

a través de los organismos competentes, con el fin de contribuir a la máxima transparencia del sistema electoral argentino.

María D. Sánchez.

## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Es imperiosa la necesidad de una decisión seria y madura de las autoridades nacionales tendientes a lograr la transparencia en el sistema electoral. Es que esta decisión política, contribuirá al afianzamiento del sistema democrático, en un aspecto sensible como el de la elección de los representantes y mandatarios, que la ciudadanía habilitada a tal fin, contribuye con la emisión del voto. Es un hecho, lamentablemente habitual e ingrato en cada acto comicial, la presencia de personas fallecidas en los padrones electorales, es decir habilitadas para votar ese día cívico. Este tipo de situaciones deterioran la transparencia de los comicios, y son las autoridades competentes de los distintos estamentos del Estado, las que deben tomar una decisión política, acompañada por éste, para revertir tal acontecimiento. Esto lleva una preocupación accesoría, la posibilidad de fraude en el acto comicial. Es necesario el logro de una comunicación eficiente para evitar tales desencuentros, entre los distintos organismos del Estado, es decir el Registro Nacional de las Personas, la Cámara Nacional Electoral y los jueces federales en las provincias. El Estado es quien debe mostrar señales en tal sentido y acompañar con una decisión política madura, la modernización de las comunicaciones entre los mismos.

Es por los fundamentos expuestos, que solicito a mis pares el acompañamiento al presente proyecto.

María D. Sánchez.

—A la Comisión de Asuntos Constitucionales.

14

(S.-960/08)

### Proyecto de comunicación

El Senado de la Nación

Solicita al Poder Ejecutivo nacional que a través de los organismos pertinentes, tenga a bien informar con relación al Código Electoral Nacional —ley 19.945 y modificatorias—.

1. Qué medidas ha tomado en relación a la actualización y depuración de los padrones electorales.

2. Qué mecanismos para la agilización en los trámites de bajas de electores del padrón electoral, tiene diseñado para los próximos comicios.

3. Qué mecanismos de comunicación efectivos entre el Registro Nacional de las Personas y la Cámara Nacional Electoral, tiene diseñado a tal fin.

4. Qué reformas tiene previstas para la modernización del sistema electoral argentino.

María D. Sánchez.

## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

He sido testigo en más de un acto comicial a lo largo de mi carrera política, de la presencia de personas fallecidas en los padrones electorales, que lamentablemente se repite en cada elección, cuando son impresos por el Ministerio del Interior. No se modifican los datos de las personas, existe una evidente falta de comunicación entre el Registro Nacional de las Personas, la Cámara Nacional Electoral, los jueces federales en las provincias, y en consecuencia el Ministerio del Interior se encarga de entregar los padrones desactualizados. Este evidente círculo vicioso debe ser modificado en lo inmediato.

La responsabilidad del Estado en este aspecto debe ser revertida con una decisión política que modernice el obsoleto sistema electoral argentino. Los mecanismos actuales para reclamar la modificación de tales situaciones son burocráticos, así también los cambios de domicilio tramitados que no se actualizan, impiden a muchos ciudadanos ejercer su derecho constitucional a elegir sus representantes, y finalmente la demora en la entrega a término del documento nacional de identidad, contribuye a colapsar todo el sistema. Esta situación debe ser asumida seriamente por el Estado nacional, y no cargar al ciudadano con tal peso.

En el año 2005, el Estado nacional envió un proyecto de ley que parecía encaminarse —en algunos aspectos, no todos— a la finalidad de los fundamentos del presente proyecto, pero lamentablemente perció estado parlamentario. Necesitamos retomar tales iniciativas en el corto plazo, para la construcción de un sólido sistema democrático, fin, al que la ciudadanía nos ha encomendado con su voto.

Por los motivos expuestos, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto.

María D. Sánchez.

—A la Comisión de Asuntos Constitucionales.

15

(S.-961/08)

### PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º — Refórmese la ley 19.945 (Código Electoral Nacional), con las modificaciones introducidas por las leyes 20.175, 22.838, 22.864, 23.247, 23.476, 24.012, 24.444, 24.904, 25.610, 25.658, 25.858, 25.983 y 26.215, conforme al articulado que sigue.

Art. 2º — Modifíquese el artículo 16 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 16: *Organización.* En cada secretaría electoral se organizará el fichero de electores de distrito, el cual contendrá las fichas de todos los electores con domicilio en la jurisdicción. Las fichas serán clasificadas en tres divisiones:

1. Por orden alfabético, con indicación del sexo. La ficha modelo "A" se utilizará para la formación de esta primera división. Cuando se tratare de electores argentinos naturalizados se usará el modelo "E".
2. Por orden numérico de documento cívico, con indicación de su clase. Esta segunda división se integrará con el modelo de ficha "B" para argentinos nativos y el modelo "E" para los naturalizados.
3. Por demarcaciones territoriales conforme a lo prescripto en esta ley, o sea:

- a) En secciones electorales;
- b) En circuitos y dentro de cada uno de ellos por orden alfabético. La ficha electoral original se incorporará a esta tercera división.

El fichero de inhabilitados contendrá la ficha de todos los electores excluidos del registro electoral domiciliados dentro de la jurisdicción, y se clasificará en tres divisiones:

- a) Orden alfabético, con indicación del sexo;
- b) Orden numérico de documento cívico; y
- c) Orden cronológico de la cesación de la inhabilitación, compuesto alfabéticamente.

Art. 3º — Modifíquese el artículo 17 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 17: *Registro Nacional de Electores.* El Registro Nacional de Electores será organizado por la Cámara Nacional Electoral, contendrá las copias de las fichas de todos los electores del país y será dividido como sigue:

1. Por orden alfabético, con indicación del sexo: las fichas "F" se emplearán para la composición de esta primera división.
2. Por orden numérico de documento cívico: el modelo de ficha "C" se usará para las comunicaciones de nuevos electores que deban efectuar las secretarías electorales al Registro Nacional de Electores y empleadas para la formación de esta división.

Además llevará dos ficheros.

De naturalizados: se constituirá con las copias de las fichas de los extranjeros que obtengan carta de ciudadanía clasificadas por orden alfabético con indicación del sexo.

De inhabilitados y excluidos: contendrá copias de las fichas de aquellos clasificados por:

- a) Orden alfabético con indicación del sexo;
- b) Orden numérico de documento cívico.

Art. 4º — Modifíquese el artículo 18 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 18: *Estructura de los ficheros.* Los ficheros se estructurarán en base a las constancias de las fichas electorales suministradas por las oficinas enroladoras. La original será el modelo "S" del Registro Nacional de las Personas. Las copias para los ficheros auxiliares (matrículas y alfabético) se harán en los formularios indicados en cada caso.

Art. 5º — Modifíquese el artículo 25 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 25: *Impresión de listas provisionales.* El juez electoral del distrito podrá requerir la colaboración del Ministerio del Interior, para la impresión de las listas provisionales, para la cual utilizará la información contenida en la tercera división del fichero del distrito. Dicha información será entregada en copias de las fichas "D", en listados o en cualquier otro sistema idóneo.

En las listas serán incluídas las novedades registradas en las oficinas de Registro Civil en todo el país hasta ciento ochenta (180) días antes de la fecha de elección, así como también las personas que cumplan dieciocho (18) años de edad hasta el mismo día del comicio.

El juzgado deberá supervisar e inspeccionar todo el proceso de impresión, para la cual coordinará sus tareas con el Ministerio del Interior y con la entidad encargada de la ejecución de los trabajos.

Las listas provisionales de electores serán ordenadas alfabéticamente y contendrán los siguientes datos: número y clase de documento cívico, apellido, nombre, sexo, profesión, domicilio de los inscriptos.

Art. 6º — Modifíquese el artículo 30 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 30: *Impresión de los ejemplares definitivos.* Los juzgados dispondrán la impresión de los ejemplares del padrón que sean necesarios para las elecciones, en los que se incluirán, además de los datos requeridos por el artículo 25 para las listas provisionales, el número de orden del elector, dentro de cada mesa, y una columna para anotar el voto.

Los destinados a los comicios serán autenticados por el secretario electoral y llevarán impresas al dorso las actas de apertura y clausura.

En el encabezamiento de cada uno de los ejemplares figurará con caracteres sobresalientes el distrito, la sección, el circuito y la mesa correspondiente, serie y numeración perteneciente al talonario de boletas únicas que se utilizará para ejercer el voto respectivo. Los juzgados electorales conservarán por lo menos tres ejemplares del padrón.

