

LAS REGLAS DEL PROCESO ELECTORAL ARGENTINO A LA LUZ DE LA LEY 26.571

Alberto Ricardo Dalla Via¹

La reforma electoral -Ley N° 26.571- que introdujo modificaciones sustanciales a la ley orgánica de partidos políticos, a la ley de financiamiento partidario y al Código Nacional Electoral (CEN), incorporó el sistema de elecciones primarias. Quizá ésta fue la innovación de mayor envergadura, dado que extendió -a partir de los comicios del año 2011- la participación ciudadana a la selección de candidatos de las agrupaciones políticas, estableciendo un sistema de elección abierto, obligatorio y pleno tanto para los partidos políticos como para la ciudadanía, en el sentido de que todos los ciudadanos -sin distinción entre afiliados y no afiliados- podrán votar a cualquiera de los precandidatos de cualquiera de las agrupaciones políticas contendientes.

I. Sistema de partidos.

Uno de los objetivos de la ley 26.571 fue reducir el número de partidos políticos. En efecto, el sistema diseñado por la reforma electoral pone el acento en la representatividad -tanto en las afiliaciones partidarias como en la participación electoral- como condición para la existencia y mantenimiento de las agrupaciones políticas. En este sentido, se requiere para conservar la personería jurídico-política mantener el número mínimo de afiliados (4 ‰) de los electores en el distrito correspondiente en el caso de los partidos de distrito (art. 7 ter y art. 50 inc. “e”) y en cuanto a los partidos de orden nacional, el número mínimo de distritos -cinco (5)- necesarios para el reconocimiento (art. 8 y art. 50 inc. “f”)².

El nuevo régimen establece -además- para las agrupaciones que se quieran constituir como partidos políticos un reconocimiento provisorio -partidos en formación (a los que se les exige los mismos requisitos ya receptados en la ley 23.298). Mientras dure esta situación no podrán presentar candidaturas para elecciones primarias ni nacionales así como tampoco podrán recibir aportes (art. 7).

¹ Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral. Profesor Titular de Derecho Constitucional (UBA). Académico de Número de la Academia Nacional de Cs. Morales y Políticas.

² El decreto de promulgación 2004/09 observó las disposiciones transitorias contenidas en los artículos 107 y 108 de la Ley 26.571 que establecían un plazo de gracia para los partidos con personería vigente, hasta el 31/12/11, para reunir el mínimo de afiliados (en el caso de partidos de distrito) y de distritos (en el caso de partidos nacionales) y así mantener la personería jurídico-política. Asimismo, extinguió las acciones de caducidad que se encuentren en curso de los incs. a), b), c), e) y f). El veto parcial motivó que se presentaran en la justicia nacional electoral sendos amparos con el objeto que se declare su inconstitucionalidad.

A los efectos de obtener la personería definitiva tendrán que presentar a los 150 días el 4 % de afiliados del registro electoral del distrito correspondiente -hasta el máximo de 1.000.000- con copia de los documentos³ y realizar a los 180 días la elección de las autoridades definitivas (art. 7 bis).

En este sentido, respecto a las afiliaciones, el nuevo régimen eliminó la renuncia automática, siendo condición para la afiliación a un partido la renuncia previa expresa a toda otra afiliación anterior (art. 25 ter), por ello se incorpora la posibilidad de hacerlo de manera gratuita ya sea por telegrama o personalmente ante la secretaría electoral del distrito que corresponda (art. 25 quáter) o ante la Cámara Nacional Electoral (art. 10, decreto 937/2010, B.O. N° 31.935). Señala, también, el derecho de los electores a conocer la situación respecto de su afiliación y deberá la Cámara Nacional Electoral arbitrar un mecanismo para que los electores puedan saber su situación individual respecto de la misma restringiendo el acceso de terceros a estos datos (art. 25 quáter).

En cuanto a la participación electoral, la normativa establece la caducidad de los partidos cuando no se presenten en dos elecciones nacionales consecutivas (art. 50, inc. “b”) - antes eran tres- y mantiene la causal de caducidad del artículo 50 inc. “c”, no alcanzar en dos elecciones nacionales sucesivas el 2% del padrón electoral del distrito que corresponda.

La reforma electoral impactó en el sistema de partidos, tan es así que a partir de su implementación de 713 partidos de distrito que había la cifra disminuyó a 500.

Sin embargo, es importante tener presente que de las caducidades decretadas la mitad aproximadamente corresponden a causales ya establecidas en el régimen de partidos políticos, con especial referencia a la vuelta en vigencia del inc. “c” del art. 50 que había sido derogado por la ley 25.611 y reestablecido por la 26.191.

II. Sistema de elecciones primarias.

Las elecciones primarias han sido vistas como un “mecanismo de operativización”⁴ de la demanda de mayor transparencia y de participación en el sistema político⁵.

Ya en el año 1971 el entrañable profesor Alberto Spota resaltaba la necesidad de adoptar en nuestra legislación el sistema de elecciones primarias, dado que “para [que] el estado de

³ El Fallo CNE 3997/08 ya había establecido el requisito de la fotocopia del documento a fin de hacer efectiva la fiscalización por parte del juez contenida en el art. 23 inc. “b” de la ley.

