

**MÓDULO V**  
**“ PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO ”**  
DOCENTE: Mgr. José M. Pérez Corti

*– Material de Consulta –*

**ELEMENTOS DE DERECHO ELECTORAL**<sup>1</sup>

**I. SISTEMAS ELECTORALES**

*– Por José M. Pérez Corti –*

SUMARIO:

**A. INTRODUCCIÓN A LOS SISTEMAS ELECTORALES:** 1. Concepto. 2. Naturaleza. 3. Clasificación y Caracteres. 4. Fundamentos de los Sistemas Electorales. 5. Sus Consecuencias Políticas: Adecuación e Inconveniencia.

**B. DESCRIPCIÓN, FUNCIONAMIENTO Y DESARROLLO PRÁCTICO: I. SISTEMAS MAYORITARIOS:** 1. Mayoritario Relativo o Plurality System; 2. Mayoritario con Doble Vuelta o Doble Ronda; 3. Voto en Bloque o Lista Cerrada (Bloqueada y No Bloqueada); 4. Voto Alternativo, Preferencial, Divisible u Ordinal.

**II. SISTEMAS SEMI-PROPORCIONALES:** 1. Paralelos; 2. Voto Limitado, Voto Restringido o Sistema de Lista Incompleta; 3. Voto Único No Transferible (V.U.N.T.) o Intransferible.

**III. SISTEMAS PROPORCIONALES:** 1. Representación Proporcional por Listas o Circunscripciones Plurinominales: *A. Método d'Hondt*; *B. Método del Cociente: a. Método del Cociente Natural y b. Método Hagenbach-Bischoff*; 2. Representación Proporcional Personalizada o Vote Splitting; 3. Voto Único Transferible (VUT) o Variante Hare-Andrae (Single Transferable Vote).

**C. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SISTEMAS ELECTORALES:** 1. Introducción. 2. La representación en el ámbito de la política. 3. Elecciones y Sistemas Electorales. 4. La reforma que se discute. 5. Elementos sustanciales y elementos instrumentales. 6. La problemática electoral argentina.

---

<sup>1</sup> Material extractado de la obra del mismo autor titulada: *Derecho Electoral Argentino – Nociones*, Advocatus, Córdoba, 2007.

## A. INTRODUCCIÓN A LOS SISTEMAS ELECTORALES

### SUMARIO:

INTRODUCCIÓN A LOS SISTEMAS ELECTORALES: 1. Concepto. 2. Naturaleza.  
3. Clasificación y Caracteres. 4. Fundamentos de los Sistemas Electorales.  
5. Sus Consecuencias Políticas: Adecuación e Inconveniencia.

### 1. CONCEPTO

Podemos dar una definición muy básica de sistemas electorales afirmando que son los distintos métodos o reglas utilizados para el cómputo de los votos y para la distribución de los cargos sujetos a renovación periódica entre aquellos que, habiéndose postulado como candidatos, cumplieron las exigencias de la ley y obtuvieron los porcentajes requeridos por ella para ocuparlos.

Afirmamos que son métodos o reglas, puesto que no en todos los casos habrá de tratarse de fórmulas matemáticas; y en uno u otro caso son instrucciones que en definitiva procuran señalar el método o procedimiento aplicable a los fines de la adjudicación de cargos y bancas.

Es por ello que podemos afirmar que su función consiste en vincular al conjunto de electores que emitieron su sufragio con el resultado que surge del escrutinio de los mismos y con las autoridades que resultan electas en virtud de dicho resultado, otorgándoles en consecuencia el correspondiente mandato popular e investiéndolas de autoridad a tal efecto. Prueba de ello es lo dispuesto por el Art. 94 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, donde al referirse a aquellos candidatos que resultaron electos los considera “legisladores” otorgándoles inmunidad de arresto desde el día mismo de la elección.

### 2. NATURALEZA

Son meramente instrumentales, por lo que no es posible adoptar posturas rígidas en cuanto a los beneficios que pueden derivarse de su implementación. Decimos esto considerando que al momento de su aplicación y posterior evaluación habrá que tener en cuenta las distintas circunstancias sociales y políticas de tiempo y lugar en las que los mismos deberán cumplir su función, las que muchas veces resultan determinantes al condicionar seriamente su correcta instrumentación.

Como toda herramienta o instrumento, no resultan susceptibles de calificación alguna en la medida en que no se defina claramente el objetivo perseguido con su implementación. Y aún así, no corresponde aplicarles juicios de valor fundados en su aparente condición de “buenos” o

“malos”, sino evaluarlos en tanto resulten “adecuados” o no para alcanzar el fin para el que han sido diseñados. En consecuencia, resulta determinante identificar con claridad es el objetivo perseguido con su aplicación, de modo tal que antes de preguntarnos por el sistema electoral aplicable, hemos de interrogarnos sobre *¿Cuál es el proyecto político que se quiere concretar?* Recién una vez identificada con claridad su respuesta, se podrá comenzar con la evaluación de los distintos sistemas electorales que se adecuan en mayor o menor medida a dicho propósito.

### 3. CLASIFICACIÓN Y CARACTERES

La clasificación de los sistemas electorales –según Martino<sup>2</sup>– trae grandes divergencias en la literatura, porque los sistemas parangonados son los sistemas positivos, aquellos que se aplican efectivamente en los países y sobre los cuales las variaciones son notables, porque diferentes son los contextos donde se desarrollan. Así, la variedad de los mismos termina siendo enorme; y aunque no coincida con los más de doscientos sistemas en vigencia en el mundo, la cifra no es inferior a treinta.

En primer lugar y desde una perspectiva desprovista de tecnicismos, diremos que los sistemas electorales pueden ser clasificados en dos grandes grupos, a saber, mayoritarios puros y proporcionales puros. Son éstos los dos extremos del abanico de posibilidades con las que nos encontraremos durante el desarrollo de este tema; entre ellos habremos de ubicar al resto de los sistemas electorales, prestando especial atención a sus notas tipificantes para identificar adecuadamente su naturaleza y de este modo advertir con cual de los dos grandes grupos se equiparan mejor (*Ver Cuadro N° 1*).

Conforme a la definición que dimos de sistemas electorales, cabe destacar que a los fines de su clasificación habremos de considerar dos aspectos centrales de su funcionamiento, como lo son la cantidad de votos obtenidos por cada fuerza política, y la cantidad de cargos o bancas que les corresponderá en atención a la regla fijada por aquellos en base a los sufragios de cada agrupación.

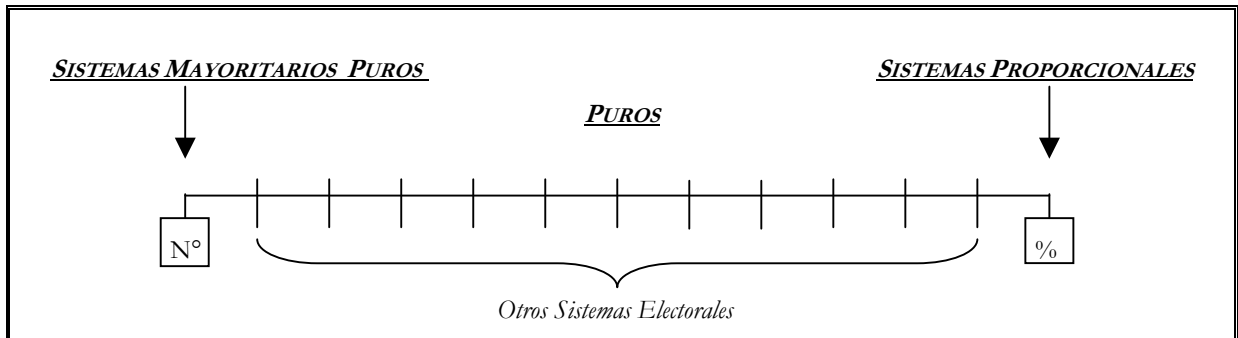
Diremos entonces que los sistemas mayoritarios puros –como su nombre lo indica– son aquellos que tienen en cuenta un solo dato del escrutinio: quien obtuvo la mayor cantidad de sufragios, sin importar el porcentaje que representa o las diferencias numéricas existentes con los demás contendientes políticos. Y que en base a dicho resultado, también asignan la totalidad de los cargos o escaños en juego al que obtuvo dicha cifra. Se trata de sistemas que se fundan en cantidades numéricas a los fines de la determinación de los ganadores y de la distribución de los cargos y bancas en juego.

---

<sup>2</sup> MARTINO, Antonio A.: “*Sistemas Electorales*”, Ed. Advocatus, Córdoba, Argentina, 1999, pg. 109.

En tanto que los denominados *sistemas proporcionales puros* son aquellos que consideran la totalidad de sufragios obtenidos por los distintos partidos políticos involucrados en un proceso electoral, asignándole valor a todos y cada uno de ellos en relación a sus resultados. A partir de ellos, esta categoría de sistemas contemplan como regla principal aquella que procura que la distribución de cargos y bancas refleje fielmente la totalidad del espectro político partidario expresado en el escrutinio. Son sistemas que se fundan en métodos matemáticos destinados a garantizar los porcentajes de representación que corresponden a la cantidad de votos obtenidos por cada fuerza política.

*Cuadro N° 1*



Una forma tradicional de clasificarlos es la que los cataloga en mayoritarios, minoritarios y mixtos, según la forma en que se distribuya la representación de la voluntad popular de conformidad con el resultado de la elección.

Los primeros, es decir los *mayoritarios*, adjudican la representación al candidato o partido que obtuvo la mayoría de los sufragios emitidos válidamente. Esta mayoría es absoluta para la adjudicación mencionada cuando la ley requiere que alguno de los postulantes haya obtenido al menos el 50% + 1 (cincuenta por ciento más uno) de los sufragios; mientras que es relativa cuando para resultar adjudicatario sólo se requiere alcanzar la cifra mayor con relación al resto de los participantes (i.e.: gana el partido que sacó la mayor cantidad de sufragios sin importar el porcentaje que ellos representan ni la diferencia que existe en relación a los obtenidos por los demás contendientes electorales)<sup>3</sup>. Otra variante es el *sistema de doble vuelta* implementado en nuestra Constitución Nacional<sup>4</sup>, puesto que si bien habrá de ganar la fórmula más votada, dicho triunfo se encuentra sujeto a una serie de requisitos y procedimientos que nos permiten identificarlo con un sistema mayoritario de tipo impuro.

<sup>3</sup> Cf.: Constitución de la Provincia de Córdoba, Art. 140: "El Gobernador y el Vicegobernador son elegidos directamente por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios"; Ley Orgánica Municipal de Córdoba N° 8102 y sus modif., Art. 39: "El Departamento Ejecutivo estará a cargo de un Intendente electo a simple pluralidad de sufragios..."; Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba, Art. 79: "El Departamento Ejecutivo está a cargo de un ciudadano con el título de Intendente, elegido en forma directa y a simple pluralidad de sufragios".

<sup>4</sup> Cf.: Constitución Nacional, Art. 94: "El presidente y vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo, en doble vuelta, según lo establece esta Constitución...".

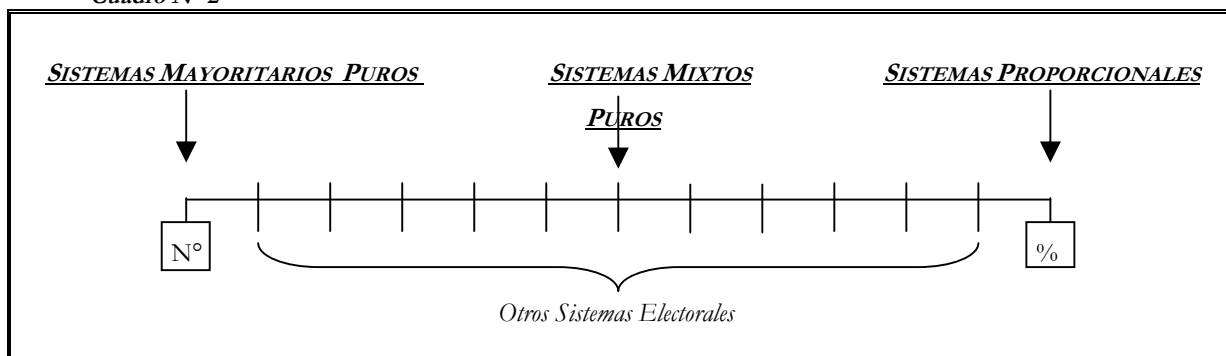
*Minoritarios*, en cambio, son aquellos sistemas en los que se les reconoce a las minorías la posibilidad de acceso a los cargos de base electiva, y la consecuente participación en el ejercicio del poder. Al igual que en el caso anterior, esta categoría acepta distintas variantes entre las que podemos mencionar a los sistemas empíricos, los que conforman un correctivo del sistema mayoritario; y los racionales o también llamados proporcionales o matemáticos.

Entre los empíricos encontramos el voto limitado, en el que se produce la distribución de cargos en forma previa a la elección; y el voto acumulativo, cuya característica distintiva es que el elector tiene tantos votos como cargos se eligen, pudiendo graduar su ejercicio en orden a su preferencia.

Por su parte, entre los denominados racionales están el conocido sistema D’Hont, el proporcional, el sistema Hagenbach y el voto transferible.

Finalmente nos encontramos con aquellos sistemas que se denominan *mixtos*, puesto que tratan de armonizar el principio mayoritario con el de la representación proporcional. También en este caso es posible efectuar una sub-clasificación entre los plurinominales, que otorgan al ganador una representación superior a la proporcional<sup>5</sup>; y los uninominales, que distribuyen la mitad de los cargos conforme el sistema de mayoría relativa, mientras que la otra mitad es asignada proporcionalmente por listas<sup>6</sup> (*Ver Cuadro N° 2*).

*Cuadro N° 2*



#### 4. FUNDAMENTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

En un régimen democrático, el orden se encuentra fundado en el principio de las mayorías; esto es el acatamiento o subordinación del poder de decisión a la resolución de la mayoría de los integrantes del cuerpo electoral, lo que exige el sometimiento de la voluntad individual a dicha disposición. Parafraseando a Fayt<sup>7</sup> diremos que el fundamento del principio mayoritario no es

<sup>5</sup> Cf.: Ley Orgánica Municipal de Córdoba N° 8102 y sus modif., Art. 137, especialmente su Inc. 3°, Ap. “a”; Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba, Art. 137, Inc. 3°, Ap. “a”.

<sup>6</sup> Cf.: Constitución de la Provincia de Córdoba, Art. 78, Incs. 1° y 2°.

<sup>7</sup> FAYT, Carlos S.: “*Derecho Político*”, Ed. Depalma, 9° Ed., Bs. As., Argentina, 1998, T. II, pg. 195.

otro que el de la aproximación a la idea originaria del consentimiento unánime para la formación de la organización estadual.

Se trata, entonces, de definir la mecánica a través de la cual una sociedad jurídicamente organizada habrá de conformar los órganos de gobiernos encargados de definir la voluntad política del Estado, con el fin de procurar una adecuada toma de decisiones por parte de éste durante un período de tiempo determinado. Los sistemas electorales, pues, procuran suministrarnos una herramienta o técnica que nos permita determinar efectivamente en forma objetiva y fehaciente, quienes –tras el desarrollo de un proceso electoral– han alcanzado esa mayoría que los legitimará en el ejercicio del poder.

Sin embargo esta cuestión nos enfrenta con otra de no menor entidad, cual es determinar correctamente si este principio mayoritario inherente al poder de decisión, es el que debe regir también en el caso del poder de representación. Y aquí es donde se dividen las aguas entre los diferentes sistemas existentes.

Por un lado nos encontramos con quienes sostienen que el principio de las mayorías debe regir también en el caso de la representación, lo consideran como el único compatible con los principios democráticos y con la idea de libertad política. Es –en palabras de Fayt<sup>8</sup>– el único que fundamenta la creencia de que al someternos a la voluntad de la mayoría nos sometemos a nuestra propia voluntad, o cuanto menos, a una voluntad en cuya formación hemos participado.

Según este mismo autor, quienes propugnan el principio de la proporcionalidad, diferencias entre poder de decisión y poder de representación; correspondiendo al primero el principio de la mayoría, en tanto que al segundo pertenece el de la proporcionalidad. Sostienen sus defensores, que el imperio del principio mayoritario en el ámbito del poder electoral desfigura y desvirtúa la democracia representativa, convirtiendo el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo igualmente representado, en el gobierno de todo el pueblo por una simple mayoría del pueblo exclusivamente representado. El argumento central de esta posición se funda en la afirmación de Stuart Mill<sup>9</sup>, para quien “...no hay sufragio cuando cada uno de los individuos no cuenta tanto como cualquier otro de los individuos de la comunidad...”, o lo que la doctrina clásica denomina “*un elector, un voto*”.

Esto nos permite advertir que el *quid* de la cuestión en toda discusión relativa a los sistemas electorales, radica en la primacía de alguno de los dos principios esenciales que hacen al ejercicio del poder, esto es, gobernabilidad y representatividad.

---

<sup>8</sup> FAYT, Carlos S.: “*Derecho Político*”, Op. Cit., T. II, pg. 196.

<sup>9</sup> STUART MIL, John: “*El Gobierno Representativo*”, Ed. Tecnos.

## 5. SUS CONSECUENCIAS POLÍTICAS: ADECUACIÓN E INCONVENIENCIA

Los sistemas electorales, en tanto elementos claramente vinculados con el sistema de partidos y el sistema de gobierno; necesariamente repercuten en ellos de diferentes maneras según sus propias características. Es por ello que cada vez que hablamos de sistemas electorales necesariamente terminamos por referirnos a los aspectos “*positivos*” y “*negativos*” que les adjudicamos. Sin embargo cabe recordar que estas supuestas “*consecuencias*” revestirán tales condiciones sólo relacionando sus efectos con los objetivos políticos perseguidos. Por lo tanto hemos de reiterar una vez más, sólo cabe referirnos a ellos y a sus consecuencias en relación a la adecuación o a la inconveniencia que involucran en atención a nuestros fines.

En concordancia con la clasificación general de los sistemas electorales en dos grandes grupos, es posible afirmar que sus consecuencias también podrán ser categorizadas de esta manera. Es decir que los sistemas electorales producirán efectos cuya relación con sus características, al menos desde el punto de vista teórico, es casi una regla general.

De este modo la doctrina suele señalar como una derivación natural de los sistemas mayoritarios, el facilitar la conformación de un régimen bi-partidista<sup>10</sup>, con el consecuente fenómeno de la polarización de las opciones políticas traducido en una escasa sensibilidad hacia nuevas corrientes de opinión, y en un fortalecimiento de las estructuras partidarias más afianzadas, y en desmedro de la representación de un gran número de electores. Aunque esto último, cabe reconocerlo, redundará en beneficio de la acción gubernativa.

Por otra parte y en relación a los sistemas proporcionales, se afirma su natural tendencia a favorecer el afianzamiento de un régimen pluri-partidario, esto es manteniendo o multiplicando el número de partidos; con la consecuente apertura a las nuevas corrientes de pensamiento, aunque en algunos casos pueda llevar al extremo de la atomización partidaria o ideológica que, en algunos casos, podrá traducirse en inestabilidad y debilidad de la acción gubernativa.

---

<sup>10</sup> En palabras de Fayt, una tendencia dualista. Cf.: FAYT, Carlos S.: “*Derecho Político*”, Op. Cit., T. II, pg. 197.

## B. DESCRIPCIÓN, FUNCIONAMIENTO Y DESARROLLO PRÁCTICO

### SUMARIO:

**I. SISTEMAS MAYORITARIOS:** 1. Mayoritario Relativo o Plurality System; 2. Mayoritario con Doble Vuelta o Doble Ronda; 3. Voto en Bloque o Lista Cerrada (Bloqueada y No Bloqueada); 4. Voto Alternativo, Preferencial, Divisible u Ordinal.

**II. SISTEMAS SEMI-PROPORCIONALES:** 1. Paralelos; 2. Voto Limitado, Voto Restringido o Sistema de Lista Incompleta; 3. Voto Único No Transferible (V.U.N.T.) o Intransferible.

**III. SISTEMAS PROPORCIONALES:** 1. Representación Proporcional por Listas o Circunscripciones Plurinominales: *A. Método d'Hondt*; *B. Método del Cociente: a. Método del Cociente Natural y b. Método Hagenbach-Bischoff*; 2. Representación Proporcional Personalizada o Vote Splitting; 3. Voto Único Transferible (VUT) o Variante Hare-Andrae (Single Transferable Vote).

## I. SISTEMAS MAYORITARIOS

### 1. MAYORITARIO RELATIVO O PLURALITY SYSTEM

Se trata del clásico sistema correspondiente al principio de representación mayoritaria, conforme el cual gana la totalidad de las bancas o cargos aquella fuerza partidaria que ha obtenido –en relación a todos las agrupaciones que han participado– la mayor cantidad de sufragios sin importar la magnitud de dicha cifra. Por su esencia, sus efectos favorecen naturalmente al partido más votado. Veamos en funcionamiento este sistema:

*Cuadro N° 1*

PARTIDOS	SUFRAGIOS	CARGOS EJECUTIVOS		BANCAS LEGISLATIVAS	
		A RENOVAR	ADJUDICADOS	A RENOVAR	ADJUDICADOS
Derecha	180	1	1	4	4
Centro Der.	120		0		0
Centro Izq.	80		0		0
Izquierda	20		0		0
<b>Totales</b>	<b>400</b>	<b>1</b>	<b>1 Ganador</b>	<b>4</b>	<b>1 Ganador</b>

Este mecanismo permite asignar el triunfo al candidato que en una circunscripción obtiene la mayoría simple de los votos emitidos, esto es el mayor número de votos emitidos. En otras palabras, gana el que simplemente alcanzó la mayor cantidad de sufragios en relación a los demás contrincantes políticos sin importar ni la diferencia por sobre el que le sigue en el orden decreciente de votos ni la proporción que la cantidad obtenida representa respecto del total de



votantes y/o votos emitidos, sean o no válidos. Básicamente se funda en la fórmula según la cual “*el primero gana*”<sup>11</sup>.

## 2. MAYORITARIO CON DOBLE VUELTA O DOBLE RONDA

Esta fórmula corresponde generalmente a los sistemas de mayoría absoluta (*majority system*) que requieren de un elevado número de votos (50% + 1) para alcanzar la definición de la elección a favor de un candidato o partido. Son, en esencia, la combinación de dos fórmulas mayoritarias. Como ya lo expresáramos, en la primer ronda o elección la fórmula que pretenda alzarse con el triunfo, deberá alcanzar la mayoría absoluta (50% + 1).

Si ningún candidato, fórmula o partido ha obtenido dicha mayoría –y aquí es donde aparece la combinación–, se repite la elección en una segunda vuelta, y las fórmulas partidarias que obtuvieron la mayor cantidad de sufragios al cabo de los primeros comicios, deberán enfrentar una nueva contienda electoral para la que sólo ellas se encuentran habilitadas, pero en las que el triunfo corresponderá a aquella que obtenga la mayoría simple (*plurality system*) del total de votos emitidos. En estos casos, la doble vuelta o *ballotage* tiene por finalidad justamente dar un vencedor cierto del proceso electoral.

Como ya lo expresáramos, si bien el sistema es mayoritario, contempla una serie de condiciones y requisitos destinados a garantizar la mayor representatividad de quien resulte electo. Los mismos pueden consistir en porcentajes mínimos de votos obtenidos (i.e. “*piso*” o “*umbral*” electoral<sup>12</sup>); en porcentaje total de sufragios alcanzado (Por ej. el 40% o el 50% de los emitidos o de los válidamente emitidos); o en una diferencia porcentual o numeral con respecto al segundo o primera minoría (Por ej. haber obtenido el 10% más de sufragios que la lista que le sigue o llevarle una diferencia de 10.000 votos); o la combinación de sólo algunos o de todos ellos.

En caso de no alcanzar dichos requisitos o condiciones, el sistema contempla la necesidad de concurrir a un segundo proceso electoral, pero de características más específicas. Generalmente sólo habrán de participar las dos listas que obtuvieron mayor cantidad de sufragios con el objeto de que se produzca una mayor diferencia entre esas listas a efectos de garantizar la

---

<sup>11</sup> También denominada *first past the post*, base del llamado *plurality system*. Cf. MARTINO, ANTONIO A.: “*Sistemas Electorales*”, Ed. Advocatus, Córdoba, Argentina, 1999, p. 113.

<sup>12</sup> En Derecho Electoral suelen emplearse como sinónimos los términos barrera electoral, barrera legal, barrera mínima, o también umbral o piso mínimos. Técnicamente se define como barrera legal al conjunto de disposiciones formativas que regulan o limitan el acceso a la participación de algunos partidos políticos o candidatos en la vida de una sociedad política, que no hayan alcanzado una votación determinada, y por lo tanto, no tienen el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso. Según Nöhlen, se habla de una barrera legal cuando se limita el derecho de los partidos a la asignación de escaños, no por medio de factores inherentes al sistema electoral, sino por medio de la determinación de condiciones especiales. Y agrega este autor que contrariamente a las barreras fácticas que existen en los diferentes tamaños de las circunscripciones, la barrera legal está determinada por la ley. Cfr.: GARCÍA BELAUNDE, DOMINGO y PALOMINO MANCHENGO, JOSÉ F.: “*Barrera Electoral*” en el “*Diccionario Electoral*”, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2ª Ed., 2000, p. 97/101.

mayor representatividad de la que resulte triunfadora.

### 3. VOTO EN BLOQUE O LISTA CERRADA (BLOQUEADA Y NO BLOQUEADA)

En este caso, el elector podrá optar sólo por la lista de un partido, sin que exista la posibilidad de que le pueda adicionar elementos extraños a dicha fuerza política. Este sistema puede concretarse con dos metodologías diferentes, por lo que es factible hablar de lista cerrada *bloqueada* y *no bloqueada*.

La primera de ellas, cuando no existe la posibilidad de introducir modificación alguna en el orden asignado a las candidaturas por el mismo partido (i.e. el orden de los candidatos es fijo e inalterable). La segunda, cuando dicha facultad está reconocida al elector, pero siempre limitando su ejercicio sólo a la modificación del orden de la misma lista elaborada por el partido político (i.e. el orden de los candidatos puede sufrir alteraciones ya sea a través de las tachas o las preferencias dentro de la misma lista).

### 4. VOTO ALTERNATIVO, PREFERENCIAL, DIVISIBLE U ORDINAL

A través de este procedimiento de votación, el elector cuenta con la facultad de indicar o señalar segundas, terceras y cuartas preferencias dentro de una lista de candidatos. Esta mecánica se caracteriza por reunir en una sola operación decisional, los dos procesos que se desarrollan en el sistema de doble ronda o doble vuelta. De esta manera, el ciudadano divide ordenadamente su apoyo electoral entre varios candidatos de diversos partidos o entre varios candidatos de un mismo partido o candidatura<sup>13</sup>.

Vallès y Bosch<sup>14</sup> describen este método diciéndonos que en él, cada votante indica en primer lugar el nombre de su candidato preferido, y a continuación, señala un orden de prioridad entre los demás candidatos presentados. Si un candidato obtiene la mayoría absoluta de las primeras preferencias expresadas, se lo proclama vencedor. Sin embargo, en el supuesto de que ninguno de ellos consiga dicha mayoría, habrá de eliminarse al candidato con menor número de votos, a la vez que se traspan a sus respectivos destinatarios las segundas preferencias manifestadas en los votos recibidos por el candidato eliminado. De esta manera, se repite el procedimiento hasta que uno de los candidatos consigue reunir un número de preferencias equivalente a la mayoría absoluta requerida.

---

<sup>13</sup> VALLÈS, JOSEPH M. y BOSCH, AGUSTÍ: “*Sistemas electorales y gobierno representativo*”, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1997, p. 110.

<sup>14</sup> VALLÈS, JOSEPH M. y BOSCH, AGUSTÍ: “*Sistemas electorales y gobierno representativo*”, Op. Cit., p. 88/89.

**DIPLOMATURA EN DERECHO MUNICIPAL**  
 “MÓDULO V – PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO”

Tomaremos prestado el ejemplo de Martino<sup>15</sup>, para facilitar una mejor comprensión de la mecánica de funcionamiento de esta variante. Partiendo de una elección para un colegio uninominal en la que se han presentado cinco candidatos, los votos logrados son:

*Cuadro N° 2*

Candidatos / Listas / Partidos	Votos Obtenidos	Total de Votos Emitidos	Mayoría de Votos Requerida
Solidarios	230	800	401 (50% + 1)
Eficientes	60		
Pragmáticos	70		
Nacionalistas	140		
Ecologistas	300		

Tal como es posible advertir, ninguno de los candidatos ha obtenido la mayoría absoluta de votos requerida en este sistema; razón por la cual es eliminado aquel con menor cantidad de votos, en este caso la lista de *Eficientes (Boleta “B”)*. En consecuencia, las 60 boletas que lo tomaron como primera elección son repartidas en base a las segundas preferencias expresadas, por lo cual dicha suma en cada caso arroja los siguientes guarismos:

*Cuadro N° 3*

Candidatos / Listas / Partidos	1ª Preferencia	Votos Boleta B	Total	Mayoría de Votos Requerida
Solidarios	230	12	242	401 (50% + 1)
Pragmáticos	70	10	80	
Nacionalistas	140	8	148	
Ecologistas	300	30	330	

Habiendo sumado los resultados parciales a las primeras preferencias de aquellos partidos que continúan en carrera, avizoramos que aún no hay ningún candidato que alcance la mayoría requerida. Por lo tanto, la operación deberá repetirse, eliminando de la distribución en esta oportunidad, al partido de los *Pragmáticos (Boleta “C”)* y procediendo a reasignar los 80 sufragios obtenidos por ellos en base a las opciones seleccionadas por los electores con respecto a los partidos que aún continúan pujando en esta contienda electoral. Esta redistribución hipotética arroja los siguientes resultados:

*Cuadro N° 4*

Candidatos / Listas / Partidos	1ª+2ª Preferencia	Votos Boleta C	Total	Mayoría de Votos Requerida
Solidarios	242	18	260	401 (50% + 1)
Nacionalistas	148	12	160	
Ecologistas	330	50	380	

En base a este resultado, hemos de repetir una vez más la operación que venimos desarrollando, con miras a que alguno de las fuerzas políticas alcance la mayoría exigida. En

<sup>15</sup> MARTINO, ANTONIO A.: “Sistemas Electorales”, Op. Cit., p. 133/134.

consecuencia eliminamos al candidato *Nacionalista (Boleta "D")* y redistribuimos entre los dos restantes las preferencias por ellos alcanzadas en las boletas de aquél.

*Cuadro N° 5*

Candidatos / Listas / Partidos	1ª+2ª+3ª Preferencia	Votos Boleta D	Total	Mayoría de Votos Requerida
Solidarios	260	105	365	401
Ecologistas	380	55	<b>435</b>	(50% + 1)

En la redistribución que acabamos de formular, el candidato que resulta ganador es el correspondiente al *Partido Ecologista*.

En palabras del mismo Martino, cabe consignar que este sistema no castiga excesivamente las minorías disidentes, actuando el principio de transferibilidad del sufragio entre candidatos sin necesidad de una segunda vuelta o *ballotage*, y garantizando así que sólo uno de ellos conseguirá la mayoría absoluta. Su principal defecto es que impone la realización de un largo escrutinio, aunque con las nuevas tecnologías disponibles, eso no reviste mayores inconvenientes en la actualidad.

## II. SISTEMAS SEMI-PROPORCIONALES

### 1. PARALELOS

Pertencen a los denominados sistemas mixtos, en tanto para la conformación de la lista definitiva de los que resultarán electos utilizan un método de representación proporcional y otro mayoritario, ambos simultáneamente en la misma elección, pero sobre unidades territoriales electorales diferentes.

Estos sistemas están conformados por un método proporcional para la elección de determinada parte de la lista de candidatos; y uno mayoritario que opera sobre determinadas circunscripciones electorales. Podríamos dar como ejemplo, el caso de la provincia de Córdoba luego de la reforma constitucional del año 2001, en lo relativo a la elección de los diputados provinciales, que lo son unos por distrito único y otros por departamentos tomados éstos como circunscripciones uninominales.

Entre las ventajas que poseen, es factible encontrar la amplitud de posibilidades que este mecanismo depara para los partidos más pequeños, puesto que a pesar de que sus chances de éxito en los distritos uninominales son casi inexistentes; a través del método proporcional habrán de obtener algunas representaciones.

## 2. VOTO LIMITADO, VOTO RESTRINGIDO O SISTEMA DE LISTA INCOMPLETA

Consiste en la implementación de un procedimiento de votación por el cual el elector puede sufragar sólo por una fracción del total de los cargos a renovar, de modo tal que la representación de las minorías se encuentra asegurada. A través de este mecanismo resultan electos aquellos candidatos que obtienen, ya sea individualmente<sup>16</sup> o a través de la lista que conforman, el mayor número de votos por simple mayoría.

Esta metodología fue la receptada en la Ley N° 8871 del año 1912, persiguiendo ya no facilitar sino asegurar la representación de las minorías; sistema que fuera derogado en 1951, y restablecido por el Decreto N° 15.100/57 para las elecciones del año 1958<sup>17</sup>.

Al analizar el sistema implementado por la Ley N° 8871, González Calderón<sup>18</sup> afirma que “...El sistema adoptado por la reforma de 1912, es, propiamente hablando, un sistema de voto restringido y no de lista incompleta, como corrientemente de le ha llamado, porque al efectuarse los escrutinios decláranse triunfantes **a los candidatos** que han obtenido mayoría de sufragios, y no **a las listas** que hayan reunido más votos...”. Y en este caso concreto, la razón le asiste, puesto que en efecto “...El sistema facultaba a los electores para confeccionar las listas con los candidatos presentados por los partidos políticos...”. Sin embargo, en la práctica “...la mayoría de los electores votaba por las listas presentadas por los partidos sin modificarlas, con lo cual, normalmente, resultaban electos 2/3 de los candidatos del partido que obtenía mayoría simple de votos, y el tercio restante se asignaba a la agrupación que lo seguía en número de votos. De tal modo, quedaba asegurada la representación de una minoría...”<sup>19</sup>.

También el texto de la Constitución de la provincia de Córdoba correspondiente a la reforma de 1987<sup>20</sup>, contemplaba un sistema que podría llegar a asimilarse es estos mecanismos, aunque autorizada doctrina ha expresado fundadas objeciones al respecto<sup>21</sup>. En este sentido, el Art. 78 de dicho plexo constitucional rezaba: “La Cámara de Diputados se integra por sesenta y seis representantes elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, considerada ésta como distrito único. Del número

---

<sup>16</sup> En el caso concreto de la Ley N° 8871, se establecía que “...en cada distrito electoral los electores sólo podían votar por las dos terceras partes de los cargos electorales, que la ley reducía a números enteros cuando constituían fracciones. Resultaban electos aquellos candidatos que obtenían, individualmente, mayor número de votos (simple mayoría) sin que interesara la lista o listas en que figuraban...”. Cfr.: BADENI, GREGORIO: “Comportamiento Electoral en la Argentina”, Ed. Plus Ultra, Bs. As., Argentina, 1977, p. 51.

<sup>17</sup> BADENI, GREGORIO: “Comportamiento Electoral en la Argentina”, Op. Cit., p. 51, nota 92.

<sup>18</sup> GONZÁLEZ CALDERÓN, JUAN A.: “Derecho Constitucional Argentino”, Ed. J. Lajouane & Cía., Bs. As., Argentina, 1923, T. II, p. 313/314.

<sup>19</sup> BADENI, GREGORIO: “Comportamiento Electoral en la Argentina”, Op. Cit., p. 51.

<sup>20</sup> CÓRDOBA, CONSTITUCIÓN PROVINCIAL, Sancionada el 26/04/1987.