Art. 7º – Modifíquese el inciso 1 del artículo 39 el cual quedará redactado como sigue:

1. *Distritos.* La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y todas y cada una de las provincias constituyen un distrito electoral.

Art. 8º – Modifíquese el artículo 41 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 41: *Mesas electorales.* Cada circuito se dividirá en mesas las que se constituirán con hasta cuatrocientos cincuenta (450) electores inscriptos agrupados por orden alfabético.

Si realizado tal agrupamiento de electores quedare una fracción inferior a sesenta, se incorporará a la mesa que el juez determine.

Si restare una fracción de sesenta o más, se formará con la misma una mesa electoral.

Los jueces, en aquellos circuitos cuyos núcleos de población estén separadas por largas distancias o accidentes geográficos que dificulten la concurrencia de los ciudadanos al comicio, podrán constituir mesas electorales en dichos núcleos de población, agrupando a los ciudadanos considerando la proximidad de sus domicilios y por orden alfabético.

Los electores domiciliados dentro de cada circuito se ordenarán alfabéticamente. Una vez realizada esta operación se procederá a agruparlos en mesas electorales, conforme a las disposiciones del presente artículo.

Art. 9º – Deróguese el inciso 1 del artículo 52.

Art. 10. – Modifíquese el artículo 58 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 58: *Requisitos para ser fiscal.* Los fiscales o fiscales generales de los partidos políticos deberán saber leer y escribir, y ser electores del distrito en que pretendan actuar.

Los fiscales no podrán votar en las mesas en que actúen salvo que estén inscriptos en ellas. Siempre que estén en la sección a la que pertenecen los fiscales podrán votar en el circuito donde fiscalizan. A los fines de que los fiscales puedan ejercer su voto se habilitará en

cada lugar de votación, entre las mesas dispuestas una mesa específica donde, a los talonarios de boletas únicas, se le adicionarán boletas únicas complementarias. En ese caso se agregará el nombre del votante en la hoja del registro, haciendo constar dicha circunstancia y la mesa en que está inscripto.

Las mesas específicas a que hace referencia el párrafo anterior deberán escogerse entre las mesas, habilitadas que tengan el menor número de electores empadronados. En caso de resultar la paridad de electores entre las mesas dispuestas se sorteará entre éstas a cuál habrá de asignarse la mesa específica.

Los fiscales deberán utilizar para votar únicamente la boleta única complementaria habilitada para tal fin.

Art. 11. – Modifíquese el artículo 60 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 60: *Registro de los candidatos a oficializar en la boleta única.* Desde la publicación de la convocatoria y hasta cincuenta (50) días anteriores a la elección, los partidos registrarán ante el juez electoral las listas de los candidatos públicamente proclamados para ser incorporados a la boleta única correspondiente a cada categoría de cargo electivo. Los candidatos deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilidades legales.

En el caso de la elección del presidente y vicepresidente de la Nación, la presentación de las fórmulas de candidatos se realizará ante el juez federal con competencia electoral de la Capital Federal.

Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo de un treinta por ciento (30 %) de los candidatos de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos.

Los partidos presentarán, juntamente con el pedido de oficialización de la lista que se incorporará a la boleta única, el último domicilio electoral y los datos de filiación completos de sus candidatos, quienes podrán figurar en la boleta única con el nombre con el cual son conocidos, siempre que a criterio del juez la variación del mismo no sea excesiva ni dé lugar a confusión.

Al momento de la inscripción de las listas de candidatos los partidos deberán proporcionar el símbolo o figura partidaria, así como la denominación que los identificará durante el proceso electoral. De igual modo la fotografía del candidato a presidente si correspondiese.

Art. 12. – Modifíquese el artículo 61 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 61: *Resolución judicial.* Dentro de los cinco días subsiguientes el juez dictará resolución, con expresión concreta y precisa de los hechos que la fundamentan, respecto de la calidad de los candidatos, así como del símbolo o figura partidaria, denominación, y fotografía entregada. La misma será apelable dentro de las cuarenta y ocho (48) horas ante la Cámara Nacional Electoral, la que resolverá en el plazo de tres días por decisión fundada.

Si por sentencia firme se estableciera que algún candidato no reúne las calidades necesarias se correrá el orden de lista de los titulares y se completará con el primer suplente, trasladándose también el orden de ésta; y el partido político a que pertenezca podrá registrar otro suplente en el último lugar de la lista en el término de cuarenta y ocho (48) horas a contar de aquella resolución.

En la misma forma se sustanciarán las nuevas sustituciones.

En caso de muerte o renuncia de cualquiera de los candidatos de la fórmula a presidente y vicepresidente de la Nación, los partidos políticos o alianzas electorales a las que pertenezcan, deberán registrar a otros candidatos en su lugar en el término de siete (7) días corridos.

En caso de rechazo del símbolo o figura partidaria, la denominación, o la fotografía correspondiente, los interesados tendrán un plazo de 72 horas para realizar los cambios o las modificaciones propuestas. Vencido este plazo, en la boleta única se incluirá sólo la denominación del partido dejando en blanco los casilleros correspondientes a las materias impugnadas.

Todas las resoluciones se notificarán por telegrama colacionado, quedando firme después de las cuarenta y ocho (48) horas de notificadas.

La lista oficializada de candidatos que integrará la boleta única será comunicada por el juez a la junta electoral dentro de las veinticuatro (24) horas de hallarse firme su decisión, o inmediatamente de constituida la misma en su caso.

Art. 13. – Modifíquese el título del capítulo IV perteneciente al título III "De los actos preelectorales" el cual quedará redactado como sigue:

#### De la boleta única

Art. 14. – Modifíquese el artículo 62 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 62: *Características de la boleta única.* La boleta única deberá integrarse con las siguientes características en su diseño y contenido:

- a) Se confeccionará una boleta única para cada categoría de cargo electivo: una para el cargo de presidente y vicepresidente, otra para senadores nacionales, y otra para diputados nacionales;
- b) Para la elección de senadores nacionales, la boleta única contendrá únicamente el nombre de los dos candidatos titulares. Para la elección de diputados nacionales, la boleta única contendrá únicamente el nombre de los primeros tres candidatos titulares. En ambos casos, las listas completas de candidatos con sus respectivos suplentes serán publicadas en el afiche de exhibición obligatoria al que se refiere el inciso 5 del artículo 66;
- c) No ser menor que las dimensiones 21, 59 cm de ancho y 35,56 cm de alto propias del tamaño del papel oficio;
- d) Los espacios en cada boleta única deberán distribuirse homogéneamente entre las distintas listas de candidatos oficializadas de acuerdo con las figuras o símbolos que los identifican. Las letras que se impriman para identificar a los partidos deben guardar características idénticas en cuanto a su tamaño y forma;
- e) En cada boleta única al lado derecho del número de orden asignado se ubicarán la figura o símbolo partidario y la denominación utilizada en el proceso electoral. Para la elección de presidente y vicepresidente se intercalará, entre el número de orden asignado y la figura o símbolo partidario, la fotografía del candidato a la presidencia;
- f) Ser impresa en idioma español, en forma legible, papel no transparente, y contener la indicación de sus pliegues;
- g) Estar adheridas a un talón donde se indique serie y numeración correlativa, del cual serán desprendidas. Tanto en este talón como en la boleta única deberá constar la información relativa al distrito electoral, circunscripción, número de mesa a la que se asigna, y la elección a que corresponde. Además en la boleta única deberá establecerse un casillero que permita individualizar el sexo del elector;
- h) A continuación del nombre del candidato se ubicará el casillero en blanco para efectuar la opción electoral;
- i) Prever un casillero propio para la opción de voto en blanco;
- j) En forma impresa la firma legalizada del presidente de la Junta Electoral Nacional;

k) Un casillero habilitado para que el presidente de mesa pueda firmar al momento de entregar la boleta única que correspondiere al elector.

La boleta única complementaria a la que hacen referencia los artículos 58 y 74 deberán ser individualizadas con esta condición: formarán parte de un mismo talonario con las boletas únicas, y tendrán las mismas características de diseño y contenido que éstas. La condición de complementaria se individualizará incluyendo dicha expresión sobre la boleta única destinada al efecto y en lugar visible de la misma.

