad mediante la actuación de la jurisdicción electoral; mas no de reformulación en cuanto al mérito, oportunidad, modo y contenido de las decisiones adoptadas en ejercicio de aquella. Es por ello que los organismos electorales en ejercicio de la función jurisdiccional electoral sólo podrán verificar la juridicidad de las decisiones de los que tienen a su cargo la función administrativa electoral, pero no reemplazar su contenido mediante la aplicación de valoraciones y criterios disímiles a los que en su momento siguiera el organismo electoral a cargo de la Administración electoral para la dirección y gestión del proceso comicial.¹³⁷

Más allá de lo expresado, cabe destacar que subyace en estas instituciones la problemática que impregna nuestro derecho público argentino, empañando de alguna manera su plexo cognoscitivo con la presencia —en mayor o menor grado— de tres corrientes de política legislativa completamente distintas: la española —de raíz hispanoromana—, la francesa —aún confusa y sin adherencia en la mentalidad bizarra de aquella época— y la norteamericana —de carácter pragmático y sin ningún entronque en nuestra cultura vernácula¹³⁸.

Cabe agregar a ello, particularmente en el caso del derecho electoral, toda la problemática ya abordada con respecto a la noción de control electoral, en tanto esta ha sido heredada —en

135 Gordillo (2012/2013, p. XII-24) afirma que la relación jerárquica existe siempre que haya superioridad de grado en la misma línea de competencia y, al mismo tiempo, igual competencia en razón de la materia entre órganos inferiores y superiores.

136 Cfr. Tuesta Soldevilla (2009, p. 144).

137 Cfr. Pérez Corti (2019, pp. 277 y cc.).

138 Cfr. Fiorini (1944, p. 265). Este autor cita, como prueba manifiesta de esta cultura jurídica contradictoria las discusiones parlamentarias mantenidas al sancionarse las leyes 48 (25/08/1863) y 3952 (27/09/1900).

Por su parte, Pegoraro, citando a Carpizo, sostiene que en la mayoría de los países de América Latina es posible reconocer como fuentes de su diseño constitucional, además de la Constitución norteamericana, a la corriente liberal española proveniente de la Constitución de Cádiz, al pensamiento francés, principalmente en las ideas de Rousseau, Montequieu y Sièyes, y a las leyes fundamentales de Francia de 1791, 1793 y 1795. Cfr. Pegoraro y Rinella (2018, pp. 595-596, nota 49). También López Rosas (2014, pp. 61-72 y cc.) hace una referencia a tales influencias en el ámbito de la Revolución de Mayo, aunque destacando la autenticidad intelectual del movimiento patrio, sin desconocer las influencias extranjeras, pero limitándolas a élites y grupos ilustrados. También se puede profundizar al respecto consultando a Linares Quintana (1977) y Seco Villalba (1943), por mencionar algunos.

parte— del régimen jurídico español, el cual responde al diseño parlamentario europeo, con todas las implicancias que esto importa al insertarla en un régimen de claro tinte presidencialista, como el vigente en Argentina en todos sus niveles estatales (nacional) y subestatales o subnacionales (provincias, CABA y municipios).

5.6.4 Notas diferenciadoras de los organismos electorales

Tal como lo anticipáramos, y siendo Argentina un país federal, la calificación y clasificación de los OE resulta compleja y sumamente exquisita en cuanto a las variantes y diseños institucionales que cada uno de los estados miembros de la relación federal adoptó para la conformación de su propio régimen de control electoral.

Dicha situación le impone al investigador diferenciar correctamente aquellas variables que le permitan ensayar una adecuada clasificación, procurando el menor grado posible de inconsistencias sistémicas, algo que —conforme ya lo hemos explicitado y asumido— no siempre estará a nuestro alcance.

5.6.4.1 Origen normativo y régimen jurídico

Los OE pueden reconocer un origen normativo de raigambre constitucional o ser el producto de la actividad reglamentaria del legislador, tal como lo explicitáramos.¹³⁹ En el primer caso, existiría una protección intensa de estas instituciones electorales, por lo que el legislador no podría modificar ni suprimir su núcleo esencial, situación que no se daría en la segunda hipótesis.

Esto, a su vez, puede proyectar sus efectos con relación a la existencia o no de una zona de reserva de la Administración electoral, la cual debe ser claramente diferenciada de la zona de reserva de la Administración general y de la zona de reserva de la Administración judicial correspondiente a las funciones de gobierno del Poder Judicial.¹⁴⁰

Por otra parte, Schmitt (2011, pp. 231-232) destaca que, mediante la regulación constitucional, es posible garantizar una especial protección de ciertas instituciones, dado que tal regulación tiene como finalidad hacer imposible una supresión o alteración por vía de legislación ordinaria. Sustentado en este razonamiento, establece una clara diferenciación entre derechos fundamentales y garantías institucionales, siendo estas últimas limitadas por su propia esencia. Así, existen sólo dentro del Estado, afectando a una institución jurídicamente reconocida, que es siempre una cosa circunscrita y delimitada.

139 Cfr. Pérez Corti (2019, p. 332 y cc.).

140 Cfr. Marienhoff (2011, p. 499).

5.6.4.2 Ubicación institucional

A partir del origen normativo, podremos identificar correctamente la ubicación institucional de los OE, esto es, diferenciando entre aquellos que revisten la condición de órganos con jerarquía constitucional o constitucionalmente garantizados y los que son parte integrante de alguno de los poderes del Estado.

Anticipamos ya que existen regímenes constitucionales y/o legales que contemplan la figura de organismos electorales formalmente considerados extrapoderes. Sin embargo, también hemos señalado que importante doctrina reniega de tal categoría con fundados y sólidos argumentos, formulando, a la vez, duras y firmes objeciones para sostener que sólo es posible considerarlos como órganos con jerarquía constitucional o constitucionalmente garantizados a los que la constitución les confiere una posición de independencia funcional en cuanto a la competencia específicamente asignada y a la ubicación de sus titulares. Así, consideran ficticia esta construcción en países con un esquema constitucional tripartito de organización de las funciones del poder. Concluyen, en consecuencia, que no resulta posible crear en ellos un cuarto o quinto poder ni órganos extrapoderes totalmente desvinculados de los clásicos tres poderes del Estado.¹⁴¹

5.6.4.3 Integración o composición

La forma en que la norma disponga la integración de cada OE es determinante a la hora de ensayar una correcta calificación jurídica de estos, pudiendo así avanzar en la adecuada caracterización de las funciones a su cargo y del régimen jurídico y procesal a ellas aplicable.

En orden a lo expresado, identificar la cantidad de miembros (i. e., organismo unipersonal o colegiado), su calidad (pertenecientes a uno o varios poderes), la forma o método de selección y designación de sus integrantes (i. e., postulación por uno o varios poderes, con o sin representación de estos, por sorteo, nominación y/o concurso), como también la duración de sus mandatos o nombramientos en dichos cargos son indicadores de necesaria consideración a la hora de valorar las particularidades, roles y efectos de las actuaciones de cada OE.

141 Cfr. Bianchi (1995), Sesin (2006a, pp. 85-89, 2006b, pp. 633-643). Este último autor señala que solo es posible pensarlos como órganos con jerarquía constitucional o constitucionalmente garantizados, a los que la Constitución les confiere una posición de independencia funcional en cuanto a la competencia específicamente asignada y a la ubicación de sus titulares (con base en Sandulli, 1979, p. 9; Giannini, 1979, pp. 87 y 156, respectivamente). En consecuencia, entiende que tales organismos se encontrarían dotados de independencia funcional, actuando *ex orbita* como colaboradores o auxiliares de alguno de los únicos tres poderes del Estado que recepta el texto constitucional.

5.6.4.4 Carácter o duración de sus funciones

También es necesario identificar si el OE reviste la calidad de institución estable, permanente o temporal a los fines del ejercicio de sus funciones y atribuciones, y cuáles y cómo son los efectos que ello importa o genera en el desarrollo de la competencia electoral a él asignada.

5.6.4.5 Competencias

Hemos abordado ya esta cuestión, señalando la importancia que reviste a los fines de lograr un apropiado deslinde de competencias para justipreciar correctamente el alcance de las funciones a su cargo, como también las vías procedimentales y procesales a través de las cuales habrá de materializarse el ejercicio de estas.

5.6.4.6 Organización y/o articulación jerárquica

Otro indicador relevante para el abordaje del diseño institucional de los OE lo encontramos en su encuadramiento y articulación institucional, el que resulta determinante de los alcances y contenidos de las funciones y atribuciones a ellos legalmente otorgadas, a la vez que también permite evaluar de manera precisa todo lo atinente al contencioso aplicable en cada caso y la existencia o no de un fuero electoral propiamente dicho.

Estas notas diferenciadoras —como hemos dado en denominarlas— conforman la línea de base a partir de la cual ensayar un correcto análisis comparativo de los OE, validando así las conclusiones a las que se arribe para proyectar y evaluar los efectos y particularidades de cada uno de los diseños vigentes a la hora de verificar su adecuación epistemológica e institucional en procura de satisfacer los requerimientos que importa el ejercicio de la competencia electoral.

5.6.5 Calificación jurídica de los organismos electorales

Avanzando en la cuestión *sub examine*, ingresamos al delicado tema de la calificación jurídica que correspondería a tales organismos electorales. Ni la doctrina ni la jurisprudencia han logrado concertar una posición uniforme y pacífica al respecto, siendo escasos los abordajes integradores o que consiguieron un eficaz resultado sistematizando de la cuestión. Entre ellos, en nuestro país, encontramos que algunos doctrinarios realizaron un importante esfuerzo en tal sentido, aportando desde diferentes perspectivas y enfoques, ensayos que a su modo han contribuido indagando sobre la cuestión en procura de aportar claridad.

Así, entre los autores cuyos trabajos intentaron dar respuesta a tal desafío, encontramos a Echegaray (1963), González Roura (1985, p. 835, 1995, pp. 87-104, 1999, pp. 1137-1159), quien también abordó la cuestión en coautoría con Otaño Piñero (González Roura y Otaño Piñero, 1993, pp. 741-759), Sesin (2005, pp. 83-128, 2011, pp. 535-560) y algunos ensayos propios (2016a, pp. 84-89, 2016b, pp. 82-85). Aunque con un análisis más tangencial, también podemos mencionar a Boffi Boggero (1963, 2008), Tullio (2008, pp. 40-43), Gonçalves Figueiredo (2013, pp. 31-43) y Martínez Paz (2013, pp. 339-341).

A continuación, consideraremos las diferentes situaciones planteadas en torno a algunos fueros u organismos electorales, diferenciando entre jurisdicciones estatales e instancias dentro de cada fuero, si hubiera.

5.6.5.1 Justicia Electoral Nacional

Hace más de cien años, la CSJN tuvo oportunidad de fijar su posición con respecto a la Justicia Electoral en el precedente *Bavastro* del año 1918, cuando sostuvo que las juntas electorales no eran tribunales de justicia en el sentido del artículo 14 de la Ley 48, puesto que esta última se refiere a tribunales destinados a fallar casos contenciosos y no a juntas o comisiones encargadas de funciones políticas o administrativas.¹⁴² Si bien tal pronunciamiento judicial respondía a los lineamientos vigentes en la época, en cuanto se interpretaba a la materia electoral como una cuestión política no justiciable,¹⁴³ la jurisprudencia de la Corte ha evolucionado modificando esa postura, tal como ya lo señalamos oportunamente y —como veremos más adelante— como lo dejó en claro Fayt en su momento.¹⁴⁴

Uno de los primeros en abordar el tópico fue Echegaray (1963, pp. 1142-1144 y cc.), quien celebró —sin mayores distingos— la creación de la justicia electoral y de su organismo superior (la Cámara Nacional Electoral). Argumentaba que la competencia en cuestiones relativas a partidos políticos y en cuestiones comiciales le correspondía a la justicia electoral como integrante del Poder Judicial de la Nación, puesto que su composición con magistrados garantiza el adecuado conocimiento y la eficaz resolución de los conflictos que surgieran bajo una incuestionable garantía de imparcialidad.

Sin embargo, González Roura y Otaño Piñero, siguiendo la mencionada y centenaria jurisprudencia de la CSJN, recogida a vez en los fallos de la CNE, destacaron la importancia

142 ARG, CSJN, F. 128:314 del 9/11/1918, en autos caratulados *Don Francisco L. Bavastro, recurriendo una resolución de la Junta Electoral. Recurso de hecho*.

143 Cfr. ARG, CSJN, F. 148:215 en *Iribarne* (14/02/1927); F. 208:125 en *Salomón Deiver* (08/08/1947); F. 236:671 en *Junta de Reorganización Nacional – Partido Demócrata* (31/12/1956); F. 238:283 en *Partido Demócrata de San Juan* (19/07/1957); F. 240:11 en *Recurso de Hecho – Iturraspe/Piedrabuena* (05/02/1958); F. 245:571 en *Partido Justicialista de Corrientes* (31/12/1959); por mencionar algunos precedentes.

144 ARG, CSJN, F. 317:112 de fecha 04/10/1994, *in re Seco, Luis Armando y otros s/ acción de amparo por falta de jurisdicción y competencia*, voto en disidencia, considerandos 20.º y 21.º. Ver también Corcuera et al. (1997).

del fuero judicial electoral que conforma la Justicia Nacional Electoral, pero diferenciando y separando de ella a las juntas electorales nacionales por considerar que se trata de organismos no judiciales, aun cuando se encuentren integradas por magistrados judiciales.¹⁴⁵

Sesin (2006a, p. 106, 2011, p. 550), por su parte, discrepa con esta distinción y señala que tanto el régimen de tales juntas electorales como el de sus fallos es judicial, lo que se ve reforzado por una integración conformada por magistrados y funcionarios judiciales, razones que lo llevan a opinar que se trata de órganos auxiliares del Poder Judicial dotados de independencia funcional que actúan en el ámbito del Poder Judicial y aplican un régimen jurídico judicial, por lo que corresponde su asimilación como organismos judiciales.

Tal como lo insinuáramos al principio, otro tanto ha debatido la jurisprudencia sobre dicha cuestión. En este orden de ideas, la Cámara Nacional Electoral (CNE) se mantuvo incólume, a lo largo de su existencia, sosteniendo la pertenencia al Poder Judicial tanto de los jueces con competencia electoral¹⁴⁶ como de la misma Cámara,¹⁴⁷ pero excluyendo de tal categoría a las juntas electorales nacionales¹⁴⁸ con el argumento de que ellas, “aunque constituidas por magistrados y funcionarios, son organismos temporarios de administración de los comicios que no integran el Poder Judicial de la Nación”.¹⁴⁹ Por tal motivo, entiende que, aun con tal integración judicial, no le resultan aplicables a sus miembros las normas de los códigos procesales en aspectos tales como recusaciones, desde que ellos sólo regulan tales institutos en relación con los magistrados como integrantes de aquél poder del Estado.¹⁵⁰ En refuerzo de su razonamiento, agrega que tampoco el Código Electoral Nacional ha establecido el instituto de la recusación como medio de apartar a los miembros de las juntas electorales nacionales¹⁵¹ ni a sus secretarios.¹⁵²

145 Cfr. González Roura (1985, 1995, pp. 87-104, 1999, p. 1139) y González Roura y Otaño Piñero (1993, p. 742).

146 ARG, CEN arts. 42/47.

147 ARG, Ley 19108 de creación de la Cámara Nacional Electoral (y modif.), BON 12/07/1971.

148 ARG, CEN arts. 48/52.

149 ARG, CNE F. 66/63; 229/85; 783/89; 950/90; 1146/91 y 5183/12, por mencionar algunos. Claramente, podemos advertir que el origen del párrafo citado está en el primer precedente aquí enunciado, conforme el cual la CNE sostenía que “[l]as Juntas Electorales Nacionales son órganos administrativos, que se constituyen por imperio de la ley temporalmente, con magistrados del Poder Judicial, para realizar actos jurisdiccionales referentes a la administración comicial” (CNE, F. 66/63 del 21/06/1963 en autos *Partido Laborista, Distrito Provincia de Buenos Aires*, voto unánime de los jueces Orlandi, Ortiz, Viñas Ibarra, Ragucci y Pegasano, considerando 1.°). Es posible apreciar aquí que la línea jurisprudencial de la Corte sentada en 1918 a través del mencionado precedente *Bavastro* (CSJN, F. 128:314) pervive en los fallos de la CNE.