<sup>21</sup> Así, ALBERTO ZARZA MENSAQUE ha afirmado que “...El sistema electoral adoptado en el nuevo texto no se compatibiliza con ninguno de los conocidos en la doctrina contemporánea y resulta originalidad del constituyente cordobés. Se ha creado una estructura cristalizada. El número de los diputados es fijo, sin relación al incremento poblacional. Lo mismo acontece con la distribución de bancas para las minorías. Otorga la posibilidad de acceder a la Cámara de Diputados sólo a cuatro partidos políticos, siempre que hayan obtenido el piso correspondiente. Por otra parte hace una distribución discrecional de las bancas, sin importar el número de votos que cada una de las fuerzas políticas haya obtenido, de tal manera que, aun existiendo una ínfima diferencia entre los votos de los partidos, la representación entre cada uno de ellos tiene diferencias abismales, resultando discrecional el número de bancas otorgadas a cada uno...” (Cfr.: FRÍAS, PEDRO J. y OTROS: “La Nueva Constitución de Córdoba”, Ed. Marcos Lerner, Córdoba, Argentina, 1988, p. 110. También se puede consultar la opinión crítica de ALFREDO E. MOONEY quien con respecto a esta cuestión sostuvo que “...Esta pentarquía que establece el artículo de congelar la presencia de cinco partidos, no tiene explicación a la luz de la Ciencia Política y del Derecho Público; este artículo es fruto de la ‘transacción’ y del ‘consenso’, pero no responde a un sistema de los habitantes que integran la topología de la Teoría Constitucional...” (Cfr. MOONEY, ALFREDO EDUARDO: “Constitución de la Provincia de Córdoba”, Ed. Advocatus, Córdoba, Argentina, p. 222.

*expresado, treinta y seis corresponden al partido político que obtenga mayor cantidad de votos. Los treinta restantes se distribuyen entre los cuatro partidos políticos que sigan a aquél en orden a los votos obtenidos y que superen un mínimo del dos por ciento de los votos emitidos. La distribución entre las minorías se hace del siguiente modo, conforme el orden que surja del resultado de la elección: veinte representantes al segundo; cinco al tercero; tres al cuarto y dos al quinto. Si alguno de los cuatro partidos no alcanza el mínimo electoral exigido, el número de representantes que le corresponde por su orden, es adjudicado entre las minorías que han alcanzado ese mínimo en forma proporcional conforme lo establezca la ley.”*

### 3. VOTO ÚNICO NO TRANSFERIBLE (V.U.N.T.) O INTRANSFERIBLE

Se trata de una de las variantes del denominado voto como *adhesión a personas o a grupos* o *voto personalizado*<sup>22</sup>. El mismo consiste en la limitación concreta que tiene el elector —a pesar de tratarse de distritos plurinominales— a expresar su voluntad sólo por un candidato, lo que equivale a un voto limitado a la selección de sólo un candidato. De este modo se eligen varios escaños entre los diferentes distritos plurinominales, pero como cada elector sólo cuenta con un voto, los candidatos que resultan electos son los de mayor volumen de sufragios obtenidos en cada uno de aquellos.

Vallès y Bosch<sup>23</sup> afirman que en estos supuestos, cada partido deberá calcular con suma precaución el número óptimo de candidatos que el conviene presentar: no deben ser excesivos para no dispersar inútilmente el voto de sus eventuales partidarios, ni tampoco debe ser tan escasos que dejen sin destinatario a los votos de sus electores potenciales.

## III. SISTEMAS PROPORCIONALES

### 1. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL POR LISTAS O CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES

En esta categoría sistémica, el electorado sufraga optando por alguna de las listas de candidatos postuladas por las diferentes agrupaciones políticas participantes, y éstas obtendrán tantas bancas como votos hayan logrado, procurando respetar algún tipo o clase de proporción en el proceso de asignación de las mismas. Estos sistemas procuran garantizar a los diferentes

---

<sup>22</sup> “...Podemos calificar como **voto personalizado** la modalidad de voto de los sistemas, en que el sufragio se manifiesta como un acto de adhesión a un candidato individual, con exclusión de apoyo para cualquier otro. En este caso, para la atribución de los escaños, cada candidato cuenta solamente con los votos que han sido depositados en su favor de manera explícita. El ejemplo típico se da en los sistemas mayoritarios con distritos uninominales...”  
Cfr. VALLÈS, JOSEPH M. y BOSCH, AGUSTÍ: “Sistemas electorales y gobierno representativo”, Op. Cit., p. 108.

<sup>23</sup> VALLÈS, JOSEPH M. y BOSCH, AGUSTÍ: “Sistemas electorales y gobierno representativo”, Op. Cit., p. 109.

partidos políticos un número de escaños que resulte proporcional al número de votos obtenidos, y su aplicación sólo resulta procedente en el caso de que las circunscripciones revistan la condición de plurinominales, toda vez que la proporcionalidad estará garantizada sólo en la medida que la cantidad de escaños permita la aplicación del sistema.

Los métodos proporcionales reconocen diversas categorías, de conformidad con los procedimientos o fórmulas utilizadas para su materialización. Entre todos ellos, tomaremos los más utilizados, como lo son el denominado *método del divisor* y el *método del cociente*, recurriendo sólo a algunas de sus variantes más difundidas.

#### *A. Método d'Hondt*

Con este método, también denominado como del divisor común o de las medias más altas, el belga Víctor d'Hondt procuró corregir las objeciones formuladas contar el método del cociente; y se funda sobre un divisor común. El procedimiento aplicable es el que describimos a continuación.

El total de votos válidos obtenidos por cada una de las listas partidarias, es dividido progresivamente por 1, por 2, por 3, por 4, .... por “*n*” (entendiendo por “*n*” la cantidad de bancas a cubrir o en juego durante esa elección); hasta obtener por cada banca una cantidad de cocientes iguales al número de mandatos en juego en la circunscripción electoral. Seguidamente procedemos a anotar las cifras o números obtenidos por separado en diferentes columnas y en orden decreciente, comenzando por la correspondiente al total de votos de cada fuerza política, que es equivalente al cociente que arroja la división de dicha cifra por uno, es decir la primer banca en juego.

En el ejemplo que hemos de tomar prestado, se trata de una circunscripción que cuenta con cinco (5) representantes, por lo tanto hay cinco bancas en juego; y en la cual entre los cuatro (4) partidos que se las disputaron han sumado un total de cien (100) votos, por lo tanto una vez realizada la operación descrita, la tabla nos quedará conformada de la siguiente manera:

**Cuadro N° 6**

Partidos	1° Banca (Total de votos de c/partido)	2° Banca	3° Banca	4° Banca	5° Banca
Derecha	22	11	7,3	5,5	4,4
Centro Derecha	18	9	6	4,5	3,6
Centro Izquierda	48	24	16	12	9,6
Izquierda	12	6	4	3	2,4

Seguidamente identificaremos las cifras o cantidades más altas, y las ordenaremos en forma decreciente (de mayor a menor), independientemente de las listas o partidos a las

que pertenezcan, hasta que se tengan tantos cocientes como candidatos de vayan a elegir (cantidad de bancas en juego). La última de esas cifras será el “*mínimo común divisor*” o “*número repartidor*”. En el ejemplo que venimos desarrollando la cuestión queda así:

**Cuadro N° 7**

Cifras de Votos (En orden decreciente)	Partidos	
48	Centro Izquierda	<i>Cantidades ordenadas de mayor a menor hasta tener tantos cocientes como bancas en juego</i>
24	Centro Izquierda	
22	Derecha	
18	Centro Derecha	
<b>16</b>	Centro Izquierda	<b><i>Mínimo Común Divisor Número Repartidor</i></b>

A continuación, al final de la Tabla N° 1 hemos de agregar una nueva columna en la que consignaremos en el orden correspondiente a cada partido el total de votos por ellos obtenidos (Que es igual al indicado en para la primer banca), y procederemos a dividirlos por el *mínimo común divisor (mcd)* o *número repartidor (n°r)* para obtener así la cantidad de bancas que le corresponde a cada partido político:

**Cuadro N° 8**

PARTIDOS	1° BANCA (Total de votos de c/partido)	2° BANCA	3° BANCA	4° BANCA	5° BANCA	ASIGNACIÓN DE BANCAS	
						Cálculo***	Bancas
Derecha	<b>22*</b>	11	7,3	5,5	4,4	<b>22:16</b>	<b>1</b>
Centro Der.	<b>18*</b>	9	6	4,5	3,6	<b>18:16</b>	<b>1</b>
Centro Izq.	<b>48*</b>	24	16**	12	9,6	<b>48:16</b>	<b>3</b>
Izquierda	<b>12*</b>	6	4	3	2,4	<b>12:16</b>	<b>0</b>

\* Éstos números corresponden al total de sufragios obtenidos por cada agrupación política.

\*\* Este es el *mínimo común divisor (mcd)* o *número repartidor (n°r)*.

\*\*\* El cálculo consiste en dividir el total de votos de cada uno de los partidos políticos por el *mínimo común divisor (m.c.d.)* o *número repartidor (n°r)*.

### B. Método del Cociente

En realidad, en esta variante es posible hablar de distintos métodos, puesto que la conforman todos aquellos sistemas electorales en los que se procura la proporcionalidad mediante la determinación del cociente electoral (relación votos/bancas), y sucesivamente el cálculo de la cifra electoral de la lista (total de los votos conquistados por una agrupación).

De esta forma, la cifra electoral es dividida por el cociente electoral y obtenemos como resultado la cantidad de bancas que corresponderán a cada partido político. Dentro de esta categoría encontramos algunas variantes, las que a continuación pasaremos a desarrollar.



*a. Método del Cociente Natural*

En este caso la cantidad de sufragios obtenida por cada agrupación es dividida por el cociente electoral, y el resultado obtenido nos indicará el total de bancas que corresponderá a cada partido.

La particularidad de esta variante de los métodos del cociente es que se adopta cuando se trata de elevados números de sufragios por cada lista, de modo tal que sea posible evitar el peligro de no atribuir las bancas por tratarse de cocientes muy elevados.

Para calcular el cociente en base al cual se determinará la cantidad de bancas que corresponde a cada agrupación, habremos de dividir el total de sufragios emitidos por la cantidad de bancas o cargos en juego.

**Cuadro N° 9**

Total de Sufragios Emitidos	10.000
Total de Bancas en juego	10
<b>Cociente Electoral</b>	<b>1.000</b>

Una vez obtenido dicho cociente, verificaremos la cantidad de bancas que corresponde a cada fuerza política teniendo en cuenta la cantidad de veces que dicho cociente cabe en la cantidad de sufragios obtenida por cada partido.

**Cuadro N° 10**

PARTIDOS	VOTOS OBTENIDOS	COCIENTE ELECTORAL	BANCAS PARA C/PARTIDO
Izquierda	5.000	1.000	5
Centro	3.000		3
Derecha	2.000		2

*b. Método Hagenbach-Bischoff*

En el ejemplo anterior, la cifras correspondientes a los sufragios obtenidos por cada partido permiten demostrar con facilidad el funcionamiento del método del cociente natural por que no existen restos o fracciones. Sin embargo, no es esa la situación que se da en una elección real, en la que generalmente nos encontramos con circunscripciones en las que por sus dimensiones las cantidades de sufragios obtenidas por las distintas agrupaciones no alcanzan para superar dicho cociente natural, con lo cual este último como método de evidencia insuficiente.

La alternativa de solución ante este tipo de situaciones, está dada por el método Hagenbach-Bischoff, a través del cual se procura evitar la formación de restos intentando responder a la necesidad de atribuir más fácilmente aquellas bancas que por medio del método anterior (cociente natural) no pueden ser asignadas.

En definitiva es un método que opera directamente sobre el cálculo del cociente, corrigiéndolo mediante la adición de una unidad al divisor ( $Cociente = Cantidad\ de\ Votos\ por\ Partido / N^{\circ}\ de\ Bancas + 1$ ); y es por esto que se lo conoce también como método del “cociente corregido” o del “más uno”. Pongámoslo en un ejemplo, para lo cual tomaremos cifras que nos permitan ver con claridad su funcionamiento.

**Cuadro N° 11**

PARTIDOS	SUFRAGIOS	BANCAS EN JUEGO	RESULTADOS					
			COCIENTE NATURAL ( $400\ v. / 4\ b. = 100^*$ )			HAGENBACH-BISCHOFF ( $400\ v. / (4\ b. + 1) = 80^{**}$ )		
			Cálculo	Bancas	Restos	<i>Cálculo</i>	<i>Bancas</i>	<i>Restos</i>
Derecha	180	4	180:100	1	80	<b>180:80</b>	<b>2</b>	<b>20</b>
Centro Der.	120		120:100	1	20	<b>120:80</b>	<b>1</b>	<b>40</b>
Centro Izq.	80		80:100	0	0	<b>80:80</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
Izquierda	20		20:100	0	0	<b>20:80</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

\* Cociente Natural

\*\* Cociente Hagenbach-Bischoff (Cociente Natural Corregido)

## 2. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PERSONALIZADA O VOTE SPLITTING

En este caso, es factible se produzca el cambio de preferencias partidarias dentro de los comicios para un mismo órgano. De este modo, el candidato de un partido recibe el voto uninominal del ciudadano, aunque el resto del sufragio de éste último en relación a la lista presentada por el partido no sea idéntico<sup>24</sup>.

A diferencia de lo que sucede en los denominados sistemas paralelos, aquí los escaños correspondientes a la representación personalizada por lista tienen a compensar en mayor o menor grado, las desproporcionalidades que pudieren tener lugar por los resultados obtenidos en los distritos uninominales definidos a través de una mecánica electoral de corte mayoritario.

Vallès y Bosch<sup>25</sup> nos recuerdan que el sistema electoral alemán es uno de los ejemplos clásicos de esta combinación; en la cual, pese “...a la elección con fórmula mayoritaria de una parte de los diputados, la lógica del sistema es distributiva o proporcional, puesto que es esta fórmula la que decide en último término la atribución de todos los escaños entre las diversas candidaturas. La fórmula mayoritaria sólo sirve, en realidad, para señalar qué candidatos de cada partido ocuparán los escaños asignados por la proporcional. Por ello se ha podido clasificar al sistema alemán como ‘representación proporcional personalizada’...”.

<sup>24</sup> NÖHLEN, DIETER: “Sistemas electorales y partidos políticos”; Op. Cit., p. 84.

<sup>25</sup> VALLÈS, JOSEPH M. y BOSCH, AGUSTÍ: “Sistemas electorales y gobierno representativo”, Op. Cit., p. 143.

### 3. VOTO ÚNICO TRANSFERIBLE (VUT) O VARIANTE HARE-ANDRAE (SINGLE TRANSFERABLE VOTE)

Es una de las más antiguas versiones de los denominados sistemas proporcionales, puesto que la misma fue formulada casi simultáneamente a mediados del S. XIX, por el hacendado danés Carl G. Andrae (1855) y por el abogado londinense Thomas Hare (1857).

Se aplica a circunscripciones plurinominales en las que están en juego varios escaños a pesar de ser pequeñas. Aquí el voto no corresponde a una lista de candidatos, sino que cada elector sufragará por su candidato preferido, aunque a continuación de él podrá consignar el orden de preferencias que tiene entre los demás postulantes. De este modo, en la boleta electoral figura en orden alfabético el listado de todos los candidatos postulados –sin importar si los son por partidos o en forma independiente–; y el ciudadano podrá así distribuir sus preferencias consignando en dicha boleta los números de orden que su preferencia le otorga a cada uno de los postulados.

Luego, se determina el porcentaje o cuota necesaria para la obtención de un escaño, y el recuento de las primeras preferencias obtenidas por los diferentes candidatos nos indicará aquellos que por haber alcanzado dicha cuota o porcentaje resultarán electos<sup>26</sup>.

Sin embargo, si después de este primer proceso escrutador continuaren algunos escaños vacantes, las cantidades de sufragios obtenidas por los ya elegidos que excedan los porcentajes o cuotas requeridas a tal fin, habrán de ser reasignadas a aquellos candidatos que constaban en sus boletas de sufragio con la segunda preferencia de cada ciudadano. En caso de que el elegido en base a la primer preferencia no contara con sufragios excedentes, habrán de tomarse las segundas preferencias de los situados en último lugar, para transferirlas a otros en mejor situación.

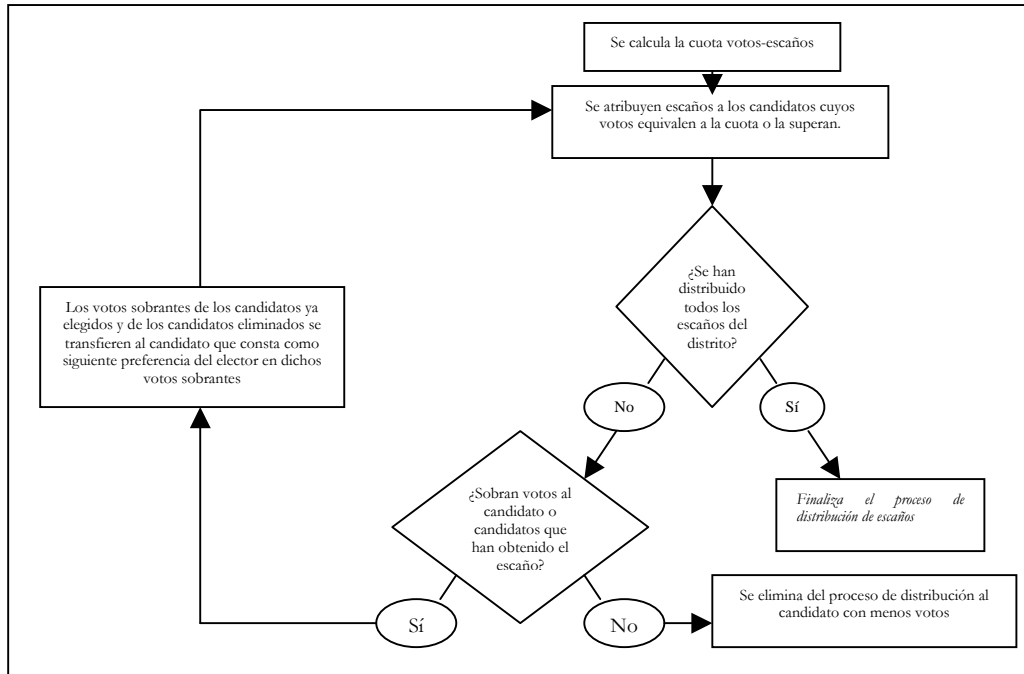
Como es posible advertir, se transfieren los votos innecesarios para su primer beneficiario – que ya ha obtenido su escaño o que no tiene ninguna posibilidad de hacerlo–; resultando útiles, en cambio, para que otros alcancen la cuota y puedan ser elegidos. Cuando después de esta segunda etapa de asignación permanecen todavía algunos escaños por adjudicar, se repite la operación tantas veces como sea necesario.

---

<sup>26</sup> NÖHLEN nos describe el procedimiento de la siguiente manera: “...Los escaños son asignados según el Droop-Quota (= número total de votos válidos más 1, dividido entre el número total de escaños por asignar en la circunscripción más 1). Si un candidato obtiene un número de votos superior a la cuota, el resto se repartirá entre las segundas preferencias el modo siguiente: si la cuota fuera de 10.000 y el resto de 5.000, el número de segundas preferencias que podría haber en las 15.000 papeletas se multiplicará por 5.000 en cada candidato y se dividirá entre 10.000, añadiéndose luego el resultado a las primeras preferencias de los candidatos respectivos. El que alcanza así la cuota queda elegido. Los votos restantes vuelven a repartirse proporcionalmente en todas las papeletas electorales entre las preferencias siguientes. Si ningún otro candidato tiene votos sobrantes y todavía no se han repartido todos los escaños en la circunscripción, se volverán a repartir los votos de los candidatos con un número menor de votos. Este procedimiento se repetirá tantas veces como sea necesario, hasta que se proclame electo el número de candidatos por elegir...”. Cfr.: NÖHLEN, DIETER: “Sistemas electorales y partidos políticos”, Op. Cit., p. 287/289.

En la siguiente figura se esquematiza gráficamente el proceso de distribución de escaños<sup>27</sup>.

Cuadro N° 12



<sup>27</sup> VALLÉS, JOSEPH M. y BOSCH, AGUSTÍ: “Sistemas electorales y gobierno representativo”, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1997, p. 91/92.

## II. ORGANISMOS ELECTORALES

– Por José M. Pérez Corti –

SUMARIO:

**A. ORGANISMOS ELECTORALES:** 1. Concepto. 2. Antecedentes Históricos.  
3. Tipologías y Caracteres.

**B. LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN ARGENTINA.**

**C. EL FUERO ELECTORAL EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA – ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL:** 1. Diseño Institucional: *a. Honorable Junta y Juzgado Electoral; b. El Ministerio Público Fiscal en el Fuero Electoral; c. Relatoría y Secretaría Electorales.*  
2. Funciones y Competencias: *a. Juzgado Electoral; b. Sala Electoral.*

### A. ORGANISMOS ELECTORALES

#### 1. CONCEPTO

Organismos electorales son aquellos entes encargados de llevar adelante los distintos procesos electorales a desarrollarse en una comunidad políticamente organizada bajo un sistema democrático de renovación y contralor de autoridades.

Decimos renovación y contralor de autoridades, puesto que a través de diversos institutos de democracia directa, no tan sólo convoca al electorado a participar en la renovación de sus representantes, sino que también es requerida, en determinadas circunstancias, su manifestación de voluntad política en lo que respecta a la valoración de las funciones y actividad desarrolladas durante un mandato en curso, facilitando así la posibilidad de corregir a sus representantes revocándoles el mandato que originariamente le otorgaran.

#### 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS<sup>28</sup>

Es importante recordar el carácter reciente de los principios universalmente aceptados en la actualidad como pilares de la democracia. En algunos países, conceptos tales como el de sufragio universal, se hicieron realidad recién a fines del S. XIX y principios del S. XX.

Así podemos traer a colación a Francia, cuya Constitución de 1793 estableció el sufragio universal y directo, aunque en la práctica dicho derecho político estuvo limitado por dos restricciones tradicionales de la época: el censo y la edad. Hubo que esperar hasta el 5 de marzo

---

<sup>28</sup> Extractado de SESIN, Domingo Juan & PÉREZ CORTI, José M. “*Organismos Electorales*”, Colección “*Derecho, Política y Democracia*”, Ed. Advocatus, Córdoba, Argentina, 2006.

de 1848 para que el sufragio universal masculino fuera establecido por decreto; y hasta 1918 para que la edad requerida para la emisión el sufragio universal fuera disminuida hasta los 21 años para los hombres y hasta 30 años para las mujeres, no siendo llevada esta última a los 21 años sino hasta 1928<sup>29</sup>.

En Inglaterra el sufragio secreto es establecido en 1873, y en 1884 se extiende a casi todas las cabezas de familia. Recién en 1918 se reconoce el sufragio universal masculino y para las mujeres de más de 30 años, para terminar universalizado a todos los mayores de 21 años en 1928<sup>30</sup>.

La realidad política y constitucional de Norte América no escapa a esta constante. En 1860 el sufragio universal sólo comprendía a los ciudadanos de raza blanca; aunque en 1870 y como resultado de la Guerra Civil, la Enmienda Constitucional XV lo hace extensivo a los de raza negra, claro que en el caso de los estados del sur eso sólo era una formalidad estrictamente limitada con el requerimiento de impuestos, de requisitos de residencia o de determinados niveles de educación e instrucción demostrables sólo mediante exámenes específicos. Y si bien la Corte Suprema jurisprudencialmente favoreció la situación de los ciudadanos de color mediante su intervención en casos como *"Guinn vs. United States"* en 1915; no fue sino hasta entrado el año 1964 cuando a través de la Enmienda XXIV y la *Voting Rights Act* de 1965, todos los obstáculos destinados a impedir el ejercicio del sufragio activo por parte de los ciudadanos negros fueron definitivamente prohibidos<sup>31</sup>. No corrieron mejor suerte las mujeres, quienes recién en 1919 y a través de la Enmienda XIX alcanzaron el reconocimiento de su derecho universal de sufragio a nivel nacional<sup>32</sup>. Aunque como bien lo recuerda Ramella<sup>33</sup> *"...El Estado de Wyoming, instituyó el voto de la mujer en 1869, el de Utah en 1870, el de Washington en 1883..."*.

En Argentina la cuestión no difería mucho de los antecedentes ya citados. En efecto, la reglamentación de los derechos políticos se dio con mayor o menor amplitud en los distintos estatutos y constituciones argentinas. En el Estatuto de 1815 todo hombre libre que residiera en el territorio nacional era considerado ciudadano y en consecuencia se le reconocía el derecho de sufragio, aunque para su ejercicio debía alcanzar la edad de 25 años o estar emancipado<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> BARQUÍN ÁLVAREZ, MANUEL: *"Elector"* en el *"Diccionario Electoral"*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Segunda Edición, Costa Rica, Julio de 2000, Tomo I, Pg. 474.

<sup>30</sup> BARQUÍN ÁLVAREZ, MANUEL: Op. Cit., Tomo I, Pgs. 474/475.

<sup>31</sup> Como por ejemplo el caso de los ya mencionados "impuestos electorales" o *poll-tax* en su lengua de origen.

<sup>32</sup> BARQUÍN ÁLVAREZ, MANUEL: Op. Cit., Tomo I, Pg. 475.

<sup>33</sup> RAMELLA, PABLO A.: *"Derecho Constitucional"*, Ed. Depalma, Bs. As., Argentina, 1982 (ISBN 950-062-004-0), Pg. 455.

<sup>34</sup> *"Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado, dado por la Junta de Observación"* (5 de Mayo de 1815): Sección Primera, Capítulo III, Art. II: *"Todo hombre libre, siempre que haya nacido y resida en el territorio del Estado, es Ciudadano; pero no entrará al ejercicio de este derecho, hasta que haya cumplido 25 años, o sea emancipado."* Cf. SAMPAY, ARTURO ENRIQUE: *"Las Constituciones de la Argentina (1810/1972)"*, Ed. Universitaria de Buenos Aires, Bs. As., Argentina, 1975 (Sin ISBN), Pg. 212.

La Constitución de 1817 contenía disposiciones casi idénticas, mientras que en la de 1819 la situación se revierte completamente, no encontrando normas de esta naturaleza. Por su parte, la de 1826 reconocía también el sufragio masculino, aunque los requisitos fijados para la ciudadanía eran diferentes a los establecidos en sus predecesoras<sup>35</sup>.

En 1912, con la sanción de la Ley N° 8871, conocida como “*Ley Sáenz Peña*”, se estableció el voto universal, obligatorio, igual, único y secreto, aunque reservado aún para el ciudadano de sexo masculino. A la mujer se le reconocerán sus derechos políticos recién en 1947, a través de la Ley N° 13.010, quedando consagrados en la Ley Electoral N° 14.302 de 1951. Sin embargo aquí cabe también recordar –como lo hace Ramella– que en la provincia de San Juan las mujeres ya ejercían sus derechos políticos en el Siglo XIX, aunque sólo fuera a nivel municipal<sup>36</sup>. En el año 1927, la Constitución provincial incorporó definitivamente estos derechos para toda clase de elecciones.

En esta lista de excluidos cabe incorporar a los habitantes de los territorios nacionales hasta que se fueron convirtiendo en provincias entre 1950 y 1956, con algunas prácticas limitadas que admitió la legislación (Leyes N° 1532 y 14.315)<sup>37</sup>.

Sin embargo y más allá del carácter novedoso de estos principios en los que se sustenta la democracia, cabe destacar que de una u otra forma las votaciones desde su origen mismo han implicado la existencia de sujetos o instituciones responsables a cargo de su organización y especialmente del escrutinio. Desde las primeras ciudades griegas en las que se establecieron sistemas de gobierno democráticos a partir del siglo VI a.C., alcanzando su esplendor en el siglo V a.C. especialmente en Atenas y Siracusa; fundados en una igualdad al menos de principio en el control del poder, una igualdad mayor o menor en su ejercicio y en la economía<sup>38</sup>; las que permitieron la participación popular de un número considerable de ciudadanos; y sobre bases lo suficientemente sólidas como para superar cambios ocasionales ocurridos durante siglos<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Para profundizar se pueden consultar las obras ya citadas de Ramella y de Sampay.

<sup>36</sup> En su obra, Ramella trae a colación un interesante antecedente que nos permite advertir con claridad meridiana la visión que existía en esa provincia cuyana con respecto a estos derechos. Nos dice: “*Es interesante consignar que al discutirse en la Convención Constitucional de 1875-1878 lo relativo al voto en las elecciones municipales, el convencional Flores propuso que se les otorgase el voto a las mujeres. Le replicó el convencional Anacleto Gil que no era necesario expresarlo por cuanto la norma propuesta ‘se refería a todos los que pagaban impuestos, fuesen nacionales, extranjeros o mujeres...’ (Actas de la Convención, folio 556). Véase Pablo A. Ramella, Las Constituciones de San Juan, Ed. Universidad Católica de Cuyo (San Juan, 1981, p. 335)...*”. Cf. RAMELLA, PABLO A.: “*Derecho Constitucional*”, Op. Cit., Pg. 455, Nota 30<sup>bis</sup>.

<sup>37</sup> BIDEGAIN, CARLOS MARÍA: “*Cuadernos de Derecho Constitucional*”, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., Argentina, 1979, (Sin SBN), Tomo II, Pg. 164.

<sup>38</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO: “*Historia de la democracia – De Solón a nuestros días*”, Ed. Temas de Hoy, Colección Ensayos, Madrid, España, 1997 (ISBN 84-7880-725-X), Pg. 26.

<sup>39</sup> Algunos autores afirman que la lectura del origen histórico de la democracia les permite concluir que ella se ha expandido fundamentalmente por la difusión de ideas y prácticas democráticas; pero también pareciera haber sido inventada más de una vez, y en más de un lugar. “*...Después de todo, si las condiciones fueron favorables para la invención de la democracia en un tiempo y lugar concretos (Atenas, digamos, en torno al 500 a.C.), ¿pueden haber existido parecidas condiciones favorables en alguna otra parte? Doy por supuesto que la democracia puede ser inventada y reinventada de manera independiente dondequiera que se den las condiciones adecuadas. Y las condiciones adecuadas han existido, creo, en tiempos distintos y en lugares diferentes...*”. DAHL, ROBERT: “*La Democracia. Una guía para los ciudadanos*”, Ed. Taurus, Bs. As., Argentina, 1999 (ISBN 950-511-482-6), Pg. 15.

Por lo tanto es posible afirmar que –de alguna manera– la administración electoral en sentido amplio ha existido por más de 2.500 años, es decir desde las mismas asambleas atenienses en las que alguien se encargaba de efectuar el conteo de cada decisión adoptada mediante la votación de sus asistentes.

A pesar de ello, el desarrollo a gran escala de la actividad electoral se ha producido durante los últimos 50 años, experimentando en algunos campos avances notables. En iberoamérica, especialmente a partir de las décadas comprendidas por los años 1980 y 1990, en lo que hace a organismos electorales.

Es por ello que ha surgido la necesidad de contar con autoridades electorales independientes, profesionales y eficientes; aunque la diversidad de sistemas existentes impidan identificar un modelo de autoridad electoral universalmente aceptable. Nada obsta, sin embargo, a efectuar una gran distinción fundada en las tareas que habrán de tener a cargo y deberán ejecutar estos organismos. En este sentido, por un lado es posible encontrar aquellas tareas de corte netamente *administrativo* u *operativo* que conforman la *Logística Electoral* y que se encuentran a cargo de la **Administración Electoral**. Por otro lado están todas aquellas cuestiones que surgen como consecuencia del proceso electoral bajo la forma de *impugnaciones* o *recursos* que configuran el *Contencioso Electoral* y que corresponden a la jurisdicción y competencia de la **Justicia Electoral**.

Como consecuencia de lo expresado, se advierte con facilidad que la denominación “Organismos Electorales” genéricamente utilizada comprende en su conjunto ambos aspectos, es decir tanto la “Administración” como la “Justicia” electoral; aunque en muchos casos la utilización de estos términos en forma indistinta conduzca a errores de interpretación que acarrear serios perjuicios.

Es por ello que es necesario partir de la premisa de que un organismo electoral puede adoptar alguna de las variadas y múltiples formas con las que es factible nos encontremos. Así, puede tratarse de un organismo temporal o permanente; dependiente o independiente; centralizado o descentralizado; una instancia especializada de los poderes Judicial, Ejecutivo o Legislativo; o incluso una mezcla de algunas de estas tipologías, lo que dificulta una clasificación de validez universal.<sup>40</sup>

Sin embargo, el camino recorrido desde lo formal ha sido muy largo. Originariamente los ordenamientos jurídicos conferían a las propias cámaras legislativas la facultad de conocer y resolver finalmente sobre la validez o no de las elecciones respectivas, incluyendo las impugnaciones que surgieran con motivo de ellas.

---

<sup>40</sup> En similar sentido BISCEGLIE, ROBERT F.: “Tipos de Organismos Electorales” en “Administración Electoral”, Traducido por Carlos Navarro, Actualizado por Juan Castro, ACE Website Versión 1.0, Copyright 1998-2003, IFES, UN-DESA, IIDEA, <http://www.aceproject.org/main/espanol/em/emb.htm> consultado el 02/II/2006.



Éstos organismos conformaron lo que se conoce como sistema tradicional, clásico o predominantemente político. La razón histórica de este procedimiento radica en el principio de división de poderes en virtud del cual cada órgano del poder público es independiente de los otros, y en consecuencia no deberá intervenir en las decisiones inherentes a la integración de los demás. Esta argumentación sirvió como valla o defensa del Poder Legislativo frente al Ejecutivo a fin de asegurar su autonomía e independencia. Función similar cumplió en relación al Poder Judicial, puesto que procuraba evitar involucrarlo en cuestiones y luchas políticas y partidarias, sumamente alejadas de la resolución técnico-jurídica de los litigios naturalmente sometidos a su competencia. Uno de los primeros antecedentes en este sentido lo encontramos en Inglaterra en el año 1604. En dicha oportunidad y a pesar de las protestas del rey Jacobo I, el Parlamento revocó una decisión de los tribunales de cancillería sobre la impugnación de un resultado electoral; fijando como criterio a seguir a partir de entonces que los miembros del Parlamento eran los jueces de sus propias elecciones, situación que se extendió hasta 1868. En dicho año y como consecuencia de los abusos cometidos por las mayorías que conformaban la Cámara de los Comunes, el juicio de las elecciones y de sus impugnaciones fue transferido a jueces de la Suprema Corte de Justicia, estableciéndose que las decisiones de tales jueces debían ser acatadas por la Cámara de los Comunes<sup>41</sup>.

En el transcurso de estas variaciones, el sistema de control de legalidad de los procesos electorales asignado como facultad de un órgano político fue implementado en Francia desde los estados generales en el S. XVIII hasta la Constitución de 1958. En los Estados Unidos, en tanto, la Constitución Federal de 1787 lo estableció como régimen válido; a partir de lo cual se generalizó en gran parte de los regímenes democráticos emergentes en el S. XIX y buena parte del S. XX. Por su parte América Latina, bajo la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, incorporó en la gran mayoría de los ordenamientos del S. XIX esta modalidad de control de juridicidad electoral, con excepción de algunas constituciones<sup>42</sup>.

Avanzando en el tiempo, otros sistemas fueron desplazando el tradicional o político. Entre ellos, autorizada doctrina mencionada lo clasifica en distintas categorías, entre los cuales encontramos los sistemas austríaco o de jurisdicción constitucional; inglés o de jurisdicción ordinaria; y finalmente el latinoamericano o de tribunales electorales especializados<sup>43</sup>.

En esta última región, especialmente, ha sido posible observar un paulatino pero sostenido cambio hacia el establecimiento de organismos de perfil administrativo y jurisdiccional. Frecuentemente después de la asignación de atribuciones a un organismo político con miras a la

---

<sup>41</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS: “*Justicia Electoral*” en el “*Diccionario Electoral*”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Segunda Edición, Costa Rica, Julio de 2000, Tomo II, Pgs. 756/760.

<sup>42</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS: Op. Cit., Tomo II, Pg. 758.

<sup>43</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS: Op. Cit., Tomo II, Pgs. 759/764.

resolución de los conflictos electorales, se instituye un órgano electoral administrativo de carácter temporal para desarrollar dichas funciones. Posteriormente es posible observar su constitucionalización con miras a garantizar su autonomía e imparcialidad, para finalmente transformarlo en un órgano permanente y especializado primordialmente jurisdiccional.

De este modo, advertimos la importancia que reviste para el Derecho Electoral, un adecuado tratamiento de la problemática que deparan estos organismos en las democracias actuales, como así también el trascendente rol institucional que cumplen. Cuestiones tales como su naturaleza jurídica, su tratamiento normativo, los efectos de sus fallos y las instancias y vías recursivas en las que pueden y deben intervenir, son algunos de los temas que despiertan especial interés entre quienes trabajan a diario con dicha problemática, ya sea por que los integran o por las actividades partidarias y políticas que desarrollan, como así también en el caso de quienes se encuentran avocados a la investigación de estas cuestiones.

### 3. TIPOLOGÍAS Y CARACTERES DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES<sup>44</sup>

Los distintos tipos de organismos electorales existentes en la actualidad nos permiten ensayar distintas tipologías partiendo de las características que comparten o que los diferencian y distancian a unos de otros.

