

Estado de derecho en emergencia y procesos electorales codo a codo. Una mirada preocupada desde Argentina

Gustavo Javier Daverio*

Argentina

Resumen: las excepciones al Estado de derecho y el riesgo de avasallamiento de las libertades individuales y los derechos humanos son temas recurrentes en América Latina. De ahí la trascendencia de los esfuerzos realizados, fundamentalmente desde inicios de la década de los ochenta, en la supresión de gobiernos de facto y el renacer de democracias con justicia, paz y funcionamiento pleno de las instituciones. La crisis mundial del covid-19 trae consecuencias que exceden lo sanitario y cuestiona nuestra escala de valores e impacta los fundamentos de nuestro sistema político y jurídico. En Argentina conocemos mucho de emergencias económicas y también de catástrofes naturales, afortunadamente no tanto como otros países de la región, pero sucede que esta emergencia, en principio sanitaria, ya deja ver dolorosas secuelas sociales y económicas, a la par que comienza a apreciarse un lamentable retroceso en materia de calidad institucional. Es por eso que resulta válido e indispensable reflexionar sobre el tema.

Palabras clave: emergencias, institucionalidad, democracia.

Estado de derecho y emergencia sanitaria Constitucionalidad de la legislación de excepción

Nuestra Constitución nacional (CN) contempla las situaciones en que el Poder Ejecutivo puede emitir disposiciones de carácter legislativo, siempre

* Abogado. Profesor de Derecho Constitucional I y II, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. gdaverio@fcjs.unl.edu.ar.
El autor agradece a los responsables del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer y a Transparencia Electoral de Argentina por haberle confiado la responsabilidad de realizar el presente artículo.

que circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios de sanción de leyes. Así quedan previstos los casos de dictado de decretos de necesidad y urgencia, ejercicio de facultades delegadas por el Congreso y decretos que promulgan parcialmente leyes, sin que los mismos puedan abordar materia penal, tributaria, electoral o relativa al régimen de los partidos políticos. Los alcances de la intervención del Congreso para el control de dichas normas se encuentran establecidos en la Ley 26.122.¹

En dicho marco constitucional y legal, en diciembre de 2019, el Congreso Nacional declara la “emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social”,² delegando en el Poder Ejecutivo nacional facultades para el arreglo de la deuda soberana, la reactivación productiva, la sostenibilidad fiscal, la reestructuración de tarifas energéticas, la regularización de deudas tributarias y previsionales, la actualización de haberes de la seguridad social, el acceso a medicamentos y tratamientos de pacientes vulnerables y la recomposición de acuerdos salariales. Una enumeración de objetivos tan amplia y dispersa poco tiene que ver con el carácter de excepcionalidad casi unánimemente aceptado en la materia.

Ahora bien, en el mes de marzo y luego de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara al brote de coronavirus covid-19 como pandemia, el Poder Ejecutivo nacional dicta el Decreto 260/2020,³ que dispone ampliar los alcances de las materias delegadas, incorporando la situación epidemiológica, con fundamento en el imperativo de adoptar “medidas rápidas, eficaces y urgentes”. Hay que observar que el presidente no puede por sí solo extender la delegación que le ha hecho el Poder Legislativo. Esto agrede el principio de legalidad, al no ser el decreto de

1 Ley 26.122, de 20/27 de julio de 2006, “Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes. Regulase el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo”. *Boletín Oficial* 30957, 28 de julio de 2006, 1.

2 Ley 27.541, de 21/23 de diciembre de 2019, “Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública. Disposiciones”, *Boletín Oficial* 34268, 23 de diciembre de 2019, 1.

3 Decreto 260/2020, de 12 de marzo, DECNU-2020-260-APN-PTE, “Emergencia sanitaria: Coronavirus (COVID-19). Disposiciones”. Ciudad de Buenos Aires.

necesidad y urgencia (DNU) el instrumento válido para extender facultades establecidas por ley. Bueno es recordar que, si bien las emergencias se caracterizan por ser fuertemente delegativas, la regulación de las mismas se incorpora a la Constitución con la finalidad de control en el objetivo de “atenuar el presidencialismo”.

Especial atención merecen el Decreto 297/2020⁴ y sucesivas prórrogas,⁵ que disponen el aislamiento social preventivo y obligatorio, luego distanciamiento, estableciendo medidas restrictivas de circulación y uso de transporte público; abstención de concurrir a lugares de trabajo, con excepción de las actividades consideradas esenciales; impedimento de asistir a espacios públicos; suspensión de actividades culturales, recreativas, deportivas y religiosas, y cierre de locales y centros comerciales. También, a través del Decreto 457/2020⁶ se habilitó al jefe de Gabinete de Ministros a disponer reasignaciones presupuestarias, realizar contrataciones directas de bienes y servicios necesarios para atender la emergencia y ejercer facultades legislativas.

