

MÓDULO I
INTRODUCCIÓN AL DERECHO ELECTORAL

Prof. José M. Pérez Corti

CAPÍTULO III
ELEMENTOS DEL DERECHO ELECTORAL¹

S U M A R I O G E N E R A L

I. CUERPO ELECTORAL

Introducción. 1. Cuerpo Electoral: *a. Concepto. b. Caracteres. c. Elector: Nociones y Condiciones.*
2. Registro Electoral: *a. Aproximación conceptual. b. Caracteres.* 3. Registro de Electores o Padrón Electoral. *Confeción: Régimen legal y procedimiento.*

II. SISTEMAS ELECTORALES

INTRODUCCIÓN A LOS SISTEMAS ELECTORALES

1. Concepto. 2. Naturaleza. 3. Elecciones y sistemas electorales. 4. Clasificación y caracteres. 5. Fundamentos de los sistemas electorales. 6. Sus consecuencias políticas: Adecuación e inconveniencia. 7. Elementos de los sistemas electorales: *a. Distrito o circunscripción electoral, b. Fórmula electoral, c. Barrera o umbral electoral, d. Modalidad, forma o estructura de la lista.* 8. Los sistemas electorales y su evaluación. 9. Breve glosario de referencia sobre sistemas electorales.

III. ORGANISMOS ELECTORALES

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

II. LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN ARGENTINA: 1. Introducción. 2. Organismos Electorales nacionales. 3. Justicia Nacional Electoral. 4. Dirección Nacional Electoral. 5. Organismos Electorales provinciales.

III. LA JUSTICIA ELECTORAL EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL: 1. Diseño Institucional: **A. Justicia Electoral provincial.** 1) *Juzgado Electoral;* 2) *Tribunal Electoral Ad hoc;* 3) *Cámara con competencia Electoral;* 4) *Tribunal Superior de Justicia.* **B. Ministerio Público Fiscal y Fuero Electoral.** 2. Justicia Electoral. Funciones y competencias por fases del ciclo: 1) *Clasificación Funcional - Caracteres;* 2) *Clasificación Temporal - Caracteres.*

IV. ACTORES POLÍTICOS

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

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

III. SUMATORIAS DE VOTOS O LISTAS ESPEJO – NOCIONES PRIMARIAS: 1. Noción y Caracteres. 2. Naturaleza Jurídica. 3. Requisitos. 4. Clases de Sumatorias o de Listas Espejo. 5. Efectos Jurídicos.

IV. COLECTORAS DE VOTOS: Noción y Caracteres.

V. CONFEDERACIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS: Noción y Caracteres.

VI. FUSIONES PARTIDARIAS: Noción y Caracteres.

VII. CANDIDATURAS Y POSTULACIONES: 1. Nociones Básicas. 2. Instrumentación. 3. Clasificación.

¹ El contenido del presente Capítulo corresponde a nuestro *Derecho Electoral Argentino. Nociones*, 3.º ed., Advocatus, Córdoba, 2016.

I. CUERPO ELECTORAL

SUMARIO

Introducción. 1. Cuerpo Electoral: *a. Concepto. b. Caracteres. c. Elector: Nociones y Condiciones.*
2. Registro Electoral: *a. Aproximación conceptual. b. Caracteres.* 3. Registro de Electores o Padrón Electoral. *Confección: Régimen legal y procedimiento.*

Introducción

Al comienzo de este curso hablamos de voluntad popular, y en base a su definición la clasificamos según su contenido y conforme quienes la detentan y ejercen de acuerdo con los diferentes grados en los que ella se manifiesta. Esos conceptos sólo contienen una noción genérica de su depositario, esto es el pueblo tomado en sentido amplio; noción que se torna insuficiente a medida que profundizamos en esta rama del derecho.

Lo expuesto lleva a plantearnos concretamente la problemática que depara intentar formalizar una noción técnica que nos permita avanzar conceptualmente en el marco científico que requiere cualquier especialidad jurídica. Es posible identificar entonces distintos rudimentos que conforman la realidad electoral y que conviven en ella, como por ejemplo el *cuerpo electoral*, los *registros electorales* y finalmente los denominados *registros de electores* o *padrones electorales*.

Son todos éstos conceptos con los que estamos familiarizados, pero que sin embargo no conocemos en toda su profundidad. En muchos casos son tratados como sinónimos sin efectuar mayores distinguos al respecto, lo que en no pocas ocasiones genera serios trastornos y graves irregularidades durante el desarrollo de diferentes procesos electorales.