El derecho electoral comparado nos presenta variados modelos o tipos de organismos. Para su adecuada clasificación habremos de considerar distintos aspectos que nos permitirán elaborar tipologías que faciliten la comprensión de su naturaleza, sus atribuciones y sus competencias.

Hemos adelantado la principal de todas, fundada en las características particulares de la actividad a desarrollar, distinguiendo entre aquellas tareas de corte netamente administrativo u operativo que conforman la *Logística Electoral* y las que surgen como consecuencia del proceso electoral bajo la forma de impugnaciones o recursos que configuran el *Contencioso Electoral*. A partir de la **naturaleza de las funciones** es posible, entonces, hablar de **Administración Electoral** y de **Justicia Electoral**.

Esta debiera ser la primer diferenciación a tener en cuenta por la legislación específica al momento de la creación de organismos electorales y de la asignación de sus competencias, puesto que ella se encuentra fundada en una característica inmanente a todo proceso electoral; y cuya inobservancia suele producir conflictos de considerable gravedad institucional. En consecuencia, el resto de las tipologías que enunciaremos a continuación revisten todas el carácter de accesorias a esta que acabamos de describir.

---

<sup>44</sup> A los fines de un exhaustivo tratamiento de esta problemática, se recomienda consultar SESIN, Domingo Juan: *“Órganos de Justicia Electoral: Naturaleza Jurídica, Ubicación Institucional y Régimen Jurídico”* en SESIN, Domingo Juan & PÉREZ CORTI, José M.: *“Organismos Electorales”*, Ed. Advocatus, Córdoba, Argentina, 2006.

Así, tomando en consideración el *grado de estabilidad* de los organismos es posible clasificarlos en *temporales* o *permanentes*. Similar situación se da en relación a la *competencia territorial* que tienen asignada, pudiéndolos categorizar en *centralizados* o *descentralizados*, y en este último caso según los niveles existentes como *delegaciones administrativas* del órgano nacional o como *autónomos* como es el caso de los organismos provinciales y municipales.

Otra posibilidad es tomar como referencia la *organización institucional* que establece la constitución en cada caso concreto. En este orden de cosas los organismos electorales responden a dos grandes grupos. Por un lado nos encontramos con aquellos que pertenecen a la estructura tripartita de división de poderes del estado moderno integrando alguno de los poderes ya establecidos, esto es el Judicial o el Ejecutivo. Por otra parte, están aquellos que han sido creados específicamente por el legislador y que se encuentran fuera de la órbita de los tres poderes del estado, conformando un órgano extra-poderes. Esta estructura responde principalmente a la falta de garantías que significaría su inclusión en de alguno de los dos poderes ya mencionados. En este caso, la finalidad perseguida por el legislador no es otra que asegurar la independencia de criterios de actuación, procurando una neutralidad absoluta de los mismos a través de los medios necesarios para llevar adelante sus funciones conforme las necesidades y condiciones mínimas que todo proceso electoral requiere.

Esta clasificación coincide, a grandes rasgos, con la interesante noción de “Escala de Desconfianza” expuesta por Santolaya e Iñiguez<sup>45</sup>. Estos autores sostienen que los distintos organismos electorales existentes en cada país, responden al nivel de confianza o desconfianza que existe respecto de los tres poderes del estado en cuanto a su capacidad para llevar adelante, de manera objetiva y eficiente, el proceso electoral. En base a esto estructuran una “Escala de Desconfianza” que consta de cuatro niveles o tramos.

En el primero de ellos se ubican aquellos países cuya organización democrática se funda en una confianza plena y absoluta en el funcionamiento de sus instituciones, lo que los lleva a encargar a los órganos administrativos ordinarios (centrales o locales) la competencia electoral, esto es la administración plena de sus procesos electorales atribuyéndoles incluso ciertas funciones arbitrales para determinados conflictos. Algunos de estos países son Alemania, Inglaterra, Suecia e Irlanda.

Una segunda categoría corresponde a los países que consideran que sus instituciones, tanto gubernamentales como judiciales, responden adecuadamente a los requisitos que impone el desarrollo de los procesos electorales; pero que sin embargo refuerzan los controles sobre el

---

<sup>45</sup> SANTOLAYA, Pablo e IÑIGUEZ, Diego: “*Organización Electoral*”, Copyright 1999 – International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), International Foundation for Election Systems (IFES), and the United Nations (UN).

Poder Ejecutivo. Este modelo reconoce la necesidad de reforzar el funcionamiento de las instituciones ordinarias con motivo del proceso electoral, para lo cual surgen como refuerzos temporales de la actividad desarrollada por el poder ejecutivo y como medios de resolución de conflictos extra o prejudiciales. En atención a esto, y a efectos de solucionar toda problemática que sobrepase las funciones y competencias de los órganos integrantes del ejecutivo, se establece una Junta Electoral, la que cuenta principalmente con facultades de control de legalidad de los procesos electorales y no de administración de los mismo. Son definidos como organismos de carácter temporal y pseudo judiciales teniendo en cuenta su composición y sus funciones, mencionando entre dichos países a España y a Argentina.

En un tercer nivel se encuentran las denominadas “Comisiones Electorales”, entidades permanentes encargadas directamente de la organización de los procesos electorales, sustrayéndolos, por lo tanto, del ámbito del Poder Ejecutivo. En este nivel, la desconfianza recae principalmente sobre el Ejecutivo, dejando a salvo al Poder Judicial que se encuentra a cargo del control de legalidad de todo el proceso; aunque debe recalarse que se crea una administración distinta y paralela al mismo, aunque como tal se encuentra sometida a él.

Al final de la escala descripta, los autores ubican el más alto nivel de desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones, y es el caso de los denominados Tribunales Electorales, los que siguiendo una estructura similar a los últimos dos descriptos, asumen todas las funciones electorales desplazando absolutamente a la administración perteneciente al ejecutivo; conformando un cuarto poder cuyas resoluciones no son revisables por ninguno de los demás poderes, incluido el Judicial.

Otra tipología posible surge a partir de los concepto esgrimidos por Duverger<sup>46</sup> y tomando como punto de partida la *naturaleza del órgano* al cual se le atribuye el control de legalidad sobre los actos y procedimientos electorales. Así es posible distinguir tres grandes grupos: los de naturaleza *política*, los de naturaleza *administrativa* y, finalmente los de naturaleza *jurisdiccional*, según se trate de una asamblea política, de un órgano administrativo o de un tribunal jurisdiccional. Dentro de esta última tipología, en términos generales y atendiendo a las diversas variantes de organismos electorales existentes tanto en América como en Europa, es posible fijar las siguientes categorías:

---

<sup>46</sup> DUVERGER, Maurice: “*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*”, Ed. Ariel, España, 1962, pg. 101. Este prestigioso autor afirma la existencia de dos categorías de organismos utilizando una terminología puntual. Concretamente hace referencia al “*Contencioso Político*” y al “*Contencioso Electoral*”. Consideramos y así lo hemos consignado, que la trilogía se completa con los organismos de naturaleza administrativa, aunque bien se podría afirmar que en dicho caso son parte integrante de un órgano político como todos aquellos que conforman el Poder Ejecutivo. La diferenciación que hemos establecido es simplemente a los fines de darle mayor claridad a la exposición y no pretende agotar la exquisita discusión que trae aparejada la naturaleza jurídica de estos órganos.

- ***SISTEMA TRADICIONAL O CLÁSICO:*** Conformado por un procedimiento contencioso electoral a cargo de un órgano político, el cual asigna a una asamblea política la decisión última de las correspondientes controversias electorales. Bajo la premisa de que en la actualidad ya no existe propiamente un contencioso exclusivamente político, resulta pertinente hablar más bien de un sistema contencioso mixto político-jurisdiccional o político-administrativo.
  
- ***SISTEMA AUSTRÍACO O DE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL:*** Es el que predomina en Europa, y se caracteriza por un contencioso electoral de jurisdicción constitucional, el cual confiere a un tribunal constitucional la decisión última de las impugnaciones y conflictos surgidos con motivo del proceso electoral.
  
- ***SISTEMA INGLÉS O DE JURISDICCIÓN ORDINARIA:*** Confiere a los jueces ordinarios, pertenecientes al respectivo Poder Judicial, la atribución de resolver las correspondientes controversias electorales.
  
- ***SISTEMA LATINOAMERICANO:*** Establece tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados, encargados de la resolución de las controversias sobre los resultados electorales, cuya naturaleza es jurisdiccional y/o administrativa.

## B. LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN ARGENTINA<sup>47</sup>

Las características de nuestro régimen federal conducen en materia electoral a un sistema de jurisdicciones diferentes y completamente autónomas entre sí. De esta forma es posible hablar de organismos electorales en el orden nacional y otro tanto en el provincial.

A partir de esta categorización, corresponde ahora enfocar cada uno de esos organismos en bajo la perspectiva de las diferentes tipologías descriptas a efectos de caracterizarlos adecuadamente para su mejor comprensión y tratamiento.

La estructura electoral nacional comprende distintos organismos cuyas competencias y jurisdicciones resultan diferentes en varios sentidos.

Comenzaremos por la Dirección Nacional Electoral, a cargo de la cual se encuentran la infraestructura legal y material destinada a la realización de los procesos electorales nacionales. Este organismo pertenece a la órbita del Ministerio del Interior y por lo tanto es una institución más del Poder Ejecutivo, cuya naturaleza jurídica es netamente administrativa, y aunque su desempeño comprende la totalidad de las actividades que corresponden a la logística electoral, una parte de dicha tarea queda fuera de su competencia. Nos referimos a aquellas actividades que por ley desarrollan las Juntas Electorales Nacionales y las Secretarías Electorales de los distintos Juzgados Federales a los que se les asignó esa jurisdicción.

Lo expresado pone de manifiesto que la Dirección Nacional Electoral responde a las características de lo que hemos identificado como Administración Electoral; aunque no la agota, compartiendo parte de esas funciones con órganos integrados con magistrados del Poder Judicial de la Nación. En consecuencia, a nivel nacional la Administración Electoral corresponde a un esquema de órganos de naturaleza mixta pertenecientes a los poderes ejecutivo y judicial.

Por su parte, la actividad correspondiente a la Justicia Electoral está organizada en base a un criterio de asignación de competencias a los Juzgados Federales ya existentes en cada distrito electoral, mediante la creación de una secretaría electoral que se dedica exclusiva y excluyentemente a la funciones y competencias que la ley dictada a tal fin les asigna.

Esta actividad se complementa con la que desarrollan las juntas electorales nacionales, organismos de carácter temporal que nacen con la convocatoria a elecciones y que desaparecen

---

<sup>47</sup> En este punto, consultar con sumo provecho LLORENTE, Pedro J. y PUEBLA, Luis A.: *“Integración y Evolución de los Organismos Electorales en la República Argentina”* ([www.forofederal.org.ar](http://www.forofederal.org.ar)).

luego de haber finalizado su tarea y haber resuelto los planteamiento que por la vía recursiva hubiesen sido puestos a su consideración y estudio.

Finalmente, la Justicia o Fuero Electoral Federal se encuentra compuesto por la Cámara Nacional Electoral, la que actúa como tribunal de alzada tanto de los juzgados federales con competencia electoral como de las juntas electorales surgidas con cada convocatoria a elecciones; conformando así el máximo órgano judicial en la materia, con jurisdicción plena en todo el ámbito nacional y asumiendo la función de superior tribunal electoral de la República.

Pero como ya habíamos anticipado, el sistema de gobierno federal adoptado por nuestra Constitución Nacional, nos conduce a una segunda organización electoral, no ya de jerarquía nacional, sino correspondiente al ámbito estrictamente provincial. Ello como consecuencia de la autonomía plena de la que gozan los estados provinciales en virtud de lo dispuesto por los artículos 5 y 121 a 123 de nuestra Carta Magna Nacional.

Es en el ámbito provincial que se impone destacar que los distintos tipos de estructura electoral adoptados son casi tan variables como la mismas provincias que los implementan, y ello no tanto por la forma de organización política que cada una se ha dado que es similar en todos los casos, sino más bien por cuestiones de orden histórico, sociológico y político de cada una de ellas, resultando aplicable en algunos casos la noción de “Escala de Desconfianza” ya expuesta. Más adelante nos referiremos puntualmente a estas cuestiones.

Por último, cabe referirnos a la organización electoral municipal; la que resulta por demás variada en virtud de la gran variedad de organizaciones municipales existentes en nuestro país como consecuencia del pleno ejercicio de las autonomías provinciales, por lo que la realidad municipal dista de ser uniforme a lo largo de la República, y de manera refleja sucede lo mismo en lo que respecta a los organismos electorales de jerarquía municipal, los que en algunos casos tienen existencia propia y en otros son suplantados por los tribunales electorales existentes en la provincia a la que pertenecen. Sin embargo, a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, ciertas discusiones en orden a la naturaleza y a las atribuciones del municipio argentino han sido encausadas por el constituyente sentando las bases de un municipalismo fuerte y autónomo. A los fines de un mayor abundamiento sobre el tema, nos remitimos a lo expuesto durante el tratamiento del municipio.

## C. EL FUERO ELECTORAL EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

### ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL<sup>48</sup>

#### 1. DISEÑO INSTITUCIONAL

El Fuero Electoral de la provincia de Córdoba cuenta con un particular diseño institucional que es el fruto de sucesivas modificaciones, tanto a nivel constitucional como en lo referente a la normas y reglamentaciones vigentes. En él es posible agrupar sus organismos en dos grandes instancias judiciales, compuestas ellas por la otrora Junta Electoral y hoy Juzgado Electoral, el Ministerio Público y el Tribunal Superior. Para facilitar su comprensión hemos de seguir el mismo orden temporal en el que se fue estructurando el fuero.

##### a. HONORABLE JUNTA Y JUZGADO ELECTORAL

Desde el restablecimiento de la democracia en 1983, el tratamiento y resolución de las cuestiones de índole electoral en la provincia de Córdoba ha estado en manos de diversos órganos. En el año 1983 –mediante la Ley N° 6885<sup>49</sup>– fue restablecida la vigencia de la Ley de creación de la Junta Electoral de la Provincia N° 5423<sup>50</sup> que había sido suspendida por tiempo indeterminado por Ley N° 5912<sup>51</sup>. Esta norma regulaba todo lo atinente a la materia y a la competencia electoral, complementándose con la Ley Orgánica Municipal N° 3373<sup>52</sup>, la Ley N° 4754<sup>53</sup> por la que se le otorgaba al electorado de los municipios los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos (Art. 1); y finalmente con la aplicación supletoria del Código Electoral Nacional<sup>54</sup> ante la ausencia de una norma de similar tenor en el ámbito provincial.

En la reforma constitucional de 1987 la cuestión es introducida en el Capítulo Cuarto de la Carta Magna Provincial, contemplando específicamente la existencia de la Justicia Electoral a cargo de un Tribunal integrado por un juez que tendrá la competencia y atribuciones que le establezca una ley especial, conforme reza el artículo 170. Esto introduce una clara pauta de

---

<sup>48</sup> Extractado de SESIN, Domingo Juan & PÉREZ CORTI, José M. “*Organismos Electorales*”, Ed. Advocatus, Córdoba, Argentina, 2006.

<sup>49</sup> Sanción y Promulgación: 28/02/1983; Publicación: 03/03/1983; ADLA 1983 – A, 822.

<sup>50</sup> Sanción y Promulgación: 12/09/1972; Publicación: 19/09/1972.

<sup>51</sup> Sanción y Promulgación: 5/04/1976; Publicación: 7/04/1976.

<sup>52</sup> Sanción: 23/04/1925; Promulgación: C.P. Art. 86; y sus modificatorias.

<sup>53</sup> Sanción: 20/08/1964; Promulgación: 03/09/1964; Publicación: 10/09/1964; ADLA 1964 – C, 2591.

<sup>54</sup> Ley N° 19.945 y sus modif.; T.O. Decr. N° 2135/1983; Publicado: 06/09/1983 y sus modif..



judicialización definitiva del órgano provincial a cargo de la materia electoral, allanando viejas discusiones tanto doctrinarias como jurisprudenciales respecto de su naturaleza jurídica<sup>55</sup>.

Sin embargo, el mandato del constituyente no fue cumplido sino hasta diciembre de 1997, momento en el cual es sancionada la Ley de Creación del Juzgado Electoral de la Provincia N° 8643<sup>56</sup>. Ella es el resultado de un anteproyecto elaborado en el seno del Consejo de Partidos Políticos en 1993, que fue enviado a la Legislatura Provincial en 1994 y que habiendo perdido estado parlamentario en 1996, es reformulado en el Senado para ser convertido finalmente en ley<sup>57</sup>.

En la misma se le asigna al Juzgado competencia territorial y material. La primera de ellas comprende a todo el territorio provincial, en tanto que la segunda se encuentra determinada a lo largo de la misma norma (Art. 1°). Además establece en su artículo 14 que la competencia en materia electoral será asignada al Fiscal Correccional que determine el Tribunal Superior de Justicia a propuesta del Fiscal General.

Exactamente un año después y luego de la primer experiencia electoral estrictamente provincial<sup>58</sup>, se le introdujeron algunas modificaciones mediante la Ley N° 8714<sup>59</sup>.

Entre ellas, y mediante el agregado de dos párrafos al primer artículo de dicha norma, la metodología atinente a la designación de Secretario y Prosecretario. A través de ellos se dispone que las mismas serán efectuadas por el Tribunal Superior de Justicia garantizando la igualdad de oportunidades y la selección por idoneidad, no exigiéndoles a los aspirantes a dichos cargos el requisito de ser agentes del Poder Judicial<sup>60</sup>. Esto significa la introducción de una clara excepción al sistema de designación prevista por la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 8435<sup>61</sup>.

Con el dictado de la Ley Electoral Provincial N° 8767<sup>62</sup> y la Ley de Participación Equivalente de Géneros N° 8901<sup>63</sup> se completa a nivel provincial la estructura legislativa esencial en materia electoral. En cuanto a la Ley N° 8767, cabe destacar que salvo por algunas pequeñas diferencias, la norma es una réplica del Código Electoral Nacional adaptada a la realidad política, legal y jurisdiccional de la Provincia de Córdoba. Consta de ciento treinta y tres (133) artículos y

---

<sup>55</sup> Honorable Junta Electoral de la Provincia: *A.I. N° 403 del 12/04/1995* en autos “*Partido Demócrata Cristiano s/ reconsideración*”; *A.I. N° 418 del 24/04/1995* en autos “*Santa Elena – Dpto. Río Seco – Recurso*”; *A.I. N° 469 del 6/11/1995* en autos “*RINCÓN – Partido Justicialista Manifiesta – Acompaña – Interpone Recurso de Apelación*”; y Tribunal Superior de Justicia de la Provincia, Sala Civil y Comercial, *A.I. N° 497 de fecha 26/12/1991*, con motivo la queja planteada por el Partido Federal y la Confederación Federalista Independiente ante la denegación del recurso de apelación planteado ante la Honorable Junta Electoral Provincial.

<sup>56</sup> Sanción: 30/10/97; Promulgación: 19/11/97; Publicación: 16/12/1997. En realidad esta es –en definitiva– la *Ley Orgánica del Juzgado Electoral* de la provincia de Córdoba.

<sup>57</sup> Sobre esta cuestión consultar “*Notas a la Ley Provincial 8643 – Juzgado Electoral*”, interesante estudio realizado por JAVIER FAZIO y publicado en Foro de Córdoba N° 56, Año X, 1999, pgs. 59/85, Ciudad de Córdoba.

<sup>58</sup> Elección de Gobernador y Vicegobernador del 20/12/1998 convocada por Decreto N° 1381 de fecha 16/09/1998.

<sup>59</sup> Sanción: 29/10/1998; Promulgación: 16/11/1998; Publicación: 19/11/1998.

<sup>60</sup> Cf. Art. 1°, Ley N° 8714.

<sup>61</sup> Sanción: 01/12/1994; Promulgación: 07/02/1995; Publicación: 10/02/1995. En el caso concreto de esta clase de funcionarios cf. Arts. 74 (Inc. 3) y 80.

<sup>62</sup> Sanción: 24/06/1999; Promulgación: 01/07/1999; Publicación: 02/07/1999.

<sup>63</sup> Sanción: 29/11/2000; Promulgación: 12/12/2000; Publicación: 19/12/2000.

en los Capítulos I a IV del Título Séptimo contiene las disposiciones correspondientes a la elección de Gobernador y Vicegobernador, Diputados Provinciales<sup>64</sup>, Senadores Provinciales<sup>65</sup> y Tribunal de Cuentas de la Provincia.

#### b. EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL EN EL FUERO ELECTORAL

Durante la vigencia de la Ley N° 5423 de creación de la Honorable Junta Electoral, la competencia electoral en lo relativo al Ministerio Público Fiscal estuvo asignada al Fiscal General de la provincia<sup>66</sup>, quien la ejercía directamente por ante la misma Junta Electoral y sin perjuicio de su intervención como tal ante el Cuerpo en pleno del Tribunal Superior de Justicia en caso de resultar procedente.

Con la creación del Juzgado Electoral, en el artículo 14 de la Ley N° 8643 se le asigna competencia en materia electoral al Fiscal Correccional que determine el Tribunal Superior de Justicia a propuesta del Fiscal General.

Entre las modificaciones que fueron introducidas en dicha ley un año después de la primer elección provincial desarrollada bajo su órbita de competencia y a través del dictado de la Ley N° 8714; encontramos la correspondiente al artículo 14, referida a la creación de una Fiscalía Electoral específica para entender en estas cuestiones. Se prevé además, que en forma subsidiaria y concurrente se le asigne a dicha fiscalía electoral competencia en lo Criminal y Correccional, siempre que el ejercicio de la función lo permita<sup>67</sup>. Las funciones que se le otorgan son incorporadas a la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal N° 7826<sup>68</sup> mediante el agregado del artículo 38 bis, el que dispone que le corresponde actuar ante el Juez Electoral con arreglo a lo dispuesto por la legislación vigente<sup>69</sup>.

Finalmente, en el año 2004 y mediante la Ley N° 9168<sup>70</sup>, la Ley N° 7826 es nuevamente modificada en lo relativo a la conformación del Ministerio Público Fiscal en materia electoral. El texto de sus artículos 5 y 14 es sustituido; en tanto que el artículo 38 bis es derogado. Con esta reforma, el Ministerio Público queda integrado por un Fiscal General y cuatro Fiscales Adjuntos, cuya competencia material y territorial será delegada por el Fiscal General<sup>71</sup>. A su vez, la sustitución del artículo 14 se dio a efectos de asignarle competencia en materia electoral a la

---

<sup>64</sup> Ex Ley N° 7543; Sanción: 18/06/1987; Promulgación: 24/06/1987; Publicación: 29/06/1987.

<sup>65</sup> La Reforma Constitucional que tuvo lugar en el año 2001 modificó la conformación del Poder Legislativo estableciendo un sistema unicameral y fijando en su artículo 78 el sistema electoral aplicable. En consecuencia, han perdido vigencia los Capítulos II° y III° del Título VII de la Ley Electoral Provincial N° 8767.

<sup>66</sup> Cf. Ley N° 5423, Art. 10: "El señor fiscal del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia ejercerá las funciones de procurador fiscal ante la Junta Electoral Provincial...".

<sup>67</sup> Cf. Art. 2°, Ley N° 8714.

<sup>68</sup> Sanción: 20/09/1989; Promulgación: 03/10/1989; Publicación: 26/10/1989 y sus modif..

<sup>69</sup> Cf. Art. 4°, Ley N° 8714.

<sup>70</sup> Sanción: 09/06/2004; Promulgación: 10/06/2004; Publicación: 11/06/2004; ADLA 2004 - D, 4747.

<sup>71</sup> Cf. Ley N° 9168, Art. 1° por el que se ordena la sustitución del artículo 5° de la Ley 7826.

Fiscalía General de la Provincia<sup>72</sup>. Así, la otrora Fiscalía específica que integraba la primera instancia del Fuero Electoral junto con el Juzgado, desaparece; tomando participación como representante del Ministerio Público Fiscal en materia electoral uno de los fiscales adjuntos creados a través de la última reforma legislativa.

### c. RELATORÍA Y SECRETARÍA ELECTORALES

El surgimiento de una primera instancia específica y profesionalizada como el que produjo la creación del Juzgado Electoral en el ámbito de la provincia de Córdoba, importó una interesante modificación en el esquema institucional que se venía observando en el fuero electoral en épocas de la Junta Electoral provincial.

En efecto, el ahora carácter de primera instancia de este nuevo juzgado resultó a todas luces incuestionable, por lo que –como ya lo expresáramos– quedaron relegadas al pasado viejas discusiones suscitadas durante la vigencia de la Ley N° 5423. Considerando además los lineamientos jurisprudenciales fijados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en lo relativo tanto al control de jurisdicción y de constitucionalidad como al requisito constitucional de la doble instancia judicial<sup>73</sup>, sumando ello a las vías recursivas y procedimentales contempladas en la Ley N° 8643; surge con claridad meridiana la necesidad institucional de que exista en el ámbito del Poder Judicial un órgano que satisfaga dichas exigencias jurídicas.

No contemplando la norma de creación del Juzgado Electoral la existencia de un tribunal de segunda instancia con competencia material y territorial en la especialidad, sino –muy por el contrario– habiéndole asignado dicha jurisdicción al Tribunal Superior de Justicia<sup>74</sup>; la respuesta a tal requerimiento se encontraba en manos de dicho órgano judicial.

Es por ello que el Alto Cuerpo, haciendo uso de sus facultades<sup>75</sup>, procedió al dictado de sucesivas acordadas reglamentarias<sup>76</sup> que fueron definiendo progresivamente la conformación, integración y competencias de lo que hoy es la Sala Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales<sup>77</sup>. Esta sala –al igual que las restantes–, se encuentra compuesta por una relatoría<sup>78</sup> y una secretaria<sup>79</sup>.

---

<sup>72</sup> Cf. Ley N° 9168, Art. 2° de la Ley 7826.

<sup>73</sup> C.S.J.N., FALLOS: 308:490 *in re* “*Strada, Juan L. c. Ocupantes del Perímetro Ubicado Entre las Calles Deán Funes, Saavedra, Barra y Cullen*” del 08/04/1986 (Cf.: LL 1986-B, 476; DJ 1986-2, 211; ED 117, 589; LLC 1986, 263 y LL 1987-A, 326); y C.S.J.N., FALLOS: 311:2478 *in re* “*Di Mascio, Juan R.*” del 01/12/1988 (Cf.: LL 1989-B, 417 con nota de Néstor Pedro Sagüés; LLC 1989, 585; DJ 1989-1, 451; JA 1988-IV, 683 y ED 131, 386).

<sup>74</sup> Ley N° 8643, Art. 6, 2° Párrafo: “...*Las resoluciones serán recurribles por ante el Tribunal Superior de Justicia siempre que expresamente sean declaradas apelables por las leyes respectivas o causen gravamen irreparable...*”.

<sup>75</sup> Constitución Provincial, Art. 164 y Ley Orgánica del Poder Judicial N° 8435, Arts. 10 y 11.

<sup>76</sup> Cf. Acuerdos Reglamentarios N° 452 Serie “A” (11/08/1998) y N° 463 Serie “A” (29/09/1998).

<sup>77</sup> Cf. Acuerdos Reglamentarios N° 515 Serie “A” (28/09/1999); N° 526 Serie “A” (30/12/1999); N° 596 Serie “A” (02/05/2001); N° 597 Serie “A” (15/05/2001) y N° 612 Serie “A” (30/07/2001).

<sup>78</sup> Cf. Acuerdo Reglamentario N° 515 Serie “A” (28/09/1999).

<sup>79</sup> Cf. Acuerdo Reglamentario N° 526 Serie “A” (30/12/1999).

Por el contrario, en lo que hace a su integración, esta sala cuenta con la particularidad de que las cuestiones y recursos sometidas a su conocimiento y que se deduzcan en materia electoral, amparos y *habeas data*, son tratadas por el Tribunal en pleno<sup>80</sup>.

De este modo ha quedado conformada en todas sus instancias el Fuero Electoral, configurando esta estructura orgánica alcanzada uno de los primeros antecedentes a nivel provincial y nacional por su completa y original inserción dentro de la estructura institucional del Poder Judicial de la provincia de Córdoba.

## 2. FUNCIONES Y COMPETENCIAS

### a. JUZGADO ELECTORAL

En el marco de las funciones y competencias asignadas por la normativa vigente, podemos describir a la actividad del Juzgado Electoral de la provincia como toda aquella que se encuentra destinada a la organización, contralor y resolución de las distintas cuestiones electorales sometidas a su autoridad en cualquiera de sus etapas. En este orden de cosas podemos detallar funciones y competencias muy diversas cuya particular naturaleza nos permite clasificarlas en distintas categorías.

#### 1) *Clasificación Funcional – Caracteres*

Esta clasificación se refiere a los caracteres específicos que tipifican las diversas operaciones a cargo del Juzgado Electoral. En atención a ello creemos factible diferenciar dicha función conforme las siguientes categorías:

##### a) *Administrativa (Superintendencia, Registral y Electoral)*

Dentro de esta categoría encontramos toda aquella actividad que el Juzgado Electoral despliega asumiendo esencialmente el rol de administrador frente al importante cúmulo de tareas operativas a desarrollar. Como ya se ha expresado antes, en algunos países este rol se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo como una más de las distintas funciones administrativas que el mismo cumple; mientras que en otros, la asignación de dichas funciones a un órgano judicial ha sido considerada como una de las mayores garantías de las que se puede rodear a la administración de un proceso electoral.

Circunscribiéndonos a las características de los distintos actos llevados a cabo durante el desarrollo de esta actividad administrativa, podríamos clasificarla en tres grandes subgrupos:

---

<sup>80</sup> Cf. Acuerdo Reglamentario N° 612 Serie “A” (30/07/2001).

- *Superintendencia*

Corresponde a esta categoría la función que le asigna el artículo 135 de la Ley Orgánica Municipal N° 8102<sup>81</sup> en cuanto a la designación de los integrantes de las Juntas Electorales Municipales, sus excusaciones y posibles apartamientos, como así también su reemplazo definitivo.

- *Registral*

El Juzgado Electoral tiene a su cargo también el control de la fundación, constitución, caducidad y extinción de los partidos políticos tanto provinciales como municipales, como así también el de las alianzas y las confederaciones de partidos (Cf. Incs. 7° y 8° del Art. 2 de la Ley N° 8643).

Esa misma normativa es la que en su inciso 11° le impone llevar los registros que establece la Ley Orgánica Provincial de Partidos Políticos N° 6875 en los siete incisos de su artículo 42, a saber:

- a.- Partidos Reconocidos
- b.- Nombres Partidarios
- c.- Apoderados
- d.- Símbolos, emblemas y números de identificación partidaria
- e.- Afiliados (Cf. Art. 30)
- f.- Cancelación de la personalidad jurídico política partidaria
- g.- Extinción y disolución partidarias

Dentro de esta categoría, también es posible incluir toda la actividad que el Juzgado debe desarrollar con motivo de la confección del Registro Provincial de Electores, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo II del Título I de la Ley Electoral de la Provincia N° 8767.

Del mismo modo ubicamos en esta categoría a la actividad estadística que todo organismo electoral debe desarrollar como una de sus funciones más importantes, puesto que como lo sostiene Dieter Nöhlen<sup>82</sup>, esta tarea es la que permitirá efectuar un seguimiento cercano y certero del funcionamiento de los distintos institutos que conforman el derecho electoral, tanto en su aspecto teórico como en el práctico.

---

<sup>81</sup> Sanción: 05/11/1991; Promulgación: 12/11/1991; Publicación: 15/11/1991; y sus modif.

<sup>82</sup> NÖHLEN, DIETER y KRENNERICH, MICHAEL: “*Estadística Electoral*” en el “*Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*”, Dieter Nöhlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (Compiladores); Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, 1ª Edición, Pgs. 808/811.

- *Electoral*

Finalmente arribamos a la actividad estrictamente electoral. Esta es la que corresponde a la organización de los distintos procesos electorales que se encuentran a cargo de este Juzgado. Estos procesos a los que hacemos referencia pueden ser ordinarios –es el caso de aquellos que están destinados a la renovación de cargos o bancas de base electiva– y extraordinarios –cuando se trata de institutos de democracia semidirecta o de casos de acefalía definitiva–, y su finalidad principal es la realización del acto electoral dentro del marco de legalidad y transparencia necesarios para legitimar su resultado.

*b) Jurisdiccional (Contencioso Electoral y Vía Recursiva)*

Durante el cumplimiento de las funciones administrativas se generan diversos conflictos de intereses que repercuten en el normal desarrollo de la actividad electoral. El tratamiento de este tipo de circunstancias requiere la habilitación de la instancia judicial como vía ordinaria de resolución de conflictos en el marco del estado de derecho que prima en un país democrático y republicano. Nos permitimos hablar aquí de función jurisdiccional y de contencioso electoral<sup>83</sup>, las que comprenden el tratamiento y resolución definitiva de las distintas cuestiones sometidas al control jurisdiccional de juridicidad y de constitucionalidad.

La acción desarrollada por el Juzgado de marras en ejercicio de estas funciones, es susceptible de revisión por parte de la Sala Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales del Tribunal Superior de Justicia en los casos y con las restricciones previstas por la normativa vigente<sup>84</sup>.

## *2. Clasificación Temporal – Caracteres*

*a) Períodos Electorales*

La actividad comicial que se desarrolla durante determinados ciclos se encuentra claramente delimitada en el tiempo y queda comprendida por dos actos de incuestionable relevancia. El primero de ellos puede estar conformado por el decreto de convocatoria a

---

<sup>83</sup> Para profundizar se pueden consultar: GONZÁLEZ, JUAN CARLOS: “*Derecho Procesal Electoral*” en el “*Diccionario Electoral*”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Segunda Edición, Costa Rica, Julio de 2000, Tomo I, Pgs. 391/403; OROZCO HENRÍQUEZ, JESÚS: “*El Contencioso Electoral – La Calificación Electoral*” en el “*Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*”, Dieter Nöhlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (Compiladores); Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, 1ª Edición, Pgs. 708/807; PÉREZ CORTI, JOSÉ M.: “*Derecho Procesal Electoral*” en “*Nociones de Derecho Electoral Argentino*” (Apuntes de Cátedra); Inédito.

<sup>84</sup> También resulta interesante el tratamiento dado a esta cuestión por JAVIER FAZIO en el artículo ya citado.

elecciones para la renovación de mandatos, o por la puesta en marcha de un instituto de democracia semidirecta a través de su requerimiento al órgano competente. En ambos casos, el segundo queda subsumido en el acta de proclamación del resultado definitivo de la elección, que puede comprender tanto la proclamación de los electos como el escrutinio de los sufragios, según sea el tipo de elección que le dio origen.

Partiendo de lo expresado podemos ensayar una definición de lo que entendemos por “*período electoral*” circunscribiéndolo a aquel que se encuentra enmarcado por un acto jurídico que pone en marcha o activa un proceso electoral –cualquiera fuere su naturaleza o caracteres particulares (i.e. renovación de autoridades o institutos de democracia semidirecta)– y por la proclamación de su resultado definitivo (i.e. las autoridades electas o el escrutinio final, según el caso); y durante el cual se desarrolla y agota la totalidad de ese proceso electoral, ya sea en su sentido técnico –como proceso operativo o administrativo– o en su faz política en cuanto ámbito de desenvolvimiento de la campaña electoral y sus correlatos.

*b) Períodos No Electorales*

Toda otra actividad que no se encuentre específicamente comprendida dentro del espacio temporal descrito, ha de pertenecer a lo que damos en llamar períodos no electorales, los que comprenden dos grandes grupos de actividades.

Por un lado el órgano electoral se encarga de finalizar el procesamiento definitivo de la información resultante del proceso electoral para poder dar curso al tratamiento de las posibles faltas y delitos electorales y el cierre definitivo de las estadísticas electorales pertinentes, las que resultan –como ya lo hemos expresado antes– de una importancia y trascendencia invalorable a la hora de justipreciar adecuadamente posibles reformas en la materia.

Por el otro, lleva adelante toda la actividad ordinaria que se encuentra bajo su responsabilidad, como lo es la permanente actualización de los registros a su cargo, el contralor de la vida de los partidos políticos, el ejercicio de las funciones de superintendencia que le son propias y el tratamiento y resolución de todas aquellas cuestiones que corresponden estrictamente a su faz jurisdiccional.