Tampoco debe omitirse que en algunos votos de fallos de la CSJN también se le propinó igual trato a determinadas resoluciones y funciones de la CNE, señalando que ejerce funciones instrumentales y que lo por ella decidido “tiene la índole de una ‘opinión consultiva’ o un ‘dictamen’, que no reviste las características propias del ejercicio de la jurisdicción judicial” (CSJN, F. 317:1469 del 08/11/1994, en autos *Apoderados de la U.C.R. / M.O.P. y sub lema ‘Juárez Vuelve’ s/ impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales*, voto del juez Petracchi, considerandos 8.° a 12.°).

150 ARG, CNE F. 229/85; 783/89; 950/90; 1146/91 y 5183/12, también dando sólo algunos ejemplos.

151 ARG, CNE F. 1146/91; 1721/94; 2697/99 y 5183/12, traídos como precedentes sobre la cuestión.

152 ARG, CNE F. 229/85 y 5183/12.

Sin embargo, más allá de lo reseñado, la CNE afirma que el objetivo de las juntas electorales nacionales es “decidir actos jurisdiccionales referentes a la administración de los comicios, operaciones del escrutinio definitivo, determinar las causas que a su juicio fundan la validez o nulidad de la elección y proclamar a los electos”,¹⁵³ para lo cual “ejercen el poder jurisdiccional que legalmente tienen atribuido (cf. art. 52 del Código Electoral Nacional; ley de simultaneidad de elecciones N° 15.262 y su decreto reglamentario N° 17.265/59)”.¹⁵⁴

En el razonamiento seguido por la CNE en relación con las juntas electorales nacionales, a más de responder a la línea jurisprudencial fijada un siglo atrás por la CSJN en *Bavastro* y todos aquellos que le siguieron,¹⁵⁵ denota también una aparente sintonía tanto con el diseño institucional español como con su jurisprudencia y doctrina.

En efecto, el Tribunal Constitucional de aquel país sostiene que

[Las] Juntas Electorales presentan, en su composición y funciones, notables peculiaridades que las apartan del régimen general de las Administraciones Públicas. A saber: su composición judicializada, que todos sus miembros sean inamovibles durante los períodos para los que son elegidos, sin que guarden dependencia alguna con la Administración y que en su funcionamiento estén rodeados de una serie de garantías tendentes a asegurar su imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de la misión que la Ley les encomienda.¹⁵⁶

Doctrina autorizada comparte esta visión y entiende que “se ha configurado una Administración con ese marcado perfil judicial (...). Pero la judicialización no convierte a las juntas en órganos jurisdiccionales sino que son órganos administrativos que realizan una actividad de tal naturaleza” (García Soriano, 2000, pp. 70-71).¹⁵⁷ Más adelante añade que

resulta forzoso reconocer que, aunque desde un punto de vista funcional, existen ciertas semejanzas entre el que hacer (sic) de las Juntas y el de un órgano jurisdiccional, pues la imparcialidad y ausencia de intereses que puedan llamarse propios deben presidir su actuación, no son suficientes para que puedan ser considerados como órganos que asuman funciones jurisdiccionales, aunque aportan lo que hemos denominado garantías judiciales —que también podrían denominarse administrativas, en virtud de que forman parte de un órgano administrativo pero consideramos que al denominarlas así, se desvirtuaría la percepción de imparcialidad de los mismos—. (García Soriano, 2000, p. 71)¹⁵⁸

153 ARG, CNE F. 66/63; 72/63; 86/63; 213/85; 1146/91; 2009/95; 2010/95; 3138/03; 3181/03; 3281/03 y 3604/04, por citar algunos precedentes.

154 ARG, CNE F. 3604/05.

155 ARG, CSJN, F. 148:215; F. 128:314; F. 148:215; F. 189:155; F. 203:342; F. 237:386 y F. 240:11, entre otros.

156 ESP, STC 197/1988 del 24/10/1988, FJ 2.

157 Esta autora también referencia el fallo antes citado (cfr. p. 68, nota 116).

158 Con base en Alcón Zaragoza (1990), quien se inclina, a diferencia de la autora, por sostener “que si bien no son

Lo señalado se refleja en la histórica jurisprudencia de la CNE, aunque el contexto institucional y el diseño del sistema de control electoral argentino dista de ser asimilable al español, toda vez que, con equivalente integración y denominación, sin embargo, responde a un modelo que se encuentra en las antípodas, puesto que la regla en nuestro caso, a nivel nacional, es la de la clara y concreta existencia de un fuero electoral dentro de la estructura del Poder Judicial de la Nación.

Parafraseando a Fiorini (1944, p. 236) en su *Teoría de la Justicia Administrativa*, y trasladando tales conceptos a las juntas electorales nacionales, cabe sostener que, de los orígenes del sistema judicial americano, en general es posible concluir que sus distintos institutos jurisdiccionales responden a criterios histórico-políticos más que a fundamentos de ciencia jurídica. Desde esta perspectiva, dichas juntas no serían necesariamente organismos administrativos, aunque parte de las funciones que desarrollen serían administrativas. Cabe considerar que la necesidad de una justicia electoral fue superior a ciertos resentimientos históricos y a algunos equívocos respecto de la teoría de la división de las funciones del poder. Es por ello que resultaba imprescindible un organismo independiente de la Administración que coordinase sus funciones con los que realizaban las actividades jurisdiccionales electorales. Si tales organismos estuviesen unidos bajo la jerarquía de la Administración y respondiesen al acatamiento de subordinación y respeto que impone el poder administrador, todas las garantías constitucionales aplicables al proceso electoral tendrían un beneficio parcial. Sólo la independencia de las funciones de las juntas electorales nacionales puede investir a sus actividades con el verdadero carácter de la labor jurisdiccional.¹⁵⁹ La evolución y consolidación de estos organ-

órganos jurisdiccionales, sí que realizan una actividad de tal naturaleza” (p. 23).

159 Tal como lo señalamos, textualmente ha dicho la CNE que “**ejercen el poder jurisdiccional** que legalmente tienen atribuido (cf. art. 52 del Código Electoral Nacional; ley de simultaneidad de elecciones N° 15.262 y su decreto reglamentario N° 17.265/59)” (F. 3604/05, de fecha 08/11/2005, *in re Incidente de apelación del Acta N° 18 - Partido Acción Ciudadana [H.J.E.N.]*, considerando 3.°). También había abordado la cuestión de la función jurisdiccional que tienen los jueces electorales que integran las juntas electorales nacionales, viéndose forzada a efectuar un detallado deslinde de competencias en aras de no modificar su posición con respecto a la calificación jurídica de estas últimas (cfr. F. 3533/2005, de fecha 27/09/2005, en autos *Movimiento Popular Tucumano s/reconocimiento de personería jurídico-política [Incidente s/objeciones fiscales a la carta orgánica partidaria]*, considerando 10.°).

Anteriormente tuvo oportunidad de referirse al “principio del derecho político electoral básico que garantiza la **Justicia Electoral**” consistente “en la expresión genuina de la voluntad del pueblo manifestada a través de su órgano, el cuerpo electoral [conf. Fallos CNE 748/89, 752/89 y 796/89, entre otros, y C.S., 29-3-1990, ‘J-73-XXII Actuaciones de la Junta Electoral Nacional’], y en la sinceridad objetiva del escrutinio respecto a esa voluntad mayoritaria del electorado [Conf. CNE 712, 783, 796 y 844, entre otros]”, que reconoce “su raíz fundamental en el insoslayable principio constitucional de la soberanía del pueblo que la **justicia** y la legislación debe amparar y afirmar, y en la forma republicana de gobierno [arts. 22 y 33 C.N.]” (F. 1180/91, de fecha 26/11/1991, en autos *Novello, Rafael Victor, apoderado U.C.R. s/interpone recurso de apelación contra la resolución N° 50 de la H. Junta Electoral Nacional [Avellaneda]*). En todos los casos citados, el destacado nos pertenece.

Estos ejemplos traídos a colación, con sus forzadas categorías y los confusos abordajes de sus aparentes diferencias, permiten advertir lo endeble de la argumentación por la que se afirma que las juntas electorales nacionales son organismos administrativos que no integrarían el Poder Judicial de la Nación; realizando una interpretación objetable del CEN y de la Ley 10108 (y modif.) para sostener tal posición.

mos “especiales” pareciera señalarlos como verdaderos organismos integrantes de la justicia o fuero electoral; puesto que son la independencia y la contienda las que fijan su función y no su presunta especialidad.¹⁶⁰

Lo dicho nos lleva a reconsiderar con particular énfasis las palabras de Sesin (2006a, p. 106, 2011, p. 550) —aunque con fundamentos complementarios diferentes— cuando identifica a las juntas electorales nacionales como órganos auxiliares del Poder Judicial dotados de independencia funcional que actúan en el ámbito dicho poder y aplican un régimen jurídico judicial, por lo que considera que corresponde su asimilación como organismos judiciales.

Con mayor razón aún cuando la misma CNE, en fallos contemporáneos, afirma que la incorporación legislativa de las atribuciones del Poder Judicial en relación con el proceso electoral significó un importante avance del Estado de derecho. Ello, en la medida en que la Justicia Electoral tiene a su cargo la preparación, organización y fiscalización del proceso del que surgen las autoridades nacionales de base electiva, a la vez que “también se encuentran dentro de su órbita el control y la resolución de las cuestiones generadas en la etapa electoral propiamente dicha, relacionadas con el escrutinio de los votos emitidos y la proclamación de los electos”. Finalizado “el escrutinio definitivo y finalizados los **asuntos contenciosos** que se hubieren planteado, las juntas electorales emiten copia del acta” a los fines de acreditar quiénes resultaron electos y habilitarlos a presentarse ante las respectivas cámaras del Congreso.¹⁶¹ En consecuencia, “y como se ha puesto de relieve, corresponde al **Poder Judicial** ‘observar y custodiar la transparencia en la génesis [del] reconocimiento de [los] poderes vinculantes’ derivados de la imputación de la representación política (cf. Fallos 317:1469, voto concurrente, considerando 15º)”¹⁶².

Tales razonamientos forenses parten de la clara identificación como judiciales de los diferentes organismos electorales que intervienen durante el desarrollo del proceso comicial, sin establecer diferencias en sus respectivas calificaciones jurídicas, lo que, por otra parte, requeriría de forzadas y melindrosas distinciones en relación con las competencias materiales ejercidas por unos (JuzFCE) y otras (JunEN), sin garantizar, aun así, tales diferencias.

Quizás aquella calificación como órganos administrativos se deba al origen de las juntas electorales nacionales,¹⁶³ que reconocen como precedente a las juntas escrutadoras creadas por

160 Cfr. Fiorini (1944, pp. 250-251).

161 Cfr. ARG, CNE, F. 3303/04 del 25/03/2004, en autos *Bussi, Antonio Domingo c/Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados)* s/incorporación a la Cámara de Diputados, considerando 6.º. También se pueden consultar F. 3571/05 del 13/10/2005, en autos *Stolbizer, Margarita y otros s/promueven acción declarativa de inconstitucionalidad y solicita medida cautelar (UCR)*, considerandos 27.º al 30.º.

162 ARG, CNE, F. 3741/06 de fecha 14/09/2006, en autos *Patti Luis Abelardo s/promueve acción de amparo c/Cámara de Diputados de la Nación*, considerando 12.º. Los destacados nos pertenecen en todos los casos.

163 Cfr. ARG, CNE, F. 66/63 del 21/06/1963, en autos *Partido Laborista, Distrito Provincia de Buenos Aires*, considerando 1.º; F. 72/63 del 26/06/1963, en autos *Partido Independiente Nacional (Córdoba)*, s/Apelación; F. 86/63 del 02/07/1963, en autos *Procurador Fiscal Federal Subrogante a cargos funciones Electorales - Interpone recurso reposición contra resolución Presidente H. Junta Electoral haciendo lugar a recusación vocal Dr. Roca en apelación, Partidos Tres Banderas, Laborista y Blanco de los Trabajadores*; y F. 213/85 de fecha 21/10/1985, en autos *Partido*

la Ley Sáenz Peña.¹⁶⁴ En efecto, estas últimas tenían la misma integración que sus sucesoras actuales a nivel nacional en el ámbito provincial, mientras que existe una pequeña diferencia correspondiente a la Capital Federal.¹⁶⁵

Ahora bien, más allá de tal sucesión institucional y de las similitudes señaladas, las diferencias devienen evidentes a partir del régimen electoral vigente en cada momento histórico, como también en virtud de las competencias materiales legalmente asignadas a unas y a otras.

Las viejas juntas escrutadoras fueron incorporadas en el marco de un régimen electoral caracterizado por la existencia y funcionamiento de los colegios electorales¹⁶⁶ y por un modelo de control electoral de competencia político-institucional, esto es totalmente a cargo del Congreso de la Nación. En dicho contexto, la creación de las juntas escrutadoras, tal como su nombre lo indica, estuvo orientada a poner a cargo del escrutinio definitivo de los comicios a un tribunal colegiado integrado por magistrados. No era otra su función, a punto tal que dicha actividad debía desarrollarse “en el recinto de la Cámara de Diputados, en la Capital de la Nación, y en el de las Legislaturas, en las capitales de las provincias”, finalizando con el labrado de un acta general que era remitida al presidente de la Cámara de Diputados o al de la Cámara de Senadores, según el caso, señalando las causas que, a su juicio, fundaban la validez o la nulidad de la elección.¹⁶⁷ Por ello resulta posible sostener que conformaron un típico órgano técnico específico auxiliar de una rama del poder, en este caso, el Legislativo.

A partir de ese momento, y en virtud del artículo 56 de la CN, cada Cámara, como juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, debía resolver en cuanto a la validez de estos.

El contexto descripto¹⁶⁸ deja en claro que estábamos, definitivamente, ante un organismo con una novedosa integración judicial, con funciones estrictamente administrativas y dentro de un ámbito político que procuraba resguardar su autonomía e independencia frente a posibles injerencias de otros poderes. Todo esto hace comprensible que aquellas juntas escrutadoras no contaran con la suficiente identidad propia y, por lo tanto, fueran consideradas sólo órganos a cargo de una función administrativa en el seno y bajo la supervisión de un poder político por excelencia, como lo es el legislativo.

Unión Cívica Radical s/incidente de aprobación de la resolución de la Junta Electoral de la Capital del 10-10-85”, considerando 1.º.

164 ARG, Ley n.º 8871, sanción: 10/02/1912, promulgación y publicación BON: 26/03/1912. Cfr. *Compilación de Leyes, Decretos y Resoluciones* (p. 233 y ss.).

165 Cfr. Ley 8871, art. 51 y CEN L. 19945 (y modif.), art. 49.

166 Cfr. CN (1853/1860), art. 81 (“La elección del presidente y vicepresidente de la Nación se hará del modo siguiente. La Capital y cada una de las provincias nombrarán por votación directa una junta de electores, igual al duplo del total de diputados y senadores que envían al Congreso, con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescriptas para la elección de diputados”) y 46 (“El Senado se compondrá de dos senadores de cada provincia elegidos por sus Legislaturas a pluralidad de sufragios; y dos de la Capital elegidos en la forma prescripta para la elección de presidente de la Nación”).