A continuación intentaremos, identificar adecuadamente cada uno de ellos.

1. Cuerpo Electoral

a. Concepto

Cuando hablamos de la voluntad popular, indefectiblemente hemos de hacer referencia a su titular, esto es el pueblo, entendido en un sentido genérico y sumamente amplio; habitualmente identificado como uno de los tres elementos esenciales del Estado y definido como el conjunto de personas que habitan un territorio determinado con ánimo de permanecer en él.

Nos dice Fayt² que la doctrina tradicional hace equivalente pueblo a población, distinguiendo –a partir de la teoría roussoniana de la soberanía del pueblo– entre pueblo sujeto del poder público y pueblo como objeto de la actividad estatal. Así este autor considera al pueblo como elemento del Estado, e infiere de su relación con los demás elementos particulares sus relaciones jurídicas y políticas y sus funciones

² Carlos S. FAYT, *Derecho Político*, Op. Cit., Tomo I, p. 226 y 230.

específicas; y conforme ellas, tiene referencia demográfica, significando en ese sentido población; referencia jurídica, en cuanto pueblo en el Estado y como tal, sus miembros poseer derechos civiles y sociales; referencia política y preséntase el pueblo como nación o comunidad nacional, asumiendo el carácter de titular de una especie fundamental de poder en el Estado, el poder constituyente, y a sus miembros titulares de derechos políticos, tales como el sufragio, asociación, prensa y reunión con fines políticos, y en su conjunto, el pueblo tiene carácter de cuerpo electoral y órgano dentro del proceso de integración periódica de las autoridades o gobierno.

Advertimos en primer lugar que el concepto de pueblo o población en sí mismo resulta insuficiente para delimitar adecuadamente lo que entendemos por cuerpo electoral. Mientras pueblo o población son nociones generales que responden a la concepción del Estado moderno; cuerpo electoral es sólo una porción de ellas y responde a una característica fundamental: comprende sólo a los titulares de derechos políticos en condiciones de ejercerlos, esto es electores en el sentido estricto del término. En efecto, no basta sólo con ser titular de dichos derechos para ser parte de este cuerpo, esto es la capacidad de derecho, sino que además debe contarse con la capacidad de hecho necesaria para estar en condiciones de ejercerlos; y sólo los electores revisten esas condiciones.

Por lo tanto podemos arriesgar como concepto de cuerpo electoral que *es el conjunto de ciudadanos electores que integran la población de un Estado determinado, y que como tales revisten la condición de titulares de derechos políticos, contando con la capacidad de hecho y de derecho para ejercerlos en el marco legal vigente.*

b. Caracteres

Definido lo que entendemos por cuerpo electoral, cabe identificar ahora sus notas tipificantes. Para ello habremos de tener especialmente en cuenta dicho concepto.

En primer lugar cabe recalcar que se trata de una noción esencialmente dinámica dado que su contenido material se encuentra en permanente movimiento por tratarse de un conjunto de ciudadanos que pertenecen a la población de un Estado, elementos sujetos a condiciones de inclusión y exclusión que modifican constantemente su situación.

En segundo lugar, es un concepto de contenido político que depende de la definición que el Estado formule en relación a los derechos electorales, tanto desde la perspectiva de sus contenidos como desde la de su ejercicio. Sin embargo, dicho contenido se formaliza a través del derecho electoral, y en consecuencia su concepto adquiere dimensiones jurídicas.

También es necesario destacar que dicho cuerpo electoral es una unidad informal que se encuentra siempre en potencia y que por lo tanto no es susceptible de ser delimitada materialmente. Esta unidad está conformada por electores, cuya condición de tales depende de distintas variantes (i.e. edad, domicilio, residencia, etc.) que la legislación considera a los fines de determinar su conformación. Además, es el asiento de otras dos nociones esenciales para el Derecho Electoral, como lo son el registro electoral y el registro de electores o padrón electoral.

c. Elector: Nociones y Condiciones

El cuerpo electoral se encuentra conformado por un conjunto de ciudadanos que revisten la condición de electores. Por lo tanto, a los fines de una adecuada comprensión de sus particularidades, resulta necesario precisar algunas cuestiones relativas a éstos.