**b. SALA ELECTORAL, DE COMPETENCIA ORIGINARIA Y ASUNTOS INSTITUCIONALES**

Para adentrarnos en la otra instancia del fuero electoral, hemos de acordar previamente que el particular diseño institucional de esta Sala hace que su ámbito de acción resulte múltiple y variado, y que no siempre esté relacionado con la materia electoral. A esto cabe adicionarle la

particular diferenciación y deslinde de funciones y competencias que la reglamentación establece con respecto a la relatoría por un lado, y a su secretaría por el otro.

En el primero de los casos expresados, la relatoría de la sala *sub examine* tiene a su cargo la asistencia al Cuerpo o a la Sala respectiva en el estudio no sólo de los recursos contemplados en el cuerpo normativo de la Ley N° 8643, sino además en el de causas de competencia originaria del Tribunal Superior, en cuestiones de derecho público, sumarios administrativos, justicia de paz, gobierno y superintendencia del Poder Judicial de trascendencia institucional<sup>85</sup>, y recursos ordinarios y extraordinarios locales deducidos ante dicho Tribunal en procesos de amparo de la Ley N° 4915<sup>86</sup>, incluyendo el *hábeas data*<sup>87</sup>.

En el caso de su secretaría, su competencia comprende la tramitación de los recursos previstos en la Ley N° 8643, las causas de competencia originaria del Alto Cuerpo contempladas en los apartados “a”, “b” y “c” del inciso 1° del artículo 165 de la Constitución provincial; como así también en toda otra función que se le asigne<sup>88</sup>.

Circunscribiéndonos específicamente a lo que hace a la competencia en materia electoral con la que cuenta dicha Sala, cabe afirmar que la misma cumple el rol de alzada electoral en el ámbito de la provincia de Córdoba, garantizando el requisito constitucional de la doble instancia judicial. Así es posible verificar que entre las funciones asignadas por el artículo 2° del Acuerdo Reglamentario N° 515, se encuentra prevista su competencia para entender en los recursos estipulados en el artículo 6 de la Ley N° 8643. A ello cabe agregarle necesariamente las previsiones contempladas en el artículo 112 de la Ley Electoral Provincial N° 8767 en cuanto a las resoluciones dictadas por el Juez Electoral en el marco de los procesos electorales en los que dicha normativa resulta de aplicación<sup>89</sup>.

En virtud de lo expresado, es posible concluir que –a diferencia de lo que sucede en el caso del Juzgado Electora– la competencia asignada en materia electoral a la Sala *sub examine* es exclusivamente jurisdiccional, teniendo por objeto el control de juridicidad de los conflictos surgidos con motivo de la interpretación de la normativa electoral, en cualquier tipo o clase de proceso en la que ella resulte de aplicación.

---

<sup>85</sup> Cf. Acuerdo Reglamentario N° 515 Serie “A” (28/09/1999).

<sup>86</sup> Sanción y Promulgación: 09/01/1967; Publicación: 20/01/1967.

<sup>87</sup> Cf. Acuerdos Reglamentarios N° 596 Serie “A” (02/05/2001) y N° 597 Serie “A” (15/05/2001).

<sup>88</sup> Cf. Acuerdo Reglamentario N° 526 Serie “A” (30/12/1999).

<sup>89</sup> Sobre este particular se puede consultar FAZIO, JAVIER: “*Actividad recursiva en el Fuero Electoral Provincial*”, Semanario Jurídico, Tomo 82, 2000-B, (N° 1274, Año XXIII, 13/01/2000), Córdoba, pgs. 04/09.



**DIPLOMATURA EN DERECHO MUNICIPAL**  
“MÓDULO V – PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO”

**BIBLIOGRAFÍA**

- BIDEGAIN, CARLOS MARÍA  
“Cuadernos de Derecho Constitucional”, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., Argentina, 1979.
- DAHL, ROBERT  
“La Democracia. Una guía para los ciudadanos”, Ed. Taurus, Bs. As., Argentina, 1999.
- FAZIO, JAVIER  
“Notas a la Ley Provincial 8643 – Juzgado Electoral”, Foro de Córdoba N° 56, Año X, Córdoba, Argentina, 1999.  
“Actividad recursiva en el Fuero Electoral Provincial”, Semanario Jurídico, Tomo 82, 2000-B, Córdoba, Argentina, (N° 1274, Año XXIII, 13/01/2000).
- MARTINO, ANTONIO A.  
“Sistemas Electorales”, Ed. Advocatus, Córdoba, Argentina, 1999.
- NÖHLEN, DIETER; PICADO, SONIA y ZOVATTO, DANIEL (Compiladores)  
“Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”, 1ª Edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- RAMELLA, PABLO A.  
“Derecho Constitucional”, Ed. Depalma, Bs. As., Argentina, 1982.
- RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO  
“Historia de la democracia – De Solón a nuestros días”, Ed. Temas de Hoy, Colección Ensayos, Madrid, España, 1997.
- SAMPAY, ARTURO ENRIQUE  
“Las Constituciones de la Argentina (1810/1972)”, Ed. Universitaria de Buenos Aires, Bs. As., Argentina, 1975.
- SAN MARTINO DE DROMI, LAURA  
“Intendencias y Provincias en la Historia Argentina”, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., Argentina, 1999.
- VALLÈS, JOSEP M. y BOSH, AGUSTÍ  
“Sistemas electorales y gobierno representativo”, 1ª Edición, Ed. Ariel Ciencia Política, Barcelona, España, 1997.

**DICCIONARIOS**

- DICCIONARIO ELECTORAL  
Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Segunda Edición, Costa Rica, Julio de 2000 (<http://www.iidh.ed.cr/capel/>).
- DICCIONARIO DE SINÓNIMOS, ANTÓNIMOS Y PARÓNIMOS  
Karten; 6ª Edición, Ed. Karten, Buenos Aires, Argentina, 1981.
- DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES  
Ossorio, Manuel; Ed. Heliasta, Sao Paulo, Brasil, 1992.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA  
Real Academia Española, 2 Tomos, Ed. Espasa Calpe, Madrid, España, 1992.
- DICCIONARIO DE DUDAS Y DIFICULTADES DE LA LENGUA ESPAÑOLA  
Seco, Manuel; 9ª Edición, Ed. Espasa Calpe, Bs.As., Argentina, 1993.
- DICCIONARIO ABREVIADO LATINO-ESPAÑOL / ESPAÑOL-LATINO  
Spes; Ed. Bibliograf, España, 1979.
- MANUAL DE LATÍN JURÍDICO  
Rasquín, Jose A. N.; Ed. T.E.U.C.O., Córdoba, Argentina, 1971.

**FUENTES**

- ACE WEBSITE  
Versión 1.0, Copyright 1998-2003, IFES, UN-DESA, IIIDEA (<http://www.aceproject.org>).
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
“Colección de Fallos”
- CÁMARA NACIONAL ELECTORAL  
“Colección de Fallos”
- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CÓRDOBA  
“Dirección de Superintendencia” (<http://www.justiciacordoba.gov.ar/site/Asp/Acuerdos.asp>)  
“Sala Civil y Comercial” (<http://www.justiciacordoba.gov.ar/site/Asp/Jurisprudencia.asp>)
- HONORABLE JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL DE CÓRDOBA  
“Protocolos de Actas, Autos y Resoluciones”
- FORO FEDERAL DE ORGANISMOS ELECTORALES PROVINCIALES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA  
<http://www.forofederal.org.ar>

### III. ACTORES POLÍTICOS

– Por José M. Pérez Corti –

#### SUMARIO:

**A. PARTIDOS POLÍTICOS – NOCIONES PRIMARIAS:** 1. Origen Histórico. 2. Aproximaciones Conceptuales. 3. Antecedentes Patrios. 4. Régimen Constitucional. 5. Naturaleza. 6. Caracteres. 7. Personalidad Jurídico Política. 8. Clasificación. 9. Régimen Jurídico vigente en la Provincia de Córdoba.

**B. ALIANZAS ELECTORALES – NOCIONES PRIMARIAS:** 1. Noción. 2. Naturaleza y Efectos Jurídicos. 3. Notas Tipificantes – Caracteres.

**C. SUMATORIAS DE VOTOS – NOCIONES PRIMARIAS:** 1. Noción y Caracteres. 2. Requisitos. 3. Efectos Jurídicos.

**D. CONFEDERACIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS:** Noción y Caracteres.

**E. FUSIONES PARTIDARIAS:** Noción y Caracteres.

**F. CANDIDATOS Y POSTULACIONES:** 1. Nociones Básicas. 2. Instrumentación. 3. Clasificación

#### A. PARTIDOS POLÍTICOS – NOCIONES PRIMARIAS

##### 1. ORIGEN HISTÓRICO

La mayoría de los autores coincide en señalar como fecha de nacimiento de los partidos políticos la segunda mitad del S. XIX; como así también el hecho de considerarlos sinónimo del régimen democrático representativo y consecuencia directa del nacimiento y desarrollo del mismo, aunque como un hecho no previsto ni querido por la doctrina de la representación política. Hay autores que sostienen que los partidos políticos surgen como consecuencia directa de la Revolución Francesa de 1789, y particularmente en nuestro país a partir de la caída de Rosas en 1852.

Existen desde que dos hombres se ponen de acuerdo a cerca de alguna finalidad con proyección social. De tal modo, siempre surgen partidos *diversos* u *opuestos*, ello en virtud de las discrepancias a cerca de los *medios* a utilizar o de los  *fines* perseguidos.

##### 2. APROXIMACIONES CONCEPTUALES

Procurar una definición genérica y universalmente válida de partido político es un proyecto sumamente ambicioso con escasas posibilidades de concreción. Resulta imposible formular tal concepto ignorando aspectos particulares relativos a las condiciones de tiempo y lugar en las que los partidos nacen, desarrollan su actividad y fenecen; dado que al tratarse de partes integrantes de una realidad en la cual cumplen sus funciones conforme las necesidades de la estructura en

que se encuentran insertos, no pueden ser definidos sino en relación a ella. Nada nuevo estamos diciendo. Mario Justo López, trayendo a colación a autores de la talla de Duverger, Linares Quintana y Parry, hace un tiempo ya que nos ha advertido sobre las dificultades de dicha empresa<sup>90</sup>.

Efectivamente, cuestiones como el sistema político reinante, los antecedentes históricos y la realidad sociológica de un país, resultan claves en la conformación de los partidos políticos y del régimen jurídico de aplicación. Su estructuración responderá en mayor o menor medida a esos antecedentes, los que serán determinantes de su nacimiento y de su evolución. No debe perderse de vista, sin embargo, que a partir del surgimiento del partido en la esfera política de un estado, el mismo pasará a formar parte de ese sistema, pudiendo llegar a integrarse definitivamente como elemento imprescindible en la conformación de la política estadual.

A pesar de ello, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha logrado una caracterización bastante precisa definiéndolos como fuerzas que materializan la acción política, actuando como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales, en cuanto entidades de las cuales surgen los que gobiernan, es decir, los que la Constitución y las leyes invisten de autoridad para desempeñar las funciones que conforman la razón de ser del Estado<sup>91</sup>.

A mérito de lo expuesto es que la conceptualización que haremos de los partidos políticos va a responder estrictamente a nuestra realidad, considerando nuestros antecedentes históricos y la estructuración constitucional, legislativa y jurisprudencial vigentes; por ser a nuestro criterio el enfoque más adecuado a los fines de la tesis que nos convoca.

### 3. ANTECEDENTES PATRIOS

En este sentido, y desde un punto de vista estrictamente histórico, Carlos Melo<sup>92</sup> no duda en afirmar que *“...Los argentinos hemos conocido la existencia de partidos políticos desde los días mismos de la Revolución de Mayo, en que dos posiciones de trascendencia popular manifiéstanse en el seno del primer gobierno patrio: una, conservadora –que encarna su presidente **Cornelio Saavedra**– para la cual al Revolución se limitaba a reemplazar en las funciones de gobierno a los españoles por nativos; la otra, más radical, representada por **Mariano Moreno**, que preconizaba el divorcio absoluto con el pasado, y sostenía que la Revolución no podía limitarse a sustituir en los empleos públicos a los españoles por hijos del país, sino que debía tender a organizar un gobierno fundado en la soberanía del pueblo, y cuya bondad no quedara librada a las personas que lo ejercieran, antes bien que se fundara en una constitución hecha en forma de no dejar a ningún gobernante la*

---

<sup>90</sup> LÓPEZ, MARIO JUSTO: “Partidos Políticos”, Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 1968, pgs. 25/26; “Partidos Políticos – Teoría General y Régimen Legal”, Ed. Depalma, 4ª Ed, Buenos Aires, Argentina, 1983, pgs. 21/23.

<sup>91</sup> RUIZ, JUAN: “Derecho de los Partidos Políticos Argentinos”, Ed. Corregidor, Buenos Aires, Argentina, 1997, pg. 11.

<sup>92</sup> MELO, CARLOS R.: “Los Partidos Políticos Argentinos”, Ed. Universidad Nacional de Córdoba, 3ª Ed., Córdoba, Argentina, 1964, pgs. 7/8.

*libertad de hacerse malo impunemente. **Moreno** sostenía que la verdadera soberanía de un pueblo no podía ser la propiedad de un individuo, y el carácter de los gobernantes no podía revestir otro que el de ejecutores y ministros de las leyes que la voluntad general hubiera establecido.*

*“Mientras tanto, en el interior del país surgía la aspiración de los pueblos a elegir sus autoridades y manejar sus intereses locales sin perjuicio de la unidad nacional, e impedir que la ciudad de Buenos Aires asumiera el papel de la antigua metrópoli. La incorporación de los diputados de las provincias a la Junta de Mayo, para formar la Junta Grande, significó, con la derrota de **Moreno** y su eliminación del gobierno, el triunfo de las Provincias sobre la Capital. El Reglamento del 10 de febrero de 1811 que crea las Juntas principales y subordinadas para el gobierno de las provincias, reconoce por primera vez el derecho electoral del pueblo, en cuyo nombre se había hecho la Revolución, pero no impide la profunda agitación de los pueblos. Los cabildos entran en lucha con las juntas, y las ciudades subordinadas tratan de emanciparse de la dependencia de las capitales de las intendencias, y de alcanzar la igualdad de derecho de todos los pueblos. Al federalismo de las intendencias, concebido por el **Deán Gregorio Funes**, se le opone el federalismo municipal de **Juan Ignacio de Gorriti**. La Capital reacciona, a su vez, sobre las provincias. Los antiguos partidarios de **Moreno** constituyen el partido porteño, frente al partido provinciano, cuyo jefe es **Saavedra...**”.*

Tampoco escapa a su consideración la problemática institucional de nuestro país. Al respecto sostiene que “... España no nos había preparado para el gobierno propio, y la emancipación pronto creó una situación de lucha a propósito de la organización de los nuevos Estados. Unitarios y federales, conservadores y liberales, caudillismos, golpes de Estado, hacían la historia de la organización política de Hispanoamérica. Las Constituciones, ajenas a la realidad social y política, se sucedían en medio de pugnas fratricidas. El gobierno tenía como fundamento la oligarquía o la demagogia, y ambas, sin excepción, llevaban al gobierno personal. ... La sucesión regular en las funciones electivas se hacía difícil, dado que los conductores políticos eran malos ganadores y peores perdedores, y los dueños de los resortes del poder difícilmente se resignaban a renunciar al mismo. Esta situación conducía a los golpes de Estado y al militarismo político, con lo cual los candidatos a las funciones públicas buscaban más que el sufragio de sus conciudadanos la aquiescencia de las fuerzas armadas, las que al ser dueñas de la elección de los gobernantes, pronto se sentían trabajadas por dimensiones que explicaban el hecho de la rápida conversión de la presidencia de la República en el grado más alto del escalafón militar...”.

La claridad de Carlos Melo nos exime de mayores comentarios. Su análisis, sumamente conciso, resulta de una precisión y de una actualidad incuestionables; y luego de su lectura nadie puede ignorar que el origen y posterior evolución de nuestros partidos políticos se encuentra profundamente signado por las circunstancias históricas descriptas.

#### 4. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

En lo atinente al régimen constitucional, cabe destacar que hasta la reforma de 1994, no existía referencia alguna a los partidos políticos en el texto nacional. Éste, en su nuevo artículo 38 los reconoce y les garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías y la contribución del Estado en el sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. La Cámara Nacional Electoral ha sostenido, en distintas oportunidades<sup>93</sup>, que el “... *art. 38 de la Constitución Nacional, es poco lo que añade a la tipificación de los partidos políticos como elementos e instrumentos necesarios para el funcionamiento de un sistema representativo de gobierno, complementada por las leyes reglamentarias que regulan su funcionamiento (conf. Gregorio Badeni, “Reforma Constitucional e Instituciones Políticas”, Ed. Ad-Hoc, 1994, pg. 217)...”*.”

Sin embargo, el ciclo de reformas constitucionales que tuvo lugar en las provincias en la década comprendida entre 1985 y 1995, ya había comenzado a incorporarlos de distinta forma. En el caso concreto de la Provincia de Córdoba, el artículo 33 los reconoce y les garantiza su existencia y personalidad jurídica en la medida en que sustenten y respeten los principios republicanos, representativos, federales y democráticos establecidos en la Constitución Nacional y Provincial. Similares disposiciones contienen otras constituciones provinciales<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Cf. Cámara Nacional Electoral, Fallos Nº 1794/94, 1827/95 y 1980/95, entre otros.

<sup>94</sup> **Provincia de Buenos Aires, artículo 59, inciso 2º:** “...Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución Nacional, a esta Constitución y a la ley que en su consecuencia se dicte, garantizándose su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, la competencia exclusiva para la postulación de los candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y a la difusión de sus ideas. La Provincia contribuye al sostenimiento económico de los partidos políticos, los que deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonios...”; **Provincia del Chaco, artículo 89, segundo párrafo:** “...La Provincia reconoce y asegura la existencia y personería jurídica de los partidos políticos, como orientadores de la opinión pública encaminados a intervenir legalmente en la formación de los poderes del Estado...”; **Provincia de Chubut, artículo 40:** “Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos políticos.”; **Provincia de Jujuy, artículo 92, inciso 1º:** “Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente para formar partidos políticos provinciales o municipales...”; **Provincia de La Rioja, artículo 75:** “La Provincia reconoce y asegura la existencia y personería de los partidos políticos, los que expresan el pluralismo democráticos y concurren a la orientación, formación y manifestación de la voluntad popular. A tal fin deberán obligatoriamente organizar las escuelas de formación de dirigentes. A los partidos políticos les incumbe en forma exclusiva la nominación de candidaturas para cargos electivos y el Estado garantiza su libre funcionamiento dentro del territorio provincial por el solo hecho de su constitución, sin injerencia estatal o cualquier otra en su vida interna y su actividad pública...”; **Provincia de Río Negro, artículo 24:** “Todas las personas en condiciones de votar tienen el derecho de asociarse libremente en partidos políticos, los que ajustan su accionar a las normas contenidas en esta Constitución y a las leyes que se dicten en su consecuencia. Los partidos políticos expresan el pluralismo ideológico concurrendo a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son los principales medios para la participación y representación política del Pueblo rionegrino. Se reconoce y asegura su existencia. Son las únicas organizaciones que pueden nominar candidaturas para cargos que se proveen mediante elección popular. Tienen libre acceso a los medios de comunicación a efectos de orientar a la opinión pública y contribuir a la formación de su voluntad. Su funcionamiento y organización interna responden a principios democráticos. Deben dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos y de la administración de sus finanzas, con las modalidades que la ley determina...”; **Provincia de Salta, artículo 53:** “Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente con fines Políticos, en partidos y movimientos. Los partidos políticos son instrumentos de participación con los que se expresa la voluntad política del Pueblo para integrar los poderes del Estado. Su organización, estatutos y finalidades, deben respetar los principios democráticos. El Estado les presta ayuda para la formación y capacitación de sus dirigentes, teniendo en cuenta el caudal electoral del último comicio. El Estado presta apoyo económico para la formación y capacitación de sus afiliados, teniendo en cuenta su caudal electoral de acuerdo a lo que dispone la ley...”; **Provincia de San Juan, artículo 48:** “Se reconoce y asegura la existencia de los partidos políticos como personas jurídicas de derecho público no estatal. Las candidaturas para cargos que se proveen mediante elección popular serán nominadas exclusivamente por los partidos políticos. Deben garantizar la democracia participativa en su desarrollo institucional. Los partidos contribuyen democráticamente a la formación de la voluntad popular, expresando el pluralismo político. El Estado garantiza y promueve su libre acción...”; **Provincia de San Luis, artículo 38:** “Se reconoce y asegura la existencia de los partidos políticos como personas jurídicas de derecho público no estatal. Las candidaturas para cargos que se proveen mediante elección popular son nominadas exclusivamente por los partidos políticos. Deben garantizar la democracia participativa en su desarrollo institucional. Los partidos contribuyen democráticamente a la formación de la voluntad popular expresando el pluralismo político. El Estado garantiza y promueve su libre acción...”; **Provincia de Santa Cruz, artículo 80:** “...Los partidos políticos son las instituciones indispensables de la democracia, responsables de la cultura política y de la confianza que el pueblo deposita en ellos y garantes de la participación ciudadana. Se asegurará la representación de los partidos políticos en los organismos colegiados cuya naturaleza jurídica lo permita, y no tengan fijada por esta Constitución una conformación especial...”; **Provincia de Santa Fe, artículo 29:** “...Los partidos políticos concurren a la formación y expresión de la voluntad

De esta forma, una institución que surgía como consecuencia natural del sistema representativo democrático y que hallaba protección jurídica a través de la legislación dictada a tal efecto, ha pasado a revestir rango constitucional, lo que significa elevar el sistema partidario al nivel de la forma de gobierno representativa y republicana adoptada por el artículo 1º de nuestra Constitución Nacional.

Sin embargo entre ambos ordenamientos –nacional y provincial– existe una diferencia fundamental a partir de la monopolización o no de las candidaturas por parte de los partidos políticos. Mientras a nivel nacional el convencional ha sido muy prudente al redactar el mencionado artículo 38, en el que los define como instituciones fundamentales del sistema democrático pero sólo les garantiza "...la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos...", excluyendo así el reconocimiento a nivel constitucional del monopolio partidario de las candidaturas; en nuestra provincia se ha dispuesto instituir a los partidos políticos como la única alternativa legal para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, sentando las bases de un monopolio partidario de rango constitucional de dudosos beneficios.

Por su parte, la legislación específica en la materia se encuentra circunscripta a las generalmente denominadas leyes orgánicas de partidos políticos. Una en el orden nacional que regula la vida institucional de las distintas fuerzas políticas facultadas para postular candidatos a cargos electivos correspondientes a los órganos de gobierno nacional. Otras, en concordancia con el régimen federal vigente en nuestro país, correspondientes a cada una de las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de 1996, establecen su propio régimen jurídico de partidos políticos.

Cuando efectuamos un enfoque jurisprudencial del tema, no encontramos mayores variantes en cuanto a lo regulado por cada una de las constituciones vigentes. Resulta un concepto común su carácter de instituciones fundamentales del sistema democrático e intermediarios de la representación política del electorado. En tal rol cumplen una función primordial para el sistema republicano de gobierno al orientar la opinión pública y contribuir a la formación de la voluntad política del pueblo, siendo su principal objetivo la participación en la vida política del estado mediante la postulación o no de candidatos, con la legítima e inculcable aspiración de influir en las decisiones de orden político.

---

*política del pueblo y todos los ciudadanos son libres de constituirlos o de afiliarse a ellos. La ley establece la composición y atribuciones del Tribunal Electoral...";* **Provincia de Santiago del Estero, artículo 43:** "Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos políticos y participar en su organización y funcionamiento. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución..."; **Provincia de Tierra del Fuego, artículo 27:** "Todos los ciudadanos tienen derecho a agruparse libremente en partidos políticos democráticos y pluralistas. El Estado Provincial reconoce y garantiza la existencia y personería jurídica de aquellos que sustenten y respeten los principios republicanos, representativos y democráticos, establecidos en las Constituciones Nacional y Provincial. Son orientadores de la opinión pública y contribuyen a la formación de la voluntad política del Pueblo..."; **Ciudad Autónoma de Buenos Aires, artículo 61:** "La ciudadanía tiene derecho a asociarse en partidos políticos, que son canales de expresión de voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno. Se garantiza su libre creación y su organización democrática, la representación interna de las minorías, su competencia para postular candidatos, el acceso a la información y la difusión de sus ideas...".

## 5. NATURALEZA

César Enrique Romero no dudó en afirmar que los partidos políticos hallan su base natural en los instintos sociales de cooperación y lucha como fundamentos de las interacciones sociales. De este modo, su justificación se funda en dos aspectos esenciales, uno fáctico consistente en la racionalización de la lucha con la consiguiente supresión de la violencia; y otro ético en cuanto instrumentos de acción arquitectónica, no siempre presente en su actuación.

Por nuestra parte, entendemos que los partidos políticos son instrumentos esenciales del sistema democrático, de naturaleza asociativa intermedia y extraestatal con fines estrictamente políticos, y como tales devienen en sujetos naturales de la vida política de la república.

Instrumentos esenciales toda vez que, en un sistema democrático, el Estado necesita de ellos para la selección de los gobernantes. Siendo el sistema establecido por nuestra Carta Magna el de una república democrática y, por lo tanto, requisitos de toda república el origen y la conformación de los órganos de poder o gobernantes mediante elección popular, sujetos a renovación periódica y al control por parte del pueblo de la gestión gubernamental conocida a través de la publicidad de los actos de gobierno, con la consiguiente responsabilidad; resulta innegable el carácter esencial que revisten los partidos políticos como mediadores organizados del proceso político agonal resultante de tal régimen de gobierno. Mario Justo López lo expresa con sintética claridad al sostener que en el régimen democrático representativo sólo los partidos políticos sirven de cauces adecuados para la inevitable “*faz agonal*” presente en el mismo a la par del obrar arquitectural, creador y cohesionador que debe existir en toda política plenaria<sup>95</sup>.

Naturaleza asociativa intermedia y extraestatal en tanto y en cuanto sus integrantes conforman los partidos políticos como asociaciones de carácter privado con vocación pública y unidos por tendencias y acciones políticas comunes orientadas a la conquista y contralor del poder, como únicos medios susceptible de vincular en forma ordenada a los gobernados con los gobernantes a través de la ideología, la organización y la representación.

Devenidos en sujetos naturales de la república, toda vez que en ella la democracia directa es suplantada por el sistema representativo, y por esto el gobierno electo resulta un simple agente de la voluntad del pueblo por el tiempo que fue elegido. De este modo, y mediante el sistema democrático, se produce la delegación del gobierno en un pequeño número de ciudadanos que representa el mayor número de electores y con intervención, generalmente, de representantes de la minoría; en ambos casos postulados por estos agentes naturales de intermediación política.

---

<sup>95</sup> LÓPEZ, MARIO JUSTO: “*Partidos Políticos*”, Op. Cit., pg. 20; “*Partidos Políticos – Teoría General y Régimen Legal*”, Op. Cit., pg. 12.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>96</sup> los ha definido como “...*organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por lo tanto, instrumento de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral; y la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes...*”.

## 6. CARACTERES

Los partidos políticos se caracterizan por ser organizaciones estables de ciudadanos que poseen sus propias estructuras, resultando aptos para satisfacer sus objetivos tanto ideales como materiales, cuya naturaleza es fundamentalmente extraestatal y competitiva.

Como organizaciones estables cuentan con un elemento *substancial* o *material* conformado por el grupo social organizado que lo integra, aglutinado bajo una doctrina política y una ideología determinadas (*elemento ideal*). Desde esta perspectiva su unidad jurídico política resulta indivisible, pudiendo producirse únicamente la escisión de algún grupo interno en la medida que ello no signifique la desintegración del grupo social originario y organizado del que hablábamos. Caso contrario estaremos presenciando la desaparición del partido ante la disolución de uno de sus elementos substanciales.

Por otra lado, la satisfacción de sus objetivos se produce en una doble instancia. En una, los objetivos ideales, consistentes en los principios y finalidades que ordenan su accionar y que se encuentran plasmados en su doctrina y en su ideología (*elemento ideal*). En la otra, los objetivos materiales, en cuanto aspiración concreta para lograr la obtención del poder político a través de la conquista de los cargos gubernamentales en juego en cada proceso electoral en el que las fuerzas políticas intervienen activamente, en virtud del espíritu de lucha en la acción política (*elemento psicológico*). Estos objetivos no se encuentran limitados en el tiempo, ya que la periodicidad de las funciones que caracteriza a toda democracia republicana, les asigna una vigencia constante en la medida que su propuesta responda a la actualidad política que les atañe, lo que dependerá en gran medida de la capacidad de captación a los intereses nacionales como meta del bien público (*elemento teleológico*) por parte de la propia estructura partidaria.

Acabamos de decir que su estructuración interna necesariamente tendrá que responder a la realidad política que los rodea. Para ello, las fuerzas políticas no deben perder de vista que su particular naturaleza de instrumentos esenciales del sistema democrático no los exime de la aplicación interna del mismo, y, particularmente, en el caso de nuestra democracia republicana, de

---

<sup>96</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: 22/04/1987 in re “Ríos, Antonio Jesús”.



los restantes principios que la caracterizan. La pretendida representación de la voluntad popular sólo puede darse en la medida que la misma encuentre canales válidos de expresión de sus aspiraciones a través de una participación ciudadana regular, democrática, periódica y en igualdad de condiciones dentro de la vida partidaria; lo que tiene lugar únicamente con un sistema de elecciones internas periódicas que obliguen a la estructura partidaria a consultar a sus afiliados y al electorado en general acerca de sus necesidades, estableciendo un vínculo sólido y fluido de intermediación. Si el partido no logra interpretar a sus afiliados, interesados directos en el proyecto político que le diera origen al mismo, mal puede pretender ser vocero de la ciudadanía y sus pensamientos y aspiraciones. Nada más alejado del verdadero concepto republicano que un partido político devenido en autocracia con aspiraciones aristocráticas, lo que resulta a todas luces incompatible con principios tales como los de división de poderes, elección periódica de autoridades, publicidad y responsabilidad de los propios actos e igualdad de los afiliados. La capacidad de negociación no debe dejar de existir, pero el sistema democrático interno nunca debe ser suprimido.

La función intermediadora es intrínseca a la naturaleza misma de los partidos políticos no puede llevarse a cabo si no es mediante la integración de la voluntad dispersa de la ciudadanía. Sin embargo, esa integración sólo se produce mediante la participación activa en la vida partidaria del grueso del electorado, determinante de la voluntad popular y depositario de su soberanía, sustento fundamental del sistema democrático y realidad a representar al momento de proyectar y ejecutar la política de gobierno. La negación de estas pautas por parte de los mismos partidos políticos conduce al suicidio del sistema democrático republicano, puesto que sin la intermediación partidaria, el mismo no resulta factible desde ningún punto de vista. Por ello, la solución de la problemática partidaria interna por otra vía que no sea la de un funcionamiento democrático con perfil republicano no resulta para nada aconsejable. Reformas legislativas tendientes a obviar procesos electorales internos so pretexto de cuestiones económicas y de índole práctico, no deben ser ni siquiera tenidos en cuenta como posible metodología destinada a la solución de la problemática partidaria. Los problemas deben atacarse desde sus raíces y no solucionarlos con cirugías estéticas destinadas a anestesiar al cuerpo social, puesto que cuando el sistema corra serios riesgos, las defensas naturales que el mismo debió haber creado durante el libre juego democrático, no existirán, y las consecuencias son conocidas por todos, especialmente en Sudamérica.

Los partidos políticos son, por lo tanto, la célula básica de la vida política de una democracia republicana y representativa, orientadores de la opinión pública que contribuyen a la formación de la voluntad política del pueblo, instrumentos naturales de participación electoral y organizaciones facultadas por la ley para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos.

La arquitectura electoral de un estado debe estructurarse en base a ellos, tanto en lo que respecta al marco legal y jurisdiccional, como en el atinente a las estrategias de participación en cada compulsa electoral.

## 7. PERSONALIDAD JURÍDICO POLÍTICA

La participación de los partidos políticos en las distintas compulsas electorales no se produce sino mediante la observancia y cumplimiento de algunos requisitos que la ley les impone a tal efecto. Es así que una fuerza con aspiraciones políticas de participación electoral debe contar para ello con el reconocimiento, por parte del órgano de contralor, de su personalidad jurídico política partidaria. La consecuencia directa y esencial del régimen legal que generalmente rige la vida partidaria es que sólo después de obtenido el reconocimiento jurídico político de su personalidad partidaria, los partidos políticos quedan habilitados para postular candidatos a cargos electivos.

El incumplimiento de los requisitos dispuestos por la legislación vigente conduce a la suspensión, caducidad o extinción de la personalidad otorgada, y como consecuencia de ello la agrupación sólo podrá subsistir como una simple asociación de derecho privado que emprenderá actividades políticas en la medida que su estatuto se lo permita, sin poder participar en contiendas electorales mediante la postulación de candidatos. En este sentido se ha expresado la Cámara Nacional Electoral<sup>97</sup> que *“...El reconocimiento judicial solamente importa conferir a una agrupación política la autorización para actuar en la esfera del derecho público participando de las elecciones y para percibir del Estado el aporte económico que corresponda. Pero la pérdida transitoria de esa autorización —pues puede ser solicitada nuevamente después de transcurrida la primera elección— si bien no permite al partido intervenir directamente en los comicios, en nada incide en el derecho de asociación política propiamente dicho de sus miembros, pues el partido declarado caduco subsiste, no obstante, como simple asociación de derecho privado, y puede perfectamente realizar todo tipo de actividades políticas con la sola excepción de su participación en los comicios a través de candidatos propios...”*.

Resulta evidente entonces que la existencia del grupo social estable (elemento substancial) es anterior a la conformación jurídica definitiva del partido político, y por lo tanto su personalidad es reconocida con posterioridad en base a los elementos ya existentes. Este reconocimiento es principalmente habilitante y sujeto a condiciones es subsistencia que revisten el carácter de resolutorias, en tanto y en cuanto su inobservancia se traduce en la pérdida temporal o definitiva de la misma.

---

<sup>97</sup> CÁMARA NACIONAL ELECTORAL: Fallo N° 181/95.

Este reconocimiento que la legislación vigente le exige a toda fuerza política para poder intervenir activamente en el proceso político agonal intrínseco a todo sistema democrático, responde a la relación estructural de los elementos de la organización política del estado en el que pretendan participar. Según que la relación entre uno o más centros de poder sea simple o compuesta, ese estado será unitario o será federal, y por lo tanto la estructura partidaria deberá adecuarse a esa forma de gobierno. Esta adecuación, en el caso del estado federal, trae aparejada la consiguiente superposición de regímenes legales aplicables a la misma estructura partidaria, sin que ello signifique mayores complicaciones en tanto y en cuanto las reglas de competencia contenidas en la Carta Magna sean estrictamente observadas en la organización de la estructura partidaria.

## 8. CLASIFICACIÓN

Escapando a las clásicas categorías en que los partidos políticos han sido catalogados y ordenados por la mayoría de los autores<sup>98</sup>, para lo cual en general parten exclusivamente de estrictos criterios doctrinarios y científicos; nosotros hemos de recurrir a la que surge de la legislación vigente en nuestro país. A partir de ella es posible diferenciarlos de acuerdo a las distintas formas que éstos revisten en atención al ámbito de actuación jurídico político sobre el que pretenden proyectar su actividad partidaria.

En tal sentido podemos afirmar que dichas categorías son cuatro:

*a.- Partidos Nacionales*

*b.- Partidos Distritales*

*c.- Partidos Provinciales*

*d.- Partidos Municipales*

La importancia de esta metodología radica en que son esas mismas categorías las que determinan claramente el régimen jurídico político aplicable en cada caso, y de este modo, la proyección tanto interna (autoridades partidarias, afiliados, etc.) como externa (habilitación electoral, postulación de candidatos, etc.) de la vida partidaria.

---

<sup>98</sup> Cf. MARIO JUSTO LÓPEZ: "Partidos Políticos", Op. Cit., y "Partidos Políticos – Teoría General y Régimen Legal", Op. Cit.; MAURICE DUVERGER: "Los Partidos Políticos", Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1987; ROBERT MICHELS: "Los partidos políticos", Ed. Amorrortu, Bs. As., Argentina, 1969; SEGUNDO LINARES QUINTANA: "Sistema de Partidos y Sistemas Políticos", Ed. Plus Ultra, Bs. As., Argentina, 1976; ALBERTO A. NATALE: "Derecho Político", Ed. Depalma, Bs. As., Argentina, 1979; CARLOS S. FAYT: "Derecho Político", Ed. Depalma, Bs. As., Argentina, 1993; GIOVANNI SARTORI: "Partidos y sistemas de partidos", Ed. Alianza Universidad, Segunda reimpresión de la segunda edición ampliada, Madrid, España, 1997; por citar sólo algunos clásicos.