El Ministerio del Interior hará publicar facsímiles de la boleta única correspondiente al cargo de presidente y vicepresidente en dos medios de alcance nacional. El mismo facsímil junto al de las boletas únicas destinadas a los cargos de senadores y diputados nacionales se hará en dos medios con alcance en los distritos respectivos. La publicación se hará el quinto día anterior a que se realice el acto electoral. En estas publicaciones se señalarán las características materiales con que se ha confeccionado cada boleta única, indicando con toda precisión los datos que permitan al elector individualizarla.

Para facilitar el voto de los no videntes, se confeccionarán plantillas facsímiles de cada boleta única en material transparente y alfabeto Braille, que llevarán una ranura en el lugar destinado al casillero para ejercer la opción electoral, que sirva para marcar la preferencia que se desee, sobreponiendo la plantilla a la boleta única. La plantilla llevará rebordes que permitan fijar la boleta única a fin de que cada ranura quede sobre cada línea, y será de un material que no se marque, en un uso normal, con el bolígrafo empleado por el elector. Habrá plantillas disponibles en cada lugar de votación donde funcionen mesas electorales, para su uso por los electores no videntes que la requieran.

Art. 15. – Modifíquese el artículo 63 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 63: *Número de boletas únicas.* En cada mesa electoral deberá haber igual número de boletas únicas que de electores habilitados. No se habilitará en la mesa específica que corresponda más de un total de boletas únicas complementarias equivalentes al 20 % de los empadronados en el lugar de votación. En caso de ser insuficientes, los votantes mencionados en los artículos 58 y 74 deberán sufragar, siempre que se trate de la misma sección, en la mesa específica más cercana.

En caso de robo, hurto o pérdida del talonario de boletas únicas, éste será reemplazado por

un talonario suplementario de igual diseño y con igual número de boletas donde se hará constar con caracteres visibles dicha condición. Tendrán serie y numeración independiente respecto de los talonarios de boletas únicas, además de casilleros donde anotar el distrito, circunscripción y mesa en que serán utilizados. No se imprimirá más de un total de boletas únicas suplementarias equivalentes al 5 % de los inscritos en el padrón nacional, quedando los talonarios en poder exclusivamente de las juntas electorales las cuales los distribuirán en los casos que correspondan.

En el escrutinio parcial llevado a cabo por las autoridades de mesa el número de votantes deberá coincidir con el número total de boletas únicas utilizadas o de boletas únicas suplementarias si fuera el caso y, si a la vez se tratare de una mesa específica, de boletas únicas complementarias utilizadas.

Art. 16. – Modifíquese el artículo 64 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 64: *Prohibiciones relacionadas con la boleta única.* Cada partido puede inscribir en la boleta única sólo una lista de candidatos a presidente y vicepresidente, así como sólo una lista de candidatos al Congreso nacional por distrito electoral equivalente al número de cargos electivos previstos. Ningún candidato podrá figurar más de una vez para el mismo cargo en la boleta única.

Las listas a cargos nacionales integradas a la boleta única no podrán ser parte de ninguna boleta de votación utilizada en elecciones provinciales o municipales.

Art. 17. – Modifíquese el artículo 65 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 65: *Su provisión.* El Poder Ejecutivo adoptará las providencias que fueran necesarias para remitir con la debida antelación a las juntas electorales las urnas, formularios, sobres, boletas únicas, bolígrafos con tinta indeleble y sellos que éstas deban hacer llegar a los presidentes de mesa.

Dichos elementos serán provistos por el Ministerio del Interior y distribuidos por intermedio del servicio oficial de Correos.

Art. 18. – Modifíquense los incisos 3, 4 y 5 del artículo 66 quedando redactados como sigue:

3. *Sobres para el voto.* Los sobres a utilizarse serán opacos.

4. *Los talonarios de boletas únicas necesarios para cumplir con el acto electoral.* En conformidad con el artículo 63 la cantidad de boletas únicas disponibles en cada mesa de votación

no podrán superar el número de electores habilitados en ella.

5. *Un afiche que contendrá de manera visible y clara las listas de candidatos propuestos por los partidos políticos que integran cada boleta única.* Este cartel estará oficializado, rubricado y sellado por el secretario de la junta. Las juntas electorales harán fijar, al menos durante los diez días anteriores a la elección, carteles en lugares de afluencia pública con el facsímil de la boleta única utilizada en cada elección.

Se entregará a los partidos políticos un número de afiches a determinar por las juntas electorales.

Art. 19. – Deróguese el inciso d del artículo 71.

Art. 20. – Modifíquese el artículo 74 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 74: *Sufragio de las autoridades de la mesa.* Los presidentes y suplentes a quienes corresponda votar en una mesa distinta a aquella en que ejercen sus funciones podrán hacerlo en la mesa específica mencionada en el artículo 58. Al sufragar en tales condiciones dejarán constancia de la mesa a que pertenecen.

A los efectos de emitir su voto los presidentes y suplentes mencionados en el párrafo anterior utilizarán la boleta única complementaria de conformidad con el artículo 63.

Art. 21. – Modifíquese el punto 3 del artículo 77 el cual quedará redactado como sigue:

3. En un mismo local, y siempre que su conformación y condiciones lo permitan, podrá funcionar más de una mesa.

Art. 22. – Modifíquense los incisos 4 y 5 del artículo 82 quedando redactados como sigue:

4. *A habilitar otro inmediato al de la mesa, también de fácil acceso, para que los electores marquen en cada boleta única la opción electoral de su preferencia en absoluto secreto.* Este recinto, que se denominará cuarto oscuro, no tendrá más de una puerta utilizable, que sea visible para todos, debiéndose cerrar y sellar las demás en presencia de los fiscales de los partidos o de dos electores, por lo menos, al igual que las ventanillas que tuviere, de modo de rodear de las mayores seguridades el secreto del voto.

Con idéntica finalidad colocará un faja de papel adherida y sellada en las puertas y ventanas del cuarto oscuro. Se utilizarán las fajas que proveerá la junta electoral y serán firmadas por el

presidente y los fiscales de los partidos políticos que quieran hacerlo.

5. A colocar en un lugar visible, dentro del cuarto oscuro, el afiche mencionado en el inciso 5 del artículo 66 con la publicación de las listas completas de candidatos propuestos por los partidos políticos que integran cada boleta única del correspondiente distrito electoral, asegurándose que no exista alteración alguna en la nómina de los candidatos, ni deficiencias de otras clases en aquéllas.

Art. 23. – Modifíquese el artículo 85 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 85: *Carácter del voto.* El secreto del voto es obligatorio durante todo el desarrollo del acto electoral. Ningún elector puede comparecer al recinto de la mesa formulando cualquier tipo de manifestación que importe violar tal secreto.

Art. 24. – Modifíquese el artículo 93 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 93: *Entrega del sobre junto a la boleta única al elector.* Si la identidad no es impugnada el presidente entregará al elector un sobre abierto y vacío, firmado en el acto de su puño y letra. Junto con el sobre entregará una boleta única por categoría de cargo electivo también firmada en el acto de su puño y letra, en el casillero habilitado a tal efecto. La boleta única entregada debe tener los casilleros en blanco y sin marcar, y estar acompañada de un bolígrafo con tinta indeleble que permita al elector marcar la opción electoral de su preferencia. Hecho lo anterior, lo invitará a pasar al cuarto oscuro a encerrar su voto en aquél.

Los fiscales de los partidos políticos están facultados para firmar el sobre en la misma cara que lo hizo el presidente de mesa; en ningún caso podrán firmar la boleta única.

Si así lo resuelven, todos los fiscales de la mesa podrán firmar los sobres, siempre que no se ocasione un retardo manifiesto en la marcha del comicio.

Cuando los fiscales firmen un sobre, estarán obligados a firmar varios, a los fines de evitar la identificación del votante.

Art. 25. – Modifíquese el artículo 94 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 94: *Emisión del voto.* Introducido en el cuarto oscuro y cerrada exteriormente la puerta, el elector colocará en el sobre la o las boletas únicas asignadas donde quedarán registradas su preferencias electorales y volverá inmediatamente a la mesa. El sobre cerrado será

depositado por el elector en la urna. El presidente, por propia iniciativa o a pedido fundado de los fiscales, podrá ordenar que se verifique si el sobre que trae el elector es el mismo que él entregó. En caso de realizarse conjuntamente elecciones nacionales, provinciales y/o municipales, se utilizará un solo sobre para depositar todas las boletas.

Los no videntes que desconozcan el alfabeto braille serán acompañados por el presidente y los fiscales que deseen hacerlo, quienes se retirarán cuando el ciudadano haya comprobado la ubicación de las distintas opciones electorales propuestas por los partidos políticos en la boleta única y quede en condiciones de practicar a solas la elección de la suya.