167 ARG, Ley ° 8871, arts. 59/65.

168 No debemos perder de vista la relevancia que Nöhlen (2007, 2015) le asigna al contexto a la hora de pretender abordar y comprender correctamente un régimen electoral.

Sin embargo, las actuales juntas electorales nacionales han superado en mucho a sus incipientes predecesoras y no sólo en cuanto al ámbito en el cual desenvuelven sus atribuciones y competencias, sino muy especialmente en sentido material, puesto que el ejercicio de función jurisdiccional por parte de ellas ha sido claramente reconocido tanto por la CSJN como por la misma CNE.¹⁶⁹

5.6.5.2 Buenos Aires: Junta Electoral permanente

Este debate no es privativo del orden nacional. También a nivel provincial existen precedentes en donde se reproducen argumentos y planteos similares a los señalados con relación a la calificación jurídica y al diseño institucional de organismos electorales locales.

Un caso paradigmático es el de la provincia de Buenos Aires,¹⁷⁰ cuya Junta Electoral (JunE) permanente¹⁷¹ está contemplada con rango constitucional en la parte dogmática del texto constitucional, sin dar mayores precisiones en cuanto a su calificación jurídica.¹⁷² La Corte Suprema de Justicia de la citada provincia ha señalado que la Junta Electoral es un órgano creado por la Constitución local, habiéndola emplazado por fuera de los tres poderes del Estado y dotándola de independencia funcional, por lo cual, a su respecto, no es predicable la condición de tribunal de justicia.¹⁷³ También destacó, aunque no mayoritaria ni pacíficamente, el doble orden de labores que desarrolla, esto es, unas de índole administrativa y otras de tipo jurisdiccional.

Con respecto a las primeras, dejó en claro su doctrina en cuanto

a la necesidad de que todos los órganos de la Administración, entre los que cabe incluir, no obstante, sus específicas funciones fijadas en la Constitución y en las leyes en la materia propia de su incumbencia, a la Junta Electoral de la Provincia, motiven adecuadamente sus decisiones.¹⁷⁴

169 ARG, CSJN F. 317:1469 del 08/11/1994, en autos *Apoderados de la UCR/MOP y sub lema 'Juárez Vuelve' s/ impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales*, voto concurrente de los jueces Fayt y Boggiano, considerando 15°; y CNE, F. 213/85 del 21/10/1985, en autos *Partido Unión Cívica Radical s/incidente de aprobación de la resolución de la Junta Electoral de la Capital del 10-10-85°*, considerando 1.°.

170 Al respecto, se puede consultar Villafañe (2008, p. 14).

171 PBA, CP arts. 62 y cc.

172 PBA, CP, Sección Segunda: Régimen Electoral, arts. 62/64; y Ley Electoral n5109 (y modif.), arts. 14/25.

173 Cfr. PBA, SCJ, S. del 17/10/2007 (Ac. 102-434) en autos *Apoderado del MO.PO.BO., Apoderado del M.I.D. y Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja*; votos de los jueces Kogan (considerando III), Hitters (considerando VIII.3), Negri y Domínguez. Resulta claro que en este razonamiento subyacen, en parte, los lineamientos jurisprudenciales fijados por la CSJN que ya hemos mencionado y a los cuales remitimos *brevitatis causae*.

174 Cfr. PBA, SCJ, S. 406 del 06/08/2013, en autos *Marcó, María Julia y otros contra Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, sobre Recurso de Queja por denegación del Recurso Extraordinario de inaplicabilidad de la ley*, voto

En relación con las segundas, las visiones son encontradas. Hitters le reconoce excepcionalmente funciones de tipo jurisdiccional y, en atención a ello, sin perder de vista que a su criterio no sería un órgano integrante del Poder Judicial, se inclina por reconocerle aptitud como vía de embate al recurso de inaplicabilidad de la ley (casación).¹⁷⁵

En tanto, Kogan, Domínguez y Soria, cada uno por sus propios argumentos, definitivamente se la niegan. Los tres jueces coinciden en sostener que, ya sea por la calificación jurídica de actos administrativos que les cabe a los emitidos por la Junta Electoral (Kogan) o por la que le cabe a sus funciones (Domínguez y Soria), la vía de revisión judicial de los actos de la mencionada junta quedan bajo la competencia de los tribunales contencioso administrativos.¹⁷⁶

En una tercera posición se ubica Negri, quien, ratificando antigua doctrina de la Corte provincial, reafirma que las decisiones de la Junta resultan irrevisables directamente ante aquella.¹⁷⁷

Por su parte, De Lázari fija una posición intermedia, en la que sostiene que como principio general entiende que no aplica la revisión judicial de las decisiones de la Junta Electoral, aunque reconoce la pertinencia de ciertas excepciones en determinados casos concretos, señalando que las urgencias del proceso electoral tornan desaconsejable la vía del amparo, como también los alzamientos ordinarios y extraordinarios.¹⁷⁸

A esta posición adhirió Pettigiani, aunque, desde su mirador, el supuesto habilitante de

mayoritario de los jueces Soria, Hitters, Genoud, Kogan, Pettigiani y Domínguez, considerando III.5.

- 175 Cfr. *PBA*, SCJ, S. del 17/10/2017 (Ac. 102-434) en autos *Apoderado del MO.PO.BO.*, *Apoderado del M.I.D.* y *Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja*; voto del juez Hitters (considerando VIII.1). Fija tal posición “ante la necesidad de garantizar el acceso a la jurisdicción y teniendo presente la omisión legislativa (en sentido amplio, incluyendo al poder constituyente local) de reglar un sistema de resolución idóneo y efectivo de las controversias electorales, con adecuada y efectiva revisión judicial de las decisiones que puedan afectar la vigencia de los derechos políticos y la defensa del sistema representativo republicano. Es por las particularidades aludidas (...) que cabe flexibilizar la exigencia de que la competencia casatoria de este Tribunal se ejerza exclusivamente frente a decisiones de los tribunales de justicia, es decir, los órganos permanentes del Poder Judicial”. En apoyo de este criterio, ver en el mismo fallo considerando IV.2, con cita de la CSJN, F. 224:548/549/553 y F. 249:715/716/718 (este último, considerandos 1.º y 2.º).
- 176 Cfr. *PBA*, SCJ, S. del 17/10/2007 (Ac. 102-434) en autos *Apoderado del MO.PO.BO.*, *Apoderado del M.I.D.* y *Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja*; voto de los jueces Kogan (considerando II) y Domínguez. En tanto que el juez Soria ya había manifestado tal postura varios años antes con su disidencia en la causa *Risez* (SCJ, S. del 03/10/2003)
- 177 Cfr. *PBA*, SCJ, S. del 17/10/2007 (Ac. 102-434) en autos *Apoderado del MO.PO.BO.*, *Apoderado del M.I.D.* y *Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja*; voto del juez Negri. Allí reafirma “Que ninguna norma de jerarquía constitucional autoriza la intervención de este Tribunal en grado de revisión o apelación respecto de las decisiones que competen a la Junta Electoral de la Provincia (art. 58 y sigtes. de la Constitución citada y especialmente el art. 63 de dicho texto legal). Por ello, y no siendo admisible la creación, por vía pretoriana, de un recurso no previsto por la Constitución provincial (causas Ac. 21.499, 14-IX-76; L.25.917, 26-IX-78; Ac. 33.029, 25-X-83 y Ac. 42.220, 4-IV-89), se rechaza la queja traída (art. 292, Código Procesal Civil y Comercial) (conf. doctrina causa Ac. 83.290, ‘Celi, Angel Luis y otro. Interponen recurso de apelación. Berisso. Partido Justicialista. Recurso de queja’ Res. del 19-II-2002; Pettigiani, Salas, Pisano, Negri y San Martín)”.
- 178 Cfr. *PBA*, SCJ, S. del 17/10/2007 (Ac. 102-434) en autos *Apoderado del MO.PO.BO.*, *Apoderado del M.I.D.* y *Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja*; voto del juez de Lázari (considerandos II y IV.2-3).

la revisión judicial por parte de la Corte radica en que, dada la particular calificación jurídica de la Junta Electoral como organismo no judicial, se encuentra inhabilitada para interpretar la Constitución provincial. Al haberlo hecho, la Corte Suprema local no puede sustraerse de entender en el caso, puesto que ello comportaría lisa y llanamente una abdicación de su principal deber, puesto que la definición sobre el alcance de una disposición constitucional requiere, ineludiblemente, de la tutela judicial efectiva.¹⁷⁹

También Natiello sostuvo los argumentos de De Lazzari, aunque con las limitaciones señaladas por Hitters en su voto, y añadiendo un particular razonamiento mediante el cual justifica la habilitación de la intervención de la Corte local. Sostiene que existe cuestión federal desde el momento en que el gobernador de una provincia reviste la calidad de agente federal, por lo que —según entiende— se trataría de la elección de una autoridad de la Nación, citando para ello el artículo 128 de la CN.¹⁸⁰

De lo reseñado se puede advertir, en primer lugar, que la calificación jurídica de la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires reviste un grado mayor de complejidad de lo que hemos podido apreciar en relación con las juntas electorales nacionales. Ello, debido a que si bien la creación de la Junta Electoral dejó en claro la voluntad del constituyente de abandonar el modelo de control electoral político-institucional hasta entonces vigente, para atribuírselo a ella con carácter permanente¹⁸¹ y con un objetivo principal —esto es, que actúen magistrados independientes del interés político—,¹⁸² el diseño relativo a su integración no sólo contempla la presencia de estos, sino que además incorpora al presidente del Tribunal de Cuentas provincial,¹⁸³ lo cual limita la posibilidad de ensayar una asimilación entre la calidad judicial de sus integrantes y la del citado organismo electoral.

Para intentar una calificación jurídica aproximada de dicho organismo, es imprescindible tener en cuenta el contexto político-institucional existente al momento de su creación.

179 Cfr. *PBA*, SCJ, S. del 17/10/2007 (Ac. 102-434) en autos *Apoderado del MO.PO.BO., Apoderado del M.I.D. y Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja*; voto del juez Pettigiani.

180 Cfr. *PBA*, SCJ, S. del 17/10/2007 (Ac. 102-434) en autos *Apoderado del MO.PO.BO., Apoderado del M.I.D. y Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja*; voto del juez Natiello (considerando II).

181 Cfr. *PBA*, SCJ, S. del 17/10/2007 (Ac. 102-434) en autos *Apoderado del MO.PO.BO., Apoderado del M.I.D. y Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja*; voto del juez Hitters (considerando VII.3.a).

En 1938, el juez Arau lo había dicho en otras palabras: “La Junta Electoral ha sido investida de las facultades que la anterior Constitución y leyes electorales otorgaban al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y a los Concejos Municipales, en todo lo relativo a la formación de padrones, ejecución de actos eleccionarios propiamente dichos; y juzgamiento de las elecciones”. Cfr. SCJ, S. del 09/08/1938, Causa “B” 23242, caratulada *Aramburú, Julio P. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25 y 48 Ley Electoral* [T. V - Serie XVI], tercera cuestión, voto del juez Arau.

182 Cfr. *PBA*, SCJ, S. del 09/08/1938, Causa “B” 23242, caratulada *Aramburú, Julio P. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25 y 48 Ley Electoral* (T. V - Serie XVI), tercera cuestión, voto del juez Arau.

183 *PBA*, CP art. 62; LEP 5109 (y modif.), art. 14.

Luis Varela formula una completa descripción de este en 1907, destacando que el modelo de control electoral de tipo político había comenzado a modificarse en el mundo a partir de la reforma que llevaron a cabo Inglaterra¹⁸⁴ y, posteriormente, las constituciones estatales de Norteamérica.¹⁸⁵

El autor señala con claridad que su propuesta de reforma —formulada a pedido del por entonces gobernador Irigoyen, conocedor de estas circunstancias históricas—¹⁸⁶ se caracterizaba por dos modificaciones sustanciales con respecto a lo que estipulaba el régimen vigente en ese momento. Creaba una Junta Electoral permanente con carácter de institución constitucional, no dependiendo su existencia de las decisiones de una ley reglamentaria, y se componía exclusivamente con magistrados judiciales.¹⁸⁷ El autor del proyecto señalaba que se trataba de un tribunal político con atribuciones esencialmente judiciales.¹⁸⁸ Toda una definición de época, debiendo destacarse que nunca habla de un órgano extrapoderes y que, conforme lo señalado, cabría catalogarla como un órgano técnico del Poder Legislativo, lo cual se ve con claridad a continuación.¹⁸⁹

Dicho organismo electoral contaba con facultades amplias y discrecionales, aunque su fallo relativo al escrutinio y aprobación de la elección no sería definitivo, sino que estaría sujeto a confirmación o anulación por parte de las cámaras provinciales y municipios, pudiendo estos anularlo y, en consecuencia, convocar a una nueva elección, pero jamás alterar el resultado nominal de estos.¹⁹⁰

Cierto es que tal modelo de Junta Electoral no fue el estrictamente adoptado por la Con-

184 Realiza una completa descripción del proceso llevado a cabo a partir del año 1770, en virtud de los abusos y fraudes cometidos por las cámaras con motivo de los escrutinios, citando a Hastel y su doctrina, y a Grenville, autor del proyecto de ley presentado en marzo de 1770, que lleva su nombre y fue sancionado el 12/04/1770, creando un tribunal a cargo del escrutinio y el juicio de elecciones controvertidas. Dicho tribunal fue reformado en 1839, mediante la ley que lleva el nombre de Robert Peel, denominándolo Comisión General de Elecciones (General Committee of Elections), modificando la forma de nombramiento y las responsabilidades de los miembros del tribunal. Concluye Varela que “la Cámara de los Comunes, se ha desprendido de la facultad de juzgar las elecciones objetadas; (...) buscando evitar que las mayorías parlamentarias falsifiquen el resultado del sufragio, adulterando la verdad de los escrutinios”. Cfr. Varela (1907, pp. 422-436).

185 Señala el autor que, a partir de la sanción de la ley inglesa de Peel, si bien las constituciones de algunos estados americanos no han establecido terminantemente las comisiones generales de elecciones ni han quitado a las Cámaras el juicio de las elecciones de sus miembros, han abierto, sin embargo, una amplia puerta para que pueda llegarse a ese extremo. Su enumeración comprende Massachusetts, Pensylvania, Kentucky, Ohio, Louisiana, Florida, Mississippi, Alabama, Iowa y Texas, destacando que en “casi todos estos Estados, se han dictado leyes que establecen las reglas que han de seguirse para resolver en los casos de elecciones protestadas, siendo, en todos ellos, comisiones especiales las que intervienen en los juicios”. Cfr. Varela (1907, pp. 437-438).

186 Cfr. Varela (1907, pp. 432-433, nota 1).

187 Cfr. Varela (1907, pp. 424-425). Tal integración le correspondía al presidente de la Corte Suprema de Justicia y a los presidentes de las cámaras primera y segunda de apelaciones en lo civil de la capital de la provincia (cfr. artículo *j*, pp. 422-423).

188 Cfr. Varela (1907, p. 426).

189 Asimilables en su diseño y concepción institucional a las viejas juntas escrutadoras nacionales creadas por la Ley 8871. Cfr. *Compilación de Leyes, Decretos y Resoluciones* (pp. 233 y ss.), a las que ya aludíramos. Cfr. Ley 8871, art. 51 y CEN L. 19945 (y modif.), art. 49.

190 Cfr. Varela (1907, pp. 439-440).

vención Constituyente de 1934. Sin embargo, salvo por alguna variación en cuanto a la forma en que quedaría integrada,¹⁹¹ el resto, en mayor o menor grado, responde al diseño de Varela. Esto nos permite ensayar algunos postulados en aras de aproximarnos a la calificación jurídica más apropiada para este organismo.