Se denomina electores a aquellas personas³ que cumpliendo con las exigencias fijadas en la normativa electoral vigente se encuentran en condiciones de ejercer plenamente sus derechos políticos -especialmente el de sufragio- y que por lo tanto también lo están para ser incluidos en los correspondientes registros habilitantes.

Estos requisitos que se deben cumplir para poder adquirir plenamente la calidad de electores son el resultado de distintas condiciones legales formalmente tipificadas por la norma electoral, las que sobre la base de las circunstancias de persona, tiempo lugar y modo existentes determinan el régimen que les resulta de aplicación. En este orden de cosas, el concepto de elector se encuentra íntimamente relacionado con el de ciudadanía, por lo que a lo largo de la historia su contenido ha ido variando en el mismo sentido que éste, desde una concepción absolutamente restringida hacia una de tinte universalista.

Así es posible recordar que en el ámbito correspondiente a la organización jurídico-política del Estado, originariamente, la calidad de elector era otorgada a un número muy reducido de habitantes, generalmente sólo aquellos identificados como ciudadanos; los que -entre otros requisitos- cumplían con los de ser propietarios de tierras, tributar determinados impuestos y poseer calidades de clase que no eran accesibles a todos; respondiendo así a una concepción de ciudadanía sumamente restrictiva.

Con el paso del tiempo, las condiciones legales para la adquisición del carácter de elector adoptan un criterio de inclusión con un sesgo más universal, procurando así una amplia participación ciudadana en la vida política de la comunidad en la que vive, acompañando de este modo el proceso histórico de extensión del concepto de ciudadanía.

Esa noción de elector a la que venimos haciendo referencia, se construye a partir de una serie de variables que la acompañan de manera intrínseca y que son las que le permiten a cualquier régimen jurídico definir los niveles de inclusión o exclusión política que regirán la vida de los ciudadanos. Básicamente estas variables son la nacionalidad, el sexo, la edad y el domicilio. A partir de sus contenidos y del tratamiento que les procure la normativa electoral, será posible identificar las condiciones y requisitos que el ciudadano de un Estado deberá acreditar a efectos de ser considerado formalmente un elector.

Una consecuencia directa de lo expresado es inclusión en el marco legislativo de una serie de situaciones que revisten a la condición de incapacidades y inhabilitaciones que afectan de manera directa la condición de electores de determinados ciudadanos.

Por incapacidad hemos de entender la falta de aptitud legal para ejecutar válidamente determinados actos. Son inherentes y naturales a la persona en condiciones puntuales, y en materia electoral pueden afectar el ejercicio de los derechos de los que el ciudadano es titular. Limitándonos al caso del elector,

³ Hablamos de personas y no de ciudadanos puesto que esta última condición no siempre es un requisito exigido por la legislación electoral para otorgar la calidad de elector. Tal el caso, por ejemplo, de los electores extranjeros.

debemos interpretar estas incapacidades como la ausencia de los requisitos y condiciones establecidos por la ley como indispensables para poder ejercer el derecho de sufragio; los que al no encontrarse reunidos en determinadas personas, les impiden adquirir la calidad de elector y por lo tanto de ejercer sus derechos políticos. Entre las incapacidades más comunes podemos encontrar las atinentes a cuestiones de edad y la ciudadanía.

En tanto que como inhabilitaciones identificamos a aquellas que surgen a consecuencia de una declaración de incapacidad para obtener o ejercitar derechos civiles o políticos, recaída sobre ciudadanos que se encuentran inmersos en algunas de las causales previstas por la ley para ser excluidos del registro electoral y del padrón respectivo, por lo que se ven imposibilitados de emitir su voto por un mandato legal o judicial específico. En general, las inhabilitaciones previstas por la ley excluyen de los padrones a los ciudadanos dementes, sordomudos que no sepan escribir, condenados, infractores e inhabilitados de las leyes orgánicas de partidos políticos, como así también los inhabilitados para el ejercicio de los derechos políticos por otras leyes.

2. Registro Electoral

a. Aproximación Conceptual

Si el cuerpo electoral es el depositario natural de la soberanía del pueblo en tanto elemento determinante del poder, hemos de acordar que su naturaleza dinámica, política e informal nos impone contar con una institución que materialice la posibilidad de su procesamiento formal en aras de permitir su adecuada utilización como herramienta imprescindible para la manifestación formal de aquella soberanía en el marco de un proceso electoral determinado.