## 9. RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

En virtud de nuestra organización federal, el reconocimiento de la personalidad jurídico política de una agrupación en la mayoría de las provincias se encuentra legislado por dos normas, ambas denominadas “Ley Orgánica de Partidos Políticos”. Una resulta de aplicación en tanto la provincia es tomada como uno más de los distrito que conforman la organización electoral de la Nación (Cf. Inc. 1 del Art. 39 del Código Electoral Nacional). Otra, corresponde estrictamente al ámbito provincial, entendido éste como tal, es decir máxima unidad jurídico político institucional de ese ámbito.

Remitiéndonos a la clasificación formulada a partir del régimen jurídico vigente y teniendo en cuenta lo que acabamos de expresar; cabe destacar que las dos primeras categorías partidarias –esto es nacional y distrital– se encontrarían regladas por la *Ley Orgánica Nacional de Partidos Políticos N° 23.298* y sus modificatorias; mientras que las últimas dos –provincial y municipal– se regirían por las disposiciones contenidas en la *Ley Orgánica de Partidos Políticos en le Orden Provincial y Municipal N° 6875* y sus modificatorias.

Ambos sistemas legales prescriben una estructura partidaria y un régimen procesal muy similares. Por su parte la ley nacional vigente –que reconoce como antecedente legislativo inmediato a la Ley de Facto N° 22.627– fue sancionada el 30 de septiembre de 1985. En cambio la actual ley provincial se mantiene vigente desde su sanción y promulgación por el entonces gobierno *de facto*, que data del 27 de enero de 1983.

Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 1987 la autonomía municipal da un importante paso en su largo camino de reafirmación. Ello surge del tratamiento que el convencional le dispensa a partir del Art. 180, incluyendo la posibilidad del dictado de cartas orgánicas municipales por parte de aquellos municipio que hubieren adquirido la calidad de Ciudad. A consecuencia de esto, algunos municipios se vieron en la necesidad de establecer su propio régimen electoral dentro del marco constitucional existente, ordenamiento que generalmente se identifica como Código Electoral Municipal. Estos códigos establecen los órganos de aplicación de la legislación electoral municipal, su integración y sus competencias. Entre éstas últimas, generalmente es posible encontrar la de “...*Conferir personería jurídico – política e intervenir en la fundación, constitución, organización, caducidad y extinción de los partidos políticos...*”, como es el caso del correspondiente a la Ciudad de Córdoba.

Finalmente, encontramos la legislación electoral correspondiente a los restantes municipios o comunas, la que está establecida en la Ley Orgánica Municipal N° 8102, en la Normativa Electoral para Comunas N° 8234 y en el Sistema para Renovar Autoridades Comunes N° 8455.

Hasta aquí, la estructura jurídico legislativa vigente en la provincia en lo atinente a la

normativa aplicable a las fuerzas políticas a los fines del reconocimiento de su personalidad jurídico política partidaria. Si su aspiración consiste en postular candidatos a legisladores nacionales, debe contar con personalidad de distrito y el trámite se realiza conforme lo previsto en la Ley N° 23.298 (Arts. 7, 8, 9 y 55 al 64) por ante la Secretaría Electoral del Juzgado Federal N° 1; y su reconocimiento como tal sólo lo habilita para postular dicha categoría de candidatos. En tanto que si lo que la agrupación política procura es poder concurrir a elecciones provinciales postulando candidatos a Gobernador, Vicegobernador, Tribunal de Cuentas Provincial y Legisladores Provinciales; lo que deberá hacer es solicitar al Juzgado Electoral de la Provincia el otorgamiento de su personalidad provincial (Incs. 7 a 11 del Art. 2 de la Ley N° 8643), y tanto los requisitos a cumplir como el procedimiento que deberá observar a tal fin son los establecidos en los artículos 7, 8, 60 y 61 de la Ley N° 6875. Idéntica solución es la que será de aplicación indubitable en el caso de aquellas agrupaciones que pretendan postular candidatos a cargos municipales o comunales en una o más localidades de las comprendidas por la Ley Orgánica Municipal N° 8102.

Resta enunciar una variante más, que consiste en la situación que se plantea en el caso de aquellas fuerzas políticas que habiendo obtenido el reconocimiento como partidos de distrito aspiran a concurrir a elecciones provinciales postulando candidatos para los cargos correspondientes a dicho nivel estadual. En este sentido, el legislador ha tenido en cuenta la similitud de los requerimientos que deben cumplir en uno y otro ámbito judicial, y fundándose en un principio de economía procesal ha previsto la posibilidad de “*homologar*” ante la Justicia Provincial el trámite efectuado en el ámbito de la Justicia Federal, abreviando los requerimientos y reconociéndole validez a la mayoría de los que oportunamente fueran efectuados por ante dicho órgano jurisdiccional. Es por ello que en la Ley Orgánica Provincial de Partidos Políticos encontramos un artículo en virtud del cual todas aquellas agrupaciones que han obtenido el reconocimiento de su personería jurídico política distrital, pueden concurrir por ante la Justicia Electoral de la Provincia y mediante un trámite abreviado, acceder a la obtención de la personalidad jurídico política provincial, la que además los habilitará para postular candidatos a nivel de municipios y comunas, de conformidad con lo ya expresado (Cf. Art. 70 de la Ley N° 6875).

Finalmente resta poner de manifiesto que toda esta estructura normativa es de orden público, por lo que los particulares carecen de facultades para modificar sus disposiciones mediante el acuerdo de sus voluntades, y por lo tanto si así lo hicieren, el mismo carece de validez jurídica.

## B. ALIANZAS ELECTORALES – NOCIONES PRIMARIAS

### 1. NOCIÓN

Por alianza electoral entendemos el acuerdo llevado a cabo por dos o más partidos políticos debidamente reconocidos, con la finalidad de concurrir a un acto comicial determinado conformando una unidad jurídico política indivisible para el desarrollo del mismo, para el cómputo de los votos obtenidos, y para la adjudicación de cargos conforme el resultado alcanzado con esa modalidad.

La Cámara Nacional Electoral<sup>99</sup> se ha pronunciado al respecto expresando que “...*Las alianzas electorales no son uniones permanentes ni de organización estable, sino más bien coaliciones de dos o más partidos reconocidos que suspendiendo circunstancialmente sus rivalidades y cierto grado de su autonomía han coincidido en el interés programático o electoral de aliarse mediante el acuerdo de un convenio o pacto de aquellas partes que constituyen su vínculo jurídico-político de derecho que los rige... Es una figura jurídica que la ley reconoce como apta para posibilitar que dos o más partidos puedan concurrir a las elecciones con candidatos comunes en una o más categorías de cargos...*”.

### 2. NATURALEZA Y EFECTOS JURÍDICOS

Concebimos la alianza electoral como un contrato entre partidos políticos en virtud del cual se produce la subsunción de sus personerías jurídico políticas bajo una nueva modalidad de participación electoral. De esta forma, los distintos partidos que acordaron su conformación la integran como partes de un conjunto más amplio y se encuentran incluidos en ella como componentes que conforman una nueva síntesis de participación en el proceso comicial para el cual fue conformada la alianza en cuestión.

Esta síntesis jurídico política que abarca a dos o más agrupaciones partidarias, requiere para ello que se trate de partidos en igualdad de condiciones, es decir que cuenten con personerías jurídicas de igual rango o jerarquía, puesto que las mismas resultarán determinantes del perfil con el que la alianza en cuestión participará en los comicios postulando candidatos.

En orden a lo expuesto surge que el primer efecto jurídico que produce la conformación y reconocimiento jurídico de una alianza, consiste en la suspensión de las individualidades jurídico política de cada uno de los partidos que la integran, los que a partir de ese momento conformarán una unidad jurídica y política inescindible en la que sus integrantes han resignado sus caracteres

---

<sup>99</sup> CÁMARA NACIONAL ELECTORAL: Fallos N° 676/89 y 1584/93.

particulares y sus autonomía funcional en pos de una actividad conjunta dentro de un nuevo ámbito de actuación, esto es, como alianza electoral.

El grado de unidad alcanzado por esta nueva conformación se encuentra plasmado en los principales requisitos exigidos por la mayor parte de la legislación existente en el orden provincial y nacional en nuestro país, a saber:

*a.- Que su conformación haya sido decidida por los máximos órganos de gobierno de cada partido, en tanto y en cuanto su constitución significa lisa y llanamente renunciar a la posibilidad de participar del proceso electoral en cuestión como partido político.*

*b.- Expresión del nombre adoptado en el acto de constitución, lo que conforma un atributo exclusivo que no podrá ser utilizado por ningún otro partido o alianza, encontrándose amparado por las disposiciones existentes en la respectiva legislación partidaria.*

*c.- Que la plataforma electoral sea común a todos los integrantes de la alianza, y que haya sido sancionada y aprobada por los organismos partidarios competentes.*

*d.- Se designarán apoderados comunes que la representen en las distintas actuaciones que llevará a cabo ante la justicia de aplicación a los fines de poder participar activamente durante el proceso electoral para el que fue constituida.*

Las exigencias de un nombre y de apoderados comunes para que proceda su reconocimiento jurídico político denotan claramente la nueva entidad adquirida por los integrantes de la alianza. Su incuestionable unidad jurídica de relevancia política se encuentra claramente plasmada en dichos aspectos. Un nombre que la identifique a sí misma y frente a los demás actores del proceso electoral en el que participará, diferenciándola de éstos, pero también de quienes la conforman, para marcar con la fuerza suficiente la intención de un proyecto compartido y superador de las individualidades de cada uno de sus miembros. Designación de apoderados comunes, únicos facultados para representar la voluntad de la alianza en la toma de decisiones en el orden jurídico, plasmando nuevamente su identidad unificadora de pautas de actuación y criterios de conducta política que se encuentran por encima de las individualidades partidarias que le dieron nacimiento.

Los efectos jurídicos de la alianza electoral, conforme lo que hasta aquí hemos expuesto, comienzan a producirse desde el momento mismo de la suscripción del acta de constitución, perfeccionándose mediante el reconocimiento jurídico político de la misma por parte del órgano de aplicación, circunstancia a partir de la cual resulta oponible a terceros y adquiere la seguridad jurídica que sólo su inscripción como tal le puede brindar a través de las distintas garantías que le dispensa la legislación específica.

De acuerdo con su particular naturaleza jurídica, su conformación responde a una estrategia política de participación electoral que comienza desde la constitución misma de la alianza y se

prolonga hasta la finalización del proceso electoral, persiguiendo no tan sólo la postulación de candidatos comunes sino también la propuesta al electorado de un proyecto político común que se trasunta en la plataforma presentada. La empresa política que aspiran llevar a cabo los integrantes de la alianza requiere del esfuerzo mancomunado de cada uno de ellos, siendo imposible su concreción en forma individual.

### 3. NOTAS TIPIFICANTES – CARACTERES

La conformación de una alianza depende, como ya lo anticipamos, de una decisión de estrategia electoral de naturaleza estrictamente política, en la que factores de tiempo, lugar y modo, como así también las particulares circunstancias histórico-institucionales de una sociedad, conducen a la dirigencia de determinadas fuerzas políticas a tomar esa decisión y asumir la difícil tarea de su conformación.

Estas pautas son las que determinarán sus principales objetivos, sea que se trate de una estrategia exclusivamente electoral, o que, por el contrario, su proyección tenga además alcances programáticos y políticos en común. En el ámbito del derecho electoral sólo nos limitaremos al estudio del primero de los casos planteados, en tanto importa una de las formas que adoptan los actores políticos para poder participar en el proceso electoral.

Entre los distintos aspectos que caracterizan a una alianza electoral, es posible advertir la presencia de algunos que hacen a su esencia misma, a su particular modo de ser. En este sentido cabe destacar su perfil estratégico con un objetivo exclusivamente electoral, lo que determina su carácter netamente asociativo y temporal.

La jurisprudencia vigente sostiene que el instituto de la alianza electoral, como su nombre lo indica, tiene una vida efímera, limitada simplemente a la participación en un proceso electoral específico y determinado, tanto en lo que se refiere al ámbito geográfico como al temporal. Finalizado el mismo, esa particular personería que le ha sido reconocida fenece definitivamente para la ley; más allá de que internamente continúen desarrollándose actividades partidarias y políticas como alianza. Sin embargo, si sus integrantes desean participar bajo dicha figura en otro proceso electoral, deberán solicitar nuevamente su reconocimiento jurídico político. En este sentido se ha expresado la Cámara Nacional Electoral afirmando que “...*Las Alianzas dejan de existir después de concluida la elección para la que fueron creadas ... tienen carácter transitorio y caducan una vez cumplido el objetivo para el que fueron creadas –es decir, su participación en una elección- como lo tiene dicho reiteradamente el tribunal...*” (Cf. Fallos C.N.E. N° 736/89 y 1647/93).

Cabe destacar que los partidos que integran una alianza electoral carecen del derecho de secesión, por lo que una vez integrada la alianza y reconocida como tal por la autoridad



competente, sus integrantes deberán concurrir al acto electoral como parte de la misma, estándoles vedada la posibilidad de recuperar unilateralmente la individualidad jurídico política partidaria hasta tanto se encuentre totalmente finalizado el proceso electoral para el cual fue solicitado el reconocimiento como alianza.

De este modo, producida la escisión de alguno de sus integrantes, el grupo escindido no podrá intervenir en el proceso electoral en curso, en tanto que al suscribir la conformación de la alianza y producirse su reconocimiento jurídico político por el órgano de aplicación, el partido político renuncia a tal facultad, confundiéndose con los otros partidos que integran la alianza en un solo sujeto de derecho. En atención a ello mientras no finalice el proceso electoral para el que fue solicitado tal reconocimiento, la participación en el mismo como instrumento del sistema democrático y como sujeto natural de la vida política de la república se encuentra neutralizada por su propia voluntad asociativa expresada al momento de conformar una alianza electoral.

Sin embargo, cabe precisar que nada obsta a que un mismo partido integre diferentes alianzas electorales en tanto y en cuanto cada una de ellas tenga por objetivo la postulación de candidaturas correspondientes a distintas localidades o categorías de cargos en uno y otro caso. Así podría darse una alianza entre determinados partidos políticos con miras a presentar candidatos para los cargos municipales (Intendente, Viceintendente, Concejales y Tribunal de Cuentas), e integrar alguno de ellos una alianza distinta con otras fuerzas políticas para intervenir en la postulación de candidatos a cargos electivos en el orden provincial (Gobernador, Vicegobernador, Diputados y/o Senadores Provinciales y Tribunal de Cuentas), y a su vez conformar una alianza distinta que proponga candidatos para los cargos nacionales (Presidente, Vicepresidente y Diputados y/o Senadores Nacionales). Todas estas variables, a más de ser numerosas, ofrecen un elemento común que consiste en respetar los distintos ámbitos de representación política en los que las distintas alianzas pretende participar a efectos de postular candidatos. No es posible la conformación de alianzas electorales diferentes por parte de un mismo partido para la postulación de candidaturas diferentes dentro de un mismo ámbito de participación electoral, esto es, conformar una alianza determinada para postular candidatos a determinados cargos electivos municipales (vg. Intendente y Concejales), y otra distintas para los restantes cargos que el municipio pone en juego durante el mismo proceso electoral (vg. Tribunal de Cuentas), sin el riesgo cierto y concreto de inducir a confusión al electorado, y con el agravante de no poder utilizar una única boleta de sufragio para las distintas categorías de cargos.

## C. SUMATORIAS DE VOTOS – NOCIONES PRIMARIAS

### 1. NOCIÓN Y CARACTERES

Es el acuerdo entre dos o más partidos destinado a imputar la totalidad de los votos obtenidos por cada uno de ellos en un proceso electoral determinado, a aquel que haya logrado el mayor número de sufragios para el cargo específico acordado.

En este caso, a diferencia de lo que sucede con las alianzas electorales, no se produce la unificación de las agrupaciones para participar en la elección, sino que, muy por el contrario, cada una de las fuerzas políticas suscriptoras del convenio de sumatoria de votos conserva intacta su personería jurídico política y por lo tanto su individualidad partidaria. En el convenio en cuestión, lo que se establece es el compromiso de todas las fuerzas políticas participantes de postular para los mismos cargos a idénticos candidatos, los que generalmente son previamente individualizados y acordados al momento de suscribir el acuerdo de sumatoria de votos.

El convenio de sumatoria importa, a su vez, el acuerdo de voluntades en orden a aceptar el cómputo de los votos propios de cada una de las fuerzas participantes a favor de la que obtuvo el mayor caudal electoral para el cargo en cuestión. A pesar de ello, cabe reiterar una vez más que las agrupaciones que participan del convenio de sumatoria conservan plenamente su individualidad partidaria, tanto en sus actuaciones internas como en los que hace a los derechos y obligaciones que como partido político les acuerda y les exige la legislación vigente.

### 2. NATURALEZA JURÍDICA

Conforme lo expresado, podemos afirmar que la sumatoria de votos importa una cesión de los derechos adquiridos sobre el caudal de sufragios obtenidos por determinada fuerza política a favor de otra, generando así una obligación sujeta a una condición suspensiva, en tanto la existencia de la misma y por lo tanto la exigibilidad de su cumplimiento dependen de la verificación de un acontecimiento futuro e incierto como lo es la obtención o no de sufragios propios por parte de cada una de las agrupaciones que suscribieron el acuerdo de sumatoria, y la relación de cantidades que entre ellas se verifique a efectos de poder determinar a favor de cual de ellas se efectivizará la cesión de los mismos a los fines del cálculo final destinado a la adjudicación de las bancas o cargos en juego en ese proceso electoral.

En este orden de cosas, la sumatoria de votos opera como una cesión de derechos sobre cosas futuras, por lo que los sufragios pueden ser transmitidos con anticipación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1447 del Código Civil.

### 3. REQUISITOS

En primer lugar, resulta prudente destacar que no puede haber sumatoria entre aquellas agrupaciones que no cuenten con la misma personería jurídico-política, ya que dicho convenio importa un acuerdo entre pares, es decir entre partes iguales con idénticos derechos y obligaciones, siendo esa personería jurídica la que determina las facultades de cada partido para la postulación de candidatos en los distintos ámbitos o niveles jurídico políticos en los que se encuentra estructurado y organizado un estado de acuerdo con la forma adoptada por el mismo. Así, un partido provincial no podrá acordar una sumatoria de votos con un partido de distrito o nacional para cargos electivos correspondientes a este último orden estadual, puesto que su personería no lo autoriza a postular dichos candidatos, y por lo tanto no resulta factible reconocerle facultades para acordar la cesión de un derecho que no posee.

Como toda cesión y de conformidad con lo expresado en el artículo 1454 del Código Civil, la sumatoria de votos debe se hecha por escrito bajo pena de nulidad. Generalmente se instrumenta con la forma de un convenio entre las partes interesadas en el que se obligan al cumplimiento de las condiciones en él estipuladas de común acuerdo.

Debe estar suscripto por los representantes legales de los partidos, es decir, por sus apoderados generales; especificando de manera clara y precisa los cargos para los que se acuerda la sumatoria de votos, que serán los mismos para todos los casos y para todas la fuerzas firmantes del acuerdo; y finalmente determinará la forma en que los sufragios obtenidos por cada uno de los partidos firmantes serán computados por el órgano de aplicación al momento de proceder a la asignación de cargos y/o bancas entre los mismos.

Al tratarse de una figura jurídica de origen pretoriano, el plazo para su presentación no es posible encontrarlo en ninguna de las normas vigentes a nivel nacional o provincial. El mismo surge del fin perseguido con el convenio y de las distintas etapas que comprende el proceso administrativo electoral. Así, el último término dentro del cual debe ser acompañado –y en los hechos así ocurre siempre- es el del vencimiento para la presentación de la solicitud de oficialización de candidatos y la correspondiente lista. Vencida esta etapa procesal, toda presentación de convenios o acuerdos de sumatoria de votos resulta extemporánea, y su recepción se traduce en una clara violación del principio de igualdad que debe regir en todo

proceso electoral a los fines de garantizar una legítima competencia entre todas las fuerzas políticas participantes.

#### 4. EFECTOS JURÍDICOS

La sumatoria de votos produce sus efectos jurídicos al momento de realizar la adjudicación de bancas entre las distintas fuerzas políticas que tuvieron participación en una contienda democrática.

Como claramente lo indica su nombre, y conforme fuera instituida en sus orígenes, el objetivo principal de esta figura jurídica específica del derecho electoral es el reagrupamiento de los sufragios obtenidos por distintos partidos de conformidad con el acuerdo previamente suscripto y homologado por el órgano de aplicación. Esos sufragios, al no perder los partidos interesados su individualidad jurídico política, continúan perteneciendo a cada uno de ellos, y a los fines del cumplimiento de lo estipulado en el convenio respectivo, es necesario mantener debidamente individualizadas las cifras correspondientes a cada agrupación, ya que es en base a ellas que resultará posible determinar a favor de cual de los suscriptores del convenio se producirá la cesión de los sufragios obtenidos por el resto de las fuerzas integrantes del acuerdo.

Siendo uno de los requisitos esenciales de la sumatoria de votos que el acuerdo verse sobre los mismos cargos y que las fuerzas que lo han suscripto postulen los idénticos candidatos para aquellos, resulta incuestionable que el objetivo perseguido por este instituto del derecho electoral es el producir la unificación de los sufragios obtenidos por cada fuerza política para los cargos previamente convenidos y a cuyo efecto se postulan los mismos candidatos para de esta forma hacer factible el cómputo unificado de los sufragios a favor de uno de ellos. Los beneficiarios directos del acuerdo no son los partidos políticos intervinientes, sino los cargos en base a los cuales se elaboró el acuerdo, y por lo tanto quienes han sido postulados para ocuparlos.

A mérito de lo expuesto, resulta indubitable que la sumatoria de votos produce sus efectos en la instancia procesal correspondiente a la adjudicación de las bancas y/o cargos, debiendo considerarse a tal efecto las pautas fijadas en el convenio o acuerdo de sumatoria y los resultados obtenidos por cada una de las fuerzas políticas suscriptoras del mismo de conformidad con los guarismos que haya arrojado el escrutinio definitivo. Por lo tanto, remitiéndonos exclusivamente a los pasos que deben observarse dentro del proceso electoral, ubicamos al convenio de sumatoria de votos en una etapa intermedia entre el escrutinio definitivo y la adjudicación de bancas y/o cargos. Antes del escrutinio definitivo, no contamos con los elementos necesarios para poder efectivizar sus disposiciones; y por su parte, la adjudicación de bancas no resulta

factible en la medida en que existiendo un convenio de estas características, el mismo no sea tenido en cuenta.

## **D. CONFEDERACIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS**

### NOCIÓN Y CARACTERES

Una confederación de partidos es el acuerdo entre dos o más partidos políticos debidamente reconocidos y que gozan de la misma jerarquía político-jurídica –esto es que tienen la misma personalidad jurídico partidaria–, con la finalidad de conformar una unidad jurídico política partidaria aún más allá de cualquier proceso electoral. Se caracteriza por ser una unión con carácter permanente pero que contempla la posible integración o el alejamiento de algunas fuerzas políticas. Es por ello que quienes la integran gozan del derecho de secesión, y en consecuencia pueden denunciar el acuerdo que los confedera cuando así lo deseen. Asimismo, sus organismos centrales carecen del derecho de intervención con respecto a los partidos miembros.

Conforme lo expuesto, es factible advertir que la conformación y reconocimiento jurídico de una confederación –a diferencia de lo que sucede con las alianzas electorales y con las sumatorias de votos– no se traduce ni en la supresión ni en la preservación plena de las individualidades jurídico políticas de cada uno de los partidos que la integran, dado que si bien todos sus miembros pasa a conformar una nueva unidad partidaria, cada uno de ellos mantiene a resguardo sus propias individualidades, pudiendo volver a hacer uso de ellas ejerciendo el derecho de secesión al que ya nos hemos referido.

Los requisitos y procedimientos a los fines de su conformación, se encuentran contemplados en el Art. 13 de la Ley N° 6875 para el caso de la Provincia de Córdoba; y en los Arts. 10, 11 y 12 de la Ley N° 23.298 en el ámbito nacional.

## **E. FUSIONES PARTIDARIAS**

### NOCIÓN Y CARACTERES

Como su nombre lo indica, la fusión partidaria es la unificación de uno o más partidos de igual jerarquía bajo la figura de un nuevo partido político. En este caso la pérdida de la individualidad jurídico política partidaria de cada uno de ellos es absoluta, definitiva e irretrotraíble; puesto que a diferencia de lo que sucede con las alianzas electorales, la unificación de personalidades no tiene una finalidad temporal sino definitiva. De esta forma, el reconocimiento del nuevo partido resultante de la fusión de sus antecedentes, deberá

necesariamente ser solicitada y aprobada por el juez de aplicación.

En el ámbito provincial, esta figura se encuentra contemplada en el Art. 10 de la Ley N° 6875; en tanto que para los partidos distritales o nacionales es el Art. 10 de la Ley N° 23.298 la que regula su existencia.

## F. CANDIDATURAS<sup>100</sup>

### 1. NOCIONES BÁSICAS

El derecho a participar en elecciones abarca, en un sentido amplio, tanto al sufragio activo como al sufragio pasivo. Este último consiste en el derecho que tiene toda persona a postularse como posible candidato para ocupar un cargo determinado mediante el mandato otorgado por el pueblo a través del sufragio.

El principal objetivo de la actividad desarrollada durante un proceso electoral por los distintos actores políticos es el de sugerir o poner a consideración del electorado las personas a su criterio más aptas para ocupar los cargos y/o bancas en juego en una elección determinada; personas éstas que mediante una representación anterior o a través de la propuesta autorizada por un grupo de electores, tienen el derecho de intervenir por sí mismas o por medio de los partidos políticos en los distintos pasos que conforman una elección popular, ejerciendo de esta forma el sufragio pasivo. Sin embargo, no se debe perder de vista que las candidaturas son el medio para concretar una de las mayores aspiraciones de los actores políticos: el control de los órganos de gobierno o el logro de una representación en los mismos. Esta doble cualidad de objeto de la actividad electoral e instrumento de las aspiraciones partidarias es lo que nos conduce a considerar como actores políticos del proceso electoral a los candidatos.

El candidato, más allá de que el sistema político vigente otorgue o no el monopolio de la postulación de candidaturas a los partidos<sup>101</sup>, deviene en actor político en sí mismo, toda vez que en ambos casos deberá ser considerado como uno de los elementos más importantes a los fines de trazar estrategias y efectuar valoraciones certeras del posible resultado de los comicios. De esta forma la condición de “*candidato*” adquiere dentro del proceso la entidad suficiente como para

---

<sup>100</sup> Para adentrarse con mayor profundidad en este tema, ver PÉREZ CORTI, José M., “Derecho de Sufragio Pasivo” en *“Derecho Electoral Argentino – Nociones”*, Advocatus, Córdoba, 2007, p. 125/155; o en Foro de Córdoba, Año XIX, Junio 2007, N° 114, p. 39/98;

<sup>101</sup> Un ejemplo concreto lo encontramos en la provincia de Catamarca, en la cual su Constitución contempla la posibilidad de postular candidaturas fuera de las estructuras partidarias. Cfr. CONSTITUCIÓN: “*Artículo 243 - Tanto en las elecciones provinciales como en las municipales a pedido de un cinco por ciento de los electores inscriptos en el padrón respectivo se admitirá la inscripción como candidato, ara determinada elección de las personas postuladas como tales sin otro requisito que una declaración sobre la plataforma Electoral. La Ley reglamentará la admisión de estos candidatos independientes, que no podrán ser afiliados a partidos reconocidos.*”

considerarlo una forma de participación política<sup>102</sup>. Sólo a través de su persona los partidos podrán acceder a los órganos de gobierno, aún en el caso de poseer el monopolio de las candidaturas, facultad de la que gozan en determinados sistemas y que sólo se materializa, pasando de la potencia al acto, mediante la postulación efectiva de cada candidato.

La sociedad entre partidos políticos y candidatos va cobrando día a día mayor trascendencia, fijando nuevas pautas de convivencia y nuevas reglas de juego en la relación que el sistema democrático asigna a sus roles y a los del electorado. Actualmente resulta innegable el carácter de actores políticos que revisten los candidatos, particularmente en una sociedad profundamente marcada por el desencanto de sus instituciones y por una creciente cultura individualista.

## 2. INSTRUMENTACIÓN

Desde la perspectiva del elector, la modalidad de las candidaturas se encuentra materializada en lo que denominamos o identificamos como *boletas de sufragio*, puesto que en los hechos son éstas con las que el ciudadano toma contacto.

La función esencial de las *boletas de sufragio* es la de estructurar o instrumentar el voto del elector con miras a facilitar la operación de selección por parte del mismo elector. Y en esta función, evidentemente que el máximo de libertad estaría expresado en una boleta en blanco en la que el elector consignara los nombres y el orden de sus preferencias en torno a los candidatos. Más esto no es factible sin poner en serio riesgo otras facetas o aspectos del proceso electoral, como lo son el escrutinio y la proclamación, los que resultan determinantes a la hora de afianzar la legitimidad y la legalidad de la elección misma.

Evidentemente las diferentes variables de instrumentación son numerosas, y mantienen una estrecha vinculación tanto con los sistemas electorales como con los partidos políticos; sin olvidar por ello que además ya han sido objeto de tratamiento en forma específica en esta asignatura.

Sólo cabe agregar la diferenciación que señala Martino<sup>103</sup> en torno a las boletas de sufragio, distinguiendo entre *categoricas* y *ordinales*. Cabe destacar que esta clasificación tiene vinculación directa con la distinción que la teoría de la votación establece entre los mecanismos de voto individual (un ciudadano un voto) y los procedimientos de voto múltiple y de lista completa (ordenamiento completo de preferencias).

Las pertenecientes a la primer categoría, imponen al sufragante la obligación de optar de manera inequívoca o categórica a favor de un determinada lista partidaria o candidato. Así el

---

<sup>102</sup> NÖHLEN advierte con claridad que “...*contrariamente a lo que muchos suponen, la personalidad del candidato puede dominar más en la lista que en la candidatura individual...*”. Cf. NÖHLEN, DIETER: “*Sistemas Electorales y Partidos Políticos*”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Colección Política y Derecho, 3ª Reedición revisada y aumentada, México, FCE, 2004; p. 65.

<sup>103</sup> MARTINO, ANTONIO A.: “*Sistemas Electorales*”, Ed. Advocatus, Córdoba, Argentina, 1999; p. 73.

ciudadano no tiene otra alternativa que expresar su decisión por un individuo singular (*simple candidato ballot*) o por una lista de partido (*simple party list ballot*). A esto le podríamos agregar el *voto de preferencia*, en tanto resulta accesorio de algunos sistemas proporcionales, no alterando así la estructura categórica de votación, puesto que sólo indica una ulterior preferencia en el ámbito de la lista de nombres de la opción ya determinada previamente por el partido político.

Por su parte, las denominadas *ordinales*, reconocen al elector la interesante facultad o posibilidad de sistematizar los nombres de los candidatos o de las listas de los partidos en base a sus preferencias (i.e. *voto individual transferible* o *voto alternativo*); o, también el poder repartir discrecionalmente sus votos entre varias listas o candidatos de diversos partidos, como veremos más adelante (i.e. *voto acumulativo* y *voto limitado*).

### 3. CLASIFICACIÓN

Tanto Nöhlen<sup>104</sup> como Martino<sup>105</sup>, distinguen entre diferentes tipos y clases de candidaturas a partir de la forma en que se encuentre conformada la lista y las posibilidades concretas de su modificación o no por parte del elector, permitiéndole elegir su candidato preferido entre los postulados por su partido o de entre los que presentan otras fuerzas políticas.

En base a lo expuesto, es posible agrupar las candidaturas en tres grandes sistemas de listas, los que desarrollaremos brevemente a continuación.

#### a. *Lista Cerrada, Rígida o Bloqueada*

Esta categoría de listas limitan la selección del elector sólo a la propuesta que efectúa el partido, pudiendo votar únicamente en bloque la lista que ha formulado el partido a través de sus mecanismos internos de pre-selección de candidatura<sup>106</sup>. Los legisladores postulados a través de esta clase de listas, necesariamente sufren una mayor dependencia en relación a sus propios partidos; pero éstos –a su vez– se encuentran en mejor posición para planificar detenidamente la composición de sus grupos parlamentarios mediante una adecuada selección de los postulantes en atención a sus condiciones personales, sin dejar de lado que también puede funcionar como un peligroso mecanismo de eliminación de opositores internos a la hora del acceso a una candidatura.

---

<sup>104</sup> NÖHLEN, DIETER: “*Sistemas Electorales y Partidos Políticos*”, Op. Cit.; p. 65 a 68.

<sup>105</sup> MARTINO, ANTONIO A.: “*Sistemas Electorales*”, Op. Cit.; p. 74 y 77.

<sup>106</sup> Por eso cobra particular importancia también el régimen electoral interno de los partidos políticos, en tanto y en cuanto ellos conforman la primer instancia de decisión para la conformación de las listas finales de candidatos a cargos públicos electivos. No siempre, al hablar de los sistemas electorales, se le presta demasiada importancia a este detalle.



En esta categoría, el elector no sólo se encuentra frente a una lista cuya conformación y el orden de las candidaturas no pueden alterarse; sino que además sólo cuenta con un voto, el que sólo puede ejercerse por una lista en su conjunto.

b. *Lista Cerrada, Semilibre o No Bloqueada*

Aquí es el elector quien determinará quienes deben representar al partido, cumpliendo éste último sólo una función estructural de la decisión final de aquellos. En consecuencia, los legisladores o candidatos habrán de sentirse menos dependientes del partido que los postula, en atención al apoyo personal y político que su propio electorado ha depositado en él, ya sea a través de tachas o de marcas que han alterado el orden e introducido modificaciones en la lista original.

De este modo, la lista partidaria conforma sólo una propuesta que es presentada al electorado para que él mismo la cierre definitivamente al expresar sus preferencias positivas o negativas. Esto favorece en algún grado la participación ciudadana en la selección final de los candidatos, más allá aún de los sistemas propios de elección interna de dichas candidaturas. Sin embargo, esta aparente ventaja también puede dar lugar a la actuación de algunas estructuras partidarias internas con miras a modificar el listado de candidatos a través de estos sistemas, mediante el volcamiento premeditado de marcas o tachas a favor o en contra de determinado candidato.

La particularidad de este tipo de listas radica en que el ciudadano detenta un solo voto por candidato –ya no por lista, como en el anterior–, más en este caso podrá emitir dicho voto de una manera selectiva entre toda la lista postulada por su fuerza política, pudiendo variar así el orden de conformación de la misma.

c. *Lista Abierta o Libre*

En este caso, el ciudadano cuenta con la posibilidad de superar los límites o fronteras partidarias, llegando a confeccionar su propia lista, ya que el partido sólo se limita a presentar una propuesta en la que la actividad del elector resultará determinante, en tanto a través de ella podrá producirse la libre reubicación de los candidatos dentro de una misma lista o entre diversas listas. Así, es posible encontrar dos variantes de la *lista abierta* como lo son la *acumulación* y el *panachage*<sup>107</sup>.

En el sistema de *lista abierta y acumulación*, el ciudadano cuenta al menos con dos votos, uno por lista y otro por candidato; y como máximo tantos votos como candidatos hay

---

<sup>107</sup> “...La expresión **panachage** deriva del verbo francés **panacher** que quiere decir “mezclar” y ésta indica la técnica de agregar o quitar a la lista preelegida los nombres de candidatos pertenecientes a partidos políticos diversos...”. Cf. MARTINO, ANTONIO A.: “Sistemas Electorales”, Op. Cit.; p. 74, nota (16).

para seleccionar, pudiendo acumular varios votos a favor de un candidato, de allí su designación.

Por su parte, cuando el elector tiene varios votos y puede conformar su propia lista a partir de los candidatos postulados por los partidos políticos, estaremos en presencia del sistema de *lista abierta panachage*.