En primer lugar, el contexto de época nos lleva a asumir que el diseño actual corresponde al de un organismo de transición, el que claramente significó una evolución con respecto al modelo de control electoral como competencia político-institucional, migrando al de competencia electoral propiamente dicha. Sin embargo, desde 1934 a la fecha, esa transición no ha avanzado hacia una definición clara, concreta y efectiva.¹⁹²

En segundo término, cabe destacar que la calificación de “órgano extrapoder” que se le ha asignado a la Junta Electoral corresponde más a los lineamientos que ha sentado la jurisprudencia de la respectiva Corte local que a un diseño constitucional explícito. Decimos esto porque el constituyente la ubicó en la Sección II,¹⁹³ correspondiente al régimen electoral, sin avanzar en lo atinente a su calificación jurídica, aunque dejando en claro que su lugar de funcionamiento es la misma Legislatura provincial.

En tercer lugar, advertimos que el diseño de la Junta Electoral responde a un modelo altamente judicializado,¹⁹⁴ lo cual ha sido señalado por Varela en su trabajo, pero también por la jurisprudencia de la misma Corte Suprema provincial.¹⁹⁵

Finalmente, cabe señalar en último término que de la correcta calificación jurídica que se haga de esta institución, se desprenderá no sólo el contencioso electoral aplicable, sino también el tribunal judicial ante el cual serán o no revisables sus decisiones y actuaciones electorales.

191 *PBA*, CP 1934, art. 49. En vez de quedar integrada exclusivamente por magistrados judiciales, se incorporó al presidente del Tribunal de Cuentas provincial, disposición que sobreviviera la reforma de 1949 (CP 1949, art. 167 bis, 2.º Disposición Transitoria) y permanece vigente hasta nuestros días (CP 1994, art. 62).

192 No sólo así lo ha señalado Varela, tal como lo hemos venido desarrollando, sino que en la misma Corte Suprema local lo ha dicho explícitamente el juez Arau (cfr. *PBA*, CSJ, Sentencia del 19/08/1938, en autos *Aramburú Julio P. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 48 y 25 de la Ley Electoral*, tercera cuestión, *Acuerdos y Sentencias dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires*, 1940, p. 110). Más recientemente, el juez Hitters sostuvo que fue voluntad del constituyente abandonar el sistema político de control eleccionario hasta entonces vigente, atribuyéndoselo a la Junta Electoral permanente (cfr. *PBA*, CSJ, S. del 17/10/2007 (Ac. 102-434) en autos *Apoderado del MO.PO.BO., Apoderado del M.I.D. y Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja*”, considerando VII.3.a).

193 Correspondiente a la parte dogmática de la CP, lo cual denota el ánimo protectorio del legislador supremo en relación con el régimen electoral, en donde inserta la JunE, sin que por ello pueda sostenerse una hipotética voluntad constituyente de sustracción de esta del ámbito del Poder Legislativo.

194 Tal es como definen a su sistema de Administración Electoral el TC español (S. 197/1988 del 24/10/1988) y destacada doctrina especializada. Cfr. Arnaldo Alcubilla (1997, p. 171), Fernández Segado (1986, p. 31), Rodríguez García (1993, p. 78), Santolaya Machetti (1995, p. 43) y García Soriano (2000, pp. 67/77 y cc.).

195 El juez Arau, citando al miembro informante de la Convención Constituyente de 1934, el doctor Moreno, trae a colación este aspecto distintivo de la integración de la Junta Electoral permanente (cfr. *PBA*, CSJ, S. del 19/08/1938, en autos *Aramburú Julio P. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 48 y 25 de la Ley Electoral*, tercera cuestión, *Acuerdos y Sentencias dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires*, 1940, pp. 103/104).

Lo expresado pone de manifiesto que, frente a la omisión legislativa (tanto constitucional como reglamentaria), se ha desarrollado un complejo entramado jurisprudencial en torno al diseño de la Junta Electoral permanente, el que visibiliza las dificultades emanadas de las posiciones sostenidas en los diferentes votos de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia local.

En síntesis, en dicha jurisprudencia existe coincidencia en cuanto a que se trataría de un organismo extrapoderes que cumple funciones administrativas, aunque —cabe destacarlo— ello no surja explícitamente del texto constitucional. En algún fallo se ha llegado a sostener que, no obstante sus específicas funciones fijadas en la Constitución y en las leyes en la materia de su propia incumbencia, cabe incluirla entre los órganos de la Administración.¹⁹⁶

A partir de allí, las distintas perspectivas de abordaje radican en que, para algunos jueces, también cumple funciones de tipo jurisdiccional, en tanto que para otros ello no es aceptable. En consecuencia, también discrepan en relación con el contencioso electoral aplicable, con diferencias no menores en cuanto a las vías recursivas, los tribunales judiciales competentes y los efectos que todo esto produciría con respecto al ejercicio de la competencia electoral.

Básicamente, las posiciones son tres. Por un lado, quienes sostienen que las decisiones de la Junta Electoral resultan irrevisables y, por lo tanto, tampoco es admisible la creación pretoriana de un recurso no previsto por la Constitución o la ley.¹⁹⁷

Por otro lado, nos encontramos con un enfoque que, atendiendo al particular diseño institucional de la Junta, afirma que ella despliega funciones de índole administrativa. Consecuentemente, sus actos reúnen las características típicas de los actos administrativos, lo cual, ante la exigencia constitucional de garantizar la tutela judicial continua y efectiva (CP, art. 15), entiende, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 166 *in fine* de la Constitución provincial, que corresponde su juzgamiento a los tribunales contencioso administrativos de acuerdo con el ordenamiento procesal pertinente.¹⁹⁸

Finalmente, es posible destacar la posición de quienes entienden que, ante la omisión legislativa de reglar un contencioso electoral idóneo y efectivo que garantice la revisión judicial de las decisiones de la Junta que pudieran afectar derechos y/o aspectos institucionales del sistema representativo y republicano, se inclinan por flexibilizar la exigencia de que la competencia casatoria de la Corte local se ejerza exclusiva y únicamente frente a decisiones jurisdiccionales de tribunales integrantes del Poder Judicial.¹⁹⁹

196 Cfr. PBA, SCJ, A. 406 del 06/08/2013, en autos *Marcó, María Julia y otros contra Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, sobre Recurso de Queja por denegación del Recurso Extraordinario de inaplicabilidad de la ley*, voto mayoritario de los jueces Soria, Hitters, Genoud, Kogan, Pettigiani y Domínguez, considerando III.5.

197 Cfr. PBA, SCJ, S. del 17/10/2007 (Ac. 102-434) en autos *Apoderado del MO.PO.BO., Apoderado del M.I.D. y Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja*; voto del juez Negri.

198 Cfr. PBA, SCJ, S. del 17/10/2007 (Ac. 102-434) en autos *Apoderado del MO.PO.BO., Apoderado del M.I.D. y Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja*; votos de los jueces Kogan (considerando II) y Domínguez.

199 Cfr. PBA, SCJ, S. del 17/10/2007 (Ac. 102-434) en autos *Apoderado del MO.PO.BO., Apoderado del M.I.D. y Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de*

Desde nuestra perspectiva, entendemos que no todas las decisiones de la JunE son inapelables, sino sólo aquellas que hacen esencialmente a sus atribuciones o potestades específicas y exclusivas, tal como con claridad ya lo señaló hace mucho tiempo atrás la misma Corte Suprema provincial en 1938.²⁰⁰

Lo hasta aquí desarrollado nos conduce a similar conclusión a la que arribáramos con motivo del debate sobre las juntas electorales nacionales. Es por ello que entendemos aplicables las palabras de Fiorini (1944, p. 236) y trasladables sus conceptos a la Junta Electoral permanente de Buenos Aires. La evolución y consolidación de estos organismos “especiales” pareciera señalarlos como verdaderos organismos integrantes de la justicia o fuero electoral, puesto que son la independencia y la contienda las que fijan su función y no su presunta especialidad (pp. 250–251).

Por todo lo reseñado, y avanzando en el inconcluso cambio de modelo de control electoral iniciado con el proyecto de Varela en 1907, entendemos pertinente la tendencia a identificar a la Junta Electoral permanente de la provincia de Buenos Aires como un órgano autónomo y auxiliar del Poder Judicial, con amplias facultades en materia electoral, dotado de independencia funcional tanto política como administrativa y jurisdiccional y que aplica un régimen jurídico administrativo y judicial propios de la competencia electoral,²⁰¹ encontrándose pendiente por parte del legislador el dictado de la normativa contencioso electoral imprescindible para garantizar la tutela judicial efectiva, entre otras garantías constitucionales esenciales.²⁰²

5.6.5.3 Jujuy: Tribunal Electoral Provincial

El Tribunal Electoral Provincial (TEP) de Jujuy también es un organismo de rango constitucional, ubicado en su Sección Cuarta, correspondiente al régimen electoral y de los partidos políticos, en el ámbito de la parte dogmática de su texto, a partir de lo cual no es posible presumir o explicitar su calificación jurídica.²⁰³

No obstante, entendemos que existen al menos dos aspectos que merecen especial atención. El primero de ellos, su integración estrictamente judicial,²⁰⁴ lo cual permitiría, a nuestro criterio, su asimilación institucional con cualquier tribunal judicial, luciendo aún mayor grado de independencia y autonomía —dado su origen constitucional—, que lo coloca a la par del

queja; voto del juez Hitters (considerando VIII.1-3) y voto del juez de Lázari (considerandos II y IV.2-3).

200 Cfr. *PBA*, SCJ, S. del 19/08/1938, en la causa *Aramburú, Julio P. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25 y 48 de la Ley Electoral*, tercera cuestión, voto del juez Arau.

201 Cfr. Sesin (2006a, pp. 111-112, 2011 pp. 553-554).

202 Todo esto, en consonancia con lo sostenido por la Corte IDH, Sentencia del 06/08/2008 en *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 159, entre otros.

203 *JUY*, CP 1986, arts. 88/91.

204 *JUY*, CP 1986, art. 88.1: Estará integrado por el presidente del Superior Tribunal de Justicia, el Fiscal General y un miembro de los tribunales colegiados inferiores designado por sorteo cada dos años.

mismo Tribunal Superior de Justicia. Por otra parte, el constituyente ha dejado en claro que su sede debe estar en dependencias del mismo Poder Judicial.²⁰⁵

El segundo, la expresa disposición constitucional que establece que el TEP conocerá y resolverá en única instancia en todas las cuestiones que se suscitaren con motivo de la aplicación del código electoral y la ley orgánica de los partidos políticos,²⁰⁶ siendo sus decisiones inapelables.²⁰⁷ Sin embargo, cuando se trate de la calificación sobre la validez de las elecciones, su decisión quedará sometida al juicio definitivo de los cuerpos colegiados pertinentes, quienes, para dar una resolución contraria a la del Tribunal Electoral, deberán hacerlo por el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros.²⁰⁸

Sin embargo, con este marco normativo, el Superior Tribunal de Justicia local optó por seguir el criterio casi centenario fijado por la CSJN de *Bavastro* (1918) en adelante.²⁰⁹ A partir de ello, interpretó pretorianamente que se trata de un tribunal específico que no conforma un órgano ni un fuero jurisdiccional, resultando ajeno a la estructura del Poder Judicial, razón por la cual sus decisiones no constituirían sentencias judiciales propiamente dichas, impidiendo, consecuentemente, la actuación del Superior como organismo de última instancia,²¹⁰ ratificando ello con la afirmación de que se trata de un tribunal de instancia única, cuyas resoluciones son inapelables.²¹¹ También ha destacado que no tiene dependencia con autori-

205 *JUY*, CP 1986, art. 88.2.

206 *JUY*, CP 1986, art. 89.9.

207 *JUY*, CP 1986, art. 90.2.

208 *JUY*, CP 1986, art. 89.7; y CEP (Ley 4164 y modif.), art. 27, 2.º párrafo. Mención aparte merece esta interesante hipótesis de legitimación democrática de determinadas decisiones del TEP, la que, en algún modo, responde a las objeciones waldronianas en contra del gobierno de los jueces (Waldron, 2014, 2018), objeto de un interesante ensayo [inédito] de Federico Abel (2018). Aunque dejaremos esta cuestión para debatirla en otra oportunidad con las comunidades de diálogo pertinentes, no resistimos hacer alusión a ella en este caso concreto.

209 Como ya lo señaláramos oportunamente, la jurisprudencia de la Corte evolucionó modificando tal postura, algo que dejó más que en claro Fayt en su momento (cfr. ARG, CSJN, F. 317:112 de fecha 04/10/1994, *in re Seco, Luis Armando y otros s/ acción de amparo por falta de jurisdicción y competencia*, voto en disidencia del juez Fayt, considerandos 20.º y 21.º).

210 *JUY*, STJ, LA n.º 43, Registro n.º 108, de fecha 05/04/2000 en autos caratulados *Recurso de Inconstitucionalidad int. en Expte. n.º 891-A-99 (Trib. Electoral de la Provincia) - Per Saltum - Medida Cautelar No Innovativa: Alianza por el Trabajo la Justicia y la Educación c/ Tribunal Electoral de la Provincia*, voto de los jueces Tizón (al que adhiere el juez Alsina), considerando 7.º y Arnedo, este último con cita de Fallos 238:283 de la CSJN, en la causa *Partido Demócrata*, de fecha 19/07/1957; y Fallos 240:11, en autos *Iturraspe*, del 05/02/1958. Dicho voto y los precedentes de la Corte nacional allí mencionados son reiterados en LA n.º 54, Registro n.º 521 del 29/11/2011, *Recurso de Inconstitucionalidad —Medida Cautelar— interpuesto en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral Permanente de la Provincia de Jujuy de fecha 09 de septiembre de 2.011 en el Expte. N° 1522-Letra A' AÑO 2011 Arq. Raúl E. Jorge —Intendente— Convocatoria para las elecciones de la Municipalidad de San Salvador de Jujuy para el día 20 de noviembre de 2.011.*

211 *JUY*, STJ, LA n.º 46, Registro n.º 353 del 28/08/2003, en autos *Recurso de Inconstitucionalidad deducido por el Partido Libertad y Democracia Responsable (LyDER) en Expte. N° A - 1059/2003 (Tribunal Electoral de la provincia de Jujuy) caratulado '... formulan impugnación al candidato a Gobernador de la Provincia por el Partido Justicialista Dr. Eduardo Alfredo Fellner y al candidato a Diputado Provincial en 6º término Sr. Pedro Segura'*, voto del juez Valdecantos.

dad administrativa alguna y que en su desenvolvimiento realiza actos y emite resoluciones de diversa índole.²¹²

En definitiva, y pasando en limpio los argumentos sostenidos por el STJ local, si bien la Constitución claramente dispone que el TEP es un tribunal de instancia única (art. 89.9), cuyas resoluciones son inapelables (art. 90.2) —contenidos ambos de dudosa constitucionalidad—,²¹³ el máximo Tribunal local ha llevado a cabo un razonamiento en el que las posibilidades de desplegar un contencioso electoral superador de tal situación se ven reducidas a su mínima expresión. En efecto, se reconoce —aunque señalándolo como argumento del recurso— que las resoluciones de los organismos legislativos, aun tratándose de decisiones eminentemente políticas, siempre estarán sujetas al control del resguardo de la supremacía constitucional que ejecuta dicho Superior Tribunal por vía recursiva. Sin embargo, acto seguido, se afirma que, en el caso de las resoluciones emanadas del TEP, no se trata de una decisión dictada por un órgano legislativo ni eminentemente político y, por lo tanto, resultan inatacables.²¹⁴

Esto deja a la vista que el razonamiento seguido descarta que el Tribunal Electoral local sea un órgano político, pero, a la vez, también le niegan la posibilidad de encuadrar como tribunal judicial, y nada dicen sobre que sea un órgano de la Administración o que sus funciones se circunscriban a la función administrativa, lo cual impide ensayar alternativas procesales que permitan hacer efectiva la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva.