Las personas que tuvieren alguna imposibilidad concreta para efectuar todos o algunos de los movimientos propios para sufragar serán acompañados por el presidente de la mesa al cuarto oscuro, donde a solas con el ciudadano elector, colaborará con los pasos necesarios hasta la introducción del voto, en la medida que la discapacidad lo requiera.

Art. 26. – Modifíquese el artículo 97 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 97: *Inspección del cuarto oscuro.* El presidente de la mesa examinará el cuarto oscuro a pedido de los fiscales o cuando lo estime necesario a objeto de cerciorarse que funciona de acuerdo con lo previsto en los incisos 4 y 5 del artículo 82.

Art. 27. – Deróguese el artículo 98.

Art. 28. – Modifíquese el artículo 100 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 100: *Clausura del acto.* El acto electoral finalizará a las veinte horas, en cuyo momento el presidente ordenará que se clausure el acceso al comicio, pero continuará recibiendo el voto de los electores presentes que aguardan turno a quienes deberá darse ingreso al lugar de votación. Concluida la recepción de estos sufragios, tachará del padrón los nombres de los electores que no hayan comparecido y hará constar al pie el número de los sufragantes. Este número debe coincidir con el número de boletas únicas entregadas a los electores, conforme surge de la numeración correlativa del talonario de boletas únicas, y asentarse en el mismo padrón por categoría de cargo electivo. Asimismo asentará las protestas que hubieren formulado los fiscales.

Tratándose también de una mesa específica, en los casos previstos en los artículos 58 y 74, se dejará constancia en el padrón del o de los votos emitidos en esas condiciones el cual debe coincidir con el número de boletas úni-

cas complementarias/ utilizadas que también deberá quedar asentado en el padrón. Una vez clausurado el comicio, sobre las boletas únicas complementarias sin utilizar, se estampará el sello “sobrante” y las firmará cualquiera de las autoridades de mesa:

Se contarán las boletas únicas sin utilizar para corroborar que coincidan con el número en el respectivo padrón de ciudadanos que “no votó” y se asentará en éste su número por categoría de cargo electivo. A continuación, al dorso, se le estampará el sello “sobrante”, y las firmará cualquiera de las autoridades de mesa. Luego se empaquetarán junto al talonario respectivo, al igual que las boletas únicas complementarias no utilizadas, en un sobre identificado al efecto, y previo lacrado, se remitirán a la Junta Electoral Nacional.

Art. 29. – Modifíquese el artículo 101 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 101: *Procedimiento.* Acto seguido el presidente de mesa, auxiliado por los suplentes, con vigilancia de las fuerzas de seguridad en el acceso y ante la sola presencia de los fiscales acreditados, apoderados y candidatos que lo soliciten, hará el escrutinio ajustándose al siguiente procedimiento:

1. Abrirá la urna, de la que extraerá todos los sobres y los contará confrontando su número con los talones utilizados pertenecientes a las boletas únicas más, si fuera el caso, los talones pertenecientes a las boletas únicas complementarias. El resultado deberá ser igual al número de sufragantes consignados al pie de la lista electoral, en caso contrario el resultado deberá asentarse en el acta de escrutinio. A continuación, se asentará en la misma acta por escrito y en letras, el número de sufragantes, el número de boletas únicas, y si correspondiere, el de boletas únicas complementarias que no se utilizaron.
2. Examinará los sobres separando, de la totalidad de los votos emitidos, los que correspondan a votos impugnados.
3. Practicadas tales operaciones procederá a la apertura de los sobres.
4. Luego verificará que cada boleta única esté correctamente rubricada con su firma en el casillero habilitado al efecto.
5. Leerá en voz alta el voto consignado en cada boleta única pasándosela al resto de las autoridades de mesa quienes, a su vez y uno por uno, leerán también en voz alta dicho voto y harán las anotaciones pertinentes en los formularios

que para tal efecto habrá en cada mesa habilitada. Inmediatamente se sellarán las boletas únicas una a una con un sello que dirá “escrutado”.

6. Los fiscales acreditados ante la mesa de sufragios tienen el derecho de examinar el contenido de la boleta única leída y las autoridades de mesa tienen la obligación de permitir el ejercicio de tal derecho, bajo responsabilidad.

Si alguna autoridad de mesa o fiscal acreditado ante ella impugna de forma verbal una o varias boletas únicas, dicha impugnación deberá constar de forma expresa en el acta de escrutinio. En este caso la boleta única en cuestión no será escrutada y se colocará en un sobre especial que se enviará a la junta electoral para que decida sobre la validez de voto.

Si el número de boletas únicas fuera menor que el de votantes indicado en el acta de escrutinio, se procederá al escrutinio sin que se anule la votación.

Son votos nulos:

- a) Aquellos en el que el elector ha marcado más de una opción electoral por cada boleta única o no ha marcado ninguna;
- b) Los que lleven escrito el nombre, la firma o el número de documento nacional de identidad del elector;
- c) Los emitidos en boletas únicas no entregadas por las autoridades de mesa y las que no lleven la firma del presidente de mesa o la autoridad de mesa en ejercicio del cargo;
- d) Aquellos emitidos en boletas únicas en las que se hubiese roto alguna de las partes y esto impidiera establecer cuál ha sido la opción electoral escogida; o en boletas únicas a las que faltaren algunos de los datos visibles en el talón correspondiente fuera de la numeración correlativa;
- e) Aquellos en que el elector ha agregado nombres de organizaciones políticas, listas independientes o nombres de candidatos a los que ya están impresos;
- f) Aquellos donde aparecen expresiones, frases o signos ajenos al proceso electoral;
- g) Si se encontraran por sobre dos o más boletas únicas de una misma categoría de cargo electivo;
- h) La ausencia de boleta única para el cargo respectivo.

La marca o cualquier otro signo colocado o repetido sobre la fotografía del candidato a la presidencia es un voto válido a favor del candi-

dato respectivo. La marca o cualquier otro signo colocado o repetido sobre el símbolo o figura partidaria, número de circen o denominación utilizada en el proceso electoral, también es un voto válido a favor de la lista respectiva.

El número de votos válidos será el resultado de restar los votos nulos a la totalidad de los votos emitidos.

Serán considerados votos en blanco sólo aquellos que se manifiesten expresamente por dicha opción en cada boleta única.

La iniciación de las tareas del escrutinio de mesa no podrá tener lugar, bajo ningún pretexto, antes de las veinte horas, aun cuando hubiera sufragado la totalidad de los electores.

El escrutinio y suma de los votos obtenidos por los partidos se hará bajo la vigilancia permanente de los fiscales, de manera que éstos puedan llenar su cometido con facilidad y sin impedimento alguno.

Art. 30. – Modifíquense los puntos a) y b) del artículo 102 los cuales quedarán redactado como sigue:

- a) La hora de cierre del comicio, número de sufragios emitidos, cantidad de boletas únicas utilizadas y no utilizadas por cada categoría de cargo electivo y, si correspondiere, de boletas únicas complementarias utilizadas y no utilizadas, cantidad de votos impugnados, diferencia entre las cifras de sufragios escrutados y la de votantes señalados en el registro de electores; todo ello asentado en letras y números;
- b) Cantidad también en letras y números de los sufragios logrados por cada uno de los respectivos partidos y en cada una de las categorías de cargos; el número de votos nulos, y en blanco.

Art. 31. – Modifíquese el artículo 103 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 103: *Guarda de boletas únicas y documentos.* Una vez suscripta el acta referida en el artículo anterior y los certificados de escrutinio que correspondan, se depositarán dentro de la urna: las boletas únicas y las boletas únicas complementarias utilizadas, el sobre lacrado con las no utilizadas, los sobres utilizados, y un “certificado de escrutinio”.

El registro de electores con las actas “de apertura” y “de cierre” firmadas, los votos impugnados se guardarán en el sobre especial que remitirá la junta electoral el cual lacrado, sellado y firmado por las mismas autoridades de mesa y fiscales se entregará al empleado postal designado al efecto simultáneamente con la urna.

Art. 32. – Modifíquese el inciso 5 del artículo 112 el cual quedará redactado como sigue:

5. Si el número de ciudadanos que sufragaron según el acta de escrutinio coincide con el número de sobres remitidos por el presidente de la mesa, así como si el número de boletas únicas y boletas únicas complementarias cuando correspondiere en la urna coinciden con el de los votantes. Esta verificación sólo se llevará a cabo en el caso de que medie denuncia de un partido político actuante en la elección.