Estas restricciones que encontraban fundamento en los primeros días, hoy ya no lo tienen. Peligrosamente, el Poder Ejecutivo nacional ha comenzado a generar disposiciones como parte de la materia legislativa delegada, al mismo tiempo que asume competencias que se materializan en decretos de necesidad y urgencia. Además, las normas que habilitan materias tributarias y presupuestarias traspasan los límites materiales señalados precedentemente, y la utilización de decisiones administrativas para restringir derechos y libertades no encuentra sustento constitucional ni legal alguno. Todo esto sucede cuando ya ha comenzado a funcionar el Congreso, al menos de manera remota y virtual, lo que hace cesar el supuesto constitucional que lo habilitaba a actuar.

4 Decreto 297/2020, DECNU-2020-297-APN-PTE, de 19 de marzo, “Aislamiento social, preventivo y obligatorio. Disposiciones”. Ciudad de Buenos Aires.

5 Decretos 355/20, DECNU-2020-355-APN-PTE; 408/20, DECNU-2020-408-APN-PTE; 459/20, DECNU-2020-459-APN-PTE; 520/20, DECNU-2020-520-APN-PTE; 576/20, DECNU-2020-576-APN-PTE; 605/20, DECNU-2020-605-APN-PTE; y 641/20, DECNU-2020-641-APN-PTE.

6 Decreto 457/2020, DECNU-2020-457-APN-PTE, de 10 mayo, “Modifica el presupuesto general de administración para el ejercicio 2020. Disposiciones. Facúltese al señor Jefe de Gabinete de Ministros”. Ciudad de Buenos Aires.

Impacto sobre los derechos políticos y personales

No son pocas las voces que entienden que muchas de las limitaciones establecidas en estos meses de emergencia comportan verdaderas prohibiciones que entran en conflicto evidente con las libertades individuales y colectivas consagradas constitucional y convencionalmente. La restricción a la libre circulación de personas y bienes entre jurisdicciones provinciales; la afectación del derecho a trabajar y ejercer industrias lícitas; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de profesar libremente el culto; de enseñar y aprender, entre otras limitaciones, encontraron justificación en la urgencia de los primeros días.

Ahora bien, la prolongación en el tiempo y la aplicación generalizada de las medidas sin fundamento alguno, ni geográfico ni sanitario ni epidemiológico, comienza a verse como un ejercicio abusivo y arbitrario de facultades. Se pueden restringir derechos en determinadas circunstancias, pero no frustrarlos. Mucho menos, si no se respetan los procedimientos formales requeridos, que en esta materia importan y mucho. Esto se agrava porque se desarrolla en un contexto preocupante de tensión política, que se asienta en un discurso oficial de miedo y amenaza, que busca impedir formas democráticas de expresión y protesta.

Una rápida descripción de hechos recientes nos lleva a mencionar que se han propiciado intentos de expropiación y violación de la propiedad privada, que se han detectado acciones de ciberpatrullaje, que hay atemorización y represión mediante fuerzas de seguridad federales y provinciales y hasta se intenta articular la organización de “fuerzas populares” en barrios carenciados, en un intento de montar esquemas de seguridad paraestatales.

La propia ministra de Seguridad nacional ha reconocido un preocupante aumento de casos de violencia institucional perpetrados por fuerzas de seguridad y del servicio penitenciario,⁷ entre los que se incluyen 25 muertes de personas y una desaparición forzada. Organizaciones especializadas como el Centro de Estudios Legales y Sociales y la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional hablan de números superiores

7 Honorable Cámara de Diputados de la Nación, “Reunión informativa por videoconferencia de la Comisión de Seguridad Interior con la participación de la ministra Sabina Frederic”, YouTube, 7 de abril de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=UWsMszXbxNU>.

a los informados oficialmente, lo que nos obliga a estar atentos a denunciar cualquier tipo de acciones que configuren tentaciones propias de un Estado autoritario y policíaco.

Bueno es recordar que en un sistema democrático constitucional no existen libertades absolutas. La inteligencia radica entonces en poder conciliar las “limitaciones y restricciones que pueden disponerse por razones de orden público, seguridad y salud pública” (art. 14 CN) y la imposibilidad de que los derechos puedan ser “alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio” (art. 28 CN). Los límites los marca el principio de razonabilidad. Sucede que, en tiempos de crisis y emergencias, la diferenciación entre reglamentación y regulación se convierte en una cuestión ríspida de límites.⁸ Es por eso que la legalidad, la razonabilidad y la igualdad constituyen los criterios rectores que condicionan la validez de las limitaciones.