En definitiva, estamos ante una situación similar a las antes descriptas, en cuanto a la ubicación constitucional de este organismo, lo que en sí mismo no permite asignarle el carácter de extrapoder. Sin embargo, en el caso jujeño, algunas disposiciones constitucionales no superarían hoy un test de constitucionalidad por resultar absolutamente contrarias a las garantías judiciales y convencionales de acceso a la tutela judicial efectiva y de control judicial de jurisdicción.

212 *JUY, STJ, LA n.º 52, Registro n.º 352 del 24/06/2009, Recurso de inconstitucionalidad interpuesto en el Expediente N.º A-1418/09, caratulado: Alejandro Atilio Bossatti Apoderado del Frente Acuerdo Cívico y Social Impugna Candidatos por los Partidos Justicialista y Nueva Dirigencia - Formula Reserva: Frente Acuerdo Cívico y Social c/ Pronunciamiento emitido por el Excmo. Tribunal Electoral de la Provincia el 19 de mayo de 2009.* También en LA n.º 54, Registro n.º 521 del 29/11/2011, *Recurso de Inconstitucionalidad —Medida Cautelar— interpuesto en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral Permanente de la Provincia de Jujuy de fecha 09 de septiembre de 2.011 en el Expte. N.º 1522-Letra A' AÑO 2011 Arg. Raúl E. Jorge —Intendente— Convocatoria para las elecciones de la Municipalidad de San Salvador de Jujuy para el día 20 de noviembre de 2.011*".

213 Basta sólo con recordar los precedentes de la CSJN sentados en *Strada* (F. 308:490, del 08/04/1986) y *Di Maschio* (F. 311:2478, del 01/12/1988), sin perjuicio de lo cual —como ya veremos más adelante— todo el ordenamiento constitucional contemporáneo impide mantener vigente dichas cláusulas, aun cuando respetable doctrina nacional formule serias objeciones a esta afirmación.

214 *JUY, STJ, LA n.º 43, Registro n.º 108, de fecha 05/04/2000 en autos caratulados Recurso de Inconstitucionalidad int. en Expte. n.º 891-A-99 (Trib. Electoral de la Provincia) - Per Saltum - Medida Cautelar No Innovativa: Alianza por el Trabajo la Justicia y la Educación c/ Tribunal Electoral de la Provincia, voto del juez Tizón (al que adhiere el juez Alsina), considerando 7.º.*

5.6.5.4 Mendoza: Junta Electoral Provincial

La Constitución de la provincia cuyana, al igual que en el caso de sus pares bonaerense y jujeña, contempla la existencia de una Junta Electoral permanente en su Sección II, correspondiente al régimen electoral —enmarcado en la parte dogmática de su texto— y antes de abordar la estructura orgánica del Gobierno provincial, sin determinar con ello su calificación jurídica o articulación institucional. Dicha Junta se integra con la Suprema Corte y los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados provinciales.²¹⁵ El artículo siguiente deja en claro que dicho organismo juzgará en primera instancia, tras la realización de los escrutinios provisorios, la validez o invalidez de los comicios, y que dicha decisión quedará sometida a los juicios definitivos de las cámaras que correspondan.²¹⁶ Esta disposición se complementa con el artículo 87, que establece que cada Cámara es juez de la calidad y elección de sus miembros y de la validez de sus títulos provisorios otorgados por aquella Junta Electoral, exigiendo que, en caso de disconformidad de alguna de aquellas con el fallo de esta última, dicha resolución debiera tratarse en Asamblea Legislativa.²¹⁷

Cuando la Corte Suprema mendocina intervino ante recursos deducidos en contra de decisiones de la Junta Electoral, necesariamente debió explayarse sobre la calificación jurídica del organismo y de sus consecuencias procesales en relación con el contencioso electoral.

En el año 2007, tuvo oportunidad de pronunciarse respecto de la revisión jurisdiccional de las decisiones de la Junta Electoral y, tras un pormenorizado análisis de los precedentes existentes tanto a nivel nacional como provincial, Kemelmajer concluye que “aunque se comparta la tesis de la revisibilidad [sic], el poder jurisdiccional debe ser extremadamente prudente en el control”.²¹⁸

Más adelante, ante un nuevo planteo recursivo deducido en contra de una resolución de la Junta Electoral, sostuvo el carácter preferentemente administrativo de esta, lo que, a criterio de la Corte y más allá de toda la experticia de aquel organismo electoral, no alcanza para garantizar la tutela judicial efectiva constitucionalmente requerida. Consecuentemente, entendió que imperaba la necesidad de un recurso extraordinario ante la Suprema Corte de Justicia local, a efectos de dar cumplimiento a los lineamientos fijados por su par nacional

215 *MZA*, CP, art. 55. Esta conformación no resulta suficiente, a criterio del voto mayoritario de la CSJ provincial, para otorgarle carácter jurisdiccional a sus resoluciones, sosteniendo que —a diferencia de la posición sustentada por Sesin— para los magistrados actuantes la integración no hace a la función (cfr. *MZA*, CSJ, Sala 1°, Sentencia del 20/05/2011, *Frente Cívico y Federal UCR-CONFE en J° 607 – Naman, María Alejandra s/ formula reserva s/ inc.*, voto mayoritario de los jueces Mastrucusa y Gianella).

216 *MZA*, CP, art. 56.

217 *MZA*, CP, art. 105.5 y 108; LEP n.° 2552 (y modif.), art. 63.

218 *MZA*, CSJ, Sala Primera, Sentencia del 12/03/2007, *Partido Afirmación para una República Igualitaria (ARI) en actuaciones n.° 475 Afirmación para una República Igualitaria s/ oposición a sumatoria de votos y actuación n.° 430 'Proceso electoral 2005' s/ cas.*, voto de las juezas Kemelmajer y Viotti, considerando III.

en Fallos 308:490 (*Strada*, del 08/04/1986) y Fallos 310:324 (*Chistou*, del 19/02/1987),²¹⁹ sustentando así el criterio que afirma las facultades revisoras de los tribunales superiores de provincia respecto de las decisiones de organismos no jurisdiccionales como las juntas electorales, que fuera elaborado por Kemelmajer y en el que se deja en claro la evolución de la jurisprudencia de la Corte nacional en relación con la inaplicabilidad de la teoría de las cuestiones políticas no justiciables respecto de la temática electoral.²²⁰

Como corolario, es posible señalar que, en el caso de Mendoza, nos encontramos también ante un organismo de rango constitucional, diseñado por fuera de los tres poderes y con una integración altamente judicializada, aunque con presencia y representación política legislativa. Sin embargo, se afirma su carácter preferentemente administrativo, quedando en claro que sus decisiones no revisten la calidad de resoluciones judiciales, aun cuando lo debatido sea propiamente jurídico. Cabe rescatar que no por ello la Corte evade la necesidad de procurar una vía procesal idónea para garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva y el adecuado control judicial de juridicidad, aplicando los precedentes jurisprudenciales nacionales que para la interposición del recurso extraordinario del artículo 14 de la Ley 48 exigen agotar la instancia local mediante un pronunciamiento del Tribunal Superior o Corte provinciales.

5.6.5.5 La cuestión en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Con base en los casos reseñados, ensayaremos un esbozo de calificación jurídica para aquellos organismos electorales cuyo diseño institucional no se encuentre claramente determinado en los textos legales y en los respectivos precedentes jurisprudenciales.

A tal fin, recurrimos no sólo a los argumentos ya glosados, sino también a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, procurando descifrar sus lineamientos y encuadrarlos en el marco de la tesis principal de nuestra investigación.

Comenzando por nuestra Corte Suprema nacional, recordaremos que existen numerosos precedentes jurisprudenciales en donde se abordó la cuestión *sub examine*, fijando pautas interpretativas aplicables a los fines de encausar un intento de calificación jurídica de los organismos electorales que armonice con la forma republicana, representativa y democrática de gobierno y respetando nuestra forma de estado federal.

Con respecto a la calificación jurídica de las juntas electorales nacionales, bueno es advertir que la CSJN no se explaya explícitamente al respecto, aunque, cuando se refiere a ellas, utiliza giros que permiten pensarlas como tribunales jurisdiccionales auxiliares del Poder Judicial.

219 A los que cabría agregar el ya citado F. 311:2478 del 01/12/1988 *in re Di Mascio*.

220 MZA, CSJ, Sala Primera, Sentencia del 20/05/2011, *Frente Cívico y Federal UCR-CONFED en J° 607 – Naman, María Alejandra s/ formula reserva s/ inc.*, voto mayoritario de los jueces Mastracusa y Gianella.

Así habla de la existencia de “un interés concreto y actual, que arraiga en el principio de soberanía popular, en obtener la verificación judicial de la legitimidad del acto comicial”.²²¹ Y agrega que

[t]anto la legislación como los controles judiciales que, al efecto se crean, deben tender a la autenticidad de una elección, ya sea en sus aspectos procedimentales como en la garantía de sus resultados en cuanto libre expresión de los electores y respeto por su decisión.²²²

Por otra parte, “[e]l procedimiento electoral contiene disposiciones que diferencian la etapa preelectoral de la electoral”, así, los actos preelectorales están a cargo de los jueces electorales de cada distrito y de las juntas electorales nacionales. Estas, una vez realizados los comicios, se encargan del escrutinio definitivo por el que se dan a conocer los resultados finales y proclama a los electos. Es decir que:

la justicia electoral en la etapa previa a los comicios controla el cumplimiento de las condiciones constitucionales y legales para acceder a los cargos públicos electivos, así como el origen de la postulación; en la etapa electoral propiamente dicha —votación y actos poselectorales— controla el escrutinio y la proclamación de los electos.²²³

Tanto la legitimación del acto comicial mediante su verificación judicial como la autenticidad de las elecciones a través del control judicial, y, en definitiva, las actuaciones que lleva adelante la justicia electoral a lo largo de todas las etapas del proceso electoral, corresponden cada una de ellas a competencias y actividades desarrolladas en gran parte por las juntas electorales nacionales, las que, a criterio de la Corte, sin mayores diferenciaciones semánticas ni categorizaciones jurídicas, conforman la justicia electoral, al igual que los jueces federales con competencia electoral y la misma Cámara Nacional Electoral. Es por ello que nos inclinamos por calificarlas jurídicamente como tribunales electorales auxiliares del Poder Judicial de la Nación.

Con esto no pretendemos ignorar que en algunas oportunidades la Corte ha sostenido el carácter administrativo y/o no jurisdiccional de los organismos electorales en general y de

221 ARG, CSJN, F. 317:1469 del 08/11/1994, en autos caratulados *Apoderados de la UCR/MOP y sub lema Juárez Vuelve’ s/ impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales*, voto mayoritario, considerando 4.º.

222 ARG, CSJN, F. 326:2004 del 26/04/2003, en autos *Partido Demócrata Progresista c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción de inconstitucionalidad*, Dictamen de la Procuración General de fecha 15/05/2003, Pto. VIII; y en F. 326:1778 del 04/06/2003, autos caratulados *Alianza Frente por un Nuevo País*, Dictamen de la Procuración General de fecha 06/03/2003, Pto. XII.

223 ARG, CSJN, F. 326:1778 del 04/06/2003, autos caratulados *Alianza Frente por un Nuevo País*, Dictamen de la Procuración General de fecha 06/03/2003, Pto. XII.

las juntas electorales nacionales en particular.²²⁴ Sin embargo, en la actual etapa democrática, salvo en el caso puntual del exjuez Petracchi,²²⁵ tal postura ha sido gradualmente abandonada, lo que concuerda con el cambio del paradigma de control electoral seguido por la Corte en sus fallos y que tan bien y acertadamente describió Fayt.²²⁶

Por otra parte, y con respecto a las juntas electorales locales, la Corte Suprema también tuvo oportunidad de pronunciarse, señalando que, en principio, entendía como no susceptibles del recurso extraordinario federal las decisiones de aquellas atinentes a la organización y personalidad de los partidos políticos en sus respectivos ámbitos. No obstante, dejó bien en claro que las normas locales no pueden desconocer o comprometer derechos amparados por normas nacionales sin lesionar el principio de prelación o jerarquía normativa establecido en el artículo 31 de la CN.²²⁷

Otro aspecto que merece especial consideración en relación con los organismos electorales es el de la existencia de disposiciones que prescriben su carácter de instancia única e inapelable, puesto que con ello se pone en crisis la garantía constitucional del acceso a la tutela judicial efectiva.

Lo llamativo es que no se trata de un tema ajeno a la jurisprudencia de la Corte, puesto que, en reiteradas oportunidades, fijó los lineamientos a seguir en relación directa con estas cuestiones. Por otra parte, si bien eso podía considerarse razonable cuando la postura del

224 ARG, CSJN, F. 128:314; 148:215; 189:155; 238:283.

225 Cfr. ARG, CSJN, F. 317:1469 de fecha 08/11/1994, *in re Apoderados de la UCR/MOP y sub lema 'Juárez Vuelve' s/ impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales*, disidencia del juez Petracchi, considerandos 8.º a 12.º, en donde sostiene que los tribunales de justicia sólo tienen a su cargo organizar el proceso electoral, instancias instrumentales y destinadas a encauzar el trámite electoral, las que no resultan vinculantes para las cámaras legislativas, dado que en tales condiciones lo decidido por la Cámara Nacional Electoral es una mera opinión consultiva o dictamen “que no reviste las características propias del ejercicio de la jurisdicción judicial, pues carece del carácter de final, en el sentido de que no pueda ser revisada por otra rama del gobierno”. Con cita de la Suprema Corte de los Estados Unidos, concluye que no se trata de decisiones incluidas en los poderes que el art. 116 de la CN ha otorgado a los tribunales, puesto que pueden ser legítimamente revisadas, revocadas o rechazadas por otro departamento de gobierno, lo cual les quita el carácter de “causa”, “caso” o “controversia” en los términos del mencionado artículo de la CN.

Resulta evidente que la concepción político-institucional del juez Petracchi correspondía a la época de la Corte en la que concebía a la temática electoral como cuestiones políticas no justiciables, lo cual se ve reflejado en la referencia a F. 263:267. En consecuencia, su visión de los organismos electorales no podía ser otra que la del modelo de control electoral como competencia político-institucional.

El juez Maqueda sigue también esta misma línea de control electoral en tanto competencia político-institucional, pero sin desconocer la jurisdicción electoral previa (cfr. ARG, CSJN, F. 326:4468 del 04/11/2003 y F. 330:3160 del 13/07/2007, ambos en *Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional [Congreso de la Nación-Cámara de Diputados] s/ incorporación a la Cámara de Diputados*); al igual que Righi en su dictamen como Procurador General (cfr. ARG, CSJN, F. 330:3160 del 13/07/2007, en autos *Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional [Congreso de la Nación-Cámara de Diputados] s/ incorporación a la Cámara de Diputados*).

226 Cfr. ARG, CSJN, F. 317:1162 del 04/10/1994, en autos caratulados *Seco, Luis Armando y otros s/ acción de amparo por falta de jurisdicción y competencia*, disidencia del juez Fayt, considerandos 20.º y 21.º. Ver también Corcuera et al. (1997).

227 ARG, CSJN, F. 287:31 del 02/10/1973, en autos *Recurso de hecho deducido por el recurrente en la causa Partido Socialista de los Trabajadores s/ nombre partidario en el orden provincial*, considerando 2.º.