⁴ ZOVATTO, Daniel, “La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000”, Publicado en la Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 21 (Oct. 2001), Caracas.

⁵ En igual sentido ver MUSTAPIC, Ana María, “Ventajas y desventajas de las internas abiertas”, Seminario sobre Reforma Política, Vicepresidencia de la Nación - Ministerio del Interior, Rosario, 29 de abril de 2000.

derecho tenga futuro real en el mundo de nuestro tiempo, resulta inexcusable superar el problema de los enquistamientos de las dirigencias partidarias, en las cúspides decisorias de los partidos políticos”⁶.

Nuestro sistema de elecciones primarias -comúnmente denominadas PASO a raíz de la denominación utilizada en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo- adoptado por la ley 26.571 es el tipo transversal o sábana, dado que todos los ciudadanos podrán votar a cualquiera de los precandidatos de cualquiera de los partidos contendientes el mismo día y acto eleccionario. El cuerpo electoral llamado a votar a sus representantes acude primero a las urnas para preseleccionar a los candidatos partidarios, eligiendo entre los distintos precandidatos con un voto por categoría de cargos.

A su vez, se prevé la obligatoriedad del voto, como rige en la elección general (art. 19, 1° párr.). A este respecto, la ley dispone incluso que “[p]ara las elecciones primarias se utilizará el mismo padrón que para la elección general en el que constarán las personas que cumplan 18 años de edad a partir del día de la elección general” (art. 23, 2° párr.), es decir, los jóvenes que tengan 17 años el día de la elección primaria podrán votar si cumplen la mayoría de edad antes o el mismo día de la elección general.

En el nuevo sistema, todas las agrupaciones políticas -partidos políticos, confederaciones o alianzas- que quieran competir en las elecciones generales deben obligatoriamente preseleccionar sus candidatos en la elección primaria, aunque tengan únicamente una precandidatura (art. 19) deben no obstante conseguir que sea votada por una cantidad mínima de ciudadanos (1,5% del total de votos válidos emitidos en el distrito) para que pueda participar en los comicios generales, modificándose así el criterio del sistema anterior⁷ que autorizaba a las agrupaciones a proclamar una “lista única” -generalmente acordada en la cúpula partidaria- y evadir, así, su participación en el acto electoral.

Vale aclarar que tanto las confederaciones que tienen carácter permanente como las alianzas electorales que son transitorias deben ser reconocidas por la Justicia Nacional Electoral 60 días antes de la elección primaria (arts. 10 y 10 bis, ley 23.298 y modif.). Sólo podrán concurrir a las elecciones generales las alianzas y confederaciones que se hayan presentado así a las primarias, no admitiéndose alianzas y confederaciones posteriores.

En cuanto a las alianzas electorales se permite que los partidos de distrito que no formen parte de un partido nacional puedan integrar una alianza con al menos un partido político

⁶ SPOTA, Alberto Antonio, “Elecciones primarias abiertas obligatorias y simultáneas”, La Ley, T. 1990-D, Sec. doctrina, pág. 762.

⁷ Ley 25.611, derogada por Ley 26.191.

nacional (art. 10, ley 23.298). En este punto, el nuevo régimen no recepcionó la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral (Fallo 3110/03, entre muchos otros).

Por otra parte, la ley establece un sistema de avales para presentar las precandidaturas (art. 21, ley 26.571), señalando, a su vez, que ningún afiliado podrá avalar más de una lista.

Con relación a los requisitos que deben reunir los precandidatos se establece que deben ser los mismos que para ser candidatos en las elecciones generales tanto de capacidad electoral como de elegibilidad establecidos en la Constitución Nacional, la Ley Orgánica de Partidos Políticos, el CNE y respetar -en la constitución de las listas- la cuota de género conforme la ley 24.012 y su decreto reglamentario 1246/00 (art. 26, ley 26.571).

Al respecto, la reforma incorporó al art. 33 de la ley 23.298 una nueva condición de inelegibilidad para las personas “con auto de procesamiento por genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, hecho de represión ilegal constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, torturas, desaparición forzada de personas, apropiación de niños y otras violaciones graves a los derechos humanos o cuyas conductas criminales se encuentren prescriptas en el Estatuto de Roma como crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, por hechos acaecidos entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983” (inc. f), “aún cuando la resolución judicial no fuere susceptible de ejecución” (inc. g).

Estableciendo también que los partidos no podrán registrar candidatos a cargos públicos electivos para las elecciones nacionales en violación a ello (art. cit., inc. g), bajo pena de perder su personalidad política (art. 50, inc. g), dado que lo incorporó como una causal de caducidad.

Otra de las innovaciones es la identificación de las agrupaciones políticas mediante el uso de colores en las boletas, tanto en las elecciones primarias (donde cada lista interna tendrá el mismo color) como en las generales, ello con la finalidad de no confundir al elector en torno a su preferencia electoral.