La palabra registro está estrechamente asociada a la existencia de una serie de datos referidos a algo, agrupados para su uso en determinadas circunstancias, sin entrar a analizar cómo está organizado, el lugar físico, la institución responsable, entre otros. Históricamente se asociaba a una forma de documentación que, convenientemente organizada, cumplía los objetivos para los cuales se había creado. A medida que la tecnología evolucionó, los procedimientos de registro fueron cambiando, aprovechando los avances y disponiendo de medios de búsqueda y actualización mucho más seguros, rápidos y a menor costo⁴.

Así es posible hablar de registro electoral, entendiendo por éste aquel organismo que se encuentra a cargo del procesamiento de toda la información formal y políticamente sensible del cuerpo electoral para permitir un adecuado tratamiento de la misma en consonancia con la organización jurídico-política electoral vigente en un Estado determinado.

Pero también podemos identificar como tal al conjunto de datos sensibles científicamente organizados y almacenados para facilitar su posterior utilización con un fin determinado, en este caso esencialmente electoral.

⁴ Cf. Carlos AMADO, *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Segunda Edición, Costa Rica, 2000, T. II, p. 1085/1098.

En consecuencia, cuando hablamos de registros electorales estamos haciendo referencia a dos nociones diferentes, esto es por un lado la institución encargada de llevar un registro o censo electoral en tanto oficina enroladora, cuya naturaleza jurídica y funciones específicas se corresponden con la de un órgano administrativo; y por el otro al almacenamiento sistematizado de información relativa al cuerpo electoral bajo la forma de un censo de particulares características, con la naturaleza jurídica de un registro en tanto sinónimo de base de datos.

Efectuado el deslinde conceptual de cada una de estas nociones, hemos de ingresar al tratamiento de sus notas tipificantes.

b. Caracteres

Resulta evidente que dada la diferente naturaleza a la que responde cada una de estas nociones, sus caracteres también serán diversos.

En el caso del registro electoral entendido como órgano administrativo a cargo de la función enroladora, censal y registral, sus notas tipificantes se condicen con las de todo organismo del Estado que desarrolla este tipo de actividades. Así deberá reconocer un origen legal y su funcionamiento debe ser reglado, integrándose a través de los procedimientos contemplados en su régimen jurídico y con las atribuciones, facultades y responsabilidades que por ley le sean fijadas. Su actividad revestirá naturaleza administrativa y en consecuencia estará sometida a los controles de legalidad que rigen este tipo de tareas y competencias.

Por su parte, entendido el registro electoral como almacenamiento sistematizado de información relativa al cuerpo electoral, ya adelantamos que su naturaleza jurídica corresponde a la de un registro o base de datos. En consecuencia su creación deberá reconocer un origen legal, el tratamiento de la información en él almacenada responderá a los criterios jurídicos y científicos aplicables a esta clase de actividad, y el marco legal en el que se encuadre es el correspondiente al régimen fijado en el párrafo tercero del Art. 43 de la Constitución Nacional, como así también lo dispuesto por la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326⁵, identificada generalmente como *Habeas Data*. En el ámbito de la provincia de Córdoba, su marco legal corresponde a la Ley de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado N° 8803⁶.

El registro electoral entendido en este sentido se define además por su carácter dinámico, dado el alto grado de movilidad ciudadana que afecta el contenido de sus datos y las posibles combinaciones que permiten las distintas variantes de las que se nutre.

3. Registro de Electores o Padrón Electoral

Variadas son las definiciones que podemos encontrar correspondientes a registro de electores o padrón electoral. Sin embargo, cabe destacar que no es uniforme la designación con que se lo identifica, ya

⁵ Sanción: 2000/10/04; Promulgación Parcial: 2000/10/30; B.O.N.: 2000/11/02.

⁶ Sanción: 1999/10/06; Promulgación: 1999/10/22; B.O.P.: 1999/11/15.

que la doctrina viene utilizando distintos términos a los que no se les ha asignado un significado unívoco, refiriéndose a ellos como *registros electorales*. Así es posible traer a colación los conceptos formulados por algunos autores que el Diccionario Electoral se encarga de rescatar.

Por un lado Marta León-Roesch⁷ define como registro electoral –utilizando la expresión en un sentido impropio desde nuestro punto de vista– al “...conjunto organizado de inscripciones de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho al sufragio...”. Este concepto nos muestra que el objetivo del registro no es solamente incorporar a la ciudadanía por la edad admitida (18 años en la mayoría de las legislaciones), sino que tener presente que existen otras restricciones, generalmente, que impiden integrar el registro, aunque éstas tengan carácter transitorio, como pueden ser, según las legislaciones, los condenados, miembros de las Fuerzas Armadas, ciudadanos residentes en el exterior, discapacitados.