La función de control del Poder Legislativo

Un Ejecutivo hiperactivo, con un Legislativo que reacciona tarde y funciona lento, no es una buena combinación democrática. Hacia fines del mes de abril la Corte Suprema de Justicia de la Nación terminó resolviendo la acción declarativa de certeza presentada por la vicepresidenta, para que el supremo tribunal se pronuncie sobre la validez de las sesiones remotas en el Senado.⁹ En su carácter de presidenta de la Cámara de Senadores, solicita que se despeje toda incertidumbre que pudiese existir respecto al procedimiento por adoptar para tener como válidas las sesiones realizadas de manera virtual o remota, ante la imposibilidad de poder hacerlo de manera presencial.

En el fallo, la Corte rechaza la presentación –con base en la doctrina y jurisprudencia sobre los actos políticos no judiciales–, argumentando que no hay “caso que resolver”, concluyendo de esta manera que tanto el Senado como la Cámara de Diputados tienen facultades constitucionales para sesionar de manera remota, sin necesidad de consultarle nada a la

⁸ María Angélica Gelli, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada* (Buenos Aires: La Ley, 2006), 77-78.

⁹ Fallo CSJN 353/2020/CS1, de 24 de abril, Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ acción declarativa de certeza. Ciudad de Buenos Aires.

Corte. Como se advierte, rechaza la acción, sin negarle la posibilidad de sesionar, ya que es contrario a la doctrina de la Corte pronunciarse sobre actos de los otros poderes que ya están previstos en la Constitución.

La Corte agrega que “no pueden haber dudas entonces que la continuidad de la tarea de legislar del Congreso de la Nación resulta absolutamente esencial para el normal desarrollo de la vida constitucional de la Argentina. Aun en los episodios más difíciles de la construcción de las instituciones de nuestro país se procuró asegurar su funcionamiento”.¹⁰ Agregamos humildemente que la emergencia no ha sido declarada para suspender la vigencia de la Constitución, sino, por el contrario, para defender sus valores. No podría entonces interpretarse que en virtud de la misma dejen de funcionar sus instituciones.

Otro punto por observar es la deficiente actividad desplegada por la Comisión Bicameral Permanente de trámite legislativo, que tiene competencia para pronunciarse respecto de toda la legislación de emergencia dictada por el Poder Ejecutivo nacional. Indudablemente, las falencias normativas se evidencian en una debilidad institucional manifiesta. Claramente el Poder Legislativo debiera estar funcionando de manera permanente. Nada impide que esto suceda: los legisladores son funcionarios públicos que desempeñan tareas esenciales, el parlamento no puede resignar su actividad de control, el jefe de gabinete debiera ser convocado a informar y rendir cuentas y la legislación delegada y de emergencia debe tener su necesaria revisión.

El Poder Judicial: tutela efectiva de garantías y derechos

Similar razonamiento podemos aplicar al poder judicial, que prácticamente ha interrumpido el servicio de prestación de justicia, que funciona solo para la atención de casos urgentes. Se estableció una feria o suspensión del trabajo extraordinaria que se ha venido prorrogando, a la par que se dispusieron medidas para una mayor informatización de los expedientes, firma electrónica y trabajo remoto del personal.

¹⁰ Alemania, Francia, Italia, Irlanda, Suiza y Nueva Zelanda sesionan con presencia restringida de legisladores con derecho a voto por bloque parlamentario; Uruguay, Brasil, Chile, Perú, Colombia y Ecuador, por videoconferencia y voto electrónico; y España, Holanda y Polonia con presencia remota. Las legislaturas provinciales de Mendoza, Salta, Córdoba y Santa Fe, entre otras, vienen sesionando con sistemas remotos, virtuales y teleconferencias.

Entendemos que, en la distribución del ejercicio del poder estatal, el Poder Judicial tiene un rol clave en la efectiva tutela de las garantías y los derechos de las personas y, al mismo tiempo, en la misión de examinar la constitucionalidad de las normas. Las situaciones de emergencia generan amplios campos de discrecionalidad: de mérito, de oportunidad, de conveniencia, y es por eso que ninguna medida puede estar exenta de control judicial. Este momento requiere un funcionamiento pleno, con jueces y funcionarios dedicados tiempo completo a la tramitación eficiente y la resolución de causas.