Art. 33. – Deróguese el inciso 6 del artículo 112.

Art. 34. – Modifíquese el artículo 118 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 118: *Recuento de sufragios por errores u omisiones en la documentación.* En casos de evidentes errores de hecho sobre los resultados del escrutinio consigna los en la documentación de la mesa, o en el supuesto de no existir esta documentación específica, la Junta Electoral Nacional podrá no anular el acto comicial, abocándose a realizar íntegramente el escrutinio con las respectivas boletas únicas remitidas por el presidente de mesa.

Art. 35. – Modifíquese el primer párrafo del artículo 120 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 120: *Cómputo final.* La junta sumará los resultados de las mesas atendiendo a las cifras consignadas en las actas a las que se adicionarán los votos indebidamente impugnados y declarados válidos, de los que se dejará constancia en el acta final, acordando luego un dictamen sobre las causas que a juicio funden la validez o nulidad de la elección.

Art. 36. – Deróguese el artículo 123.

Art. 37. – Deróguese los incisos f) y artículo 139.

Art. 38. – Modifíquese el segundo párrafo del artículo 156 el cual quedará redactado como sigue:

Cada elector votará por dos candidatos titulares y dos suplentes pertenecientes a una de las listas oficializadas que integran la boleta única.

Art. 39. – Deróguese el primer párrafo del artículo 157.

Art. 40. – Modifíquese el primer párrafo del artículo 158 el cual quedará redactado como sigue:

Artículo 158: Los diputados nacionales serán elegidos en forma directa por el pueblo de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se considerarán a este fin como electores.

Art. 41. – Deróguese el primer párrafo del artículo 159.

Art. 42. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Samuel M. Cabanchik. – Rubén H. Giustiniani. – Carlos A. Rossi. – Ernesto R. Sanz.

## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

### I. Consideraciones preliminares

*Sistema electoral, sistema de partidos políticos y sistema democrático*

Las últimas elecciones nacionales desarrolladas el pasado 28 de octubre dejaron al descubierto muchos de los problemas estructurales que afectan al sistema electoral argentino. Un conjunto medular de dichos problemas, con capacidad de afectar directamente la transparencia y legitimidad de todo el sistema democrático, se relaciona con la utilización –aún hoy– de diversas boletas electorales partidarias cuya distribución se mantiene a cargo de los propios partidos políticos. Recuerda Bidart Campos, que la legitimidad del proceso electoral se desvanece “cuando intencionalidades coyunturales y mezquinas manipulan el sistema electoral para inducir o preparar el triunfo de un partido o eliminar al adversario”.<sup>1</sup>

Estos problemas de nuestro sistema electoral dañan sensiblemente el sistema de partidos políticos. Una democracia no puede impulsar el segundo olvidándose del primero. Ambos sistemas se encuentran íntimamente entrelazados al punto de poder afirmar que, una democracia plural, sólo responde a un sistema plural de partidos políticos como consecuencia, a su vez, de un sistema electoral que los promueva y permita su desarrollo. Por el contrario, un sistema de gobierno autocrático de corte dictatorial o autoritario, más allá de que pretenda presentarse como democrático, o bien responde a la lógica del partido único, o bien a un proyecto político hegemónico apoyado en un sistema electoral que tiende a anular la participación e influencia de los partidos políticos opuestos a dicho dominio.

Una frase del pensador y jurista francés Vedel resume lo anterior: “Una democracia no puede existir sin partidos políticos, pero puede perecer a causa del mal de los partidos políticos”.<sup>2</sup> Nuestra joven democracia se encuentra en el largo camino de la consolidación de sus instituciones. La debilidad que

<sup>1</sup> Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires, 2000-2001, tomo I-B, página 563.

<sup>2</sup> Véase la cita en Vanossi, Jorge R., “El valor de la experiencia en el derecho electoral”, publicado en *Jurisprudencia Argentina*, tomo 1993-IV, página 901.

enfrentan los partidos políticos hoy en la Argentina es, de modo central pero no excluyente, producto de los desvíos originados en su arcaico sistema electoral.

Quiénes actuaron como constituyentes en 1994 trabajando por la reforma a la Constitución Nacional, fueron plenamente conscientes de los beneficios que reporta a la vigencia de un sistema democrático –amparado bajo un Estado constitucional de derecho–, la existencia y fortaleza de un sistema de partidos políticos. Pero prefirieron, fuera de algunos lineamientos generales relacionados con el ejercicio del voto (cfr. artículo 37, Constitución Nacional), dejar a los poderes constituidos el diseño del sistema electoral que lo complementa. Reafirmaban con ello el carácter no perpetuo y evolutivo de un régimen electoral. De ahí la gran sabiduría de hombres como Alberdi que advirtieron la inconveniencia de cristalizar, en el articulado constitucional, un sistema electoral determinado.

Los nombrados constituyentes prefirieron concentrar sus esfuerzos en fortalecer constitucionalmente a los partidos políticos, ahora directamente reconocidos en el artículo 38 (Constitución Nacional). No es un reconocimiento menor, se afirma de ellos que son instituciones “fundamentales” del sistema democrático. Pero el texto constitucional no admite cualquier tipo de partido político, sólo aquellos que cumplan con los requisitos que dicho texto enuncia. Estos requisitos, en consecuencia, deben incorporarse inexcusablemente en la carta orgánica de cualquier partido que aspire a la legalidad dentro de nuestro sistema constitucional.

Entre los requisitos que impone la Constitución Nacional para el reconocimiento de los partidos políticos sobresale el que señala una organización y funcionamiento democrático. Esta prescripción constitucional pretende que los dirigentes representen la voluntad de la mayoría de los afiliados. También es consecuencia de la organización democrática la representación obligatoria que deben tener las minorías en los cuerpos colegiados de la dirección partidaria.

Otra exigencia constitucional, que hace a la democracia interna de los partidos políticos, consiste en que la postulación para los cargos electivos surja de elecciones internas amplias. Esto implica la prohibición de las designaciones “a dedo” por los caudillos o dirigentes partidarios. Lo dicho surge con claridad de la frase incluida en el citado artículo 38 (Constitución Nacional) cuando garantiza “la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos”.

Apunta Ekmekdjian, que la mención a la “competencia” en el texto constitucional está expresando que la nominación de candidatos para los cargos electivos debe surgir de elecciones internas amplias y libres, en las cuales “compitan” las diversas lí-

neas internas (si la hubiere) cada cual presentando a sus propios candidatos, ante los afiliados.<sup>3</sup>

Gelli, por su lado, mantiene que “dado que el significado del término competencia se abre en dos sentidos: la aptitud para presentar ante la sociedad los candidatos partidarios y la disputa interna para elegir en el partido esos postulantes a los cargos electivos, cabe preguntarse si esa lucha partidaria es obligatoria o facultativa. Teniendo en cuenta que el artículo 38 de la Constitución también garantiza la representación de las minorías, las elecciones internas partidarias resultan obligatorias si se efectúa una interpretación armónica de toda la disposición”.<sup>4</sup>

También Bidart Campos adhiere a las opiniones expuestas. Si se asume como cierta que la postulación de candidaturas surge desde la estructura interna partidaria, afirma el reconocido autor, y se ofrece luego públicamente al electorado, “es viable imaginar al menos dos aspectos posibles: a) Uno, que el Estado debe garantizar a los partidos una competencia interna entre los afiliados que aspiran a investir el papel de candidatos; b) Otro, que no puede prohibirse la postulación partidaria de candidaturas para ofrecer al electorado”. Y más adelante dice que “es viable suponer que garantizar la competencia para postular candidatos apunta doblemente: a) A ‘hacer’ competencia (competir) y b) A ‘tener’ competencia (competir). En la acepción ‘hacer’ competencia (o competir para la postulación de candidatos), se haría viable un desdoblamiento: a) Internamente, los partidos deberían acoger y practicar algún sistema de selección de candidaturas que eliminara el señalamiento o la imposición por las jefaturas partidarias, abriéndose a la competitividad, b) Externamente, los partidos deberían etablar entre sí otra metodología también competitiva en la oferta de candidatos para que la sociedad dispusiera de suficiente capacidad de opción”.<sup>5</sup>

La obligación constitucional de desarrollar elecciones internas democráticas y participativas adquiera, a base de lo expuesto, el valor de una garantía en la medida que su objeto y fin es garantizar la libre participación en el proceso de elección de candidatos a cargos electivos. Esta garantía se ve turbada si, como ocurrió en la última elección nacional, los partidos y fuerzas políticas –en su gran mayoría– ignoran celebrar elecciones internas, o bien evitan dar los debates previos a la elección de

<sup>3</sup> Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Tratado de derecho constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1995, tomo III, páginas 584-585.