De lo expuesto surge con claridad que no sólo reviste importancia la metodología de conformación de las listas de candidatos, sino también el *procedimiento de votación* que de ellas se desprende naturalmente en algunos casos, y como un dato adicional en otros. Es por ello que Nöhlen nos acerca un interesante listado conteniendo los diferentes *procedimientos de votación*, el que nosotros transcribimos a continuación:

- a. *Voto Único*: Cada elector tiene un voto.
- b. *Voto Preferencial*: Mediante su voto, el elector puede expresar su preferencia por un candidato determinado.
- c. *Voto Múltiple*: El elector tiene varios votos o tantos como los escaños disputados en su circunscripción.
- d. *Voto Múltiple Limitado*: El número de votos por elector es inferior al de los escaños disputados en la circunscripción.
- e. *Voto Alternativo*: El elector puede indicar segundas, terceras y cuartas preferencias.
- f. *Acumulación*: El elector puede acumular varios votos a favor de un candidato.
- g. *Panachage*: El elector puede repartir sus votos entre los candidatos de listas diferentes.
- h. *Sistema del Doble Voto*: El elector tiene dos votos, uno por el candidato de un partido a nivel de la circunscripción uninominal, y otro más por la lista de un partido a nivel de circunscripción uninominal, y otro más por la lista de un partido a nivel de circunscripción plurinominal, sea ésta una asociación de circunscripciones correspondiente a un estado, un departamento o bien una provincia.
- i. *Voto Simultáneo*: El elector vota con un solo voto en función de dos o más decisiones.

**DIPLOMATURA EN DERECHO MUNICIPAL**  
“MÓDULO V – PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO”

**BIBLIOGRAFÍA**

**DOCTRINA**

ACE WEBSITE

Versión 1.0, Copyright 1998-2003, IFES, UN-DESA, IIDEA.

DUVERGER, MAURICE

*"Los Partidos Políticos"*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1987

FAYT, CARLOS S.

*"Derecho Político"*, Ed. Depalma, 9º Ed., Bs. As., Argentina.

LINARES QUINTANA, SEGUNDO

*"Sistema de Partidos y Sistemas Políticos"*, Ed. Plus Ultra, Bs. As., Argentina, 1976.

LÓPEZ, MARIO JUSTO:

*"Partidos Políticos"*, Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 1968.

*"Partidos Políticos – Teoría General y Régimen Legal"*, Ed. Depalma, 4ª Ed, Buenos Aires, Argentina, 1983.

MARTINO, ANTONIO A.

*"Sistemas Electorales"*, Ed. Advocatus, Córdoba, Argentina, 1999.

MELO, CARLOS R.

*"Los Partidos Políticos Argentinos"*, Ed. Universidad Nacional de Córdoba, 3ª Ed., Córdoba, Argentina, 1964.

MICHELS, ROBERT

*"Los partidos políticos"*, Ed. Amorrortu, Bs. As., Argentina, 1969.

NATALE, ALBERTO A.

*"Derecho Político"*, Ed. Depalma, Bs. As., Argentina, 1979.

NOHLÉN, DIETER; PICADO, SONIA Y ZOVATTO, DANIEL (Compiladores)

*"Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina"*, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral Federal de México, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

NÖHLEN, DIETER

*"Sistemas Electorales y Partidos Políticos"*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Colección Política y Derecho, 3ª Reedición revisada y aumentada, México, FCE, 2004.

RUIZ, JUAN

*"Derecho de los Partidos Políticos Argentinos"*, Ed. Corregidor, Buenos Aires, Argentina, 1997.

SARTORI, GIOVANNI

*"Partidos y sistemas de partidos"*, Ed. Alianza Universidad, Segunda reimpresión de la segunda edición ampliada, Madrid, España, 1997.

**DICCIONARIOS**

*"Diccionario Electoral"*

Dos Tomos, Segunda Edición, IIDH-CAPEL, 2000.

KARTEN

*"Diccionario de Sinónimos, Antónimos y Parónimos"*, 6ª Edición, Ed. Karten, Buenos Aires, Argentina, 1981.

OSSORIO, Manuel

*"Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales"*, Ed. Heliasta, Sao Paulo, Brasil, 1992.

RASQUIN, Jose A. N.

*"Manual de Latín Jurídico"*, Ed. T.E.U.C.O., Córdoba, Argentina, 1971.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA

*"Diccionario de la Lengua Española"*, 2 Tomos, Ed. Espasa Calpe, Madrid, España, 1992.

SECO, Manuel

*"Diccionario de dudas y dificultades de la Lengua Española"*, 9ª Edición, Ed. Espasa Calpe, Bs.As., Argentina, 1993.

SPES

*"Diccionario Abreviado Latino-Español / Español-Latino"*, Ed. Bibliograf, España, 1979.

## **D. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SISTEMAS ELECTORALES**

*Ensayo de su análisis desde la perspectiva argentina actual*

*– Por José M. Pérez Corti –*

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SISTEMAS ELECTORALES : 1. Introducción.  
2. La representación en el ámbito de la política. 3. Elecciones y Sistemas  
ElectORALES. 4. La reforma que se discute. 5. Elementos sustanciales y  
elementos instrumentales. 6. La problemática electoral argentina.

### 1. INTRODUCCIÓN

En materia política referirse a determinadas cuestiones en el marco de hipotéticas reformas, suele conducirnos a nociones comunes y soluciones repetidas, muchas veces –la más de ellas nos atrevemos a afirmar– sin siquiera interrogarnos por las problemáticas a las que se pretende dar respuesta con tales alternativas.

Así oímos hablar con total naturalidad de modificar o cambiar sistemas electorales y de imponer diversas restricciones o exigencias a los procesos partidarios internos y al manejo de fondos por parte de dichas agrupaciones, sólo por dar algunos ejemplos haciendo un breve ejercicio de memoria. Sin embargo, pocas veces los interrogantes planteados a nuestros interlocutores versan sobre las causas que le dan origen a dichas especulaciones, y mucho menos aún en relación a los estudios concretos de nuestra sociedad política y su realidad actual para proponer esas opciones de solución descartando otras.

Como ya lo hemos expresado en otras oportunidades, nuestra intención es no recorrer ese mismo camino. Por ello y para evitarlo comenzaremos por circunscribirnos al análisis de las dos cuestiones puntuales que hoy nos convocan: la representación política y los sistemas electorales en el marco de la realidad actual de nuestro querido país.

Para ello comenzaremos con una breve descripción de ambas nociones y de sus principales características, para luego avanzar de manera concreta y precisa sobre la problemática que ambos nos deparan en los tiempos que corren.

### 2. LA REPRESENTACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA

Desde la perspectiva del concepto de representación sostenido por Sartori, es posible distinguir con claridad tres ideas centrales que son nítidamente diferenciadas por este autor. Efectivamente, Sartori nos habla de tres significados que conlleva la noción de representación, a

saber como idea de mandato o instrucción, como idea de representatividad como semejanza o afinidad, y finalmente en tanto idea de responsabilidad u obligación. A continuación desarrollaremos rápidamente las tres.

*a) Mandato o Instrucción*

Esta noción se encuentra estrechamente ligada al derecho y pertenece al contexto de lo que generalmente corresponde a la representación jurídica: “*El representante como delegado o mandatario*”.

Prima una concepción estrictamente *jurídica* centrada básicamente en la noción de *representante*.

*b) Semejanza o Afinidad*

En este caso, el concepto se encuentra más ligado a una visión o enfoque sociológico fundado en la existencia de afectos afines entre representante y representado: “*El representante encarna rasgos relevantes para su base electoral*”.

Estamos aquí en presencia de un enfoque de tipo *sociológico* fundado en el carácter *representativo* del sistema.

*c) Responsabilidad u Obligación*

Aquí la relación se estrecha con el concepto de “*Gobierno representativo*”, fundado esencialmente en una visión de tipo *institucional* o *política* que hace hincapié en el carácter *responsable* de la representación.

Dentro de este enfoque es posible identificar dos vertientes bien diferenciadas en atención al contenido que le asignan al concepto de responsabilidad, esto es *personal* o *funcional*.

La primera de ellas entiende la noción de responsabilidad como la obligación del representante de responder por sus actos frente al representado.

La segunda, en tanto obligación del representante de alcanzar patrones determinados, como pueden ser una conducta honesta o una actuación eficiente.

En los tres enfoques, lo más importantes es que siempre está presente el principal argumento de Stuar Mill a la hora de identificar la forma de gobierno ideal, esto es que el pueblo conserva siempre –al menos como posibilidad– el control último del poder, haciendo posible su limitación real.

Ahora bien, la representación como herramienta de conformación del poder político del estado, deberá erigirse en el fiel reflejo de la realidad social cuya delegación pretende canalizar en

la organización del gobierno. Y esto se concreta de dos formas. La primera reproduciendo la sociedad misma en atención a sus intereses. La segunda en tanto elemento igualador de los ciudadanos entre sí más allá de las diferencias que los afecten.

Nos enfrentamos así al gran dilema del sistema representativo, esto es, determinar la “*Regla de Representatividad*” que conformará el criterio objetivo en procura de suministrar una respuesta válida al interrogante central de la representación: ¿Bajo qué reglas se designa a aquellos ciudadanos a los que la comunidad encomienda responsabilidades de gobierno?

Ya sea que este criterio objetivo consista en la adopción de una regla mayoritaria o de un régimen de proporcionalidad, indefectiblemente de lo que comenzaremos a hablar ahora es de elecciones y –consecuentemente– de sistemas electorales.

### 3. ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES

Siguiendo a Vallès y Bosch, diremos que las *elecciones* cumplen tres funciones esenciales, producir representación, gobierno y legitimidad. De éstas, sólo nos interesan a los fines de la temática sub-examine, la primera y la tercera, ergo, realizaremos una breve descripción de las mismas.

En primer lugar, dijimos que uno de los objetivos del sistema electoral es la producción de representación. Esto es así dado que el proceso electoral “...*tiene por objeto expresar una delegación de facultades políticas a favor de determinados ciudadanos...*”, proceso junto al cual se aspira también que “...*el conjunto de delegados o diputados reproduzca como colectivo los rasgos que caracterizan el conjunto de los ciudadanos, sea en el ámbito de su orientación ideológica y partidaria, sea en lo que se refiere a su composición de género, social o profesional...*”. Es por ello que al sistema electoral se van incorporando mecanismos que faciliten –en todas las fases o etapas del proceso electoral– la aproximación entre la configuración del electorado y la del colectivo de sus representantes.

Sin embargo, estos autores nos advierten que si bien el objetivo del sistema electoral es producir representación, su destino histórico ha sido siempre el de favorecer la representación de quienes pueden influir más decisivamente sobre su definición.

Habíamos enunciado en tercer lugar y también como objetivo de las elecciones, el producir legitimidad en beneficio de los titulares del poder constituido, esto es conseguir que quienes ejercen la acción de gobierno sean percibidos como justos titulares de tal posición.

A tal efecto, Vallès y Bosch se valen de diversos elementos que caracterizan lo electoral. Así afirman que la virtualidad legitimadora de las elecciones “...*se expresa y se funda en su naturaleza ritual de competición abierta a todos los ciudadanos...*”, siendo este origen electoral de las autoridades el que las hace aceptables a los ojos de quienes deben someterse a ellas.

Desde otro costado, esta participación mediante la emisión del sufragio importa una visión pacífica y ordenada de la competición por el poder; en la que en el momento de la emisión del sufragio nadie es discriminado y todos pueden manifestar sus demandas de acción política. Las minorías, dando prueba de que su voz se dejará oír. Las mayorías triunfantes, renunciando a eliminarlas. De este modo, la voluntad de participar prepara a todos para la aceptación de los resultados, por alejados que estén de sus expectativas.

Finalmente, los autores citados sostienen que las elecciones necesariamente deben significar un momento de especial intensidad en el intercambio de información entre gobernados y gobernantes, siendo la existencia misma de ese diálogo la que legitima -haciéndola aceptable- la distribución de la titularidad del poder en la organización política democrática.

Estos procesos electorales configuran el momento clave en el nacimiento y conservación de las democracias representativas que se ajustan a pautas estructuradas conforme un determinado sistema electoral.

Por *sistema electoral* hemos de entender al conjunto de elementos formativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares del poder, cuando éste se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una comunidad política determinada.

Este concepto nos permite analizarlos desde dos perspectivas diferentes, una jurídica y otra politológica. Dentro de la primera hemos de encontrar aquellos elementos del sistema sujetos a una regulación legal. Son las reglas de juego que han experimentado una mayor formalización. En la segunda, advertimos la presencia de elementos que resultan de la experiencia acumulada por los actores que operan en el escenario electoral, como los partidos políticos, los candidatos y los electores mismos. Podríamos afirmar que en el primer caso estamos ante la configuración jurídico-formal del sistema electoral, mientras que la segunda corresponde a su configuración socio-política.

Esto nos permite también, analizar los sistemas electorales en relación al sistema político. Así diremos que devienen en una variable dependiente cuando el sistema electoral con sus caracteres se deriva del mismo sistema político en el que tiene lugar su existencia. En tanto que afirmaremos que se trata de una variable independiente cuando de ella se derivan otros rasgos del sistema político al que alimenta.

De todo lo expresado es posible extraer dos principios esenciales que rigen la existencia de los sistemas electorales, el de *“Identidad Electoral Real”* y el del *“Contexto del Entorno Político”*.

El *“Principio de Identidad Electoral Real”* es aquel según el cual de idénticas normas legales en materia electoral, no necesariamente se desprenden iguales funciones ni efectos cuando su aplicación se produce en situaciones sociopolíticas diferentes.

Por su parte el *“Principio del Contexto del Entorno Político”* nos indica que un sistema electoral

no puede ser sacado o extraído de su marco contextual ni para explicar su origen, ni para comprobar sus consecuencias.

De este modo, sólo cuando se combina una configuración jurídico-formal con un determinado cuadro sociopolítico, terminará decantándose históricamente un específico sistema electoral, singularizado no sólo por las normas jurídicas que lo regulan, sino por los efectos que produce sobre el cuadro y comportamiento de sus actores.

#### 4. LA REFORMA QUE SE DISCUTE

En el marco de la actual crisis de representación a partir de una visión de la acción política democrática como desligada de las preocupaciones e intereses predominantes de la ciudadanía, gran parte de la doctrina y de la dirigencia política se inclina hacia la proposición de reformas institucionales que modificarían la configuración del sistema e introducirían nuevos recursos tecnológicos en la esfera política. Generalmente, tales propuesta apuntan a las formas de participación ciudadana y a los sistemas electorales.

Estamos cada vez más familiarizados con los institutos de democracia semi-directa, con la democracia electrónica y con aquellas propuestas destinadas a procurar al menos en la teoría una mayor igualdad de condiciones entre los contendientes –limitando, por ejemplo, los gastos en las campañas electorales– o a facilitar una mayor aproximación entre electores y elegidos –introduciendo regulaciones que tienen a modificar la modalidad del sufragio mediante el desbloqueo de las listas de candidatos– o entre los electores y el distrito -intentando la recuperación de las circunscripciones uninominales–.

Lo cierto es que en esta discusión se ha omitido considerar algunos presupuestos previos e imprescindibles. Haremos un breve repaso de ellos.

#### 5. ELEMENTOS SUSTANCIALES Y ELEMENTOS INSTRUMENTALES

En primer lugar, es posible afirmar que cualquier sistema político se compone de elementos *sustanciales* e *instrumentales*. Dicha diferenciación es a la vez que metodológica, estructural. Nos facilita tanto comprender los roles que desempeña cada uno de ellos dentro de cualquier sistema al momento de su análisis o estudio; como advertir la trascendencia de las funciones que les competen en la dinámica del sistema político. Necesario es advertir –sin embargo– que a pesar de esta distinción, ambos revisten –en última instancia– un carácter instrumental, cuya finalidad primordial radica en servir de herramienta de conformación, transmisión y renovación del poder en la estructura institucional de una sociedad determinada. Su clasificación se funda entonces, no



en la naturaleza de los mismos, sino en el rol e importancia que revisten dentro de dicho sistema político.

Así, los que hemos identificado como *elementos sustanciales* son aquellos que determinan el contenido o esencia del mismo, encontrando dentro de ellos lo que generalmente se denomina régimen electoral, esto es la normativa electoral vigente, el sistema electoral, el de partidos políticos, los organismos electorales y los institutos de democracia semidirecta.

Por su parte conforman los *elementos instrumentales* todos aquellos que tienen por fin facilitar el desarrollo de los procesos que implica la puesta en marcha de los elementos sustanciales. Entre ellos es posible traer a colación los registros electorales, los padrones, los procesos electorales, la oficialización de listas, las boletas de sufragio, el procedimiento de emisión y captación del sufragio, los escrutinios, la aplicación del sistema electoral a través de la adjudicación de bancas y cargos y de la proclamación misma de los electos, sólo por citar algunos.

Antes de seguir avanzando, cabe destacar una importante característica de estos elementos instrumentales. Ellos, a pesar de su carácter secundario en el marco del sistema político, resultan imprescindibles para garantizar su apropiado funcionamiento. Y el grado de eficiencia con el que operen es vital a efectos de viabilizar adecuadamente el cumplimiento de las funciones y objetivos de sus pares de carácter sustancial. Por lo tanto, cualquier reforma o modificación de éstos últimos no se traducirá en resultado alguno en la medida en que aquellos continúen fallando o implementándose de manera deficiente.

En atención a lo expresado en párrafos anteriores y circunscribiéndonos estrictamente al objeto de este trabajo, hemos de concentrarnos sólo en el análisis de algunos de estos elementos.

Para ello partiremos de la premisa de que el proceso electoral<sup>108</sup> es el momento crítico del sistema político en el cual tanto los elementos sustanciales como los instrumentales se articulan de manera progresiva, continua y concatenada para viabilizar la dinámica del sistema democrático en su máxima expresión, esto es como único método aceptable de transmisión del poder dentro de un régimen representativo y republicano.

## 6. LA PROBLEMÁTICA ELECTORAL ARGENTINA

Hemos arribado al fin, al interrogante central de este trabajo, esto es ¿La reforma de algunos de los elementos esenciales del actual sistema político conducirá al cambio que la ciudadanía reclama en aras de una mejor representación de su voluntad soberana?

Entendemos que no. Y fundamos esta respuesta en experiencias recientes sobre las que cabe preguntarse cual ha sido su resultado. Nos estamos refiriendo a las reformas introducidas en

---

<sup>108</sup> Ver “El Proceso Electoral y la implementación de nuevas tecnologías” en Semanario Jurídico del 27/III/2003, Año XXV, N° 1401, pgs. 227/237.

materia del sistema de selección de candidatos a través de internas partidarias abiertas, simultáneas y obligatorias o el control patrimonial de los partidos políticos en el orden nacional; como así también lo atinente a las nuevas normativas vigentes relativas a las campañas electorales.

En dichos casos, la experiencia nos indica que no hay norma o reforma que pueda efectivizar sus resultados en un marco político y cívico en el que el respeto de sus contenidos no conforme en el principio esencial sobre el que se asiente la dirigencia y la sociedad misma.

¿Qué sistema electoral puede compensar la formación de partidos políticos y la consiguiente autorización para que aquellos que se encuentran en trámite puedan participar aún no habiendo cumplimentado la totalidad de los requisitos exigidos por la legislación pertinente?

¿Qué cláusula de gobernabilidad, o que sistema que procure garantizar la representación de las minorías puede responder satisfactoriamente ante estos desafíos?

¿De que sirve que la Constitución Nacional incorpore en sus normas el sistema electoral que rige el proceso de selección y designación del Presidente de la Nación, si un fallo judicial determina un procedimiento distinto y esto es aceptado por toda la sociedad como natural?

¿Qué sistema electoral puede compensar la creación pretoriana de las sumatorias de votos como el más crudo ejemplo de lo que la doctrina identifica como *partidos de aluvión* o *catch all parties*<sup>109</sup>, atentando seriamente sobre la libertad y transparencia de la emisión del sufragio?

Evidentemente, no estamos frente a un problema de reforma política, sino de modificación de los comportamientos políticos. Y dicha modificación no es factible sino desde la formulación de nuevos modelos ciudadanos y dirigenciales. Y éstos no pueden salir de otro lado que no sea desde la educación, esto es, desde los niveles iniciales de formación de los futuros ciudadanos y dirigentes de nuestro país.

Todo otro intento de reforma que ignore la situación actual de la materia prima de cualquier teoría de la representación política, esto es el elector y su nivel de formación ciudadana, está necesariamente condenado al fracaso. O, lo que es peor, a resultar funcional al maniqueísmo reinante en la actualidad.

La gran pregunta que nos debemos formular hoy es: El ciudadano de hoy está en condiciones de elegir, pero ¿lo está también de controlar?

---

<sup>109</sup> Ver SARTORI, GIOVANNI: “Partidos y sistemas de partidos”, Ed. Alianza Universidad, 2ª Ed. Ampliada, Madrid, España, 1997; sólo por citar un autor.

**DIPLOMATURA EN DERECHO MUNICIPAL**  
“MÓDULO V – PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO”

**BIBLIOGRAFÍA**

BADENI, GREGORIO

“*Comportamiento Electoral en la Argentina*”, Ed. Plus Ultra, Bs. As., Argentina, 1977.

FAYT, CARLOS S.

“*Derecho Político*”, Ed. Depalma, 9º Ed., Bs. As., Argentina, 1998.

FRÍAS, PEDRO J. y OTROS

“*La Nueva Constitución de Córdoba*”, Ed. Marcos Lerner, Córdoba, Argentina, 1988.

GONZÁLEZ CALDERÓN, JUAN A.

“*Derecho Constitucional Argentino*”, Ed. J. Lajouane & Cía., Bs. As., Argentina, 1923.

MARTINO, ANTONIO A.

“*Sistemas Electorales*”, Ed. Advocatus, Córdoba, Argentina, 1999.

MOONEY, ALFREDO EDUARDO

“*Constitución de la Provincia de Córdoba*”, Ed. Advocatus, Córdoba, Argentina, 1991.

NÖHLEN, DIETER

“*Sistemas electorales y partidos políticos*”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Colección Ciencia Política y Derecho, 3º Edición revisada y aumentada, México, 2004.

PÉREZ CORTI, JOSÉ MARÍA

“*El Proceso Electoral y la implementación de nuevas tecnologías*” en Semanario Jurídico del 27/III/2003, Año XXV, N° 1401, pgs. 227/237.

PUEBLA, LUIS ALFREDO y SAAVEDRA, HERIBERTO VICENTE

“*Digesto de Legislación Electoral de la República Argentina*”, Inédito, Sol. de Reg. de Obra Inédita Expte. N° 388998, Bs. As., 2005.

SARTORI, GIOVANNI

“*Partidos y sistemas de partidos*”, Ed. Alianza Universidad, 2ª Ed. Ampliada, Madrid, España, 1997.

STUART MIL, JOHN

“*El Gobierno Representativo*”, Ed. Tecnos.

VALLÈS, JOSEPH M. y BOSCH, AGUSTÍ

“*Sistemas electorales y gobierno representativo*”, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1997.

**DICCIONARIOS**

“*DICCIONARIO ELECTORAL*”

Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2ª Ed., 2000.

**BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA COMPLEMENTARIA**

SARTORI, GIOVANNI

“*La Influencia de los Sistemas Electorales*” en “*Electoral Laws and Their Political Consequences*”, de Bernard Grofman y Arend Lijphart (Comp.), Ed. Agathon Press.

MERTZ, OSCAR

“*Relaciones entre sistemas electorales y sistemas de partidos*”, Centro de Estudios Públicos, mimeo, s/d.

NÖHLEN, DIETER

“*El análisis comparativo de Sistemas Electorales, con especial consideración del caso chileno*”, Conferencia dictada en el Centro de Estudios Públicos el 30 de enero de 1985, mimeo, s/d.

## IV. INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y SEMIDIRECTA

– Por José M. Pérez Corti –

### SUMARIO:

**A. NOCIONES PREVIAS:** 1. Introducción. 2. Concepto y Clasificación. 3. Representación Política. 4. Mandato Político. 5. Antecedentes Históricos. 6. Elementos: a) *Sujetos*; b) *Objeto y Caracteres*; c) *Formas Especiales y Procedimientos*. 7. Ventajas de la Democracia Directa en un Régimen Representativo. 8. Control Judicial de Juridicidad. 9. Fuentes – Regímenes Legales Vigentes.

**B. INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y SEMIDIRECTA:** 1. Iniciativa Popular; 2. Consulta Popular; 3. Referéndum Popular; 4. Revocación Popular de Mandatos.

### NOCIONES PREVIAS<sup>110</sup>

*“Los individuos y pueblos que sientan vivamente el valor del talento superior lo reconocerán probablemente, allí donde exista, por otros signos que la conformidad con sus opiniones; lo reconocerán aun a despecho de una gran diferencia de opiniones, y, cuando lo hayan reconocido, estarán demasiado deseosos de aprovecharse de sus facultades a cualquier precio razonable para imponerle su propia opinión como ley y norma de su conducta”*

*John Stuart Mill - 1861*

#### 1. INTRODUCCIÓN

La democracia surge conceptualmente como un sistema de aplicación restringida, limitado sólo a la directa intervención del pueblo en la toma de decisiones de índole política. Particularmente tanto la democracia ateniense como la república romana han servido siempre de modelos de autogobierno. En el fondo, tanto las democracias griegas como las modernas reconocen un origen común, esto es una revolución contra un poder opresivo, optando por la democracia como una solución para poder vivir en comunidad, suprimiendo la guerra y el conflicto permanentes.

En los albores de la formulación del sistema republicano moderno, el concepto de democracia se debatió entre la forma directa y la representativa, rescatando la vieja idea de la

---

<sup>110</sup> Tomado de la Tesis de Maestría en Partidos Políticos del mismo autor titulada “*Revocación Popular de Mandatos Electorales*”, la que se encuentra próxima a editarse.

representación política que fuera desarrollada institucionalmente por los gobiernos monárquicos y aristocráticos del medioevo<sup>111</sup>.

Esta disputa alcanzó a autores de la talla de Rousseau y de Montesquieu. El primero de ellos fijaba su posición al respecto en su “Contrato Social” (1762) atacando la idea de la representación política por considerar que “expropiaba” la voluntad del pueblo, generando un abismo entre el pueblo libre que hace sus propias leyes y aquel pueblo eligiendo a sus representantes para que éstos les hagan sus leyes. Por su parte el Barón de la Brède y de Montesquieu en su obra “Del Espíritu de las Leyes” (1748) se inclina por la representación política, afirmando que en un Estado de gran tamaño como el inglés, resultaba imposible que los individuos se reunieran en un cuerpo legislativo, por lo que era indispensable “...*escoger representantes que hicieran lo que ellos no podían hacer por sí mismos...*”.

La resolución del debate será zanjada por la política misma, a la que le bastó una generación para inclinarse definitivamente por la postura de Montesquieu, aceptando ampliamente la idea de la representación política como la solución que transformaría a la democracia, de una doctrina apropiada para ciudades-estado relativamente pequeñas, en una realidad política practicable en grandes naciones, propias de la Edad Moderna.

En la actualidad podríamos afirmar que la representación es un mecanismo político para la concreción de una relación de comunicación y control entre gobernantes y gobernados, lo que nos enfrenta con el planteo de la existencia real de esta relación entre el elector y el representante. Distintas corrientes de pensamiento nos acercan algunas respuestas. Para aquella que comprende autores que van desde Platón hasta Marx pasando por Hegel, el punto de partida es el conjunto, después del cual se arriba al particular o individual. Para otros que van desde Aristóteles hasta Kelsen, pasando por Kant, el factor principal es el individuo y a partir de éste se construye la sociedad. En el primer caso hablar de “*voluntad general*” resulta natural, mientras que en el segundo es muy difícil arribar a dicho concepto, salvo como cálculo de las preferencias de voluntades individuales<sup>112</sup>.

La teoría clásica —que parte del conjunto para llegar a los fundamentos del Estado— considera que existe una “*voluntad general*” que nomina al representante, relación que fuera concebida dentro de la órbita de lo jurídico bajo el concepto de mandato. Sin embargo esto no resultaba suficiente, puesto que se imponía determinar de que clase de mandato se trataba, si uno imperativo o la *plena potestatis* sostenida por Coke<sup>113</sup> al afirmar que “...*si bien hoy el representante es*

---

<sup>111</sup> Inglaterra y Suecia fueron escenario de las primeras asambleas convocadas por los nobles para tratar las más cruciales decisiones del Estado: la recaudación de impuestos, las guerras y aún, en casos críticos, las sucesiones en el trono. Cf.: “*Diccionario Electoral*”, San José, Costa Rica, 2º Ed., IIDH-CAPEL, 2000, Tomo II, pg. 1100.

<sup>112</sup> MARTINO, ANTONIO A.: “*Sistemas Electorales*”, Ed. Advocatus, Córdoba, Argentina, 1999, pg. 43.

<sup>113</sup> COKE, E., 1640, citado por C. S. EMDEN en “*The people and the Constitution*”, Oxford, 1962, pg. 23; cita tomada a su vez por Antonio A. MARTINO en “*Sistemas Electorales*”, Op. Cit., pg. 44.

*elegido por un condado específico, una vez que ha sido electo y se sienta en el Parlamento, realiza su encargo por cuenta de la nación...”.*

El concepto se perfecciona con el aporte de Edmundo Burke oponiéndose al mandato imperativo<sup>114</sup> y en favor de la reformulación de la noción de representación, que expresa con claridad en su discurso a los electores de Bristol afirmando que “...*El Parlamento es la asamblea deliberativa de una única nación, con un solo interés, el de la comunidad ... en ella no deben prevalecer los objetivos ni los prejuicios locales ni estamentales sino el bien general que deriva de la razón general...*”.

Así entendida, la representación ya no se debe a un grupo de intereses o de ciudadanos en particular, sino que se debe a la nación como conjunto de personas que conforman la voluntad popular sin distinción de intereses sectoriales, a la vez que emana de individuos libres e iguales. Esto es así puesto que en el proceso electoral –en el proceso de selección del representante– el mercader pasa a ser igual que el artesano y el noble lo es también respecto del campesino, más allá de su condición personal y de sus intereses estamentales.

A pesar de ello cabe destacar que la tesis de Burke, tan razonable como abstracta, es muy diferente de lo que son las prácticas políticas de los últimos tiempos en los que a diario es posible verificar que después de acceder al poder, los partidos y sus políticos revierten totalmente su ideología argumentando que “*es mejor para la población en general*” o “*las condiciones internacionales no permiten otra cosa*”.

En definitiva la tesis del mandato presenta no pocas dudas jurídicas<sup>115</sup> y otras tantas de orden práctico, por los tres siguientes nudos gordianos a los que nos enfrenta la cuestión:

1. Si el parlamentario no tiene libre convicción, no es un representante serio;
2. Si el parlamentario no sigue una disciplina partidaria no existe gobernabilidad; y
3. El mandato requiere manifestación de la voluntad por parte de quienes lo conceden y esto impone preguntarnos ¿cómo se puede olvidar que existen pocos electores capaces de expresar peticiones y expectativas políticas?

Aún con estas objeciones y frente a una sociedad dividida, las elecciones son un instrumento unificador que naturalmente tienden a atenuar las divisiones compensándolas. En esta nueva realidad, la representación política se convirtió también en un instrumento de

---

<sup>114</sup> El mandato en el Derecho Civil, es un contrato que tiene lugar cuando una parte da a otra el poder, que ésta acepta, para representarla al efecto de ejecutar en su nombre y por su cuenta un acto jurídico o una serie de actos de esa naturaleza. Cf. OSORIO, MANUEL: “*Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*”, Ed. Heliasta, 1992, Argentina. En este tipo de relación contractual, el mandante tiene derecho a exigir la rendición por el mandatario de todo lo actuado a nombre de aquel.

<sup>115</sup> “...*Kelsen, refiriéndose a la «ficción de la representación», hace notar que para establecer una verdadera relación de representación no basta que el representante sea nominado o electo por el representado, es necesario que el representante esté jurídicamente obligado a seguir la voluntad del representado y que el cumplimiento de esta obligación esté garantizado...*”. Citado por ANTONIO A. MARTINO, Op. Cit., pg. 45.

construcción de la ciudadanía política, proponiéndose igualar políticamente a los representados y a los representantes, dando vida a algo nuevo: la representación política que emana de la ciudadanía.

Históricamente, la evolución de las sociedades modernas, de sus instituciones y hábitos, tuvo como vehículo a los procesos electorales y a la construcción de la representación política<sup>116</sup>.

Pero la gran novedad sobre la teoría política fue introducida por Schumpeter al proponer una teoría “*procesal*” de la democracia como competencia entre candidatos y/o partidos por la obtención del gobierno a través del sufragio popular<sup>117</sup>.

Por su parte Bernard Manin sostiene que desde que la idea de proceso electoral se difundió, cuatro son los principios institucionales, universales y constantes, a saber:

1. Quienes gobiernan y quienes resultan representantes son nombrados por elección periódica con intervalos regulares.
2. Las tomas de decisiones por los que gobiernan conservan un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.
3. Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de quienes los gobiernan.
4. Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.

Conforme surge de lo expuesto hasta aquí, la institución central de la democracia representativa es precisamente la elección, el proceso electoral, el acto mediante el cual se selecciona a los representantes y merced al cual el poder y el gobierno emergen desde el pueblo con la decisión de los electores<sup>118</sup>.

La progresiva eliminación de las corporaciones y los estamentos como universos de los cuales emana la representación, trajo otro cambio de gran envergadura: los Estados y los sistemas políticos necesitaban nuevos canales mediante los cuales se pudiera organizar, por un lado, la participación y la representación territorial, y por el otro, la discusión y la decisión parlamentaria. Es decir, las nuevas condiciones del gobierno representativo trajeron la necesidad de los partidos políticos como sujetos de intermediación entre la participación ciudadana y los órganos de gobierno, a la vez que necesariamente contribuyen en la conformación y organización de la discusión y decisión parlamentaria.

---

<sup>116</sup> HOBBSAWM, ERIC: “*Naciones y nacionalismo desde 1780*”; Ed. Crítica, Barcelona, España, 1998, pg. 43; citado por J. WOLDENBERG y R. BECERRA en el “*Diccionario Electoral*”, Op. Cit., Tomo II, pg. 1104.

<sup>117</sup> Citado por ANTONIO A. MARTINO. Cf. “*Sistemas Electorales*”, Op. Cit., pg. 47.

<sup>118</sup> Con suma elocuencia describe este proceso ANTONIO A. MARTINO diciendo que: “*Cuando se vota para llevar a las personas a cubrir cargos de autoridad, se establece una relación de muchos (los votantes) a pocos (los candidatos) a poquísimos (los elegidos). Un modo de explicar esta praxis social consiste en decir que los muchos (que no pueden, no quieren, no saben...) gobernar directamente, eligen a otras personas para gobernar en su nombre. Para ser representados por estas personas en el gobierno*”. Cf. “*Sistemas Electorales*”, Op. Cit., pg. 43.

Las elecciones y el necesario juego parlamentario impusieron el surgimiento de partidos, para que de esta forma los electores pudieran contar con referentes conocidos, estables, y para que la deliberación en los parlamentos adquiriera también un orden y un horizonte nacional. Los partidos políticos y su reconocimiento legal e institucional se convirtieron así en un complemento indispensable del sistema de representación, cumpliendo el rol de integración política y de mediación social.

En el año 1886 Estados Unidos se convierte en el primer país donde se reconoció legalmente a los partidos políticos. Los estados de California y Nueva York dispusieron leyes especiales para normar el procedimiento que los partidos debían seguir en la elección de los candidatos y en la designación de candidatos.

El tipo de representación típica que producen los procesos electorales hoy, en todo el mundo, está ligada a la pertenencia partidaria y a su origen territorial. El representante popular pertenece a tal partido y proviene de tal distrito o circunscripción geográfica. En la organización de la elección se prescinde de cualquier otra característica. Idealmente, esta es la forma en que se posibilita la igualación de los ciudadanos en el proceso electoral y por tanto, la mejor forma en que se produce la representación.

Las opciones políticas que acuden a la competencia electoral, alcanzan un cierto grado de apoyo, obtienen o forman una mayoría en el órgano representativo y por lo tanto, el derecho a ser gobierno y a tomar las decisiones propias del Estado. Las elecciones expresan la confianza de la sociedad en una cierta postura política, y a través de su resultado cristaliza la reivindicación democrática más esencial: que los gobiernos tenga un origen popular, es decir, que se deban al apoyo de la mayoría social.

Finalmente, el esquema político institucional se completa, como ya lo adelantáramos, con el proceso electoral. Éste es el encargado de viabilizar la manifestación de la voluntad popular subjetiva de cada ciudadano a través de un procedimiento que permite objetivarla mediante su cómputo matemático para que el resultado devenga en un claro mandato político cuyo destinatario legitime de este modo su aspiración a ocupar las instituciones del estado y a ejercer la función pública por un período de tiempo determinado.