Máximo Tribunal encuadraba la temática electoral como una cuestión política no justiciable, sosteniendo el modelo de competencia político-institucional para ejercer el control electoral, en la actualidad, abandonados ambos lineamientos, tales diseños ponen en crisis garantías de rango constitucional cuya relevancia y protección priman por sobre la de la autonomía de las provincias en cuanto a darse sus propias instituciones y regirse por ellas (CN, arts. 5, 122 y 123).²²⁸

Es por lo expresado que la Corte sostuvo que, una vez demostrados los agravios que hacen atendibles los fundamentos apuntados en la demanda, “debe considerarse insubsistente toda argumentación que obstaculice el examen judicial”.²²⁹ La consolidación del Estado de derecho

no admite la existencia de bloques o conjuntos temáticos exentos de control judicial, ya sea que se les asigne la denominación de actos institucionales o se los adscriba a otra categoría sino, en todo caso, la irrevisibilidad [sic] de algunos aspectos bien delimitados, máxime cuando ello constituye un modo de asegurar, en este nuevo milenio, el principio de tutela judicial efectiva.²³⁰

Consecuentemente, toda decisión adoptada por organismos electorales deviene en un acto jurídico sometido al control judicial. Cualquier interpretación que llegara al extremo de afirmar la no justiciabilidad de tales decisiones, por un lado, anularía el diálogo de poderes que la propia Constitución sustenta, y, por otro, sería susceptible de producir el desamparo de los electores, candidatos y partidos políticos, al quedar sujetos a una única e irrevisible instancia contencioso electoral.²³¹ Con mayor razón aún si tenemos en cuenta las palabras de la misma Corte cuando señala “que la obligación de respetar y acatar el proyecto de república democrática que establece la Constitución Nacional pesa no sólo sobre los partidos políticos (...) sino también sobre las autoridades judiciales de las provincias”.²³²

228 ARG, CSJN, F. 310:804 del 22/04/1987, en autos *Recurso de hecho deducido en la causa Sueldo de Posleman, Mónica R. y ot. s/ acción de amparo —medida de no innovar— inconstitucionalidad*, considerando 18.º; F. 3361742 del 22/10/2013, en autos *Partido Obrero de la Provincia de Formosa c/ Formosa, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*, considerando 9.º; y F. 336:1756 del 22/10/2013, en autos *Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza*, considerando 4.º, por citar algunos.

229 ARG, CSJN, F. 317:1469 del 08/11/1994, en *Apoderados de la UCR/MOP y sub lema 'Juárez Vuelve' s/ impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales*, voto concurrente de los jueces Fayt y Boggiano, considerando 13.º, con remisión a F. 311:1630 y sus citas.

230 ARG, CSJN, F. 324:3358 del 11/10/2001, en autos *Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación-Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados*, Dictamen del Procurador General Becerra, Pto. VIII.

231 Parafraseamos aquí el considerando 5.º del voto mayoritario de la Corte en F. 330:3160 del 13/07/2007, en autos *Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación-Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados*.

232 ARG, CSJN, CSJ 001750/2017/RH001, S. del 04/10/2017 en autos *Alianza Avanzar y Cambiemos por San Luis s/ recurso de apelación comprensivo de nulidad. Cuestión constitucional*, considerando 5.º.

Finalmente, y en este mismo orden de ideas, nuestra Corte viene sosteniendo hace mucho tiempo ya la procedencia del recurso extraordinario federal en contra de las decisiones definitivas emanadas de organismos electorales que, cualquiera sea su denominación o el alcance de sus atribuciones, actúan como tribunales de justicia al resolver las cuestiones que les son planteadas. Con mayor razón aún si estos cumplen funciones equivalentes a las que competen en el ámbito de la República a la Cámara Nacional Electoral, admitiendo el recurso extraordinario contra decisiones que ponen en tela de juicio la aplicación e interpretación de leyes nacionales.²³³

Conforme ello,

las resoluciones de los tribunales provinciales dentro de su competencia no pueden ser revisadas por los de la Nación, con excepción de que se haga por vía del recurso extraordinario, pues tales resoluciones son actos de soberanía y la justicia nacional no puede examinarlas, ya sea admitiendo los recursos que contra ellas se interpongan, ya conociendo de demandas que tiendan a idéntico fin.²³⁴

Consecuentemente, cabe destacar que la doctrina sentada por la CSJN en las causas *Strada* (F. 308:490) y *Di Mascio* (F. 311:2478) resulta aplicable “a los asuntos en que se impugnan pronunciamientos dictados por las juntas o tribunales electorales locales”.²³⁵

Claro está que tampoco es posible pensar que cualquiera de las decisiones de los organismos electorales a cargo de los comicios puede ser reemplazada mediante fallos judiciales, puesto que los jueces no están habilitados opinar sobre el modo en que aquellos ejercitan sus atribuciones legales. Ello, en virtud del principio de especialidad que rige las funciones de los órganos creados por constitución, que, como regla general, implica que cada órgano puede y debe ejercer exclusivamente las competencias y atribuciones asignadas por aquella, concepto que se vincula con las ideas de delimitación e indelegabilidad, esto es, que cuando una cons-

233 ARG, CSJN, F. 284:446 del 26/12/1972, en autos *Partido Intransigente solicita inscripción orden nacional*, considerando 1.º; F. 284:467 del 28/12/1972, en autos *Partido Demócrata Progresista s/ personería Capital Federal*, considerando 1.º; F. 285:410 del 14/5/1973, en autos *Frente Justicialista de Liberación s/ solicita pronunciamiento electoral sobre Gobernador de la Provincia y Frente Justicialista de Liberación s/ solicita proclamación diputado conforme a la Constitución Provincial*, considerandos 5.º, 9.º y 11.º; y F. 310:792 del 09/04/1987, en autos *Recurso de hecho deducido por Armando Néstor Tactagi en la causa Partido del Trabajo y del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires s/solicita reconocimiento*, considerando 2.º.

234 ARG, CSJN, F. 3932:1460 del 19/06/2009, en autos *Frente Primero Jujuy c/ Jujuy, Provincia de s/ acción declarativa de certeza*, remitiendo a los argumentos de la Procuradora General de fecha 04/06/2009, la que remite a doctrina de F. 319:651 de fecha 30/04/1996, in re *Giménez, Ricardo Omar (expte. 204 folio 24 año 1993 de la Junta Electoral provincial) s/ recurso extraordinario*.

235 ARG, CSJN, F. 336:1756 del 22/10/2013, in re *Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia*, del dictamen de la Procuración General de fecha 17/10/2013, Pto. II. Sin embargo, Cristian Abritta nos señaló lo objetable que podría resultar tal exigencia jurisprudencial en atención al principio de autonomía que con rango constitucional rige el diseño institucional de las provincias, algo interesante para profundizar más allá de nuestra investigación actual.

titución asigna funciones a un órgano del Estado, es este y no otro quien debe asumirlas y ejercerlas.²³⁶ Ello no impide, de todas maneras, el control judicial de juridicidad sobre el modo en que se ejercitan tales atribuciones y facultades, procurando resguardar siempre los límites constitucional y legalmente previstos a tales efectos, ya que la actuación del Poder Judicial es ineludible en todo supuesto en donde se cuestiona la posible afectación de derechos subjetivos.

5.6.5.6 La cuestión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En el final de esta revisión crítica sobre la calificación jurídica de los organismos electorales en Argentina, resta examinar la jurisprudencia de la Corte IDH a efectos de verificar de qué manera aborda dicho tribunal esta problemática.

Y la cuestión está claramente resuelta en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, oportunidad en la cual dicha corte sostuvo que

Independientemente de la regulación que cada Estado haga respecto del órgano supremo electoral, éste debe estar sujeto a algún control jurisdiccional que permita determinar si sus actos han sido adoptados al amparo de los derechos y garantías mínimas previstos en la Convención Americana, así como los establecidos en su propia legislación, lo cual no es incompatible con el respeto a las funciones que son propias de dicho órgano en materia electoral. Ese control es indispensable cuando los órganos supremos electorales (...) tienen amplias atribuciones, que exceden las facultades administrativas, y que podrían ser utilizados, sin un adecuado control, para favorecer determinados fines partidistas.²³⁷

Algunos años más tarde, la Corte Interamericana también señaló que la obligación de garantizar los derechos políticos resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, mediante normas y medidas de diverso carácter encaminadas a implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana. Sin ello, el sufragio no se puede ejercer y, de igual manera, no puede ejercerse tampoco “el derecho a la protección judicial sin que existan tribunales que la otorguen y normas procesales que la disciplinen y hagan posible”.²³⁸

236 ARG, CSJN, F. 330:3160 del 13/07/2007, autos caratulados *Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación-Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados*, voto en disidencia del juez Maqueda, considerando 42°.

237 CRI, Corte IDH, Sentencia de fecha 23/06/2005 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 175; con cita de la Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie “A” n.° 7, Opinión Separada del Juez Rodolfo E. Piza Escalante, párr. 27 (Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta [arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos]); y concordante con el párr. 151.

238 CRI, Corte IDH, Sentencia de fecha 06/08/2008 en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*

En dicha oportunidad, y remitiendo a los precedentes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, destacó que el ordenamiento internacional no crea obligación de establecer un régimen electoral específico, existiendo numerosas maneras de organizar e implementar dichos regímenes, y una riqueza de diferencias fundadas en el desarrollo histórico, la diversidad cultural y el pensamiento político de cada Estado. Ello impone la necesidad de evaluar la legislación y las instituciones electorales a la luz de la evolución del país o Estado concernido,²³⁹ siendo posible la existencia de diversos regímenes electorales que sean compatibles con la Convención.²⁴⁰

En palabras de Nöhlen (2007), las instituciones son importantes, pero sus efectos empíricos se explican en mucho mayor medida por los factores de contexto, esto es, que el funcionamiento de las instituciones de la justicia electoral depende del contexto.

Consecuentemente, es posible concluir que la Corte Interamericana entiende ineludible la existencia de vías procesales de revisión judicial de las decisiones y fallos de los organismos electorales a cargo de los comicios, aunque sin perder de vista las realidades contextuales a las que deben responder sus diseños, derivando en diversidad de institutos y procesos.

5.7 Procedimiento administrativo, procedimiento recursivo y contencioso o procesal electoral

La calificación jurídica del proceso electoral y la consecuente distinción entre administración y jurisdicción que ya hemos trazado²⁴¹ nos permiten formular una incipiente teoría de lo que debiera ser y de las fases con las que se conforma el contencioso electoral²⁴² en nuestro país, procurando diferenciar con claridad su contenido y alcances, así como las particularidades de cada una de sus ramas o especialidades.²⁴³

En un breve repaso de las nociones y conceptos desarrollados hasta aquí, recordemos que en este acápite quedan comprendidos tanto el procedimiento administrativo electoral como

(Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 159.

Cabría también tener en cuenta lo sostenido por el mismo tribunal en su Sentencia del 02/07/2004, en el caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafos 158/159, y en el voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez, párr. 28.

239 *CRI*, Corte IDH, Sentencia de fecha 06/08/2008 en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 165; con citas del ECHR, *Case Mathieu-Mohin and Clerfayt v Belgium*, judgment of 2 March 1987, Series A, n.º 113, §54; *Case Zdanoka v Latvia*, judgment of 16 March 2006 [GC], n.º 58278/00, §103 y §115.

240 *CRI*, Corte IDH, Sentencia de fecha 06/08/2008 en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 173.

241 Cfr. Pérez Corti (2019, pp. 221 y cc.).

242 Aquí utilizamos la expresión “electoral” en sentido lato, comprendiendo tanto lo estrictamente electoral como partidario, y lo atinente a los procedimientos y recursos relativos a otros institutos, como los que integran las formas de democracia directa.

243 Cfr. Pérez Corti (2019, pp. 302 y cc.).

el procedimiento administrativo recursivo electoral y, finalmente, el contencioso electoral judicial o procesal electoral. Cada uno de ellos, producto de las particulares relaciones y entramados que regulan en el marco del ejercicio de la competencia electoral y, en consecuencia, de las funciones administrativa y judicial electorales.

En la normativa vigente en nuestro país, tales categorías e institutos procedimentales no están claramente diferenciados y su reglamentación por parte del legislador es —en cierta forma— caótica y asincrónica. Esto se debe a un abordaje regulatorio inorgánico y carente de método, por lo que es posible encontrarlos dispersos a lo largo de los más variados ordenamientos legales sobre la materia y, en algunos casos, hasta de otras ramas del derecho.

Es que al carecer —tanto el constituyente como el legislador— de un adecuado enfoque sobre categorías fundamentales como las de proceso, control, competencia y contencioso electorales, su labor necesariamente se ha venido desarrollando a tontas y, en la gran mayoría de las veces, a través de la sistemática repetición, a lo largo del tiempo, de viejos esquemas y contenidos normativos, cuando la realidad nos muestra que el contexto y las instituciones han evolucionado y cambiado en forma manifiesta. Ciertamente es también que la inestabilidad democrática que caracterizó la vida institucional de nuestro país durante el siglo XIX —excepto sus últimos años— tampoco permitió un afianzamiento democrático-institucional suficiente como para superar el esquema descripto.

El estado actual de consolidación constitucional y democrática de nuestras instituciones, y la consecuente, extensa e ininterrumpida praxis electoral desarrollada durante más de una treintena de años, hacen posible plantear la necesidad del dictado de un ordenamiento normativo procesal que concentre el contencioso electoral de cada sujeto de la relación federal, respetando y desarrollando en el máximo de sus posibilidades los incipientes lineamientos aquí señalados. Ello, sin dejar de lado aquellos aspectos en los que el federalismo de concertación del que hablaba Frías es imprescindible para lograr objetivos adecuados y evitar fisuras en el sistema procedimental y procesal electoral, como es el caso, por ejemplo, de los regímenes de financiamiento partidario y de campañas.

En ese orden de ideas, entendemos necesario pensar un ordenamiento procesal electoral que contemple la dualidad administrativo-jurisdiccional de la competencia electoral, partiendo desde una concepción mínima de este como sistema procesal de un doble régimen de derecho público, como lo son el derecho electoral y el derecho estasiológico, en tanto principales andamiajes jurídicos a los cuales deberá dar sustento instrumental, tanto en su faz o instancia administrativa (procedimiento administrativo) como luego en sus fases recursiva administrativa y contenciosa electoral.

Lo expresado requiere superar algunas características de nuestros escasos y acotados procedimientos y contenciosos electorales actuales, entre las cuales entendemos ineludibles las siguientes cuestiones:

- a. Suprimir toda disposición que pretenda restringir las vías procesales de revisión judicial de las decisiones de los organismos electorales o partidarios a cargo de la administración comicial y/o partidaria.

- b. Evitar que, por vía jurisprudencial o pretoriana, se disponga el reenvío de las cuestiones electorales resueltas por dichos organismos electorales o partidarios, a través de las vías e instancias judiciales ordinarias del contencioso administrativo, como también la aplicación supletoria de sus disposiciones. Es que, excepto en los casos en los que ello estuviera legalmente contemplado y con honrosas excepciones dignas de destacar,²⁴⁴ suelen ser vías, contenciosos y tribunales que no están diseñados para dar respuesta adecuada en materia electoral y de partidos políticos en los tiempos que imponen sus especiales circunstancias calificantes.
- c. Establecer y regular diferenciadamente tanto vías de impugnación como recursivas, las cuales deben responder a los principios de bilateralidad y contradictorio, publicidad, economía procesal (concentración, eventualidad, celeridad y saneamiento), inmediatez (en los actos en los que este resulta pertinente y adecuado), legalidad e instrumentalidad de las formas, preclusión, trascendencia, convalidación y conservación (para el caso de las nulidades, incluyendo su respectivo principio de admisibilidad), buena fe o moralidad, como también los de ética electoral,²⁴⁵ congruencia y demás principios constitucionales que garanticen un auténtico debido proceso electoral y el acceso en tiempo y forma a la tutela judicial electoral efectiva, así como al respectivo control de constitucionalidad hasta la última instancia nacional.
- d. Contemplar el impulso procesal de oficio y la debida participación del Ministerio Público, tanto en lo que hace al resguardo de los aspectos procedimentales, como procesales y de fondo y en toda actuación en donde se encuentre comprometido el interés público.
- e. Evaluar la pertinencia de la implementación y adecuada reglamentación de la acción de lesividad, de la acción popular y de los procesos colectivos en determinados casos y circunstancias.
- f. Restringir a su mínima expresión la aplicación supletoria de sistemas procesales correspondientes al derecho privado, dadas las notables e intrínsecas diferencias que estos importan en relación con los del derecho público.