<sup>4</sup> Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, editorial La Ley, Buenos Aires, tercera edición 2005, página 428.

<sup>5</sup> Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental* [...], tomo I-B, ya citado, página 597.

candidatos, necesarios para la construcción de los consensos estructurales que requiere todo sistema democrático.

Los derechos políticos y los partidos políticos tampoco son ajenos al articulado de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos beneficiados con la jerarquía constitucional (cfr. artículo 75, inciso 22, Constitución Nacional) por la citada reforma de 1994. Dichos instrumentos integran, junto a las normas constitucionales, el llamado bloque de Constitucionalidad Federal (en adelante BCF) donde se agrupan las normas básicas de referencia de todo nuestro orden jurídico. Esto es, la normas que determinan la validez jurídica, o sea la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas jurídicas por fuera de dicho bloque.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ejemplo, garantiza a “todos los ciudadanos” el goce del derecho de “votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas”; además de “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” (artículo 23, convención citada).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, uno de los órganos de control de la nombrada convención, ha considerado en relación a los procesos electorales indispensable “se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado [...] El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí”.<sup>6</sup>

En un precedente posterior, la misma Corte expresó que: “Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”.<sup>7</sup> Para agregar que: “La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con

el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa”.<sup>8</sup> El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, “es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política”.<sup>9</sup> Los ciudadanos “tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán”.<sup>10</sup> La participación “mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello”.<sup>11</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos “entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales”.<sup>12</sup>

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU), agrega a lo dicho que todos los ciudadanos gozarán “sin restricciones indebidas”, de los siguientes derechos y oportunidades: “Participar en la dirección de los asuntos públicos”; “votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas”; y “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” (artículo 25, pacto citado).

El Comité de Derechos Humanos (ONU), órgano de control del citado pacto, al interpretar el artículo 25 define la participación en la dirección de los asuntos públicos como “un concepto amplio que

se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Administrativo. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales”.<sup>13</sup> Los ciudadanos, afirma el comité, participan directamente en la dirección de los asuntos públicos “cuando eligen o modifican la constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales”.<sup>14</sup> De igual modo, los ciudadanos “participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo público con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación”.<sup>15</sup> Las personas con derecho de voto, concluye el comité, “deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores”.<sup>16</sup>

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre complementa, en el BCF, los instrumentos citados sosteniendo que “toda persona legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país” y de “participar” en las elecciones populares, “genuinas” y “libres” (artículo 20, declaración citada). La Declaración Universal de Derechos Humanos, finalmente, después de expresarse en términos similares a los precedentes, afirma que la “voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto” (artículo 21, declaración citada).

De las normas básicas de referencia citadas, queda en evidencia que los procesos electorales, donde son llamados a ejercerse los derechos políticos reconocidos, deben desarrollarse garantizándose la expresión de los derechos de todas las partes participantes. En esto radica la libre participación política. Dicha expresión puede alcanzar variadas formas, desde la presentación de plataformas electorales diferentes, pasando por la necesaria pluralidad de candidatos. Todo ello impulsa el debate político como

un debate público de ideas. Sólo en estos términos puede hablarse de procesos electorales “auténticos”, “genuinos” o “libres”.

Cuando se restringe indebidamente la participación electoral, o bien se descartan elecciones internas esquivando los debates generadores de consensos y disensos, se inflige una grave lesión no sólo al derecho a elegir y ser elegido, sino al derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos. En este punto, la mengua así creada en la participación electoral afecta directamente la condición de legitimidad de las propuestas ganadoras, pero fundamentalmente, tratándose de elecciones internas de partidos políticos, amenaza con deslegitimar todo el sistema político a partir de la devaluación pública de uno de sus principales actores: los propios partidos políticos.

Escribe Bidart Campos que la democracia que se ha dado en calificar de “participativa” tiene proyecciones dilatadas. En ellas “debe insertarse con fluidez y sin reduccionismos el protagonismo político de las personas y de las agrupaciones, para dinamizar desde su base popular al sistema constitucional democrático”.<sup>17</sup>

En relación a lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, también organismo de control de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha afirmado que: “El derecho a elegir y ser elegido en elecciones abiertas, realizadas por sufragio universal e igual, que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores conforme al artículo 23, cumple en la democracia representativa una función legitimadora esencial de la autoridad política. Por ello, el vínculo entre electores y elegidos y la autenticidad de la representación sólo pueden lograrse a través de mecanismos que aseguren la más libre y amplia participación de los ciudadanos”.<sup>18</sup>

Dice el nombrado Comité de Derechos Humanos (ONU) que “la libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable para garantizar el pleno ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25”. Ello “comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública”. Requiere “la libertad de participar en actividades políticas individualmente o a través de partidos políticos y otras organizaciones, la libertad de debatir los asuntos públicos, de realizar manifestaciones y reuniones pacíficas, de criticar o de ope-

<sup>6</sup> Corte IDH, caso “Ricardo Canese”, sentencia del 31 de agosto de 2004, serie C, N°111, párrafo 90. Sin resaltar en el original.

<sup>7</sup> Corte IDH, caso “Yatama”, sentencia del 23 de junio de 2005, serie C, N°125, párrafo 192.

<sup>8</sup> Idem, párrafo 196.

<sup>9</sup> Idem, párrafo 197.

<sup>10</sup> Idem, párrafo 198.

<sup>11</sup> Idem, párrafo 199.

<sup>12</sup> Idem, párrafo 201.

<sup>13</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 25, “Artículo 25: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto”, adoptada en el 57° período de sesiones el 12 de julio de 1996, párrafo 5.

<sup>14</sup> Idem, párrafo 6.

<sup>15</sup> Idem, párrafo 8.

<sup>16</sup> Idem, párrafo 19.

<sup>17</sup> Bidart Campos, Germán, *Traído elemental* [...], op. cit., páginas 561-562.

<sup>18</sup> Comisión IDH, caso “Andrés Aylwin Azócar y otros” (Chile), Informe 137/99 – caso 11.863–, párrafo 95.

nerse al gobierno, de publicar material político, de hacer campaña electoral y de hacer propaganda política".<sup>19</sup> Para concluir en que: "Los partidos políticos y sus afiliados desempeñan una función primordial en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos electorales. Los Estados deben velar por que, en su organización interna, los partidos políticos respeten las disposiciones aplicables del artículo 25 a fin de que los ciudadanos puedan ejercer los derechos que se les garantizan en ese artículo".<sup>20</sup>

En la exposición precedente, la interdependencia entre los sistemas democrático, político y electoral se hace notoria. La debilidad de uno, afecta inmediatamente al resto. Así el grado de vulnerabilidad del sistema democrático está en proporción a la fortaleza que tengan el sistema electoral y el sistema de partidos políticos. En la Argentina la debilidad del sistema de partidos políticos, como vemos a continuación, es potenciada por las llamadas "listas colectoras".

## II. Las llamadas "listas colectoras": una Ley de Lemas encubierta que eclipsa el sistema de partidos políticos

### Inconstitucionalidad

Las "listas colectoras" significan en la práctica la erosión del sistema de partidos políticos. En efecto, anulan la democracia interna en los partidos políticos, a la vez que desalientan los debates fundamentales para la construcción de ideas y consensos hacia dentro y por fuera de dichos partidos.

En la última elección, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires —donde debían cubrirse algo más de 2.600 cargos— el oficialismo presentó alrededor de 4.100 candidatos encolumnados detrás de su fórmula presidencial. Así el Frente para la Victoria, con tal denominación, presentó 2.599 candidatos; el sello Frente para la Victoria 2, otros 881 aspirantes; el Frente para la Victoria 3, 130 postulantes; el Frente PJ, 358; y el Partido por la Victoria, 142.<sup>21</sup> Tamaña proliferación de candidaturas afectó directamente el escrutinio definitivo lo que llevó a demorar la jura, por caso, de los diputados bonaerenses electos el pasado 28 de octubre hasta el 19 de diciembre.