En este contexto, el Poder Ejecutivo nacional ha presentado un proyecto de reforma judicial¹¹ que, a poco de andar, ya desata duras críticas de la oposición, organizaciones especializadas, organismos de funcionarios y magistrados judiciales, amén de provocar manifestaciones y marchas ciudadanas de protesta. La iniciativa contempla la constitución de un consejo consultivo de juristas que tendrá la función de realizar propuestas y recomendaciones respecto de la estructura, integración y funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Consejo de la Magistratura –órgano encargado de la selección y remoción de jueces–, el Ministerio Público Fiscal y el de la Defensa de la Nación. También, una redefinición de la justicia federal en todo el país, la fusión de fueros, el traspaso de competencias, la creación de nuevos juzgados, un nuevo sistema de subrogancias para cubrir vacantes, la implementación progresiva del Código Procesal Penal Federal y el juicio por jurados. Finalmente, un decálogo de pautas de actuación para magistrados con actuación federal. Muchas de estas iniciativas son loables y deseables. El diagnóstico respecto del descrédito y la falta de confianza en la justicia es compartido, pero lo que se precisa es poder arribar a consensos respecto de qué tipo de reformas se están necesitando para solucionarlo.

Nuestro país atraviesa una grave crisis económica y social, que ya se expresa en más desempleo, desigualdad y pobreza. Al mismo tiempo, la inseguridad y la violencia siguen siendo la principal preocupación de la ciudadanía. El punto es que las iniciativas elevadas no resuelven los

11 Ley MENSJ-2020-51-APN-PTE, 30 de julio, “Ley de organización y competencia de la justicia federal con asiento en la ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las provincias”. Ciudad de Buenos Aires.

verdaderos problemas que acarrea la justicia, siendo visualizadas como un intento de avasallamiento, disciplinamiento y búsqueda de impunidad, al intentar borrar causas judiciales comprometedoras para integrantes del oficialismo y, al mismo tiempo, modificar la integración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para manipularla y garantizarse el control de esta.

No parece ser el momento oportuno y conveniente. El Poder Judicial necesita cortar con las relaciones espurias entre jueces, poder político, poder económico y redes de inteligencia, fortalecer su independencia y generar mecanismos que permitan evaluación y rendición de cuentas. Como bien definen calificados autores de la doctrina comparada, el Poder Judicial es un órgano constitucional, complejo y especializado y, por ende, las modificaciones que se planteen deberán atender a la construcción de consensos también complejos y trascendentes.

Los grupos vulnerables

La pandemia vino a profundizar las brechas de desigualdades e inequidades ya existentes y ha afectado sobremanera a personas de la tercera edad o con discapacidad sometidas a situación de aislamiento y abandono. La situación de exposición a las mayores exigencias en la trinchera sanitaria, el sostenimiento del cuidado y acompañamiento de niños, niñas y ancianos, y la responsabilidad sobre otras tareas del hogar coloca a las mujeres en una zona crítica de riesgo de exclusión. También en niños, niñas y adolescentes ya comienzan a evidenciarse trastornos psicológicos de distinto tipo. Estos casos merecen particular atención, ya que se está experimentando un preocupante aumento de casos de violencia de género, femicidios y violencia física, psíquica y sexual dentro del grupo familiar. Igual situación de abandono y exclusión afecta a comunidades originarias, trabajadores migrantes, minorías sexuales y personas detenidas. Se torna indispensable hacer frente a estas situaciones con políticas públicas de protección y cuidado, con perspectiva inclusiva y enfoque de género y diversidad.

Límites y controles internacionales

Las normas convencionales establecen claramente el reconocimiento de derechos y garantías, y los supuestos en que estos pueden limitarse o restringirse. Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos plantea

que el ejercicio de derechos por él consagrados “no podrá ser objeto de restricciones a no ser que estas se encuentren previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros”. En igual sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que “no pueden ser restringidos sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Estas tutelas universales han sido reflejadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Declaración 1/20 sobre covid-19 y Derechos Humanos,¹² donde advierte que “las medidas que puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de los derechos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos”.

Así lo considera también Michelle Bachelet, Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos,¹³ al advertir que las facultades de emergencia “no deben ser armas que los gobiernos puedan usar para aplastar la disidencia, controlar a la población o prolongar su estancia en el poder”, y agrega que las medidas deben ser “necesarias, proporcionales y no discriminatorias, así como tener una duración limitada y no afectar derechos que siguen vigentes en todas las circunstancias como el derecho a la vida o a no ser detenido de forma arbitraria, a no ser torturado ni recibir malos tratos”.