Juan Rial⁸ en su trabajo “*El Registro Electoral como herramienta para la consolidación democrática*” utiliza la expresión registro electoral en los términos que objetamos, y afirma que “...*El Registro Electoral es una lista de personas que constituye la base para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a ser electores y poder ser electos en el marco de un régimen de tipo democrático. ... Si el registro de ciudadanos se efectúa rigurosamente asegura la integridad del sufragio y si tienen adecuados criterios de flexibilidad se asegura que no haya exclusiones, punto sustancial para asegurar la estabilidad política de un país...*”.

Por su parte el Ing. Héctor Mujica⁹ al definir lo que él identifica como registro electoral permanente sostiene que se trata de una “...*parte fundamental del modelo electoral. Es una institución de derecho público. Está conformada por el conjunto de ciudadanos que cumplen con los requisitos establecidos en las Leyes para ejercer el derecho al voto...*”.

Desde nuestra perspectiva, el registro de electores o padrón electoral es aquel registro documentado, sistematizado, definitivo y estático de ciudadanos que conforman el cuerpo electoral, que se encuentran habilitados para sufragar en los comicios que dieron origen a la confección del mismo y que están agrupados de conformidad con el régimen electoral vigente.

Es esencialmente una foto del registro electoral que congela su información a los fines de permitir determinar de manera fehaciente y objetiva los electores habilitados para emitir su sufragio durante un proceso electoral determinado. A diferencia de aquel, se caracteriza por ser estático y por estar documentado en algún tipo de soporte, ya sea papel (i.e. padrones impresos), digital (i.e. base de datos, urna electrónica) o formato web (i.e. base de datos, voto por Internet).

El padrón electoral es, técnicamente hablando, el registro electoral correspondiente a un ámbito político específico (i.e. distrito, sección o circuito) y confeccionado para un proceso electoral determinado

⁷ Marta LEÓN-ROESCH, “El Registro Electoral. Los modelos de Argentina, Colombia, Costa Rica”, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), *Cuaderno de CAPEL No. 30*, 1era. Edición, 1989.

⁸ Juan RIAL, *El Registro Electoral como herramienta para la consolidación democrática*, Organización de los Estados Americanos (OEA), Unidad de Promoción de la Democracia (UPD), Asistencia Técnica Electoral, Transparencia, ISBN 0-8270-4035-0, p. 15.

⁹ Héctor MUJICA, Documento presentado al III° Seminario para Técnicos Gestores de la Administración Electoral, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 16/20 de Septiembre de 1996.

(i.e. elección convocada para una fecha determinada), por lo que su contenido estará claramente determinado y su vigencia será limitada en el tiempo.

En relación a su contenido, este se encontrará establecido en relación al ámbito político y geográfico-electoral que corresponda a la elección, incluyendo sólo el cuerpo electoral perteneciente al mismo al momento de su confección, para lo cual serán especialmente tenidas en cuenta las variantes que la reglamentación vigente identifica como determinantes a tal efecto (i.e. nacionalidad, sexo, edad, domicilio, educación, etc.).

Otro de sus caracteres, tal como lo anticipáramos, es su temporalidad. Ello por cuanto su vigencia dependerá del proceso electoral específico para el cual se ha confeccionado, puesto que la información en él incluida –dado el carácter esencialmente dinámico del cuerpo electoral– padece las consecuencias de un veloz proceso de envejecimiento que la convierte en obsoleta para su utilización en comicios fijados en fechas posteriores. En este sentido y a los fines de la confección del registro de electores o padrón electoral, el régimen legal le otorga primacía al valor seguridad jurídica, aunque para ello deba postergar a un segundo término la depuración de la información contenida en el padrón electoral.

Así es posible hablar, por ejemplo, del “Registro de Electores de la Provincia de Córdoba para los comicios del 8 de junio de 2003” o “Padrón Provincial 2003”; y de esta forma se estará haciendo referencia a un documento especialmente elaborado por la autoridad competente en base a la información asentada en el Registro Electoral de la Provincia para una elección puntual, y mediante un procedimiento específico contemplado por la ley electoral.