En el caso específico de los candidatos a intendentes, el oficialismo presentó 250. Sólo en 30 intendencias del conurbano bonaerense hubo 92 postulantes. El caso paradigmático, en este punto, es el de Lomas de Zamora donde se enfrentaron electoralmente 5 candidatos a intendente identificados con el proyecto oficialista. En los municipios

de San Fernando y Vicente López se inscribieron 4 candidatos aliados al partido oficial; en Escobar, San Martín, Hurlingham, Marcos Paz, San Miguel, Suipacha, Berazategui, Brandsen, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Quilmes, y La Plata por lo menos 3 candidatos en la misma situación. En el interior de la provincia hubo 158 candidatos a 104 intendencias.

Frente a esta situación, la estructura partidaria, lejos de convertirse en una caja de resonancia de las diversas voces que se hacen escuchar en su interior, en el ámbito natural del debate político detonador de disensos y consensos, se transforma en una elemental máquina recaudadora de votos. La consigna que se impone entonces es la de "sumar votos", no discutir proyectos o políticas públicas. El resultado no tarda en manifestarse: la apatía generalizada de la población para con su clase dirigente y los propios partidos políticos.

Esta práctica de "listas colectoras" en su versión de la última elección presidencial, al constituirse en una Ley de Lemas encubierta, recibe, además, reproches sobre su constitucionalidad. Expone Gelli con razón que, tanto el artículo 97 (Constitución Nacional) como el 98 (Constitución Nacional), "al referirse a la fórmula que resultare más votada están excluyendo, claramente, a la Ley de Lemas como alternativa válida y legítima para la elección presidencial". Para esta autora, mediante la Ley de Lemas "los partidos políticos dirimen su elección interna al mismo tiempo que compiten en la elección general. El sistema resulta engañoso para el electorado en general y para los sufragantes de los candidatos en particular, porque implica un desplazamiento de la voluntad popular de un aspirante a otro". Para concluir que, en relación a la elección presidencial, "el sistema es incompatible con la Constitución Nacional porque ésta dispone que la competencia presidencial sea entre fórmulas y no entre partidos políticos".<sup>22</sup>

En sentido similar se expresan Sabsay y Onaindia cuando reflexionan sobre la posibilidad para los candidatos de provocar "desistimientos" a fin de producir eventuales recomposiciones de las fórmulas en el período que media entre la primera y segunda vuelta, "dado que el sufragante vota una fórmula, no puede permitirse la distorsión de la misma".<sup>23</sup>

Podría responsabilizarse a la crisis del 2001 como la causa, en esencia, de tan desalentador panorama en cuanto a la vigencia real de una democracia de partidos políticos. Lo cierto es que las prácticas que se han venido sucediendo desde entonces, poco y

nada han hecho para revertir la situación. Peor aún, la han potenciado en sus aspectos negativos. Pensemos en la "efímera y artificial" vigencia de la llamada Ley de Internas Abiertas —ley 25.611— inspirada en la idea de una democracia participativa donde el ciudadano desarrolla un papel fundamental en la dinámica de la elección de sus representantes garantizando así la calidad institucional y la transparencia del sistema. Apenas aprobada, fue violada de hecho y suspendida formalmente —mediante ley 25.684 (artículo 7°)— para evitar una elección interna en el Partido Justicialista.

La vida interna de los partidos políticos perdía así sentido definitivamente. Ya no habría necesidad de debatir ideas, construir consensos, elaborar una plataforma y convencer con propuestas. La derogación —mediante ley 26.191 (artículo 1°)— de aquella ley de internas abiertas fue el nacimiento de una nueva era caracterizada por "miles de candidatos y ningún partido".

El presente proyecto de ley procura poner fin a una práctica inconstitucional que debilita en su base el sistema de partidos políticos, promoviendo la prohibición de ser candidato a un cargo electivo nacional por más de una lista.

### III. Introducción de la boleta única

En las consideraciones precedentes calificamos a las boletas partidarias de las cuales se nutre nuestro actual sistema electoral, como un anacronismo. En este sentido, un reciente informe de la Cámara Nacional Electoral pone de manifiesto con respecto al proceso electoral del pasado mes de octubre que, "no pueden dejar de señalarse los inconvenientes con que se enfrentaron muchos votantes, debido principalmente a nuestro sistema de múltiples boletas, es decir, una por cada uno de los partidos o alianzas intervinientes, lo que trae como consecuencia su proliferación y las dificultades que puede tener el elector en el momento de emitir su voto". Dicho informe concluye: "Creemos que ha llegado el momento de mencionar y reflexionar sobre otro de los sistemas de votación, el de boleta única suministrada por el tribunal electoral, en la cual el votante marca la opción elegida y que, por otra parte, es el que se utiliza en nuestro país para los electores privados de libertad y para los argentinos residentes en el exterior".<sup>24</sup>

Si comparamos a la Argentina con el resto de los países de América Latina, a excepción de Uruguay que mantiene un sistema similar a la Ley de Lemas, el resto de los países de la región —con diversas modalidades— han adoptado algún sistema de boleta única.

<sup>24</sup> Cámara Nacional Electoral, Datos sobre el sistema de partidos, noviembre 2007, presentación. Sin resaltar en el original.

<sup>19</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General N°25, ya citada, párrafo 25. Sin resaltar en el original.

<sup>20</sup> Idem, párrafo 26. Sin resaltar en el original.

<sup>21</sup> Véase nota: En Buenos Aires hay más de 20.000 candidaturas, publicada en "La Nación", edición del 24/9/07.

<sup>22</sup> Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, op. cit., página 825.

<sup>23</sup> Sabsay, Daniel y Onaindia, José M., *La Constitución de los argentinos*, Errepar, Buenos Aires, cuarta edición, 1998, página 315.

En Bolivia está vigente una "papeleta única de sufragio" (artículo 125, Código Electoral); Brasil (artículo 103, ley 4.737); Colombia donde se utiliza "una sola papeleta" para la elección de candidatos a las "corporaciones públicas" (artículo 123, Código Electoral, decreto 2.241/86), y desde la ley 85 de 1916 se aplica el sistema de papeletas para votar; Costa Rica (artículo 27, Código Electoral, ley 1.536); Ecuador (artículo 59, Ley Electoral 59); El Salvador (artículo 238, Código Electoral, decreto 417); Guatemala (artículo 218, Ley Electoral y de partidos políticos, decreto ley 1-85); Honduras (artículos 121 y subsiguientes, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, decreto 44/04); México (artículos 252 y subsiguientes, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales); y Nicaragua (artículos 131 y subsiguientes, leyes 43 y 56 de 1988). En Chile la emisión del sufragio se hace mediante "cédulas electorales" (artículo 22, ley orgánica constitucional 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios); en Perú se las llama "cédulas de sufragio" (artículo 159, ley orgánica de elecciones, 26.859). En Panamá se utiliza una "boleta única de votación" (artículo 247, Código Electoral), mientras que en Paraguay se denominan "boletines únicos" (artículo 170, Código Electoral, ley 834).

El sistema de boleta única encuentra un referente en el sistema australiano el cual emplea una "papeleta oficial uniforme" en el que se imprimen las opciones electorales por cargo. Los votantes registran su elección en privado, marcando con una cruz alineada al nombre del partido o alianza. Este sistema fue adoptado por primera vez en Australia en 1856. El estado de New York comenzó a utilizar este sistema en 1889.

El sistema australiano —de amplia recepción como vemos en América Latina— baja exponencialmente los costos de impresión de boletas, impide que los partidos distribuyan papeletas influyendo en la decisión del elector o promoviendo el voto cadena, y rompe con los efectos negativos de la "sábana horizontal". La implementación de una boleta única impide, además, la práctica ilegal pero habitual, en nuestro país, del robo de boletas.

El diseño que proponemos (cfr. artículo 14, proyecto de ley) opta por integrar la boleta única en talonarios, uno por categoría de cargo electivo. Esta metodología no es ajena al derecho electoral comparado que seguimos. En Chile, por ejemplo, las "cédulas electorales" deben ser identificadas por serie y numeradas correlativamente. Además, "deberán constar en un talón desprendible constituyendo una sola unidad con la cédula" (artículo 22, ley orgánica constitucional 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios). En México las boletas deben estar adheridas a un talón con folio, del cual son desprendidas. El número de folio es progresivo, y en el talón debe figurar la entidad federativa, distrito electoral y elección que corresponda (artículo

lo 252, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

La impresión de los talonarios de boletas únicas, en el presente proyecto pasa a ser responsabilidad del Estado quien debe garantizar su distribución y existencia en cada una de las mesas electorales. Esta nueva modalidad no sólo permite bajar los costos que significa la multiplicidad de boletas electorales sino que agrega transparencia al comicio, al evitar que cada partido político participante deba custodiar y proveer sus boletas. De esta forma se espera conjurar una práctica de gran notoriedad en la última elección nacional, como fue el robo sistemático de boletas electorales.