Decisión aparte es definir si es conveniente que el régimen procedimental y contencioso electoral —en sentido amplio— esté disperso en numerosas normas reglamentarias, como sucede actualmente en la mayoría de los casos,²⁴⁶ o si, por el contrario, habría que pensar en reunir tales disposiciones en una única norma o código que contenga todo lo relativo al contencioso electoral aplicable en cada Estado.

Entendemos que, a partir de la diferenciación teórica trazada entre lo que es “procedimiento administrativo electoral y/o partidario”, lo que corresponde al “procedimiento administrativo recursivo electoral y/o partidario” y lo que finalmente comprende el “contencioso

244 Tal el caso de las Cámaras en lo Contencioso Administrativo de la provincia de Tucumán, de cuyas actuaciones electorales temporáneas y efectivas hay sobrados ejemplos (Cfr. L. 6238 y modif., arts. 1, 19, 28, 32 y concordantes).

245 Cfr. Pérez Corti (2014, pp. 37-61).

246 Como ejemplo de extrema dispersión normativa en la materia, podemos mencionar el caso de la provincia de

electoral judicial” o “procesal electoral”, es conveniente pensar en un diseño legislativo intermedio y específico.

En efecto, cada regulación normativa en tales materias impone contemplar procedimientos administrativos específicos²⁴⁷ y sus respectivos procedimientos administrativos recursivos, en tanto que, en el caso del contencioso electoral judicial o procesal electoral, sus disposiciones podrían ser similares para todos los ordenamientos jurídicos.

Consecuentemente, nos inclinamos por incorporar en cada régimen jurídico las regulaciones atinentes a los procedimientos administrativos respectivos, de modo tal que el operador de este cuente con toda la normativa y prescripciones legales necesarias para la adecuada aplicación de cada uno de dichos institutos normativos. Esto se traduce en que el código o ley electoral contenga el procedimiento administrativo relativo a las diferentes etapas y trámites a desarrollar a lo largo de todo el proceso electoral y de sus derivaciones. Por otra parte, que el régimen de partidos políticos incluya meticulosamente entre sus normas las disposiciones atinentes a los procedimientos administrativos intrapartidarios, como también los relativos a las actuaciones que deberán llevarse a cabo ante el organismo electoral. Otro tanto deberá acontecer con los institutos de democracia directa y semidirecta que integran las formas de democracia directa, especialmente en todo lo atinente a la reglamentación de su trámite administrativo previo y ante el organismo electoral competente.

De este modo, se hará efectiva la garantía constitucional atinente a una adecuada y concreta tutela electoral y/o partidaria efectiva, con la consecuente vigencia del principio háberliano del *status activus processualis*.

Con respecto al contencioso electoral judicial o procesal electoral, anticipamos que sus disposiciones podrían ser similares para todos los ordenamientos jurídicos, dado que se trata del derecho procesal destinado a materializar el acceso a la tutela judicial efectiva y a los respectivos controles de juridicidad y de constitucionalidad. Por lo tanto, sus normativas revisten análogos contenidos y caracteres para prácticamente todos los casos, resultando en sentido estricto un ordenamiento que responde al perfil de cualquiera de los códigos procesales vigentes en la actualidad. En concordancia con lo expresado, entendemos que la ubicación normativa de tales regulaciones correspondería a la legislación atinente a la creación y reglamentación del organismo electoral y/o del fuero electoral en aquellos casos en los que este existiese.

Santa Fe (cfr. <https://www.santafe.gov.ar/tribunalelectoral/leyes—dcretos/>); y en el extremo contrario, esto es de máxima concentración de la legislación electoral, el de la provincia de Río Negro, que cuenta con un único Código Electoral y de Partidos Políticos (Ley-O-2431 y modif., cfr. <http://servicios.jursrionegro.gov.ar/inicio/web/institucional/tribunal-electoral/legislacion.php>). En una posición intermedia, cabe citar el caso del régimen jurídico electoral nacional (cfr. <https://www.argentina.gob.ar/compendio-nacional-electoral-2017>, consultada el 25/05/2018).

247 Desde cómo se forma un partido político, pasando por las rendiciones anuales patrimoniales partidarias y las comiciales de gastos de campaña, como también lo atinente a la conformación de los padrones electoral, las oficializaciones de listas de candidatos y de instrumentos de sufragio, pasando por los escrutinios, y —entre otros— los procedimientos intrínsecos a la puesta en marcha de las formas de democracia directa, sólo por citar algunos casos y ejemplos concretos.

Siempre, claro, distinguiendo con precisión cuando se trata de procesos electorales impregnados de las particularidades aquí identificadas, descriptas y desarrolladas en profundidad y cuando es el caso de otra clase de institutos, trámites o procedimientos.

Resta abordar cuál sería la adecuada ubicación reglamentaria del procedimiento administrativo recursivo electoral y/o partidario. En este caso, al igual que en el del analizado en primer lugar, nos inclinamos por incorporarlo en cada una de las leyes reglamentarias de fondo, de modo tal que quien deba operarlas jurídicamente cuente no sólo con el procedimiento administrativo específico, sino también —tal como acabamos de anticiparlo— con las reglas recursivas aplicables para ejercitar la tutela electoral efectiva en dicha etapa o fases. De esta manera, se garantizaría de manera integral el debido proceso electoral y/o partidario, explicitando en primer lugar las reglas relativas al procedimiento administrativo aplicable y, en segundo lugar, al procedimiento administrativo recursivo necesario para ejercer el derecho de defensa en instancia administrativa y/o partidaria.

Finalmente, entendemos que también es una opción aceptable pensar en un único ordenamiento legal que contenga la totalidad de las disposiciones electorales y partidarias vigentes, como también todo lo atinente al procedimiento administrativo recursivo y al contencioso electoral en sentido amplio. Internamente, dicho código electoral y de partidos políticos debería estar dividido en cinco partes, a saber: electoral,²⁴⁸ partidos políticos,²⁴⁹ formas de democracia directa,²⁵⁰ organismo o fuero electoral²⁵¹ y, finalmente, contencioso o procesal electoral.²⁵²

A los fines de la distribución interna de las diversas disposiciones que integran el concepto de procedimiento administrativo recursivo y de contencioso electoral, nos inclinamos por respetar el esquema de agrupamiento normativo ya señalado para cada una de sus ramas o especialidades internas, esto es, con cada conjunto de regulaciones de fondo, deberán estipularse también las atinentes al respectivo procedimiento administrativo y al procedimiento administrativo recursivo electoral o partidario.

Le corresponde al legislador evaluar y definirse entre estas opciones regulatorias que hemos señalado, puesto que, en materia electoral, tal como observamos a lo largo de toda nuestra investigación, no existen modelos de validez universal, siendo que una de las principales características del derecho electoral es responder a la idiosincrasia social, cultural e institucional

248 Nos referimos a los contenidos correspondientes a los códigos o leyes electorales actuales, las que deben regular todo lo atinente a los derechos políticos; al proceso electoral —desde su inicio y hasta su finalización— y a los sistemas electorales aplicables a los cargos de base electiva.

249 Aquí se agruparán las normas que hacen al régimen orgánico de los partidos políticos, incluyendo el financiamiento partidario y de campaña, sus rendiciones y controles ante el organismo electoral competente.

250 Dentro de esta parte habrán de regularse todo lo atinente a los diversos institutos de democracia directa y semidirecta previstos en el texto constitucional respectivo.

251 Corresponde reglamentar aquí tanto el organismo electoral a cargo de la Administración electoral como los demás organismos judiciales o instancias que componen el fuero electoral, si así estuviere diseñado institucionalmente.

252 Tal como ya lo anticipáramos, todas las disposiciones que conformarían el código procesal o contencioso electoral habrán de estar contenidas en esta parte del mencionado código electoral y de partidos políticos.

de cada sociedad política y jurídicamente organizada como una democracia republicana representativa y, en nuestro caso, federal.

Para visualizar adecuadamente la cuestión que estamos planteando, a continuación la esquematizaremos en la siguiente figura.

Procedimiento	Dos polos	Actor: instando su pretensión.			Unilateralidad	<i>Tutela administrativa efectiva</i>		
		Órgano: recepta/resuelve la pretensión instada.						
Proceso	Tres polos	Actor/Acusador: insta una pretensión (propia o no).			Bilateralidad <i>Carnelutti: hay litigio que componer</i>	<i>Tutela judicial efectiva</i>		
		Órgano/Tribunal: conector/decisor de la pretensión instada						
		Demandado/Acusado: objeto/sujeto pasivo de a pretensión instada.						
Procesos impropios	Múltiples polos	-----			Multilateralidad recíproca y desfasada en el tiempo			
		Actores múltiples: instando sus pretensiones.			Procedimiento administrativo electoral	<i>Tutela Electoral Efectiva</i>	-----	
		Órgano/Tribunal	receptor/resolutor	de la pretensión instada	Fin	Procedimiento administrativo recursivo electoral	-----	<i>Tutela judicial electoral efectiva</i>
			conector/decisor		Recurso			
		Demandado/Acusado: objeto/sujeto pasivo de la pretensión instada.			-----	Proceso contencioso electoral		

Tabla 2.

6. Conclusión

A partir de todo lo reseñado, es posible concluir que, en el contexto institucional actual, como también en lo doctrinario y a nivel jurisprudencial, los organismos electorales que tienen asignadas entre sus competencias la dirección y gestión de los comicios desarrollan funciones y ejercen competencias administrativas electorales. Sin embargo, cuando esos mismos organismos tienen a su cargo la resolución de los conflictos intersubjetivos de intereses que surgieran durante el ejercicio de tales atribuciones, también desarrollan funciones jurisdiccionales. Esta

dualidad funcional que ya hemos abordado en esta investigación²⁵³ es una derivación de las características intrínsecas del proceso electoral. Si a ello se le suma un diseño del organismo electoral altamente judicializado, ya sea por su integración como por los procedimientos y funciones jurisdiccionales que le son legalmente atribuidos, seguir debatiendo sobre su calificación jurídica no tiene mayor sentido, en la medida en que configuran un tribunal más dentro de la estructura del Poder Judicial o, en caso de existir algunas particularidades o inconvenientes en que así fuese considerado,²⁵⁴ indudablemente les cabría la calificación de tribunales u organismos auxiliares del Poder Judicial y, como tales, la aplicación supletoria de todo su régimen jurídico, con las restricciones y particularidades que la especificidad de las funciones a su cargo ameritan.

Consecuentemente, tales rasgos distintivos que el proceso electoral proyecta sobre los organismos electorales también alcanzan a las vías impugnativas y recursivas que finalmente habilitan y conforman el contencioso electoral, partiendo del respectivo procedimiento administrativo electoral o partidario aplicable, pasando por el procedimiento recursivo administrativo electoral o partidario y, una vez agotado este, accediendo al contencioso electoral en sentido amplio.

Bibliografía

- Abel, F. (2011). Tucumán: novedoso control de convencionalidad de una reforma constitucional. *RAP*, 392.
- Abel, F. (28 de marzo de 2018). *¿Por qué las cortes resuelven por simple mayoría?* [mimeo].
- Acuerdos y Sentencias dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires*. (1940). (Tomo V, Serie Decimosexta). Taller de Impresiones Oficiales.
- Alberdi, J. B. (1998). *Derecho Público Provincial Argentino*. Ciudad Argentina.
- Alcón Zaragoza, J. A. (1990). *Manual de Elecciones Locales*. MAP.
- Alsina, H. (1956). *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial* (2ª ed., Tomo I). Ediar.
- Aráoz Figueroa, A. (5 de abril de 2012). Evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema con respecto al carácter justiciable de las cuestiones electorales. *La Ley*, Suplemento Actualidad.
- Arnaldo Alcubilla, E. (1997). La interpretación de la normativa electoral por la Junta Central. *Revista de las Cortes Generales*, (41).
- Ávalos, E., Buteler, A. y Massimino, L. (2014). *Derecho administrativo* (Tomo 2). Alveroni.
- Badeni, G. (2010). *Tratado de Derecho Constitucional* (3ª ed., Tomo I). La Ley.
- Barra, R. C. (1989). *Los actos administrativos contractuales. Teoría del acto coligado*. Ábaco.
- Barrera Buteler, G. E. (1996). *Provincias y Nación*. Ciudad Argentina.

253 Cfr. Pérez Corti (2019, pp. 263 y cc.).

254 Cuestiones tales como una integración que no sea totalmente judicial, que revistan la calidad de temporales o que su ubicación constitucional o institucional se encuentre fuera de la regulación explícita de los tres poderes del Estado, por ejemplo.

- Barrera Buteler, G. E. (Dir.). (2015). *Derecho constitucional*. Ed. Ciencia, Derecho y Sociedad, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (Tomo I).
- Bas, A. M. (1927). *El Derecho Federal Argentino*. Valerio Abeledo.
- Benabentos, O. A. (2001). *Teoría General Unitaria del Derecho Procesal, Teoría General Unitaria del Derecho Procesal*. Juris.
- Benalcázar Guerrón, J. C. (2014). El Acto Administrativo en Materia Electoral. En Santano, A. C. y Salgado, E. D. (Comps.), *Direito Eleitoral. Debates Iberoamericanos* (pp. 289-300). Editora Íthala.
- Bianchi, A. B. (1995). El Ministerio Público: ¿Un nuevo Poder? (Reexamen de la doctrina de los órganos extrapoder). *El Derecho*, (162), 139.
- Bianchi, A. B. (2002). *Control de constitucionalidad* (2ª ed., Tomo 2). Ábaco.
- Bianchi, A. B. (2008). *Historia constitucional de los Estados Unidos* (Tomo II).
- Bidart Campos, G. J. (s.f.). Las cuestiones políticas. Su justiciabilidad. *La Ley*, 120, 1045
- Bidart Campos, G. J. (1966). *Derecho Constitucional* (Tomo II). Ediar.
- Bidart Campos, G. J. (2000). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* (Tomo I-A). Ediar.
- Bidart Campos, G. J. (2005/2006). *Manual de la Constitución reformada* (Tomo I). Ediar.
- Bielsa, R. (1929). *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración* (2ª ed., Tomo I). Lajouane & Cía.
- Boffi Boggero, L. M. (1963). La justiciabilidad de las llamadas cuestiones políticas y su contribución al retorno integral a la república. JA, 1963V (29/10/),
- Boffi Boggero, L. M. (2008). Nuevamente sobre las llamadas “cuestiones políticas”. *La Ley*, (156).
- Buteler, A. (2016). *Derecho Administrativo Argentino* (Tomo III). Abeledo Perrot.
- Calamandrei, P. (1986). *Instituciones de Derecho procesal civil* (Vol. I). Ediciones Jurídicas Europa-América.
- Carnelutti, F. (1944). *Sistema de Derecho Procesal Civil* (Tomo I). UTEHA.
- Carnota, W. F. (2011). El marco teórico-conceptual de los tratados internacionales. En Carnota, W. F. y Maraniello, P. A. (Dirs.), *Tratado de los tratados internacionales* (Tomo I, pp. 7-9). La Ley.
- Carnota, W. F. y Maraniello, P. A. (Dirs.). (2011). *Tratado de los Tratados Internacionales* (Tomo I). La Ley.
- Cassagne, J. C. (s.f.). En torno a la naturaleza del procedimiento administrativo y sus clasificaciones fundamentales. *El Derecho*, 97, 890-899.
- Cassagne, J. C. (2006). *Derecho Administrativo* (8ª ed.). Abeledo Perrot.
- Cassagne, J. C. (2009). *Ley Nacional del Procedimientos Administrativos. Comentada y Anotada*. La Ley.
- Cassagne, J. C. (2015). *Los grandes principios del Derecho Público*. La Ley.
- Castorina de Tarquini, M. C. (1980). La Provincia y la Nación. En Pérez Guilhou, *Derecho Público Provincial* (Tomo I). Depalma.
- Castorina de Tarquini, M. C. (1997). *Federalismo e Integración*. Ediar.
- Castorina de Tarquini, M. C. (2007). La Provincia y la Nación. En Pérez Guilhou, *Derecho Público Provincial* (Tomo I). La Ley.
- Chiovenda, J. (circa 1922). *Principios de Derecho Procesal Civil* (Tomo I). Instituto Editorial Reus.
- Clariá Olmedo, J. A. (1982/1983). *Derecho Procesal* (Tomo I). Depalma.
- Colmeiro, M. (1867). *Derecho administrativo español* (Tomo II).
- Comadira, J. R. y Escola, J. H. (2012). *Curso de derecho Administrativo* (Tomo I). AbeledoPerrot.
- Compilación de Leyes, Decretos y Resoluciones*. (1946). (Tomo IV). Claridad.
- Corcuera, S. H., Dugo, S. O. y Lugones, N. J. (1997). Actualidad en la jurisprudencia sobre cuestiones electorales. *La Ley*, 1997C.
- Couture, E. J. (2002). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil* (4ª ed.). BdeF.
- Echegaray, M. (1963). La Justicia Electoral. *La Ley*, 1963110.