Procesos electorales

Breve repaso de recomendaciones de organismos internacionales

La actual situación epidemiológica plantea una serie de interrogantes respecto de la posibilidad de realizar elecciones en un marco de integridad,

¹² CIDH, “Resolución 1/2020, de 10 abril. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, de 10 de abril de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

¹³ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Medidas de emergencia y COVID-19: Orientación* (Ginebra: ONU, 2020). https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf.

es decir, basadas en el ejercicio pleno de derechos políticos y electorales por parte de la ciudadanía, con el indispensable cuidado de la salud de los votantes y las demás personas afectadas por el proceso electoral. En ese sentido, diversas organizaciones internacionales han venido generando recomendaciones y protocolos de actuación, apelando al compromiso político de las autoridades para resguardar la continuidad de los procesos democráticos.

El Instituto de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA)¹⁴ nos ofrece un completo panorama de países que tuvieron que decidir si celebrar o aplazar elecciones y referéndums nacionales, de los cuales al menos en 63 casos las autoridades han introducido distintas medidas de mitigación del riesgo de contagio, con diferentes grados de efectividad, a los fines de garantizar la participación de la ciudadanía. En el ámbito continental, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha elaborado la *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*,¹⁵ donde se realiza un pormenorizado estudio y análisis de las distintas instancias del proceso electoral, pasando por la organización y administración electoral, el uso de la tecnología, la participación e inclusión de la ciudadanía, las campañas electorales, la comunicación, la votación y el escrutinio, más un compendio de medidas sanitarias elaboradas a partir de recomendaciones de la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). También el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel)¹⁶ ha publicado una serie de fascículos denominados *América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia*, con el objetivo de contribuir al debate acerca del impacto de la crisis sanitaria en el desarrollo de los procesos electorales en la región.

Se advierte así la variedad de respuestas: algunos las han realizado bajo estrictos protocolos sanitarios intentando evitar aglomeraciones y

14 IDEA, *Elecciones durante COVID-19: consideraciones sobre cómo proceder con cautela* (Estocolmo Instituto de Democracia y Asistencia Electoral, 2020). <https://www.idea.int/our-work/what-we-do/covid-19-and-democracy>.

15 Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, *Guía para organizar elecciones en tiempo de pandemia* (Washington: OEA, 2020), <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

16 CAPEL, *América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia* (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2020). <https://www.iidh.ed.cr/capel/>.

prevenir contagios, otros las han suspendido o postergado a la espera de mejores condiciones epidemiológicas.¹⁷

La situación en nuestro país

Durante el año 2020, no se registraron elecciones nacionales en nuestro país. Sí estaba prevista la renovación de mandatos de autoridades de agrupaciones partidarias y casos puntuales de elecciones locales. A modo de ejemplo, y dadas las particularidades que se presentan, mencionamos solo la elección municipal en la ciudad de Río Cuarto, donde las fuerzas políticas mayoritarias que integran el Concejo Municipal acordaron prorrogar sus mandatos y postergar las elecciones; y la situación planteada en la ciudad de San Guillermo, donde debían realizarse elecciones para completar mandato por fallecimiento del intendente local, en donde, habiendo transcurrido las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, los comicios generales fueron suspendidos sin preverse fecha alguna de realización. Si bien exceden el marco del presente trabajo, ambos casos plantean situaciones sumamente interesantes para analizar.

Medidas preelectorales

Saludablemente, la Cámara Nacional Electoral¹⁸ ha venido adaptando sus actividades a fin de sostener el normal funcionamiento de la administración de justicia electoral, en el trabajo mismo del tribunal, y comenzando a evaluar la posible incidencia de la pandemia en la organización del proceso electoral del año próximo. Así, ha dispuesto el cumplimiento de tareas laborales de manera remota, la extensión de plazos para iniciar procesos judiciales para aplicar sanciones por la presentación extemporánea de ejercicios contables partidarios, la inmediata implementación de la firma electrónica y el formulario de inicio de expedientes digitales y, para las agrupaciones políticas, la indicación de que los estados contables deberán ser presentados exclusivamente en formato digital, e igualmente toda la

17 En Latinoamérica, Chile, Bolivia, México, Uruguay, República Dominicana y Paraguay tuvieron que reprogramar los cronogramas previstos para la realización de sus elecciones.