## 2. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN

Tan numerosas como diversas son las definiciones de estos institutos a las que podemos remitirnos. A modo de introducción comenzaremos haciendo referencia a algunas de ellas.

Natale, luego de afirmar que la democracia directa no tiene posibilidades materiales de funcionamiento en nuestra era, menciona “...lo que algunos autores llaman formas semidirectas...”



identificándolos como aquellos mecanismos que permiten la manifestación inmediata del cuerpo electoral, como expresión contemporánea de la idea central de la democracia directa<sup>119</sup>.

Fayt sostiene que en cuanto forma gubernamental, la democracia directa consiste en la posibilidad de participación directa del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones del poder en el Estado, combinando la idea de democracia directa con la de la democracia representativa, y sin sustituir a ésta última. Se consagra así –según su visión– el derecho del pueblo a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los representantes y órganos del poder en el Estado<sup>120</sup>.

Para Orlandi, en cambio, las formas de democracia semidirectas o “semirepresentativas” podían traducirse en actos –o procedimientos– que requieren la intervención directa del pueblo a través del órgano cuerpo electoral en consulta, para que se pronuncie sobre los poderes constitutivos del Estado, sobre un acto público de los órganos representativos o sobre los titulares de la representación<sup>121</sup>.

El concepto de instituciones de democracia directa se refiere a aquellas formas de participación política que se realizan con el voto directo y universal –nos dice Bernhard Thibaut–, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos democráticos-representativos, sea el legislativo o sea el ejecutivo<sup>122</sup>.

Martino los define como un tercer mecanismo de consulta y voto en la democracia, identificándolos con el plebiscito y el referéndum, en los cuales se decide directamente sobre una cuestión y por lo tanto se hace una elección que se traduce inmediatamente en decisión<sup>123</sup>.

Por nuestra parte, entendemos por democracia directa o semidirecta aquella variante que permite la incorporación de institutos similares a los de las antiguas democracias directas en el marco de los sistemas de democracia moderna o representativa<sup>124</sup>. De esa forma lo que se persigue es el acceso del cuerpo electoral al ámbito decisional del poder político a cargo del manejo del Estado.

En todos estos conceptos subyace, de una u otra forma, el tradicional debate surgido de la supuesta contraposición que existiría entre democracia representativa y democracia directa o

---

<sup>119</sup> NATALE, ALBERTO A.: “*Derecho Político*”, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1979, pg. 213.

<sup>120</sup> FAYT, CARLOS S.: “*Derecho Político*”, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1993, Tomo I, pg. 373.

<sup>121</sup> ORLANDI, HÉCTOR R.: “*Formas Semidirectas de Democracia*”, La Ley, Tomo 88, Buenos Aires, Argentina, Año 1957, pg. 936; y “*Principios de Ciencia Política y Teoría del Estado*”, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1986, pg. 597.

<sup>122</sup> THIBAUT, BERNHARD: “*Instituciones de Democracia Directa*” en “*Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*”, DIETER NÖHLEN, SONIA PICADO, DANIEL ZOVATTO (Compiladores), Ed. Instituto Interamericano de Derecho Humanos (San José – Costa Rica), Universidad de Heidelberg (Alemania), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México), Instituto Federal Electoral (México) y Fondo de Cultura Económica; México, 1998, pg. 65.

<sup>123</sup> MARTINO, ANTONIO A.: “*Sistemas Electorales*”; Op. Cit., pg. 30.

<sup>124</sup> “*Se dice que hay democracia directa cuando el conjunto de los miembros de una comunidad concurre personalmente a tomar decisiones políticas. Era el sistema que imperaba en la antigua Atenas. ... La democracia moderna deja entonces al pueblo las grandes decisiones y establece un sistema de representación para que, en su nombre, un equipo de personas que él designa en una asamblea, o en un acto que hace las veces como es la votación general, adopte otras decisiones o realice otros nombramientos de autoridades y gobierne la comunidad...*”; Diccionario Electoral de CAPEL; I.I.D.H.–C.A.P.E.E.L.: “*Diccionario Electoral*”, Segunda Edición, Costa Rica, Julio 2000.

plebiscitaria en tanto sistemas de organización política<sup>125</sup>. A su vez, esta dicotomía hunde sus raíces en la doctrina de representación política del Abate Sieyès y en su opuesta fundada en que la realización de la voluntad popular sólo es factible mediante la democracia directa, sostenida por Rousseau. Sin embargo, este debate –al decir de Friedrich– “... sólo tiene una importancia teórica, pero ninguna práctica...”.

A pesar de ello, resulta pertinente traer a colación la distinción que efectúa Castiñeira de Dios<sup>126</sup> cuando con precisión señala que a pesar de que en relación a su naturaleza existe una comunión de idénticos principios, cabe diferenciar entre las formas que denomina de *Democracia Semidirecta* y aquellas de *Democracia Directa*.

En las primeras –nos dice el autor mencionado–, la participación de la ciudadanía se debe encauzar a través de los órganos del Estado, ya sea para su convocatoria, ratificación o decisión; en tanto que en las segundas el peso del protagonismo y de la decisión descansa en el cuerpo electoral, sin injerencia de los órganos constituidos.

A modo de ejemplo en el primer caso descrito, trae a colación la Iniciativa Directa<sup>127</sup> y aquellos casos de referéndum, consultas, plebiscitos o revocatorias populares en los que la convocatoria a comicios populares no es producto de la discrecionalidad del Estado, sino de la propia iniciativa de los ciudadanos, sea en forma inmediata (sin intervención de los órganos del Estado) o mediata (previo pasar por alguno de los poderes constituidos, siempre y cuando no lo modifiquen sustancialmente o lo rechacen); y en estos casos el resultado comicial será vinculante. En las Formas Semidirectas, en cambio, la convocatoria y/o la decisión política pertinente corresponde a los poderes del Estado.

A esta diferenciación cabe agregarle los diversos tipos que los componen. Así es posible hablar de Iniciativa, Referéndum, Plebiscito, Consulta, Destitución y Revocatoria Popular. Tanto la casuística legislativa y judicial como el debate doctrinario en cuanto al contenido de cada uno de estos institutos y de sus particularidades resulta extremadamente extenso y excede el contenido del presente.

Sin embargo no podemos eludir la necesidad de arriesgar un concepto de cada uno, sin la más mínima pretensión de agotar sus caracteres ni de lograr definiciones superadoras de las desavenencias ya señaladas. Sólo esbozaremos una noción de cada uno de ellos.

---

<sup>125</sup> En relación a estas cuestiones, PEDRO J. FRÍAS nos dice: “...los recursos semidirectos son el préstamo que pide la democracia representativa –en que el pueblo calla luego de haber elegido– a la democracia rousseauiana, donde el pueblo sigue hablando. La cohabitación no es cómoda porque la elección popular quita la palabra a los representantes y fuerza a los partidos a confrontaciones a veces no queridas...”. Cf. “La problemática democracia directa”, La Ley, Buenos Aires, Argentina, T. 1990-E, pg. 1156.

<sup>126</sup> CASTIÑEIRA DE DIOS, Gustavo: “Los alcances e influencias de la Democracia Semidirecta en la Constitución Federal Argentina - ¿Profundización y Legitimación de la democracia representativa?”, Tesis Doctoral inédita, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, pgs. 173/174.

<sup>127</sup> Presentado un proyecto de ley u ordenanza, con los requisitos exigidos, es la misma comunidad quien lo aprueba mediante elecciones populares, sin la intervención del Poder Legislativo pertinente.

Por Iniciativa Popular es posible entender aquella facultad del electorado mediante la cual por su propia determinación puede intervenir en el proceso de formación y sanción de las leyes o en la toma de decisiones atinente a los órganos del Estado.

Referéndum, Plebiscito y Consulta Popular, en cambio, son procedimientos mediante los cuáles algunos órganos gubernamentales pueden someter a consideración del electorado cuestiones normativas (leyes) o de gobierno (decisiones) para su aprobación o no. Las diferencias señaladas por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia no son universales ni mucho menos compartidas en todos los casos; recayendo principalmente sobre el carácter vinculante o no de su resultado para los órganos del Estado, la obligatoriedad o no del sufragio ciudadano, y el contenido de la denuncia, temario o proyecto en cada caso concreto.

Citando a Saleilles<sup>128</sup> diríamos que *“...es uno de esos procedimientos a la vez atrevidos y preservadores que permiten marchar adelante, que sirve de freno a la revolución y que representa la tendencia lógica de los estados democráticos de forma federal...”*.

Por su parte, Valdés<sup>129</sup> expresa con claridad envidiable que *“...la iniciativa y el referéndum se consideran como poderes reservados por el pueblo frente a la actividad constituyente o legisladora que corresponde a las entidades representativas. Por medio del referéndum, la obra de las convenciones constituyentes o de las cámaras, sólo queda perfecta mediante la ratificación del electorado. Es un derecho de veto definitivo, análogo en sustancia al veto suspensivo que se reconoce al poder colegislador. Por medio de la iniciativa, el pueblo se reserva el poder de dictar leyes, sea proponiéndolas a la legislatura, en cuyo caso se llama iniciativa indirecta, sea llevándolas ante el electorado sin pasar por la legislatura, que es lo que se llama iniciativa directa. ... Se ha dicho, para caracterizar con apropiada, pero, a la vez, cruda expresión realista, que el referéndum es un freno en la boca, y la iniciativa una espuela en los flancos del corcel legislativo. Otros han contrapuesto la función específica de ambas instituciones, al decir que el referéndum se aplica a los pecados de ‘comisión’, mientras que la iniciativa sirve para remediarse contra los pecados de ‘omisión’, en que generalmente incurren los cuerpos legislativos...”*.

Algunas páginas más adelante, este mismo autor le pone el broche de oro a esta institución afirmando que es la *“...tarea legislativa, reservada por el pueblo, para ser desempeñada por métodos electorales...”*.

Finalmente la Destitución o Revocatoria Popular, también conocida como *recall*, tiene por objeto facultar al electorado para remover de su cargo a determinados funcionarios antes del

---

<sup>128</sup> Cita tomada del mensaje de elevación del proyecto de ley por el que se otorgaba al electorado de los municipios, los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de funcionarios, enviado a la Legislatura de la Provincia por el Gobernador Amadeo Sabattini, con fecha 30 de junio de 1936. Cf. *“Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales”*, Universidad Nacional de Córdoba, Año II, Mayo-Agosto de 1938, N° 2 y 3, Imprenta de la Universidad, Córdoba, Argentina, 1938, pgs. 378 y 443.

<sup>129</sup> VALDÉS, HORACIO: *“Aspectos Prácticos de los llamados instrumentos de la Democracia Directa en Estados Unidos”*, Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Año II, Mayo-Agosto de 1938, N° 2 y 3, Imprenta de la Universidad, Córdoba, Argentina, 1938, pgs. 393 y 394.

vencimiento de sus mandatos. En este caso particular, la función reservada al pueblo ya no es legislativa, sino judicial<sup>130</sup>.

Todos estos conceptos comparten una misma característica y es que están formulados desde una perspectiva que tiene en cuenta las características esencialmente procedimentales de cada institución. No es posible encontrar en ellos elementos que nos permitan advertir o desentrañar sus respectivas naturalezas jurídicas y las fundamentaciones jurídico-políticas que subyacen su esencia y que justifican o no su incorporación institucional dentro de un régimen representativo de gobierno. En consecuencia sabemos *en que* consisten, pero no *para que* existen y *por que* fueron incorporados.

Intentaremos apenas introducirnos en esta problemática para ensayar una respuesta al sólo efecto de que nos sirva de punto de partida de nuestra investigación. No pretendemos ni agotar su tratamiento ni mucho menos es el objetivo de esta investigación dedicarle a su estudio la profundidad que la dimensión de su importancia justifica. Sólo fijaremos escuetamente el contenido de uno de los términos fundamentales para el desarrollo de esta tesis.

El instituto de la representación política –sobre el que ya tuvimos oportunidad de expresarnos someramente en relación a su origen y evolución histórica– entendemos conforma el punto de partida de un adecuado tratamiento de los institutos de democracia directa o semidirecta desde las perspectivas política, jurídica y sociológica.

Políticamente hablando, la representación ha venido a complementar el régimen democrático haciéndolo viable en la actualidad. Esencialmente es un mecanismo político mediante el cual se concreta una relación de comunicación y control entre electores y elegidos primero, y entre gobernantes y gobernados luego.

Jurídicamente es el mecanismo contemplado por la ley para convertir un hecho jurídico (Voluntad Popular) en un acto jurídico complejo (Sufragio – Representantes Electos – Gobernados) mediante un procedimiento específico (Elecciones) sujeto a control judicial (Contencioso Electoral).

Finalmente y desde un enfoque sociológico, la representación supone afinidades y características comunes compartidas entre ambas parte de la relación jurídico-política que ella implica, esto es electores/elegidos y gobernantes/gobernados, en donde reviste particular importancia el “*sentido*” del vínculo, puesto que determina con claridad el sujeto activo y el sujeto

---

<sup>130</sup> VALDÉS, HORACIO: “*Aspectos Prácticos de los llamados instrumentos de la Democracia Directa en Estados Unidos*”, Op. Cit., pg. 406.

pasivo de las dos fases que la conforman. En ella es posible diferenciar dos aspectos esenciales, esto es la *relación numérica* y la *relación cualitativa*<sup>131</sup>.

La *relación numérica* es la variante a través de la cual los votos han de traducirse en cantidades de bancas o cargos de modo que conformen una representación justa y equitativa. Suele ser uno de los aspectos a los que más atención le presta la doctrina, en tanto conforma o sirve de sustento a lo que generalmente se conoce como sistemas electorales.

Por su parte, la *relación cualitativa* se funda en el aspecto axiológico del carácter selectivo que implica la representación, en tanto los *major pars* (los muchos) habrán de elegir al *valentior pars* (el más capaz), como ya lo expresara Marsilio de Padua en el año 1324<sup>132</sup>.

Decíamos entonces que la representación política es el cimiento sobre el cual se apoyan los institutos de democracia semidirecta o directa, por cuanto surgen como una alternativa política, jurídica y sociológica válida a los fines de contrarrestar las desviaciones que acompañan el régimen representativo. Podríamos afirmar que son herramientas políticas jurídicamente regladas que liberan la expresión de la voluntad popular de la estructura representativa en el marco de un régimen democrático indirecto, permitiéndole manifestarse en forma pura y sin intérpretes o mandatarios en casos concretos y específicamente determinados por el ordenamiento legal.

Efectivamente, el nacimiento del concepto de representación política se da a partir de objeciones de índole práctica o procedimental esgrimidas en contra de la implementación de un régimen de democracia directa en Estados cuyas dimensiones hacen imposible la participación de la ciudadanía misma como cuerpo deliberativo. Ya en el año 1748 Montesquieu advertía esta problemática poniendo como ejemplo válido para el caso la situación de Inglaterra por aquel entonces. Por lo tanto, las ventajas de la democracia representativa en relación a su par directo son de índole práctico u organizacional; más nunca se han fundado en cualidades intrínsecas a su esencia, por lo menos con una argumentación suficientemente poderosa como para dirimir la discusión a favor de esta última únicamente por ese aspecto.

Ahora bien, la representación política implica necesariamente que la relación ficticia entre el pueblo y el gobierno se instrumente a través del mandato. En virtud de esta ficción la democracia popular imputa o atribuye al pueblo el ejercicio del poder que está a cargo de los gobernantes. En este sentido entonces, si el electorado otorga al representante por él elegido instrucciones precisas en relación al contenido del ejercicio del poder, hemos de hablar de un mandato imperativo u obligatorio. En tanto que en aquellos casos en los que el pueblo no le fija pautas precisas, el representante podrá actuar libremente y sin obligación de atenerse a orden alguna, definiendo un mandato de estas características como libre. Hemos hecho alusión ya al aporte de Burke en

---

<sup>131</sup> WOLDENBERG, JOSÉ y BECERRA, RICARDO en el “*Diccionario Electoral*”, Op. Cit., T. II, pg. 1099/1100.

<sup>132</sup> WOLDENBERG, JOSÉ y BECERRA, RICARDO en el “*Diccionario Electoral*”, Op. Cit., T. II, pg. 1100.

contra del mandato imperativo sentando las bases para la elaboración de la doctrina del mandato libre.

Cuando Duverger habla de la teoría democrática de las antiguas ciudades, en las que se practicaba un régimen de democracia directa, identifica tres elementos esenciales. En primer lugar afirma que suprimían la distinción entre gobernantes y gobernados, permitiendo la participación de todos los ciudadanos en las decisiones gubernamentales en la asamblea general del pueblo en una especie de parlamento abierto a todos los ciudadanos, a los que correspondía tomar las decisiones esenciales. En segundo lugar, el sistema correspondía al sentimiento profundamente igualitario que guiaba a las antiguas democracias; facilitando las posibilidades de cada uno de acceder a la función gubernamental en las mismas condiciones. Finalmente, este autor identifica como tercer elemento distintivo a la rotación de las funciones fundada en el interés del sistema en que cada ciudadano tuviese un alto grado de posibilidades de ejercer al menos una vez en su vida alguna función gubernamental; asegurando de esta forma la identidad entre los gobernantes y los gobernados a la vez que se respetaba en mejor medida la igualdad de todos los ciudadanos. Es por ello que multiplicaban los puestos de gobernantes, dividían en extremo las funciones, daban a las magistraturas una duración muy corta (generalmente un año) y prohibían con frecuencia la renovación del mandato<sup>133</sup>.

Por su parte, en el régimen democrático representativo, necesariamente se impone la diferenciación entre electores/elegidos y entre gobernantes/gobernados; por cuanto resulta una característica intrínseca al concepto mismo de representación política. Continúa vigente el principio de igualdad como noción rectora de la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano, aunque siempre subordinada al concepto de representación. En cambio el principio republicano que establece la periodicidad de las funciones, que de alguna manera deviene en el heredero de la antigua preocupación helena por rotación en los cargos a efectos de profundizar la identidad entre gobernantes y gobernados, en la actualidad tiene como objetivo principal la renovación de quienes ejercen el poder con miras a evitar los abusos de la perpetuidad en el mismo.

Ahora bien, la democracia en cualquiera de sus dos variante goza de una característica incuestionable, y es la de ser el método idóneo para la adecuada manifestación de la voluntad popular. Y esa es la esencia de su naturaleza, ser el instrumento mediante el cual se hace efectiva la soberanía popular.

Siendo en gran medida de forma y no de fondo las diferencias que separan a la democracia directa de la representativa, la configuración de sus caracteres responderá a las particulares

---

<sup>133</sup> DUVERGER, MAURICE: *"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional"*, Ed. Ariel, España, 1962, pgs. 79/81.

necesidades de cada sociedad sin perder de vista esa esencia que le proporciona su fundamento intrínseco.

Por otra parte, las nociones de representación política y de mandato con las que se nutre toda construcción democrática en la actualidad, revisten un rol secundario y funcional, en tanto conserven el carácter de técnicas eficaces y adecuadas a sus fines, esto es servir de engranaje de transmisión de la voluntad o soberanía popular. Pero es esta última, en definitiva, el único elemento constitutivo por excelencia del concepto de democracia.

La formulación de los contenidos, la determinación de la naturaleza jurídica y la enunciación de las notas tipificantes de la democracia directa o semidirecta y de los diversos institutos que la componen, deberá partir de la adecuada valoración del elemento constitutivo, esto es la voluntad o soberanía popular, y de los dos instrumentos mediante los que se produce la efectivización de aquella, léase representación y mandato políticos.

### 3. REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Tal como ya lo expresáramos al inicio de este curso, la representación política reconoce dos límites insuperables. Por un lado su contenido es restringido a la vez que derivado del ejercicio de la voluntad popular originaria; mientras que por el otro admite la posibilidad concreta de su retroversión a favor del pueblo ante circunstancias que así lo ameriten.

Habíamos dicho ya que el pueblo cede a favor de quienes han de ser sus representantes un cúmulo de facultades que éstos han de ejercer en el marco de un régimen de mandato libre. Pero también acordamos que **lo que el pueblo no cede es la potestad de volver a ejercer por sí mismo esas facultades cuando lo considere necesario**. Y esto se fundaba en su condición de titular de la voluntad popular originaria, razón por la cual es el único facultado para delegar y para retrotraer dicha delegación.

Los institutos de democracia directa y semidirecta conforman así canales formales de manifestación de la voluntad popular originaria extraordinaria de carácter decisonal. Podríamos afirmar que son una especie de “puerta” que le permite a la voluntad popular “atravesar” la representación para poder tratar “personalmente” cuestiones y decisiones íntimamente vinculadas con la administración y el gobierno de la cosa pública. Así, la voluntad popular derivada necesariamente debe ceder ante la originaria, por cuanto la reconoce como previa y fundante a la vez que suprema e imperativa cuando se manifiesta concretamente sobre una cuestión determinada, sin dar lugar a intermediación alguna de dicha expresión; con lo que la representación en tanto instrumento de materialización de esa voluntad se ve vaciada de sentido y se retira del escenario político decisonal.

#### 4. MANDATO POLÍTICO

Al tratar la problemática del mandato en el marco de un régimen representativo, recordábamos que John Stuart Mill distinguió entre el régimen de simple delegación o mandato obligatorio y el de libertad de conciencia para el representante para optar por lo que considera justo, por mucho que difiera en de la opinión de sus electores.

Sin embargo, nos advertía también sobre la posible existencia de situaciones particulares que pueden llegar a afectar a determinados representantes durante el ejercicio de sus funciones. Es el caso de aquellos legisladores que, independientemente del deseo de ganar popularidad o de ser reelegidos, se sienten obligados en conciencia a que su conducta, en cuestiones en que sus electores han manifestado una voluntad resuelta, sea expresión de esta voluntad antes que de la suya<sup>134</sup>. Esto pone de manifiesto algunos puntos críticos de la doctrina de la representación y del mandato político; como lo son aquellas situaciones en las que la decisiones de los representantes, aún en el marco de un régimen de mandato libre, pueden enfrentarlos con sus representados por la diferencia de criterios sustentados por unos y otros frente a un tema determinado.

Con el fin de dar una adecuada solución a situaciones tan delicadas como la descripta, los regímenes representativos han ido incorporando gradualmente los institutos de democracia directa o semidirecta. Es su función principal permitir la participación del electorado en la toma de decisiones que originariamente se encuentran a cargo de sus representantes, mediante el ejercicio de la voluntad popular originaria. De esta forma el régimen representativo puede neutralizar situaciones que traducen un severo desgaste institucional con la consecuente deslegitimación del sistema y vaciamiento del régimen democrático.

Por todo lo expuesto, cabe concluir que los institutos de democracia directa o semidirecta son vías extraordinarias de manifestación de la voluntad popular originaria, destinados a reforzar la legitimidad del sistema representativo y a fortalecer el régimen democrático. En éste último caso, cumplen además la importante función de servir de válvula de escape ante el sobrecargo que significa el aumento de pretensiones y demandas hacia el gobierno, lo que generalmente se traduce en resistencias y conflictos en torno al régimen representativo y finalmente como ingobernabilidad devenida en obstáculo de la democracia.

---

<sup>134</sup> MILL, JOHN STUART: *“Del Gobierno Representativo”*, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1985, pg. 138.



## 5. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Analizando estos institutos con un criterio amplio y desde una perspectiva sumamente abarcadora, es posible encontrar antecedentes muy antiguos de procedimientos que –a pesar de sus particularidades– se asemejan a los que en la actualidad conforman la democracia directa o semidirecta.

En Roma<sup>135</sup> existía la posibilidad de que un condenado en un proceso criminal recurriera en última instancia ante el pueblo, institución conocida como “*provocatio*”; y que se encontraba conformada por tribunales populares que se caracterizaron por haber sido lentos y engorrosos. En esos casos la jurisdicción pasaba entonces del magistrado al pueblo que, para este fin, se constituía en comicios judiciales. La sentencia se escribía en tablillas: “A” (*absolvo*) o “C” (*condemno*). Al escribir “N.L.” (*non liquet*, “el asunto no es claro”) se pedía mayor información sobre la causa.

Desde la mitad del S. II a.C., con la institución de las *quaestiones perpetuae* (que representaban el poder judicial supremo del pueblo), la *provocatio* cayó en desuso. Durante la monarquía, los emperadores reunían en sí la majestad y el poder soberano del pueblo y sólo ellos podían otorgar protección antes del juicio o graciarse después de la sentencia, o sea, reunían en su persona tanto la *appellatio* como la *provocatio*. También en las provincias, los ciudadanos romanos podían apelar al emperador y, en este caso, debían trasladarse a Roma<sup>136</sup>.

El Consejo Abierto Español constituye, según algunos autores<sup>137</sup>, la forma más antigua de organización municipal, surgido en los albores de la Edad Media durante los siglos X y XI, en Castilla y León, al norte de la Península Ibérica, conformando la manifestación más viva de democracia directa en su forma más pura. Vicente Sierra<sup>138</sup> los trae a colación citando a Bobadilla quien enseña que “...en la congregación y universidad de todo el pueblo (que se llama Concejo Abierto) residía la mayoría y prioridad...”, añadiendo: “...pero ya por costumbre reside en los Ayuntamientos, los cuales sólo pueden lo que todo el pueblo puede...”.

Entre otros antecedentes lejanos de los institutos de democracia directa o semidirecta, podemos citar los llevados a cabo en los cantones de origen germánico y latino en Suiza, remontándose al año 1439 el primero conocido en el cantón de Berna<sup>139</sup>.

---

<sup>135</sup> RASQUIN, JOSÉ A. N.: “*Manual de Latín Jurídico*”, Ed. T.E.U.C.O., Córdoba, Argentina, 1971, pg. 250.

<sup>136</sup> RASQUIN, JOSÉ A. N.: “*Manual de Latín Jurídico*”, Op. Cit., pg. 250.

<sup>137</sup> ORDUNA REBOLLO, ENRIQUE: “*Democracia Directa Municipal. Concejos y Cabildos Abiertos*”, Ed. Civitas, Madrid, España, 1994, pg. 22.

<sup>138</sup> SIERRA, VICENTE D.: “*Historia de las Ideas Políticas en Argentina*”, Ed. Nuestra Causa, Buenos Aires, Argentina, 1950, pgs. 47/48

<sup>139</sup> BIDART CAMPOS, GERMÁN J.: “*Derecho Constitucional*”, Ed. Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1966, T. I, pg. 371.

En Francia, Napoleón Bonaparte utilizó la Consulta Popular en los años 1800, 1802 y 1804 como una forma de aumentar su poder personal. Con igual sentido lo hizo Luis Bonaparte en los años 1851, 1852, 1860 y 1870<sup>140</sup>.

Antonio M. Hernández<sup>141</sup>, indica el origen de la Iniciativa Popular en el año 1845, en el cantón suizo de Vaud; mientras que Frances Kendall<sup>142</sup> afirma que los referendos nacionales son comunes en Suiza desde 1874.

Los antecedentes en el Derecho Público norteamericano datan, según diversos autores, de la época de la colonia, dando como ejemplo el caso de Nueva Inglaterra. Para Joseph Zimmerman<sup>143</sup> el primer referéndum americano se llevó a cabo en los Estados Unidos en la Bahía de Massachussets en el año 1640; en tanto que en el año 1776 los estados de Massachussets y New Hampshire sometieron sus constituciones a la voluntad popular, inaugurando el denominado referéndum constitucional, de rancio abolengo en los Estados Unidos. Y fue Massachussets también la que realizó el primer referéndum público a los fines de convocar a una convención constituyente, en el año 1780<sup>144</sup>. Connecticut receptó como práctica el someter a la voluntad popular su constitución en 1818; Maine en 1819 y Nueva York en 1821.

Diferenciándose del referéndum constitucional, es posible encontrar también la iniciativa y el referéndum estatutarios –utilizando la expresión de Valdés–, los que fueron importados desde las instituciones suizas. Adoptado por primera vez en Dakota del Sur, en el año 1898, su progreso fue lento durante los primeros diez años; sin embargo desde 1908 hasta 1914, alrededor de catorce estados se incorporaron al sistema<sup>145</sup>.

Por su parte Martín Krause<sup>146</sup> sostiene que la Constitución de Massachussets del año 1821 prohibía a la Legislatura local la incorporación de nuevos pueblos como ciudades si previa aprobación de la mayoría de sus miembros. En igual sentido se expresó Maryland en el año 1826 con respecto a la creación de escuelas primarias.

La Revocatoria o Destitución Popular, también llamada *recall*, se desarrolla plenamente en los Estados Unidos; pudiendo remontarnos a la Constitución de Pennsylvania del año 1776 como

---

<sup>140</sup> CASTIÑEIRA DE DIOS, GUSTAVO: “Los alcances e influencias de la Democracia Semidirecta en la Constitución Federal Argentina - ¿Profundización y Legitimación de la democracia representativa?”; Tesis Doctoral inédita, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, pg. 32.

<sup>141</sup> HERNÁNDEZ, ANTONIO MARÍA: “Derecho Municipal”, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1984.

<sup>142</sup> KENDALL, FRANCES: “Democracia Directa: La clave para un gobierno responsable” en “Democracia Directa”, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1997, pg. 43 y ss.

<sup>143</sup> ZIMMERMAN, JOSEPH F.: “Democracia Participativa – El resurgimiento del populismo”, Ed. Limusa Noriega, México, 1992.

<sup>144</sup> VALDÉS, HORACIO: “Aspectos Prácticos de los llamados instrumentos de la Democracia Directa en Estados Unidos”, Op. Cit., pg. 394.

<sup>145</sup> VALDÉS, HORACIO: “Aspectos Prácticos de los llamados instrumentos de la Democracia Directa en Estados Unidos”, Op. Cit., pgs. 394 y 395.

<sup>146</sup> KRAUSE, MARTÍN: “La Democracia Directa en los Estados Unidos: Enseñanzas para América Latina” en “Democracia Directa”, Op. Cit., pgs. 173 y ss.

antecedente más remoto; aunque según lo señala Ricardo Haro<sup>147</sup>, fue suprimida por considerar a la periodicidad de los mandatos garantía suficiente frente a los posibles abusos de poder. Martín Krause<sup>148</sup> afirma que en la Constitución de Massachussets del año 1780 estaba contemplada la revocatoria de mandatos para los delegados al Congreso.

Finalmente, Valdés<sup>149</sup> señala su aparición en 1903 en la Carta Municipal de Los Ángeles, extendiéndose rápidamente por todo el país, en materia municipal y especialmente vinculada a los gobiernos organizados bajo el sistema de comisión y comisión con gerente. Poco tiempo después –continúa diciéndonos este autor– se aplicó también al orden político en general, incorporándola en primer lugar Oregón (1908), a los que le siguieron California (1911), y durante el año siguiente cinco estados más, a los que se le sumaron tres entre 1913 y 1914, Dakota del Norte en 1926, y Wisconsin en 1926, esta última luego de una fuerte disputa electoral en la que el sistema se impuso por doscientos cinco mil votos (205.000) contra doscientos un mil sufragios (201.000).

La incorporación mayoritaria de estas formas se inicia a fines del S. XIX como consecuencia de los cuestionamientos formulados por movimientos populistas en contra del régimen representativo y partidario y en contra de la denominada clase política, por considerarla incapaz de enfrentar al poder económico que ejercían los monopolios. Es Dakota del Sur la que mediante la enmienda constitucional de 1898 incorpora la iniciativa y el referéndum; mientras que le siguen Utah en 1900, Oregon en 1902 y aproximadamente 20 estados más hasta 1920.

Pero ya en el año 1894 la Liga Nacional Municipal proponía la utilización de la Iniciativa Directa. Zimmerman ubica sus orígenes en las asambleas populares abiertas de Nueva Inglaterra, citando como antecedente más remoto el registrado en el año 1715 con la promulgación por la Corte General (Legislatura local) de una ley que obligaba a los concejales a incluir el tratamiento de toda petición firmada por diez (10) o más votantes. A ello cabe agregar el particular método de reforma constitucional receptado en 1777 por la Constitución de Georgia, consistente en la posibilidad de que la misma fuera requerida sobre la base de peticiones de cada condado suscriptas por la mayoría de sus electores. Entre los años 1898 y 1918 un total de diecinueve (19) estados adoptaron la Iniciativa Popular.

También en Europa estos institutos se desarrollan notablemente con posterioridad a la primer guerra mundial dando como ejemplos las constituciones de Weimar de 1919, España 1931

---

<sup>147</sup> HARO, RICARDO: *“Constitución, Gobierno y Democracia”*, Ed. Talleres Gráficos de la U.N.C., Córdoba, Argentina, 1987, pg. 281.

<sup>148</sup> KRAUSE, MARTÍN: *“La Democracia Directa en los Estados Unidos: Enseñanzas para América Latina”* en *“Democracia Directa”*, Op. Cit., pgs. 173 y ss.

<sup>149</sup> VALDÉS, HORACIO: *“Aspectos Prácticos de los llamados instrumentos de la Democracia Directa en Estados Unidos”*, Op. Cit., pg. 406. Consigna, además, este autor que: *“...En California se han hecho prolijos estudios estadísticos que abarcan hasta el años 1930. De ellos se estraie: que desde 1930 tuvieron lugar 155 elecciones de revocatoria, una cifra mayor que la que los tratadistas asignan al resto del país en el mismo período. La mayor frecuencia se registra en ciudades o pueblos de 20.000 habitantes o menos. Adviértase asimismo que las revocatorias coinciden con épocas de intensa agitación general, por donde se infiere que la revocatoria (fácil de esgrimir en los pequeños centros) es muchas veces el vehículo de antagonismos desvinculados del juicio merecido por la gestión administrativa...”*

y 1978, Francia 1946 y 1958, Italia 1947, además de Austria, Checoslovaquia, Alemania, Grecia e Irlanda. Y en Europa Oriental encontramos a Yugoslavia, Bulgaria, Rumania y Albania, por citar algunas<sup>150</sup>.

Por su parte, el Derecho Público iberoamericano registra como antecedente el trasplante institucional del Consejo Abierto Español (S.X y S.XI) a América como Cabildo Abierto con expresa mención en la Recopilación de Indias de 1680. Aunque la referencia a los mismos fuera escasa, siendo posible encontrarlos únicamente en la cédula de Carlos I, dada en Monzón el 5 de Junio de 1528, repetida por Felipe II en 1559, 1568 y 1572, pasando finalmente a la citada Recopilación en la Ley I, Título IX del Libro IV<sup>151</sup>. En ella se establecía que los Cabildos extraordinarios o abiertos “...sean de urgente necesidad...”, conformando verdaderas asambleas del pueblo o referendos populares<sup>152</sup> a los que convocaban los cabildantes cuando graves asuntos de interés público exigían el concurso de la capacidad y del esfuerzo de la mayoría, y cuyas decisiones fueron muchas veces de suma trascendencia en el proceso de institucionalización del estado nacional argentino. Vicente Sierra afirma al respecto que “...Tales asambleas consultivas fueron de distinto tipo, según el asunto que las determinara. Unas veces se llamaba a los militares, para considerar alguna invasión indígena o pirática; otras, a los dueños de las vaquerías para estudiar alguna posible negociación de cueros. En cada caso, la convocatoria se extendía a los interesados, para tomar ideas, consejos, opiniones y satisfacer lo que era norte del organismo: el bien común...”.

En este orden de cosas, es posible traer a colación el antecedente registrado en Santiago del Estero en 1780, ocasión en la cual el promotor Fiscal lo convoca a efectos de que se decida sobre la modificación de una jurisdicción judicial con motivo de un proceso penal en curso<sup>153</sup>.

Como ya lo expresáramos anteriormente, estos Cabildos Abiertos sólo eran convocados en circunstancias extraordinarias, habiendo tenido una destacada actuación en la vida política de las colonias y aún posteriormente; a pesar de lo cual nuestra doctrina no es pacífica en cuanto al valor que tiene el Cabildo Indiano como antecedente de las formas republicanas<sup>154</sup>. Sin embargo, cabe reconocer la certeza de las palabras de Bernard, cuando refiriéndose a las características del gobierno municipal ejercido por el Cabildo, afirma que lo llevaron “...a ser el órgano más permeable y atento a la realidad. Su intermediación con las necesidades, voliciones y requerimientos populares, lo convirtieron bien pronto en caja de resonancia propicia para las manifestaciones de la vida cívica y la exteriorización de los

---

<sup>150</sup> CASTIÑEIRA DE DIOS, GUSTAVO: “Los alcances e influencias de la Democracia Semidirecta en la Constitución Federal Argentina - ¿Profundización y Legitimación de la democracia representativa?”, Tesis Doctoral inédita, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, pg. 29.