A las características ya señaladas cabe agregarle que los registros de electores o padrones electorales gozan de una naturaleza jurídica asimilable a la de los documentos públicos, puesto que al ser instrumentos autorizados u otorgados por funcionarios públicos, dentro de sus atribuciones legales y con las formalidades requeridas en cada caso, se encuentran perfectamente encuadrados dentro de los requisitos exigidos por el Inc. 2º del Art. 979 del Código Civil¹⁰. No es erróneo entonces, afirmar que han sido impuestos como instrumentos de fe valederos *erga omnes*, ya sea por las formas de su representación o por la persona que interviene en su formación. Como tales, hacen y dan fe por sí mismos hasta que exista sentencia firme arguyendo su invalidez¹¹.

En definitiva, su objetivo es asegurar la transparencia del acto electoral, promoviendo y facilitando la mayor participación de la ciudadanía a través del ejercicio del derecho de sufragio. De este modo, cada individuo que adquiere –de acuerdo a las leyes– los derechos electorales, deberá estar necesariamente empadronado o inscripto en el respectivo registro de electores.

Su contenido dependerá de las disposiciones reglamentarias que rijan su confección. A tal fin resultan esenciales el tipo y número de documento de identidad, sexo, nombre y apellido, lugar y fecha de

¹⁰ Código Civil, Art. 979: “Son instrumentos públicos respecto de los actos jurídicos: ... Inc. 2º: Cualquier otro instrumento que extendieren los escribanos o funcionarios públicos en la forma que las leyes hubieren determinado...”.

¹¹ Cf. Córdoba, Honorable Junta Electoral provincial, A.I. 462/95 de fecha 09/10/1995 *in re* “MENDIOLAZA - Recurso de Apelación por Proclamación de Autoridades” (Expte. “M” 11/1995).

nacimiento, domicilio, profesión y en algunos casos hasta la impresión dígito pulgar (huella dactilar); pues en base a esa información se organiza territorialmente los comicios estableciendo los lugares de votación de la población de acuerdo con las inscripciones contenidas en el registro. La presencia de los otros datos permite ejercer controles y garantizar una mayor transparencia durante la elección, pero dependerá de la legislación electoral de cada Estado.

Los datos del registro se pueden clasificar en permanentes o variables. El lugar y la fecha de nacimiento, el sexo y las huellas dactilares son permanentes. Estos datos no admiten alteraciones o modificaciones durante todo el tiempo del registro, salvo errores que se hayan deslizado durante su confección. En cambio, la legislación admite según los países, los cambios de nombres y –en el caso de ciertas figuras jurídicas no muy frecuentes después de los 18 años de edad– de apellido, como así también los de domicilio y hasta de nacionalidad. Normalmente el número del documento de identificación no debe cambiar, pero la fotografía y la firma evolucionan en el transcurso de los años.

Confección: Régimen Legal y Procedimiento

La metodología a los fines de la confección de los registros de electores o padrones, generalmente se encuentra establecida en la ley electoral de cada estado. Así es posible, en nuestro régimen federal, encontrar dichas disposiciones en el Código Electoral Nacional (Ley N° 19.945 y modif., Arts. 25 a 38); en el Código Electoral provincial de Córdoba (Ley N° 9571, Arts. 26 al 39); y en el caso de esta última provincia también en la misma Ley Orgánica municipal (Ley N° 8102 y modif., Arts. 130 y 211).

A grandes rasgos, el procedimiento reconoce como acto disparador de su puesta en marcha al decreto de convocatoria a elecciones; y como fecha determinante de su propio cronograma de confección, el día mismo de la elección, dado que todos los plazos contemplados por la reglamentación que la rige se computan a partir de aquella (i.e. fecha de cierre para la inclusión de novedades, modificaciones, correcciones, publicación de listas provisionales y publicación de listas definitivas, etc.). Generalmente está prevista la impresión y/o difusión de un registro *provisional* de electores destinado a que la ciudadanía en general pueda verificar su correcta inclusión en los mismos o, en su defecto, la posible introducción de modificaciones y correcciones destinadas a subsanar dichos errores. Posteriormente, una vez asentadas las novedades en cuestión, se procede a la impresión y/o difusión del registro definitivo de electores, el que finalmente será utilizado durante el acto comicial.

Cabe destacar que la finalidad principal del procedimiento de confección, corrección, depuración e impresión o difusión del registro de electores o padrón electoral, radica en la correcta conformación de uno de los elementos del proceso electoral que mayor vinculación tiene con la legitimación del origen de poder y con el principio de respeto a la genuina voluntad popular. De allí la importancia que concita la adecuada comprensión del mismo y el respeto de sus plazos y procedimientos.