18 La Cámara Nacional Electoral es la autoridad superior de aplicación de la legislación político-electoral. Regula todo lo relativo a la organización de los procesos electorales, con facultades de administración, reglamentarias, operativas, de fiscalización y jurisdiccionales. Su jurisprudencia tiene fuerza de fallo plenario y es de cumplimiento obligatorio.

documentación para el reconocimiento, conservación de personalidad y actividades de los partidos políticos. También el funcionamiento pleno del Tribunal con todos sus miembros y secretarios, designando autoridades de feria, con guardias presenciales mínimas para trámites imprescindibles, fortaleciendo la asistencia técnica a los responsables informáticos de los juzgados federales con competencia electoral, previendo la necesidad de asegurar la conectividad, la asistencia tecnológica y la capacitación para todos los agentes del fuero.¹⁹

Quizás la medida de mayor trascendencia sea la que crea el Programa de Evaluación del Impacto del Covid- 19 en el proceso electoral 2021 (ver Acordada Extraordinaria 33/2020 CNE 16/06/2020). Allí se convoca a diversas agencias gubernamentales para estudiar medidas procedimentales, reglamentarias y eventualmente reformas legislativas, atentos a que existe una alta probabilidad de que la situación de emergencia sanitaria persista el año próximo, al menos en iguales circunstancias. También convoca al Consejo Consultivo de los Partidos Políticos y al foro de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.

También la Secretaría de Asuntos Políticos y la Dirección Nacional Electoral, dependientes del Ejecutivo nacional, han convocado a los apoderados de los partidos políticos nacionales, iniciando así una instancia de diálogo e intercambio de ideas y de articulación político-institucional.

Es momento de planificar, de diagnosticar capacidades institucionales, de diseñar cronogramas holgados, de ir monitoreando zonas geográficas de acuerdo con indicadores epidemiológicos, de evaluar –con pleno respeto de las autonomías provinciales– la factibilidad y conveniencia de unificar elecciones, de mantener actualizados los registros de electores y de agilizar la emisión de documentos de identidad con prioridad para las personas que acceden a la mayoría de edad, entre otras actividades.

Campañas electorales: procesos de observación electoral

Toda actividad de campaña supone eventos con participación masiva de personas, por tanto, deberemos pensar formas de realizarlas cuidando a

¹⁹ Ver Cámara Nacional Electoral, Acordadas 18/2020, 20/2020, 21/2020, 22/2020, 23/2020, 24/2020, 25/2020 y 28/2020. Compendio Electoral. https://www.electoral.gob.ar/nuevo_legislacion/acord.php.

los electores. Las actividades puerta a puerta, la colocación de puestos en la vía pública, la realización de reuniones y los trabajos de campo para relevar datos u opiniones deberán respetar las definiciones sanitarias de las autoridades epidemiológicas locales. En ese sentido, y en el supuesto de que la realización de campañas electorales de manera tradicional esté fuertemente condicionada, se vuelve indispensable garantizar en pie de igualdad a todas las agrupaciones políticas participantes en la contienda las condiciones de acceso a espacios de internet para la difusión de sus plataformas, así como la posibilidad de utilizar aplicaciones digitales y modalidades virtuales, que han proliferado durante la pandemia, para informar propuestas o generar debates entre candidatos y candidatas.

Poder contar con las recomendaciones generadas por las misiones de observación internacional en las elecciones que han comenzado a realizarse nos debe servir para aprender de las experiencias positivas, siempre considerando que las buenas prácticas o los casos de éxito de un país no necesariamente lo son para otros. Al decir de Nohlen, debemos considerar el contexto,²⁰ ya que cada sistema electoral presenta particularidades respecto de sus capacidades institucionales y sus propios procesos y tradiciones políticas.

En la legislación nacional hay que destacar la no existencia de una normativa específica referida a observaciones electorales internacionales, considerándose tan solo el denominado acompañamiento cívico, como la posibilidad de que organizaciones o entidades de la sociedad civil realicen un seguimiento puntual del acto electoral.

Jornadas electorales: participación, inclusión y accesibilidad

La baja participación o ausentismo siempre será un riesgo. En estas condiciones, será muy importante informar a la ciudadanía de manera permanente, reforzando mensajes de concientización y de prevención, ante situaciones de temor o pánico producto de la movilización masiva.

Respecto de la logística, habrá que pensar en condiciones de cuidado para los votantes y todas aquellas personas con responsabilidades a lo largo de la jornada electoral, como por ejemplo: prever mayor número de

²⁰ Dieter Nohlen, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico* (México: IFE, 1999), 47-49.

establecimientos y de mesas electorales; organizar filas de personas y control de temperatura en el ingreso a los mismos; distanciar aún más mesas y personas; evaluar la posibilidad de extender el horario de votación, de determinar turnos de votación según número de documento o establecer un horario especial destinado a personas de riesgo; instalar cabinas especiales para personas que se presenten con síntomas; usar obligatoriamente barbijos y demás elementos de higiene de manos y desinfección de materiales; limpiar permanentemente sanitarios e instalaciones; y manipular individualmente los alimentos, colaciones, utensilios y vasos, y el posterior descarte de los mismos en recipientes especiales.