<sup>151</sup> SIERRA, VICENTE D.: “Así se hizo América”, Ed. Dictio, Buenos Aires, Argentina, 1977, pg. 126.

<sup>152</sup> SIERRA, VICENTE D.: “Así se hizo América”, Op. Cit., pg. 141.

<sup>153</sup> SIERRA, VICENTE D.: “Historia de las Ideas Políticas en Argentina”, Op. Cit., pg. 117.

<sup>154</sup> ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ agrupa por la afirmativa a Alberdi, Sarmiento, Mitre, Bielsa, Ramos Mejía, Bas y Bernard; y por la negativa a Aristóbulo del Valle, Montes de Oca, Juan Agustín García, Alcides Geca y Salvador Dana Montañó. En una tesis intermedia lo ubica a Korn Villafañe. Cf. “Derecho Municipal”, Op. Cit., pg. 101.

*problemas comunitarios. Creció así su influencia hasta llegar a ocupar, en los hechos, una hegemonía que no encuadraba estrictamente en sus presupuestos legales ni institucionales. Vemos por ello asumir una representatividad protagónica en importantes sucesos de la vida política colonial, que excede evidentemente su competencia como gobierno local de la comunidad...”,* trayendo a modo de ejemplo los cabildos abiertos de Buenos Aires del 14 de agosto de 1806 (Primer Invasión Inglesa), el de Montevideo del 24 de septiembre de 1808 y el del 22 de mayo de 1810 abriendo paso a la constitución de una junta de gobierno patrio<sup>155</sup>.

De manera más concreta, es posible citar los antecedentes de México, donde el 24 de marzo de 1824 se llevó a cabo un Referéndum para la incorporación del estado de Chiapas a la Federación; mientras que en 1867 fueron sometidas a Consulta Popular un conjunto de reformas constitucionales; y en 1836 mediante Iniciativa Popular fueron presentadas distintas propuestas de Leyes Constitucionales<sup>156</sup>.

Finalmente en nuestro Derecho Público Provincial, nos encontramos con interesantes precedentes. En primer lugar hemos de citar al de la Constitución de San Juan de 1825<sup>157</sup>, la que en su artículo 21 contemplaba la posibilidad de que “...*Todos los ciudadanos de la provincia y cualquiera parte de ellos tiene derecho a dirigirse directamente a la legislatura por medio de peticiones o representaciones sumisas, y los representantes resolverán en ellas, de acuerdo con su conciencia y sus deberes, lo que juzguen conveniente o útil a la sociedad...*”. Si bien es posible alegar que estamos en presencia del derecho de peticionar a las autoridades, preferimos ver en él un embrión de iniciativa popular en atención a la particular forma en que se encuentra redactado, lo cual no esta exento de atendibles objeciones.

En segundo lugar, traeremos a colación el plebiscito convocado por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires con fecha 23 de marzo de 1835 para “...*explorar la opinión de todos los habitantes de la ciudad, incluso los extranjeros que fueran vecindados y no transeúntes, los días 26, 27 y 28 de marzo, respecto de la ley del 7 del mismo mes...*” por la cual vuelve a ser elegido como Gobernador y Capitán General de dicha provincia al Juan Manuel de Rosas, investido de facultades extraordinarias y la suma del poder público<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> BERNARD, TOMÁS D.: “*Régimen Municipal Argentino*”, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976, pgs. 9/10.

<sup>156</sup> CASTIÑEIRA DE DIOS, GUSTAVO: “*Los alcances e influencias de la Democracia Semidirecta en la Constitución Federal Argentina - ¿Profundización y Legitimación de la democracia representativa?*”; Tesis Doctoral inédita, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, pg. 39.

<sup>157</sup> RAMOS, JUAN P.: “*El Derecho Público de las Provincias Argentinas*”, Ed. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 1916, T. I, pg. 253.

<sup>158</sup> LAFONT, JULIO B.: “*Historia de la Constitución Argentina*”, Ed. F.V.D., Buenos Aires, Argentina, 1953, pg. 140. Sin embargo cabe destacar que las cifras del resultado final varían entre distintos autores, así LAFONT afirma que 9.320 ciudadanos se pronunciaron a favor y sólo 8 en contra llegando inclusive a listar a estos ocho electores, aunque sin citar sus fuentes. FÉLIX LUNA, en cambio, indica que “...*sólo cinco ciudadanos votaron en contra...*” (Cf. “*Juan Manuel de Rosas*”, Colección Grandes Protagonistas de la Historia, Ed. Planeta, Buenos Aires, Argentina, 1999, pg. 79). Por su parte ERNESTO CELESIA, citando a “*La Gaceta Mercantil*” del día 30 de marzo de 1835, señala que el resultado fue de 9.316 sufragios por la conformidad y sólo 4 en oposición (Cf. “*Rosas, Aportes para su Historia*”, Ed. Goncourt, Buenos Aires, Argentina, 1968/9, pg. 178).

También dentro del Derecho Público local cabe destacar el antecedente de la provincia de Santa Fe, en la que mediante Ley N° 1780 del 25 de junio de 1913 se le otorgó a los electores de las comunas de menos de ocho mil habitantes (8.000 h.), el derecho de iniciativa<sup>159</sup>. Y algunos meses después se sumaría la provincia de Corrientes, cuya constitución sancionada el 4 de noviembre del año 1913<sup>160</sup> contemplaba en su artículo 2º, párrafo cuarto, la figura del referéndum a efectos de la introducción de modificaciones a la jurisdicción pública de la provincia dentro de sus límites territoriales; fijando un precedente que luego sería tomado por otras constituciones provinciales.

Un poco más adelante en el tiempo, el instituto de la iniciativa es incorporado a nivel municipal por la provincia de Tucumán, la que al sancionar su Ley Orgánica de Municipalidades con fecha 7 de junio de 1915, adoptó la institución de la iniciativa popular.

Nos recuerda Melo<sup>161</sup> con precisión que “...*La Constitución de la Provincia de Santa Fe del 13 de agosto de 1921, desconocida por acto del Poder Ejecutivo de dicha Provincia de fecha 27 de agosto de 1921, puesta en vigencia por ley del 4 de mayo de 1932, y desconocida nuevamente, por la intervención federal de octubre de 1935, instituyó la iniciativa, el ‘referéndum’ y la revocación en el orden municipal, derechos que correspondían de acuerdo al art. 145 de la misma, en la forma que los reglamentaran las respectivas cartas y leyes orgánicas...*”.

En igual sentido es posible citar aquí las disposiciones introducidas a la Constitución de la provincia de Córdoba en la reforma del año 1923, mediante la cual se había autorizado a la Legislatura el otorgamiento y reglamentación de los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de funcionarios electivos. Sólo este último sería receptado en la Ley N° 3440 del 29 de agosto de 1928, aunque por poco tiempo, ya que fue suprimida por la Ley N° 3647 del 12 de diciembre de 1935. Sin embargo, en agosto de 1939 la Legislatura sanciona la Ley N° 3836 concediendo estos derechos al electorado municipal en forma complementaria a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica Municipal.

Finalmente y para cerrar esta enunciación de antecedentes, cabe traer a colación el texto de la Constitución de la provincia de Entre Ríos del 18 de agosto de 1933, que en su artículo 193 contempla el otorgamiento al electorado municipal de los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos. Receptando el mandato del constituyente, la Ley

---

<sup>159</sup> MELO, CARLOS R.: “*Los derechos de iniciativa, ‘referéndum’ y revocatoria municipal en la provincia de Córdoba*”, Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Año II, Mayo-Agosto de 1938, N° 2 y 3, Imprenta de la Universidad, Córdoba, Argentina, 1938, pg. 413.

<sup>160</sup> RAMOS, JUAN P.: “*El Derecho Público de las Provincias Argentinas*”, Op. Cit., T. III, pgs. 88/89.

<sup>161</sup> MELO, CARLOS R.: “*Los derechos de iniciativa, ‘referéndum’ y revocatoria municipal en la provincia de Córdoba*”, Op. Cit., pg. 416.

Orgánica de los Municipios N° 3001 del 27 de octubre de 1943 le concedía al cuerpo electoral municipal el derecho de iniciativa<sup>162</sup>.

## 6. ELEMENTOS

En cuanto a los elementos de los institutos de democracia directa o semidirecta, reina una gran anarquía, no sólo en lo relativo al alcance o significado de los vocablos, sino también en lo que hace a saber cuáles son los que integran estos institutos concurriendo a su formación y validez.

Comenzaremos por aquellos que hacen a la esencia misma de estos institutos, denominándolos “*elementos esenciales o constitutivos*” (*essentialia communia*), puesto que sin su presencia carecerían de validez. Ubicaremos entre éstos a los *sujetos* (promotores, suscriptores y electorado), al *objeto* (cuestión promovida), a las *formas especiales* (requisitos o solemnidades externas contempladas específicamente para estos actos) y al *procedimiento* (tanto administrativo como judicial).

### a) *Sujetos*

Detentan la calidad de sujetos distintos actores que participan de estos institutos durante su desarrollo; y teniendo en cuenta el contenido de la actividad que desarrollan y el grado de participación es posible clasificarlos como *actores organizadores o de primer grado* y *actores adherentes o de segundo grado* por un lado, y como *actores resolventes o de tercer grado* por el otro. Los dos primeros son aquellos cuya actividad o participación resulta determinante a los fines de iniciar y de poner en marcha estos procedimientos, correspondiendo a esta categorías los *promotores* y los *suscriptores*, respectivamente y según sea la metodología natural del trámite de cada instituto.

Por actores resolventes entendemos a aquellos cuya toma de posición o resolución final sobre la cuestión define el planteamiento efectuado. Puede estar constituido tanto por un conjunto de ciudadanos que son convocados a expresar su voluntad, proceso electoral mediante; como por aquellos representantes que integran el poder legislativo y deben avocarse al tratamiento de la cuestión planteada.

### b) *Objeto y Caracteres*

Es la materia o asunto por la que se pone en marcha un instituto de democracia directa o semidirecta, y que podemos definir con mayor precisión como la *cuestión promovida*,

---

<sup>162</sup> MELO, CARLOS R.: “Los derechos de iniciativa, ‘referéndum’ y revocatoria municipal en la provincia de Córdoba”, Op. Cit., pg. 425.

consistente en la puesta a consideración del órgano facultado la posible concreción o logro de un asunto o materia mediante para su tratamiento, valoración y resolución definitiva.

Su contenido variará según el tipo de instituto del que se trate. Así los que podemos identificar como *referenciales* y de *ejercicio complementario* (Plebiscito, Referéndum, Consulta y Asamblea Popular; Audiencia Pública) o *decisionales* y de *ejercicio autónomo* (Iniciativa y Revocatoria Popular).

Los primeros son aquellos en los que se desarrolla una actividad esencialmente consultiva que puede tener por objeto un proyecto de ley, una reforma, la decisión de un acto de gobierno, etc., y que se perfecciona mediante la obtención de un pronunciamiento concreto del cuerpo electoral. Sus caracteres varían en torno a tres cuestiones centrales, esto es condición del sufragio (Facultativo u obligatorio), efectos del pronunciamiento (Vinculante o no), y características y limitaciones de su contenido.

En tanto que a los decisionales corresponden aquellos institutos en los que a la ciudadanía se la faculta para exigir la consideración y tratamiento de un proyecto de ley o decisión por parte del órgano legislativo; o la validación o no del mandato de un funcionario determinado por parte del resto del electorado. Se materializa en forma unilateral, es decir, el sujeto legitimado para su promoción puede por sí mismo convocar al órgano competente e imponer su tratamiento. En este caso, los caracteres de uno y otro varían en torno a dos circunstancias principales, a saber: las características y limitaciones de sus contenidos y los efectos del pronunciamiento por parte del órgano competente.

#### *c) Formas especiales y Procedimientos*

Hacen al conjunto de requisitos o solemnidades externas contempladas específicamente por el ordenamiento jurídico tanto para la puesta en marcha de los distintos institutos de democracia directa o semidirecta, como para el posterior control judicial de juridicidad de su tramitación. Comprenden –además de los procedimientos señalados–, los organismos con competencia y jurisdicción para aplicarlos.

## 7. VENTAJAS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN UN RÉGIMEN REPRESENTATIVO

Numerosas son las ventajas que aporta la incorporación de estos institutos. En primer lugar es una forma muy concreta de reforzar el rol central de la voluntad popular dentro del esquema representativo de las democracias contemporáneas. Así se garantiza la responsabilidad y fidelidad de los representantes frente a sus mandantes, permitiéndole al sufragio reflejar la opinión pública en forma precisa a la vez que disminuir la gravitación de los partidos políticos como agentes



generadores de polarización y conflicto, logrando su neutralización cuando esto interfiere con la estabilidad y función del sistema político.

Relación directa con esto último tiene el rol que cumple el voto popular como elemento determinante para superar la paralización de los procesos decisionales parlamentarios, permitiendo activarlos o revisar los contenidos de las decisiones consideradas incorrectas de manera relativamente fácil. Es así como los políticos devenidos en representantes, al encontrarse privados de su poder para imponer sus puntos de vista en una población impotente y sin resistencia, se convierten en participantes del proceso legislativo en lugar de tiranos y adversarios legislativos<sup>163</sup>.

#### 8. CONTROL JUDICIAL DE JURIDICIDAD

Dos son las modalidades que el derecho comparado nos acerca en cuanto al rol que cumple el Poder Judicial en relación a los institutos de democracia directa o semidirecta. En Suiza la soberanía popular es absoluta, y en consecuencia este tipo de procesos electorales no pueden ser objeto de impugnación y/o control judicial alguno. Por su parte, en los Estados Unidos el régimen vigente se inclina por el principio general que sostiene que cualquier legislación, sea cual fuere su origen –esto es propuesta por la ciudadanía o por los legisladores– puede ser declarada ilegal.

Kendall expresa que en un principio los cuestionamientos a las iniciativas eran tratados por las distintas cortes judiciales recién una vez aprobadas, al igual que como sucede con las leyes sancionadas en los cuerpos legislativos. Pero desde 1983 –nos dice esta autora– se ha producido un incremento substancial de las impugnaciones judiciales formuladas sobre el proyecto y antes de su votación por parte del electorado, aún en aquellos casos en los que se ha cumplido el requisito de las firmas necesarias. Es posible justificar esta intervención en aquellos casos en los que abusos serios como el de la utilización de firmas fraudulentas desvirtúan y hasta fraguan el contenido de estos procesos. Más resulta difícil fundamentar el retiro antes de su votación de iniciativas correctamente calificadas, sin darle oportunidad de expresarse sobre el fondo de la cuestión al electorado. En los Estados Unidos, la mayor parte de las iniciativas objetadas judicialmente gozaban de una alta popularidad y tenían grandes posibilidades de obtener la aprobación mayoritaria de la ciudadanía. Por ello y para evitar ser derrotados en las urnas es que sus oponentes utilizaron la vía judicial para obtener mediante el pronunciamiento de sus respectivas cortes, la nulidad del proceso iniciado con un éxito importante. A consecuencia directa de ello, en la actualidad gran parte de las iniciativas son objeto de cuestionamientos

---

<sup>163</sup> Cf. FRANCES KENDALL: *“Democracia Directa: La clave para un gobierno responsable”* en *“Democracia Directa”*, Op. Cit., pgs. 34.

judiciales ante las cortes por parte de sus oponentes, conduciendo a largos y costosos procesos legales que terminan desvirtuando absolutamente la finalidad de estos institutos y la función del Poder Judicial<sup>164</sup>.

#### 9. FUENTES – REGÍMENES LEGALES VIGENTES

En nuestro país los institutos de democracia semidirecta han sido incorporados progresivamente en los distintos niveles estadales, desde las leyes orgánicas municipales (En Córdoba mediante la Ley N° 8102/91) pasando por las provincias (Constitución Provincial de 1987, arts. 31 y 32 – Ley N° 7811) hasta llegar a la Constitución Nacional a través de la reforma de 1994 (Cf. Arts. 39 y 40) y sus normas reglamentarias (Leyes N° 24.747 y 25.432, respectivamente).

De esta forma se procura dar respuesta a la exigencia de mayor participación de la que generalmente es objeto la democracia representativa, como una forma de aumentar tanto la participación como el control del cuerpo electoral en las decisiones del Estado; facilitando la toma de posiciones de la mayoría en relación a cuestiones determinadas y puntuales<sup>165</sup>.

Particularmente en nuestra provincia, la utilización de estas herramientas jurídico-políticas de participación ciudadana han corrido con suerte diversa en lo que a su aplicación se refiere. A nivel municipal, indudablemente la revocatoria popular ha sido la que ha transitado el camino más basto, ya que durante el período comprendido entre los años 1996 y 1998 ha sido utilizado en sus distintas variantes en alrededor de más de cincuenta municipios, arrojando una muy completa jurisprudencia en aras a lograr su más eficiente y efectiva utilización por la ciudadanía en general. En la provincia, es posible encontrar dos casos en los que se ha recurrido a estas herramientas. En el primero corresponde referirnos a la denominada Ley de Cupos, la que fuera sancionada como culminación de un proceso de iniciativa popular; y el segundo caso es el referido a la consulta popular que fuera implementada a efectos de legitimar el proceso de reforma constitucional llevado a cabo durante el año 2001.

En lo que respecta a su utilización a nivel nacional, cabe destacar que el único caso concreto –vaya contradicción– corresponde a la consulta popular llevada a cabo con motivo del conflicto limítrofe por el Canal del Beagle con la hermana República de Chile durante el año 1984<sup>166</sup> y en el marco de la Constitución de 1853. Hubo una iniciativa posterior que nunca llegó a concretarse. Es el caso de la consulta popular convocada por los Decretos N° 2181/93 y 2258/93

---

<sup>164</sup> KENDALL, FRANCES: “*Democracia Directa: La clave para un gobierno responsable*” en “*Democracia Directa*”, Op. Cit., pg. 48.

<sup>165</sup> Diario de Sesiones, pg. 2027.

<sup>166</sup> Convocado por el Poder Ejecutivo de la Nación por Decreto N° 2272/84 (B.O.N. N° 25.477).

del Ejecutivo Nacional, destinados a legitimar la reforma constitucional que finalmente fuera acordada mediante el denominado “Pacto de Olivos” y en virtud del cual fuera dejada sin efectos.

La variada recepción que estas herramientas han tenido en los máximos ordenamientos jurídico-políticos de nuestro país nos impone su tratamiento individual, a partir del cual analizaremos las particularidades legislativas con las que han sido instrumentados en cada caso concreto. A este fin, podemos identificar los siguientes institutos de democracia semidirecta:

- Iniciativa Popular
- Consulta Popular / Referendum
- Revocación Popular de Mandatos

## A. INICIATIVA POPULAR

### PROVINCIA DE CÓRDOBA

#### CONSTITUCIÓN PROVINCIAL

#### INICIATIVA POPULAR

Artículo 31.- Los ciudadanos pueden proponer a la Legislatura proyectos de leyes y de derogación de las vigentes para su consideración; la solicitud debe estar suscripta por el porcentaje de electores que la ley determine.

No pueden ser sometidos a este procedimiento los proyectos de leyes concernientes a reformas de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuestos, creación y competencia de tribunales.

( . . . )

#### INICIATIVA

Artículo 105.- Las leyes tienen origen en la Legislatura por proyectos presentados por uno o más de sus miembros, por el Poder Ejecutivo, o por iniciativa popular en los casos que determine esta Constitución o la ley.

#### LEY DE INICIATIVA POPULAR, CONSULTA POPULAR Y REFERÉNDUM N° 7811

Artículo 1.- Los ciudadanos con capacidad para votar, en el número que se refiere el Artículo 2 podrán proponer a la Legislatura la sanción o derogación de cualquier ley sobre asuntos de competencia provincial, salvo los siguientes: Reforma de la Constitución. Aprobación de tratados. Tributos. Presupuesto. Creación y competencia de Tribunales. Empréstitos. Ministerios.

Artículo 2.- Los proyectos a los que se refiere el Artículo anterior deberán ser suscriptos por un número de electores igual al ocho por mil del total de inscriptos en el padrón del Registro Electoral de la Provincia. Serán presentados por mesa de entradas de cualquiera de las Cámaras de la Legislatura Provincial, suscriptos por quienes lo propicien, indicando nombre, número de documento y domicilio de los mismos. Sus firmas deberán estar autenticadas por autoridad judicial, policial o por escribano público

Artículo 3.- Los proyectos serán girados al Presidente de la Cámara respectiva, quien previa verificación del cumplimiento de los requisitos formales en un plazo de sesenta días ordenará su inclusión en el Orden del Día, como asunto entrado, siguiendo el trámite previsto por la Constitución y el Reglamento de la Cámara de que se trate. La Comisión correspondiente deberá expedirse, a más tardar, dentro del término de ciento veinte días de su inclusión como asunto entrado. Pasado este término sin que la Comisión se haya expedido, la cámara considerará el asunto sin despacho de comisión.

Artículo 4.- El Presidente de la Cámara podrá citar a los suscriptores del proyecto, a los fines de corregir errores formales en la presentación efectuada. Se dejará constancia de todas estas actuaciones en el expediente.

**B. CONSULTA POPULAR**

**PROVINCIA DE CÓRDOBA**

**CONSTITUCIÓN PROVINCIAL**

CONSULTA POPULAR Y REFERENDUM

Artículo 32.- Todo asunto de interés general para la Provincia puede ser sometido a consulta popular, de acuerdo con lo que determine la ley.

Se autoriza el referéndum para los casos previstos en esta Constitución.

**LEY DE INICIATIVA POPULAR, CONSULTA POPULAR Y REFERÉNDUM N° 7811**

Artículo 13.- El Poder Ejecutivo, cada una de las Cámaras del Poder Legislativo con el voto de las dos terceras partes de sus miembros y los ciudadanos con capacidad para votar en el número que se requiere en el Artículo 14, podrán someter a consulta popular todo asunto de interés general para la Provincia.

Artículo 14.- La iniciativa de los electores para promover consulta popular, deberá ser suscripta por el ocho por ciento del padrón utilizado en la última elección de Diputados Provinciales.

Será presentada por ante el Juez con competencia electoral, suscripta por Quienes la propician, indicando su nombre, número de documento y domicilio. Sus firmas deberán estar autenticadas por autoridad judicial, policial o por escribano público

Artículo 15.- El Juez con competencia electoral en el supuesto del Artículo anterior, y los Presidentes de cada Cámara en los casos en que la consulta haya sido resuelta por alguna de ellas, dará comunicación al Poder Ejecutivo para que dicte el Decreto de Convocatoria a Consulta Popular. En todo caso el Decreto consignará con precisión el asunto sobre el que se requiere la opinión de la ciudadanía y contendrá el texto de la propuesta a consultarse.

Deberá ser puesto en conocimiento de la población por lo menos sesenta días antes de la fecha de realización de la consulta.

Artículo 16.- El resultado de la consulta a que se refiere el Artículo anterior no será vinculante.

Artículo 17.- A los efectos de la consulta se utilizará el padrón empleado en la última elección de Diputados Provinciales, con las actualizaciones que determine el Poder Ejecutivo, en el Decreto de Convocatoria.

Artículo 18.- El Procedimiento de emisión de sufragio se regirá por las disposiciones prescriptas para los comicios ordinarios, en cuanto fuesen aplicables. Deberán participar más de la mitad del padrón electoral, y resultar favorables la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos.

Si aquel porcentaje, no fuere cubierto, no se practicará el respectivo escrutinio.

Artículo 19.- A los efectos de la consulta será de aplicación el Artículo 11 de la presente ley.

## C. REFERÉNDUM POPULAR

### PROVINCIA DE CÓRDOBA

#### CONSTITUCIÓN PROVINCIAL

##### CONSULTA POPULAR Y REFERENDUM

Artículo 32.- Todo asunto de interés general para la Provincia puede ser sometido a consulta popular, de acuerdo con lo que determine la ley.

Se autoriza el referéndum para los casos previstos en esta Constitución.

#### LEY DE INICIATIVA POPULAR, CONSULTA POPULAR Y REFERÉNDUM N° 7811

##### REFERENDUM

Artículo 5.- Serán sometidos a referéndum para su aprobación los proyectos de Ley sancionados por ambas Cámaras que dispongan:

1. Cesión con desmembramiento de territorio.
2. Fusión de Municipios.

Artículo 6.- El Poder Legislativo comunicará el texto del Proyecto sancionado al Poder Ejecutivo para su publicación y difusión, de modo que asegure su conocimiento público a los fines del referéndum.

Artículo 7.- En caso de fusión de Municipios, la Legislatura convocará al electorado, notificando en la oportunidad prevista por el Artículo 5 al Poder Ejecutivo, a los fines del Artículo siguiente.

Artículo 8.- En el plazo de siete días a partir de recibida la comunicación del Artículo 6, el Poder Ejecutivo convocará al electorado para la celebración del Referéndum, que se realizará en un plazo no mayor de noventa días a contar desde la convocatoria, En el supuesto del Inciso 1 del artículo 5, se convocará al electorado de la Provincia y en el supuesto del inciso 2 al de los Municipios involucrados en la fusión.

Artículo 9.- En el caso del inciso 1 del Artículo 5 se utilizará el padrón empleado en la última elección de Diputados Provinciales. En el supuesto del Inciso 2 del mismo Artículo, se utilizarán los padrones empleados en la última elección de autoridades municipales; en cada uno de los Municipios involucrados en la fusión.

El Poder Ejecutivo podrá determinar la actualización de los respectivos padrones.

Artículo 10.- El sufragio será obligatorio y el procedimiento de emisión del mismo se regirá por las disposiciones prescriptas para los comicios ordinarios en cuanto fuesen aplicables. Se reputará aprobado con el voto favorable de más de la mitad de los votos emitidos.

Artículo 11.- Se solicitará a los sufragantes una respuesta afirmativa o negativa, debiendo ser redactado el texto de la propuesta en una forma clara en la boleta.

Artículo 12.- Si el proyecto obtuviera la aprobación del electorado, pasará al Poder Ejecutivo a los fines de su promulgación, no pudiendo ser vetada.

La Ley que resulte no podrá ser modificada en sus aspectos sustanciales, ni derogada sino después de un año de su vigencia.

En caso de no ser aprobado por el electorado, el proyecto no podrá ser tratado nuevamente por la Legislatura hasta haber transcurrido un año de la realización del referendium.

## **D. REVOCACIÓN POPULAR DE MANDATOS**

### **PROVINCIA DE LA RIOJA**

#### **CONSTITUCIÓN PROVINCIAL**

Artículo 76 - Bancas Legislativas. Declárase que las bancas de toda representación legislativa pertenecen a los partidos políticos que han intervenido en el acto electoral y han nominado sus candidatos. Cada partido tiene la atribución de determinar si la forma en que es ejercida su representación o mandato responde al programa y doctrina política que sirvió para la exaltación del candidato al cargo que ostenta.

En caso de incumplimiento en el ejercicio de su mandato, podrá el partido iniciar acción ante el Tribunal Electoral de la Provincia con el fin de cuestionar el desempeño de la representación y resuelta la inconducta, queda abierta la sustitución por el suplente respectivo.

### **PROVINCIA DE RÍO NEGRO**

#### **CONSTITUCIÓN PROVINCIAL**

#### **TITULARIDAD DE LAS BANCAS**

Artículo 25.- Las bancas de toda representación política legislativa, provincial o municipal, pertenecen a los partidos políticos que las nominaron, conforme la ley que lo reglamente.

A solicitud del órgano deliberativo máximo partidario provincial se podrá requerir la revocación del mandato de un representante y su sustitución por el suplente correspondiente ante la justicia electoral, la que hará lugar al pedido cuando se invocare y probare una violación ostensible y grave de la plataforma electoral.

...

#### **REVOCATORIA**

Artículo 149.- Todo habitante de la Provincia puede peticionar la revocatoria de una ley a partir de su promulgación. La ley determina el funcionamiento del registro de adhesiones, los plazos y el referéndum obligatorio.

### **CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS**

#### **LEY N° 2431**

#### **TÍTULO IV - DE LA TITULARIDAD DE LAS BANCAS**

Artículo 110.- Procedimiento para la revocación de mandatos legislativos provinciales, municipales y comunales. Instancia partidaria. Previo a la presentación judicial de la solicitud se deberá haber cumplido la instancia partidaria en el seno del máximo órgano deliberativo partidario con los siguientes requisitos:

Convocatoria especial: La convocatoria deberá realizarse de acuerdo a como se determine en la Carta Orgánica con una antelación mínima de treinta (30) días.

Veeduría judicial: Decidida la convocatoria se deberá solicitar al Tribunal Electoral la designación de un veedor al solo efecto de verificar el quórum y el resultado de las votaciones.

Descargo derecho de defensa: Dentro de la mecánica de la sesión especial, el representante legislativo cuestionado podrá realizar su defensa oral y escrita con todas las pruebas que considere necesarias produciéndolas en la misma sesión, testimonio de las cuales se deberán elevar a la justicia.

Mayoría especial: La resolución que determine la solicitud judicial de revocación de mandato deberá tomarse con el voto de las dos terceras partes del total de los miembros.

Fundamentación: La resolución debidamente fundada deberá contener expresión concreta y detallada de los puntos de la plataforma electoral cuya violación ostensible y grave se considere haber probado.

Artículo 111.- Procedimiento ante la Justicia Electoral. Con el testimonio de lo actuado el presidente del máximo órgano deliberativo partidario por sí, a través de los representantes legales partidarios, iniciará la demanda de revocación de mandato. El Tribunal dará traslado al representante legislativo cuestionado por el término de diez (10) días, vencido el cual abrirá la causa a prueba por el mismo plazo. Las pruebas que se producirán deberán haber sido ofrecidas en la primera presentación judicial. El Tribunal podrá dictar medidas para mejor proveer, y resolverá dentro de los diez (10) días siguientes.

La sentencia del Tribunal Electoral, será apelable dentro del plazo de cinco (5) días de notificada, por escrito fundado ante el Tribunal que la dictó, y éste deberá elevarla de inmediato al Superior Tribunal de Justicia, el que resolverá en el término de diez (10) días, contados a partir de la recepción del expediente.

## **PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR**

### **CONSTITUCIÓN PROVINCIAL**

#### **CAPÍTULO III - REVOCATORIA DE MANDATOS**

Artículo 209.- La ciudadanía podrá solicitar la revocatoria del mandato de cualquier funcionario en ejercicio de un cargo electivo, en el modo y por la forma que establezca la ley, que deberá ser aprobada por el voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Legislatura. Dicha norma deberá contemplar como base que la solicitud de revocatoria se formalice por escrito ante la Justicia Electoral Provincial, con la adhesión certificada por ésta, del veinte por ciento como el mínimo del total del número de votantes que efectivamente hayan sufragado en el último acto eleccionario llevado a cabo en la jurisdicción que corresponda.

Este derecho no podrá ejercerse antes de transcurrido el cincuenta por ciento del período de la gestión motivo del cuestionamiento.

#### **SENADORES NACIONALES**

Artículo 210.- La Legislatura Provincial, con el voto afirmativo de los dos tercios de sus miembros, podrá requerir al Senado de la Nación la exclusión de su seno de los senadores nacionales que, representando a la Provincia, dejaren de cumplir las instrucciones impartidas en forma fehaciente por aquélla, en uso de las atribuciones conferidas por el Artículo 105, Inc. 6, de esta Constitución.

Tal incumplimiento, que constituye inhabilidad moral, implica además la inhabilitación a perpetuidad del senador incurso en esa conducta para ejercer cualquier cargo público en la Provincia, independientemente de la decisión que adopte el Senado de la Nación sobre el pedido de exclusión.



**DIPLOMATURA EN DERECHO MUNICIPAL**  
“MÓDULO V – PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO”

**BIBLIOGRAFÍA**

- BERNARD, TOMÁS D.  
“*Régimen Municipal Argentino*”, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976.
- BIDART CAMPOS, GERMÁN J.  
“*Derecho Constitucional*”, Ed. Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1966.
- CASTINEIRA DE DIOS, Gustavo  
“*Los alcances e influencias de la Democracia Semidirecta en la Constitución Federal Argentina - ¿Profundización y Legitimación de la democracia representativa?*”, Tesis Doctoral inédita, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- CELESIA, ERNESTO  
“*Rosas, Aportes para su Historia*”, 2 Tomos, Ed. Goncourt, Buenos Aires, Argentina, 1968/9.
- DIETER NÖHLEN, SONIA PICADO, DANIEL ZOVATTO (Compiladores)  
“*Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*”, Ed. Instituto Interamericano de Derecho Humanos (San José – Costa Rica), Universidad de Heidelberg (Alemania), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México), Instituto Federal Electoral (México) y Fondo de Cultura Económica; México.
- DUVERGER, MAURICE  
“*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*”, Ed. Ariel, España, 1962.
- FRÍAS PEDRO J.  
“*La problemática democracia directa*”, La Ley, Buenos Aires, Argentina, T. 1990-E.
- FAYT, CARLOS S.  
“*Derecho Político*”, 2 Tomos, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1993.
- HARO, RICARDO  
“*Constitución, Gobierno y Democracia*”, Ed. Talleres Gráficos de la U.N.C., Córdoba, Argentina, 1987.
- HERNÁNDEZ, ANTONIO MARÍA  
“*Derecho Municipal*”, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1984.
- KRAUSE, MARTÍN y MOLTENI, MARGARITA  
“*Democracia Directa*”, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- LAFONT, JULIO B.  
“*Historia de la Constitución Argentina*”, 2 Tomos, Ed. F.V.D., Buenos Aires, Argentina, 1953.
- LUNA, FÉLIX  
“*Juan Manuel de Rosas*”, Colección Grandes Protagonistas de la Historia, Ed. Planeta, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- MARTINO, ANTONIO A.  
“*Sistemas Electorales*”, Ed. Advocatus, Córdoba, Argentina, 1999.
- MELO, CARLOS R.  
“*Los derechos de iniciativa, ‘referéndum’ y revocatoria municipal en la provincia de Córdoba*”, Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Año II, Mayo-Agosto de 1938, N° 2 y 3, Imprenta de la Universidad, Córdoba, Argentina, 1938.
- NATALE, ALBERTO A.  
“*Derecho Político*”, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1979.
- ORDUNA REBOLLO, ENRIQUE  
“*Democracia Directa Municipal. Concejos y Cabildos Abiertos*”, Ed. Civitas, Madrid, España, 1994.
- ORLANDI, HÉCTOR R.  
“*Formas Semidirectas de Democracia*”, La Ley, Tomo 88, Buenos Aires, Argentina, 1957.  
“*Principios de Ciencia Política y Teoría del Estado*”, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1986.
- PAREDES URQUIZA, ALBERTO N.  
“*Breves Comentarios sobre la Constitución de La Rioja*”, Ed. Nexo, La Rioja, Argentina, 2005.
- PÉREZ CORTI, JOSÉ MARÍA  
“*Revocación Popular de Mandatos Electorales*”, Tesis de Maestría inédita, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- PUEBLA, LUIS ALFREDO y SAAVEDRA, HERIBERTO VICENTE  
“*Digesto de Legislación Electoral de la República Argentina*”, Inédito, Sol. de Reg. de Obra Inédita Expte. N° 388998, Bs. As., 2005.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
SECRETARÍA DE POST GRADO

RAMOS, JUAN P.

*"El Derecho Público de las Provincias Argentinas"*, 4 Tomos, Ed. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 1916.

SIERRA, VICENTE D.

*"Historia de las Ideas Políticas en Argentina"*, Ed. Nuestra Causa, Buenos Aires, Argentina, 1950.

*"Así se hizo América"*, Ed. Dictio, Buenos Aires, Argentina, 1977.

STUART MILL, JOHN

*"Del Gobierno Representativo"*, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1985.

VALDÉS, HORACIO

*"Aspectos Prácticos de los llamados instrumentos de la Democracia Directa en Estados Unidos"*, Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Año II, Mayo-Agosto de 1938, N° 2 y 3, Imprenta de la Universidad, Córdoba, Argentina, 1938.

ZIMMERMAN, JOSEPH F.

*"Democracia Participativa – El resurgimiento del populismo"*, Ed. Limusa Noriega, México, 1992.

**DICCIONARIOS**

*"Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales"*

OSORIO, MANUEL.; Ed. Heliasta, 1992, Argentina.

*"Diccionario Electoral"*

CAPEL; I.I.D.H.–C.A.P.E.L., Segunda Edición, Costa Rica, Julio 2000.

*"Manual de Latín Jurídico"*

RASQUIN, JOSÉ A. N.; Ed. T.E.U.C.O., Córdoba, Argentina, 1971.