II. SISTEMAS ELECTORALES

INTRODUCCIÓN A LOS SISTEMAS ELECTORALES

SUMARIO

1. Concepto. 2. Naturaleza. 3. Elecciones y sistemas electorales. 4. Clasificación y caracteres. 5. Fundamentos de los sistemas electorales. 6. Sus consecuencias políticas: Adecuación e inconveniencia. 7. Elementos de los sistemas electorales: *a. Distrito o circunscripción electoral, b. Fórmula electoral, c. Barrera o umbral electoral, d. Modalidad, forma o estructura de la lista.* 8. Los sistemas electorales y su evaluación. 9. Breve glosario de referencia sobre sistemas electorales.

1. Concepto

Como ya anticipáramos, los sistemas electorales en sentido amplio son los distintos métodos o reglas utilizados para el cómputo de los votos y la consecuente distribución de los cargos sujetos a renovación periódica entre aquellas fuerzas políticas y candidatos que obtuvieron los porcentajes requeridos para ocuparlos. Abarcan también todas las fórmulas destinadas a permitir una correcta interpretación del pronunciamiento popular en relación a una proposición puesta a consideración del electorado, o formulada por él a los órganos de gobierno del Estado.

Por lo tanto, están formalmente contenidos en normas constitucionales y legales específicas, y se encuentran conformados por un conjunto de principios, reglas y procedimientos técnicos vinculados entre sí, los cuales permiten a la ciudadanía expresar su voluntad política a través del voto y convertirla en poder público.

Afirmamos que son métodos o reglas, puesto que no siempre 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, o a la toma de decisiones políticas relativas a los órganos del Estado.

No obstante lo expresado, gran parte de su función consiste en vincular al conjunto de electores que emitieron su sufragio con los guarismos que surgen del escrutinio de los mismos y con las autoridades que resultan electas en virtud de dicho resultado, otorgándoles el correspondiente mandato popular e invistiéndolas de autoridad pública a tal efecto. Prueba de esto último es lo dispuesto por el Art. 94 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, donde al referirse a aquellos candidatos que fueron electos los considera legisladores otorgándoles inmunidad de arresto desde el día mismo de la elección.

2. Naturaleza

Los sistemas electorales son meramente instrumentales, por lo que no es adecuado formular

adjetivaciones en cuanto a las consecuencias que pueden derivarse de su implementación. Decimos esto considerando que al momento de su aplicación y posterior evaluación habrán que tenerse en cuenta las distintas circunstancias sociales y políticas de tiempo y lugar en las que los mismos deberán cumplir la función para la que fueron seleccionados, siendo muchas veces aquellas circunstancias un condicionante categórico de su correcta instrumentación.

Como toda herramienta o instrumento, no resultan susceptibles de calificaciones 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 con el que han sido diseñados. En consecuencia, resulta determinante identificar con claridad 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 dar inicio a la evaluación de los distintos sistemas electorales que se adecuan en mayor o menor medida a dicho propósito.

Y no acaba aquí la tarea, puesto que los investigadores han avanzado en el estudio y evaluación de las maneras en que repercute la coordinación estratégica de los sistemas electorales, en tanto leyes y prácticas cuyo conocimiento resulta determinante para la adecuada comprensión de la democracia moderna. Es así que autores como Cox¹² muestran que las leyes electorales plantean a los actores políticos una serie de problemas de coordinación que éstos deben resolver. Tan sólo como ejemplo de ello podemos señalar que, bajo la norma del pluralismo, no todos los candidatos a la presidencia de una misma fuerza política pueden presentarse al mismo tiempo si es que esa fuerza aspira realmente a contar con una oportunidad cierta de triunfar. Aún sabiendo eso, esto es asumiendo que todos los integrantes de dicha fuerza se beneficiarán si se unen en torno a un solo candidato, pueden no estar de acuerdo acerca de quien debería ser ese candidato. Éste y otros problemas de coordinación de análogos contenidos, junto con la necesidad de negociar renuncias, de desarrollar votaciones estratégicas y otros tipos de coordinación, pueden surgir en todos los sistemas electorales.