Respecto del sistema mismo, no parece posible la adopción de algunas experiencias que, siendo exitosas en otros países, no forman parte de nuestra idiosincrasia, tales como realizar la elección en más de una jornada, considerar el voto postal, por internet o anticipado. Tampoco se advierte que estemos en condiciones de aplicar de manera generalizada el voto electrónico, que sí resulta viable en varios distritos, a lo que habría que sumarle que en sus diversas modalidades implica pulsar una tecla o la utilización de pantalla táctil, opciones no recomendadas por los sanitaristas. Por el contrario, la utilización de la denominada boleta única en papel por categorías podría ser una gran solución, ya que presenta la ventaja de que reduce considerablemente la manipulación, no requiere de sobres y cada votante, provisto de su marcador, solo entraría en contacto con su papeleta. Tanto para el trabajo previo como para el posterior al escrutinio, la utilización de escáneres o lectores de barra contribuiría sobremedida al cuidado sanitario del personal.

Comentarios finales

Situación general y principales desafíos

La presente crisis sanitaria no puede convertirse en el pretexto que justifique atropellos a las instituciones: no es posible que se extiendan mandatos, que se posterguen de manera indefinida los procesos electorales, que se sigan concentrando decisiones en los ejecutivos, que se eliminen los controles, que se asfixien las protestas y se acallen las voces disidentes. Medidas de este tipo son autoritarias y antidemocráticas y no pueden justificarse en las necesarias facultades para poder contener la pandemia.

Lejos de los consensos existentes en los primeros días respecto de los instrumentos necesarios para enfrentarla, hoy ya estamos inmersos en fuertes debates que exceden largamente lo epidemiológico y se extienden a lo económico, lo social y, claramente, a lo institucional y político. Esto no sería preocupante si entendemos que la política tiene una complejidad y una conflictividad propias que alimentan sanamente el debate republicano. Pero sucede que se comienza a observar un enrarecimiento del clima institucional, marcado fundamentalmente por las pretensiones oficialistas de avanzar, por un lado, sobre el poder legislativo, sin respetar controles y obviando procedimientos, y sobre el poder judicial, por otro, con un proyecto de reforma judicial que no respeta la necesaria independencia y autonomía de este.

En este sentido, necesitamos un funcionamiento pleno del Poder Legislativo con respeto de los procedimientos esenciales en cuanto a convocatoria, temarios y mayorías necesarias para quórum y votaciones, con posibilidad de debate y expresión de las minorías. Del mismo modo, el Poder Judicial debe activarse de manera completa, brindando certeza y previsibilidad respecto de su funcionamiento, y garantizando el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. Son muchas las cuestiones que se deben modificar, si aspiramos a tener un servicio de justicia eficaz, independiente, transparente y accesible,²¹ pero esto debe hacerse con la participación de los diferentes actores involucrados, en la búsqueda de consensos que estén guiados por la idea de fortalecer su independencia y autonomía, en beneficio de los ciudadanos.

En estas cuestiones básicas, se juega la capacidad de las instituciones democráticas y sus líderes de poder ser capaces de revertir el clima generalizado de desconfianza pública.

Retos de la administración electoral para abordar procesos comiciales

La lógica de los primeros meses indicaba posponer las elecciones, pero el alargamiento de la pandemia seguramente irá generando situaciones cada

²¹ ACIJ, *Reformar la justicia. Miradas y propuestas para pensar un Poder Judicial accesible, igualitario, transparente, independiente y comprometido con los derechos* (Buenos Aires: ACIJ, 2020). <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/reformar-la-justicia.pdf>.

vez más difíciles de resolver. La periodicidad es una de las características básicas de los procesos electorales y, si esto no se respeta, comenzaremos a transitar por crisis institucionales, como las que ya hemos comenzado a observar en la región.

Se torna indispensable evitar cualquier tipo de conjeturas y el consecuente aprovechamiento político de la modificación de las reglas electorales, postergación de fechas o extensión de mandatos. Este es el tiempo de convocar al diálogo y la construcción de confianza. El momento de apelar al compromiso del sistema político detrás del objetivo compartido de realizar elecciones seguras, limpias y transparentes que garanticen la participación política en igualdad de condiciones y el derecho ciudadano al voto seguro.