Además, es dable señalar que las mesas receptoras de votos a partir de los comicios del 2011 son mixtas (art. 41, CEN), es decir mujeres y varones votan en la misma mesa.

Las autoridades de mesa serán las mismas tanto para las primarias como para las elecciones generales (art. 39, ley 26.571). Al respecto, el art. 75 bis del Código Electoral Nacional incorporó el Registro Público de Postulantes a Autoridades de Mesa, iniciativa desarrollada con anterioridad por la Cámara Nacional Electoral (Acordadas CNE 129/08 y 49/09) producto del *“alto porcentaje de electores que rehusaron desempeñar la indeclinable indelegable responsabilidad cívica de actor como autoridad de mesa en las elecciones llevada a cabo en el año 2007”* (Ac. CNE 129/08).

III. Financiamiento y campaña electoral.

En este tema la reforma modificó el Título III de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (n° 26.215), el Capítulo IV bis del Código Electoral Nacional en torno a las campañas electorales, e incorporó normas en tal sentido en la ley de elecciones primarias.

Entre las innovaciones de mayor envergadura se encuentra lo referente a que la publicidad electoral será contratada por el Estado. El nuevo sistema prohíbe a las agrupaciones políticas y sus candidatos, por sí o por terceros, contratar -tanto para las elecciones primarias como para las generales- espacios en emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción y pone a cargo de la Dirección Nacional Electoral su distribución (arts. 34 y 35, ley 26.571 y arts. 43 a 43 nonies, CEN)⁸.

Consecuentemente con la modificación incorporada a la ley de financiamiento, el 14 de abril de 2011 se dictó el decreto reglamentario n° 445/2011 en cuanto al régimen de asignación y distribución de espacios para anuncios de campaña electoral en servicios de comunicación audiovisual.

Por otra parte, con relación al financiamiento público de campañas se aumenta el aporte para la impresión de boletas ya que del equivalente a una boleta por elector pasó a una y media en el caso de la elección general (art. 35, ley 26.215), mientras que en la primarias se le otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una boleta por elector (art. 32, 2° párr., ley 26.571).

También se modificaron los parámetros de distribución del aporte público tanto para las elecciones generales como para la primarias, en las que el monto a distribuir entre las agrupaciones políticas que presenten candidaturas será el equivalente al 50 % del que les corresponderá, por aporte de campaña para las elecciones generales (art. 32, ley 26.571) y las agrupaciones políticas los distribuirán entre las listas de precandidatos oficializados en partes iguales (art. cit.).

En cuanto al límite de gastos de campaña, en las elecciones generales cada categoría de una agrupación política “no podrán superar, la suma resultante al multiplicar el número de electores habilitados, por un (1) módulo electoral de acuerdo al valor establecido en la ley de Presupuesto General de la Administración Nacional del año respectivo” (art. 45, ley 26.215) y en las primarias las agrupaciones políticas “no pueden superar el [...] (50%) del límite de gastos de campaña para las elecciones generales” (art. 33, ley 26.571).

⁸ El decreto reglamentario 445/2011⁸ establece como será la distribución.

Entre las innovaciones se destaca la adopción del recurso directo ante la Cámara Nacional Electoral como remedio judicial expedito -art. 71 bis, ley 26.215- de “[l]as resoluciones de la Dirección Nacional Electoral [...] tanto para las elecciones primarias como para las elecciones generales, sobre distribución o asignación a las agrupaciones políticas de aportes públicos o espacios de publicidad electoral”.

Por su parte, se prohíbe que las personas jurídicas contribuyan al financiamiento de las campañas (art. 44 bis, último párr., ley 26.215).

La campaña electoral para primarias abarcará 30 días, de los cuales solo 20 serán para la publicidad audiovisual y finaliza 48 horas antes del inicio del acto eleccionario (art. 31, ley 26.571). En la elección general el plazo se reduce a 35 días -antes estaba fijado en 90 días para la elección presidencial y 60 para las legislativas- (art. 64 bis, CEN) al igual que la duración de la publicidad electoral en medios televisivos, radiales y gráficos que de 32 días ahora son 25 (art. 64 ter, CEN).

Paralelamente, respecto a la publicidad de los actos de gobierno durante la campaña electoral, la modificación solo aumenta de 7 a 15 días la prohibición de aquellos actos que pudieran “promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.” (art. 64 quáter, CEN).

Finalmente, entre otra de las novedades incorporadas se encuentra la creación del Registro de Empresas de Encuestas y Sondeos de Opinión en el que deberán inscribirse “[a]quellas empresas que deseen hacer públicas por cualquier medio encuestas de opinión, o prestar servicios a las agrupaciones políticas, o a terceros, durante la campaña electoral por cualquier medio de comunicación” (art. 44 ter., ley 26.215), las que no se encuentren inscriptas en dicho Registro “no podrán difundir por ningún medio, trabajos de sondeo o encuestas de opinión, durante el período de campaña electoral” (art. cit.).