- Ejercicio de la Administración y de la Jurisdicción electorales.* (s.f.)
- Ely, J. H. (1997). *Democracia y desconfianza.* Siglo del Hombre.
- Estrada, J. M. (1927). *Curso de Derecho Constitucional* (2ª ed., Tomo II). ECYLA.
- Fernández Ruiz, J. (2010). *Tratado de Derecho electoral.* Porrúa.
- Fernández Segado, F. (1986). *Aproximaciones a la nueva normativa electoral.* Dykinson.
- Fernández Segado, F. (1997). *Sistema constitucional español.* Dykinson.
- Fiorini, B. A. (1944). *Teoría de la Justicia Administrativa.* Alfa.
- Frías, P. J. (1980). *El Federalismo Argentino. Introducción al Derecho Público Provincial.* Depalma.
- Frías, P. J. (1985). *Derecho Público Provincial.* Depalma.
- Frías, P. J., Bidart Campos, G. J., Quiroga Lavié, H., Spota, A. A., Zarza Mensaque, A., Becerra Ferrer, G., Ramella, P. A., Sagüés, N. P., Pérez Guilhou, D., Vanossi, J. R. Asociación Argentina de Derecho Administrativo. (1985). *La reforma de las constituciones provinciales.* Dirección de Publicaciones, Senado de la Nación.
- Frías, P. J., Cordeiro Pinto, L., Godoy, J. D., Hernández, A. M. (h), Iturrez, A. H., Vergara, R. A., Zarza Mensaque, A. (1989). *Las nuevas constituciones provinciales.* Depalma.
- García Soriano, M. V. (2000). *Jueces y magistrados en el proceso electoral.* CEPyC.
- García Soriano, M. V. (2005). *Elementos de derecho electoral* (2ª ed.). Tirant Lo Blanch.
- García-Trevijano Fos, J. A. (1968). *Tratado de Derecho Administrativo* (2ª ed., Tomo I). Revista de Derecho Privado.
- Gargarella, R. (1996). *La justicia frente al gobierno.* Ariel.
- Gelli, M. A. (2003). *Constitución de la Nación Argentina.* La Ley.
- Gelli, M. A. (2011). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada* (4ª ed., 4ª reimp., Tomo II). La Ley.
- Giannini, M. (1979). *Diritto Amministrativo* (Tomo I). Giuffrè.
- Girotti, M. C. (2013). Cometidos públicos y funciones administrativas de las juntas electorales partidarias. *Derecho Administrativo*, 2013, 1706-1768.
- Gomez Canotilho, J. J. (1995). *Direito Constitucional.* Coimbra.
- Gonçalves Figueiredo, H. R. (2013). *Manual de Derecho Electoral.* Di Lalla.
- González Calderón, J. A. (1913). *Introducción al Derecho Público Provincial.* Lajouane & Cía.
- González Calderón, J. A. (1923). *Derecho Constitucional Argentino* (2ª ed., Tomo III). Lajouane & Cía.
- González Hernández, J. C. (2000). Derecho Procesal Electoral: los actos procesales en materia electoral. En *Diccionario Electoral* (2ª ed., Tomo I). Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- González Pérez, J. (1964). *Derecho procesal administrativo.* Instituto de Estudios Políticos.
- González Pérez, J. (1980). *Derecho procesal constitucional.* Civitas.
- González Pérez, J. (1989). *El derecho a la tutela jurisdiccional* (2ª ed.). Civitas.
- González Roura, F. (5 de diciembre de 1985). La Justicia Nacional Electoral. *El Derecho*, 1166375.
- González Roura, F. (1995). El derecho humano de participación política y la organización electoral argentina. *Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional*, (agosto/diciembre), 87-104.
- González Roura, F. (1999). La Justicia Electoral y resolución de conflictos: quince años de experiencia argentina. En Orozco Henríquez, J. J. (Coord.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral* (Tomo III, pp. 1137-1159). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Instituto Federal Electoral/Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad de Quintana Roo/Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.

- González Roura, F. y Otaño Piñero, J. H. (1993). Proceso electoral y Justicia electoral: La organización electoral de la República Argentina. En, *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral* (pp. 741-759). Cámara de Diputados/ Instituto Federal Electoral/Tribunal Federal Electoral/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- González, J. V. (1897). *Manual de la Constitución Argentina*. Estrada.
- González, J. V. (1935). *Obras Completas* (Vol. VI). Universidad Nacional de La Plata.
- González, J. V. (2001). *Manual de la Constitución Argentina*. La Ley.
- González-Trevijano, P. (2001). Constitución, poder electoral y garantías jurisdiccionales. En Arnaldo Alcubilla, E., Ávila Ortiz, R. y Orozco Henríquez, J. J. (Coords), *Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral: Elecciones y Justicia en España y México* (Tomo I, pp. 395-401). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- Gordillo, A. (2012/2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: parte general* (1ª ed., Tomo I). Fundación de Derecho Administrativo.
- Grau, A. E. (1971). *Habilitación de la instancia contencioso administrativa*. Platense.
- Häberle, P. (1994). Recientes aportes sobre los Derechos Fundamentales en Alemania. *Revista Pensamiento Constitucional*, 1(1).
- Hernández A. M. (1997). *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*. Depalma.
- Hernández A. M. (2009). *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*. Abeledo Perrot.
- Hernández, A. M. y Barrera Buteler, G. E. (2011). *Derecho Público Provincial* (2ª ed.).
- Horvath, P. A. y Vanossi, J. R. A. (1982). El fallo “Baker v. Carr” y la justiciabilidad de las “cuestiones políticas”. *La Ley*, 114982.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2000). Justicia Electoral. En *Diccionario Electoral* (2ª ed., Tomo II).
- Justicia Electoral*. (2002). Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5.
- Landim, F. (2009). Direito procesual eleitoral ou direito processuais eleitorais? As leituras críticas da locução processo eleitoral. *Revista Eleições & Cidadania*, 1(1).
- Linares Quintana, S. V. (1977). *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional* (2ª ed., Tomo I). Plus Ultra.
- López Rosas, J. R. (2014). *Historia constitucional argentina* (5ª ed.). Astrea.
- Marienhoff, M. S. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo* (5ª ed., Tomo II). Abeledo Perrot.
- Martínez Paz, M. (2013). Análisis de la legislación político electoral vigente – Ley 19.108. En Palacio de Caeiro, S. B. (Dir.), *Tratado de Derecho Federal y Leyes Especiales* (pp. 335-350). La Ley.
- Midón, M. A. R. (2008). Juicio de la elección: La Corte en el mismo rumbo de “Bussi” a “Patti”. *La Ley*, 2008-C.
- Midón, M. A. R. (2009). *Constituciones Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Comentadas*. Abeledo Perrot.
- Mooney, A. E. (1992). *Derecho Público Provincial* (Tomo I). Advocatus.
- Nino, C. S. (1992). *Fundamentos de derecho constitucional*. Astrea.
- Nino, C. S. (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa.
- Nöhlen, D. (2000). Sistemas Electorales. En *Diccionario Electoral* (2ª ed., Tomo II). Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Nöhlen, D. (2007). *Instituciones políticas en su contexto*. Rubinzal Culzoni.
- Nöhlen, D. (2015). *Ciencia Política y Justicia Electoral*. Universidad Nacional Autónoma de México.

- Nöhlen, S., Zovatto, D., Orozco, J. y Thompson, J. (Comps.). (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2ª ed.). Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/International IDEA/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica.
- Ojesto, F., Orozco Henríquez, J. J. y Vázquez, R. (Coords.). (2005). *Jueces y Política*. Porrúa/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Orozco Henríquez, J. J. (1998). El contencioso electoral. La calificación electoral. En Nöhlen, D., Picado, S. y Zovatto, D. (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (1ª ed., pp. 1152-1288). Universidad de Heidelberg/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica.
- Orozco Henríquez, J. J. (2000). Justicia Electoral. En *Diccionario Electoral* (2ª ed., Tomo II). Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Pedicone de Valls, M. G. (2014). *Análisis de las Constituciones de Tucumán 1820-2006*. UNSTA.
- Pegoraro, L. y Rinella, A. (2018). *Derecho constitucional comparado* (Tomo II, Vol. A.). Astrea.
- Pérez Corti, J. M. (1997). El Instituto de la Revocatoria Popular y la “Teoría de la Doble Vía” en la jurisprudencia de la Junta Electoral Provincial [nota a fallo]. *La Ley Córdoba*, XIV(10), 835-840.
- Pérez Corti, J. M. (2005). Derecho Electoral y Regla Federal en la Jurisprudencia de la Corte. *Revista Debates de Actualidad*, XX(195).
- Pérez Corti, J. M. (2012). Régimen Electoral en lo Penal. En Palacio de Caeiro, S. B., *Tratado de Leyes y Normas Federales en lo Penal* (pp. 647-759). La Ley.
- Pérez Corti, J. M. (2014). Organismos Electorales: Federalismo y Ética Judicial. Foro de Córdoba, N.º 171, Año XXIV, pp. 37/61. Ponencia presentada en el Seminario Argentino-Mexicano de Derecho Electoral “La transparencia y la Ética Judicial Electoral”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 11 de abril de 2014. Departamento de Derecho Judicial, Facultad de Derecho, Universidad Austral y Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México).
- Pérez Corti, J. M. (2016a). *Derecho Electoral Argentino. Nociones* (3ª ed.). Advocatus.
- Pérez Corti, J. M. (2016b). Reflexiones en torno al voto electrónico. En Molina, H. y Allione, O. (Comps.); *Observatorio de participación ciudadana*. Ciencia, Derecho y Sociedad, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba.
- Pérez Corti, J. M. (2019). *Proceso electoral: ¿Jurisdicción o Administración? Su régimen jurídico en Argentina* (tesis doctoral, inédita. Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba).
- Pérez Corti, J. M. (2023). Calificación jurídica del proceso electoral. *Cuadernos De Derecho Electoral*, (1), 117-134. <https://ojs.austral.edu.ar/index.php/cde/article/view/1277>.
- Pérez Hualde, A. (2014). *Los organismos federales de control en la Constitución: de servicios públicos y fiscal*. Rap.
- Pérez Royo, J. (2014). *Curso de Derecho Constitucional* (14ª ed.).
- Podetti, J. R. (1973). *Derecho Procesal Civil Comercial y Laboral. Tratado de la Competencia*. (2ª ed.). Ediar.
- Ramella, P. (1982). *Derecho Constitucional*. Depalma.
- Rodríguez García, A. (1993). La Administración Electoral. La Junta Electoral Central: Naturaleza y organización. En *Derecho Electoral, Cuadernos del Poder Judicial*.
- Sagüés, N. P. (1999). *Elementos de derecho constitucional* (3ª ed, Tomo II.). Astrea.
- Sagüés, N. P. (2013). *Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario* (4ª ed. Tomo I). Astrea.
- Sandulli, A. (1979). *Manuale di Diritto Amministrativo*. Jovene Editore.
- Santamaría Pastor, J. A. (1987). El régimen jurídico del Proceso Electoral. En, *Las Cortes Generales* (Vol. I). IEF.

- Santolaya Machetti, P. (1995). *Manual de Procedimiento Electoral*. Ministerio de Justicia e Interior (Madrid).
- Satrústegui Gil-Delgado, M. (1990). Las garantías en el derecho electoral. *Revista de las Cortes Generales*, (20).
- Sayagués Laso, E. (1953). *Tratado de Derecho Administrativo* (1ª ed., Tomo I). Martín Bianchi Altuna.
- Sayagués Laso, E. (1974). *Tratado de Derecho Administrativo* (4ª ed., Tomo I). Fundación de Cultura Universitaria.
- Schillaci, A. (2010). Derechos fundamentales y procedimiento entre libertad y seguridad (Trad. A. Aguilar Calahorro). *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 7(13), 209-242. <http://www.ugr.es/~redce/REDCE13pdf/08Schillaci.pdf>.
- Schmitt, C. (2011). *Teoría de la Constitución*. Alianza.
- Seco Villalba, J. A. (1943). *Fuentes de la Constitución Argentina*. Depalma.
- Sesin, D. J. (2005). Órganos de Justicia Electoral: naturaleza jurídica, ubicación institucional y régimen jurídico. *SJA*, 30/11/2005 – JA 2005IV1367.
- Sesin, D. J. (2006a). Órganos de Justicia Electoral: naturaleza jurídica, ubicación institucional y régimen jurídico. En Sesin, D. J. y Pérez Corti, J. M., *Organismos Electorales*. Advocatus.
- Sesin, D. J. (2006b). Ubicación institucional del Ministerio Público y de los otros órganos con jerarquía constitucional. Una perspectiva diferente. En Sesin, D. J. y Pérez Corti, J. M., *Organismos Electorales* (pp. 633-643). Advocatus.
- Sesin, D. J. (2011). *El derecho administrativo en reflexión*. Rap.
- Sesin, D. J. y Pérez Corti, J. M. (2006). *Organismos Electorales*. Advocatus.
- Tagle Achával, C. (1964). El Derecho Parlamentario y el juicio de las elecciones de los Diputados de la Nación. *JA*, 1964(III).
- Tuesta Soldevilla, F. (2009). Un debate pendiente: El diseño garantista de los organismos electorales. En Reynoso Núñez, J. y Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (Coords.), *La Democracia en su contexto*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tullio, A. (2008). *Las elecciones nacionales en la Argentina*. Prometeo.
- Vanossi, J. R. A. (2000). *Teoría Constitucional* (2ª ed., Tomo II). Depalma.
- Vanossi, J. R. A. (2013). *Teoría Constitucional* (2ª ed., Tomo I). Abeledo Perrot.
- Varela, L. V. (1907). *Plan de Reformas á la Constitución de Buenos Aires* (Vol. I). Infojus.
- Villafañe, H. M. (2008). Acerca de la judicialidad de las decisiones de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires. *La Ley Buenos Aires*, 14. AR/DOC/93/2008.
- Waldron, J. (2014). Five to four: Why do bare majorities rule on court. *The Yale Law Journal*, 123(6), 1626-2133. <https://www.yalelawjournal.org/essay/five-to-four-why-do-bare-majorities-rule-on-courts>.
- Waldron, J. (2018). *Contra el gobierno de los jueces*. Siglo XXI.