Es necesario comprender que, si eventualmente se requirieran modificaciones de cronogramas o modalidades, más aún, reformas legislativas, las mismas no podrán instrumentarse sin la existencia de adecuadas condiciones de estabilidad política y consensos amplios que garanticen mayorías políticas especiales, tal cual lo requiere la Constitución.

En el final

Las emergencias están contempladas en la Constitución y, por lo tanto, no pueden ser consideradas como oportunidad para no respetarla. Al mismo tiempo, si bien concentran decisiones en los ejecutivos, no suponen la desaparición de los otros poderes. Es justamente en momentos de zozobra donde se necesita tomar las decisiones más meditadas, y para esto se vuelve imprescindible el funcionamiento pleno de los tres poderes. Recordemos siempre que las malas regulaciones también generan consecuencias.

No debemos provocar mayor incertidumbre. La prudencia nos indica que, en tiempos de turbulencia, siempre es preferible la certeza de las normas establecidas a la discrecionalidad abusiva del poder. Se necesitan controles de temporalidad y razonabilidad, de pertinencia en tanto respuesta adecuada, y de oportunidad asociada al concepto tiempo, es decir, que la respuesta llegue cuando se la necesita.

Debemos apelar a la resiliencia democrática de nuestro pueblo, que ha sabido resistir a las tentaciones y justificaciones autoritarias de los distintos gobiernos. Debemos evitar el excesivo presidencialismo, encontrando en el federalismo no un obstáculo, sino, muy por el contrario, la llave

maestra para la concertación y articulación de acuerdos interjurisdiccionales, que permitan a las autoridades subnacionales (provinciales y municipales) poder participar efectivamente en la toma de decisiones.

Esta es la expresión cabal del diseño institucional que idearon nuestros constituyentes: un sistema de representación con un gobierno que consolide la unión nacional, a la vez republicano, que prioriza la libertad y la dignidad del hombre con recaudos para controlar y evitar el ejercicio abusivo del poder, y federal, en un intento por conciliar la concurrencia protagónica de nación, provincias y municipios en la construcción de un nuevo Estado nacional.²²

Bibliografía

ACIJ - Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. *Reformar la Justicia. Miradas y propuestas para pensar un Poder Judicial accesible, igualitario, transparente, independiente y comprometido con los derechos*. Buenos Aires: ACIJ, 2020. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/reformar-la-justicia.pdf>.

Badeni, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley, 2006.

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel). *América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2020, <https://www.iidh.ed.cr/capel/>.

Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley, 2006.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. "Reunión informativa por videoconferencia de la Comisión de Seguridad Interior con la participación de la ministra Sabina Frederic". YouTube, 7 de abril de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=UWsMszXbxNU, 2:03:20>.

Instituto de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA). *Elecciones durante COVID-19: consideraciones sobre cómo proceder con cautela*. Estocolmo: IDEA, 2020. <https://www.idea.int/our-work/what-we-do/covid-19-and-democracy>.

Nohlen, Dieter. *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*.

²² Gregorio Badeni, *Tratado de Derecho Constitucional* (Buenos Aires: La Ley, 2006), 455-456.

México: Instituto Federal Electoral, 1999. <https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/sistgob.pdf>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Medidas de emergencia y COVID-19: Orientación*. Ginebra: ONU, 2020. https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf.

Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral. *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Washington: OEA, 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

Jurisprudencia

CIDH. Resolución 1/2020, de 10 abril. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, 10 de abril de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

Decreto 260/2020, de 12 de marzo, DECNU-2020-260-APN-PTE. Emergencia sanitaria: Coronavirus (COVID-19). Disposiciones. Ciudad de Buenos Aires.

Decreto 297/2020, DECNU-2020-297-APN-PTE, de 19 de marzo. Aislamiento social, preventivo y obligatorio. Disposiciones. Ciudad de Buenos Aires.

Decreto 457/2020 DECNU-2020-457-APN-PTE, de 10 mayo. Modifica el presupuesto general de administración para el ejercicio 2020. Disposiciones. Facúltase al señor Jefe de Gabinete de Ministros. Ciudad de Buenos Aires.

Ley 26.122, de 20/27 de julio de 2006. Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes. Regulase el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo. *Boletín Oficial* 30957, 28 de julio de 2006.

Ley 27.541, 21/23 de diciembre de 2019. Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública. Disposiciones. *Boletín Oficial* 34268, 23 de diciembre de 2019.

Ley MENSJ-2020-51-APN-PTE, 30 de julio. Ley de organización y competencia de la justicia federal con asiento en la ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las provincias. Ciudad de Buenos Aires.