El número de boletas únicas impresas debe coincidir con el número de electores empadronados (cfr. artículo 15, proyecto de ley). Se trata de una medida de seguridad tendiente a evitar la multiplicidad de boletas únicas y la consiguiente distorsión en la manifestación del voto. Para los casos de robo, hurto o pérdida del talonario de boletas únicas se prevé la impresión de talonarios de boletas únicas suplementarias en un número no mayor al 5% del número de electores registrados en el padrón nacional.

En el sentido, en Bolivia las "papeletas de sufragio" se imprimen "en cantidad exactamente igual al número de ciudadanos inscritos en cada mesa" (artículo 133 c), Código Electoral). Algo similar ocurre en México donde los presidentes de los consejos distritales entregan a cada presidente de mesa directiva de casilla las boletas para cada elección "en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores" (artículo 255 d), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). En Chile, por su lado, las cédulas para la emisión de los sufragios se realizan "en número igual al de los electores que deben sufragar, más un diez por ciento" (artículo 55, 4, ley orgánica constitucional 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios). En El Salvador la cantidad de "papeletas" se hacen "de acuerdo al total de ciudadanos que aparece en el Registro Electoral, más el uno por ciento de las mismas para reposición" (artículo 240, Código Electoral, decreto 417).

Por último, el presente proyecto tiene en cuenta facilidades para el voto de los no videntes. En efecto, tomando el antecedente de la legislación chilena se prevé que se confeccionarán plantillas facsímiles de cada boleta única en material transparente y alfabeto braille, que llevarán una ranura en el lugar destinado al casillero para ejercer la opción electoral, que sirva para marcar la preferencia que se desee, sobreponiendo la plantilla a la boleta única.

#### IV. Unificación del padrón electoral: final de la discriminación entre hombres y mujeres

Finalmente se propone la unificación del padrón electoral nacional acabando con la distinción por sexo. La nueva ordenación, por orden alfabético,

suprime una discriminación entre hombres y mujeres que resulta injustificable ante la garantía de igualdad reforzada en la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, Constitución Nacional) por la reforma de 1994.

La modificación que proponemos del Código Electoral en relación a la unificación de padrones y mesas masculinas y femeninas, tiende a reparar un injustificado anacronismo que se arrastra desde la sanción, el 9 de septiembre de 1947, de la ley 13.010 que consagró la igualdad de derechos políticos de las mujeres.

A partir de la vigencia de la referida norma las mujeres argentinas obtuvieron los mismos derechos y deberes cívicos que la reforma electoral de 1912 había garantizado sólo a los varones, es decir la obligatoriedad de votar a partir de los 18 años de edad y el derecho a ser candidatas a puestos electivos.

Aquel hito para las mujeres fue el resultado de un largo camino ya que no era la primera vez que el Congreso de la Nación tenía para su consideración la cuestión del sufragio femenino. Desde el proyecto de ley presentado por el diputado socialista Alfredo Palacios en el año 1911, hasta la sanción de la ley 13.010, se presentó un total de 15 iniciativas pero ninguna llegó a buen puerto. El tema se fue postergando hasta 1945 donde adquirió nuevos bríos, logrando su promulgación dos años más tarde.

En la práctica el ejercicio del voto se efectuó separando las mesas masculinas y femeninas en virtud de que el artículo 4º de la referida ley ordenaba al Poder Ejecutivo a "empadronar, confeccionar e imprimir el padrón electoral femenino de la Nación [...]", el que debía crearse "[...] en la misma forma en que se ha hecho el padrón de varones".

Así se inició el periódico ejercicio de elegir a quienes ejercen la representación de la soberanía del pueblo mediante la confección de padrones electorales separados por sexo.

Téngase presente que para la confección del primer padrón femenino se tuvo que empezar con un empadronamiento individual de todas las mujeres en condiciones de votar debido a que no existían datos previos como sí existían cuando se sancionó la Ley Sáenz Peña en 1912, para el voto universal masculino, dado que entonces se tomó el padrón militar, fuente originaria de la libreta de enrolamiento.

Tal situación provocó que en el debate parlamentario de entonces se expresaran reiteradas advertencias respecto a que la confección del padrón femenino no demorara la renovación de los mandatos del Poder Ejecutivo y Legislativo.

A más de sesenta años de la consagración del voto femenino y habiéndose consagrado en nuestra Ley Suprema y en los tratados internacionales

de derechos humanos con jerarquía constitucional la igualdad de derechos entre hombres y mujeres sólo la inercia puede justificar el mantenimiento de la división de padrones femeninos y masculinos y la consiguiente separación en mesas electorales por sexo.

Además de los argumentos teóricos que abonan la necesidad de esta reforma de la ley, también existen razones prácticas que la justifican. La unificación de padrones y las correspondientes mesas sin distinción de género facilitará alcanzar la igualdad de número de electores por mesa, particularmente en aquellos circuitos de escasa población o en lugares donde por diversos motivos existe un notable predominio de uno de los sexos.

El nivel alcanzado por los sistemas informáticos y por las tecnologías de la información con los que se confeccionan los padrones electorales sin duda facilitará la unificación de los padrones sin que implique un aumento de los costos operativos.

Samuel M. Cabanchik. - Rubén H. Giustiniani. - Carlos A. Rossi. - Ernesto R. Sanz.

-A la Comisión de Asuntos Constitucionales.

16  
(S.-962/08)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

#### PUBLICIDAD OFICIAL

Artículo 1º - *Objetivos*. La publicidad oficial tiene los siguientes objetivos:

- a) Difundir con claridad las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales siempre que concurren razones de interés público;
- b) Promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos;
- c) Incidir en el comportamiento social y estimular la participación de la sociedad en la vida pública;
- d) Informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública;
- e) Educar sobre cuestiones vinculadas a la salud pública y el cuidado del ambiente;
- f) Informar sobre los derechos de los usuarios y consumidores;
- g) Promover los intereses del país en el exterior;
- h) Difundir toda información relevante para los argentinos en el exterior.

Art. 2º - *Características*. La publicidad oficial debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público y se regirá por los principios de transparencia, eficiencia, no discriminación, equidad y racionalidad en el uso de los fondos públicos.

Art. 3º - *Aptitud de medios*. La publicidad oficial se difundirá a través del medio, soporte o formato más apto para garantizar el acceso a la información y de acuerdo a los objetivos y características de cada campaña publicitaria.

Art. 4º - *Identificación*. En toda publicidad oficial se debe identificar claramente e incluir la mención del organismo promotor o contratante.

Art. 5º - *Prohibición*. En ningún caso la publicidad oficial podrá promover, directa o indirectamente, los intereses del propio gobierno, ni de un partido político, ni de un candidato, ni resaltar el nombre, la imagen de los funcionarios o los logros de la gestión gubernamental.

Art. 6º - *Contenido*. La publicidad oficial no podrá contener ningún mensaje que de alguna forma difunda, propicie o favorezca:

- a) Discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social;
- b) Conductas antisociales o contrarias al orden constitucional o que inciten a la violencia en cualquiera de sus formas.

Art. 7º - *Excepciones*. Quedan excluidos de la presente ley los avisos publicitarios de bienes o servicios producidos o prestados por empresas del Estado que compiten en el mercado con otras.

Art. 8º - *Suspensión*. La publicidad oficial se suspenderá con sesenta (60) días de anticipación a la realización de los comicios para la elección de legisladores nacionales y con noventa (90) días de la elección de presidente y vicepresidente de la Nación y hasta tanto se proclame la fórmula cuyos candidatos resultaron electos.

Art. 9º - *Cese*. La prohibición mencionada en el artículo precedente cesará sólo cuando exista deber legal de informar o en los casos en que su emisión resulte imprescindible para salvaguardar los intereses de la población.

Art. 10. - *Plan publicitario*. La asignación y distribución de las pautas publicitarias deben seguir criterios basados en una previa planificación presupuestaria anual, elaborada por la autoridad de aplicación de la presente ley, en la que deberá constar los objetivos de la publicidad o de la campaña publicitaria, los medios propuestos para alcanzarlos y el público al que está destinada, de acuerdo a los requerimientos y propuestas recibidos por el sector público nacional según lo define el artículo 8º de la ley 24.156.