3. Elecciones y sistemas electorales

Las elecciones cumplen tres funciones esenciales: producir representación, gobierno y legitimidad. Nos concentraremos en la primera y en la última, y para hacer una breve descripción de ellas seguiremos los conceptos vertidos por Vallès y Bosch¹³.

Enunciamos en primer lugar que uno de los objetivos del sistema electoral es la producción de representación. Esto es así dado que el objeto del proceso electoral es expresar una delegación de facultades

¹² Gary W. COX *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo (Hacer que los votos cuenten)*, Gedisa, Ciencia Política/Sistemas Electorales, 1º ed., Barcelona, 2004.

¹³ Joseph M. VALLÈS y Agustí BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel Ciencia Política, 1º ed., Barcelona, 1997, p. 17 y ss.

políticas a favor de determinados ciudadanos, mecanismo por el cual se aspira a que el conjunto de representantes reproduzca como colectivo los rasgos que caracterizan al 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.

Entre los objetivos enunciados en relación a las elecciones, está el de 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 Bosch¹⁴ 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 normativos 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 analizar los sistemas electorales 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

¹⁴Joseph M. VALLÈS y Agustí BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, op. cit., p. 26.

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.

Tales enfoques también nos conducen hacia un abordaje de los sistemas electorales en relación al sistema político. Así diremos que devienen en una variable dependiente cuando el sistema electoral con sus caracteres deriva del mismo sistema político en el que existe. En tanto que afirmaremos que se trata de una variable independiente cuando de ella derivan otros rasgos del sistema político al que alimenta.

De todo lo expresado siguiendo a Vallès y Bosch, creemos posible extraer dos principios esenciales que rigen la existencia de los sistemas electorales, a los que denominaremos como el de identidad electoral real y el del contexto o entorno político.

El primero de ellos, esto es el de identidad electoral real, cuyo enunciado sostiene que 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 o entorno político nos indica que un sistema electoral no puede ser sacado o extraído de su marco circunstancial 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 institucional y en relación al comportamiento de sus actores políticos.

4. Clasificación y caracteres

La clasificación de los sistemas electorales –según Martino¹⁵– trae grandes divergencias en la literatura, porque los parangonados son los sistemas positivos, esto es aquellos que se aplican efectivamente en los países y entre los cuales existen notables variaciones, tantas como diferentes son los contextos donde se desarrollan. Así su variedad es 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. Especialmente si hemos de abordarlos desde un enfoque normativo, lo cual –en palabras de Nöhlen¹⁶– se restringe a debatir la cuestión electoral con base en la gran alternativa: representación por mayoría *versus* representación proporcional. 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 a cual de los dos grandes grupos se aproximan más (*Ver Cuadro N° 1*).

¹⁵ Antonio A. MARTINO, *Sistemas Electorales*, Advocatus, Córdoba, 1999, p. 109.

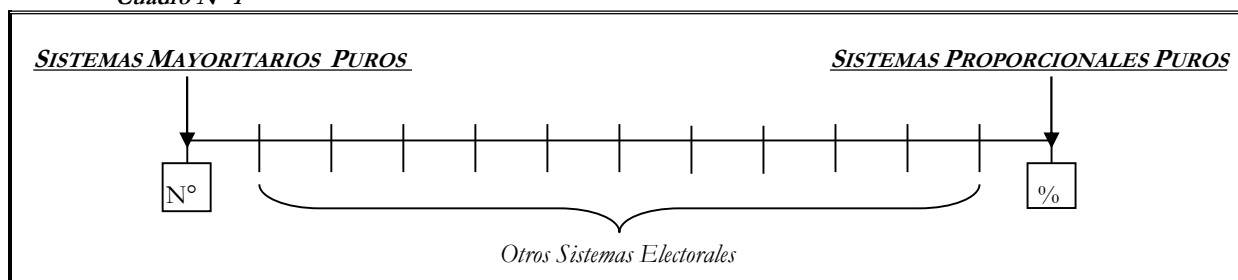
¹⁶ Dieter NÖHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Op. Cit., p. 111/112.

Siguiendo la amplia definición que dimos sobre sistemas electorales, a los fines de su clasificación consideraremos 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 le corresponderá acorde a la regla fijada por aquellos en atención a los guarismos finales alcanzados por cada agrupación.

Diremos entonces que los sistemas mayoritarios puros -como su nombre lo indica- son aquellos que tienen en cuenta un único dato del escrutinio: quien obtuvo la mayor cantidad de sufragios, sin importar el porcentaje que la misma representa ni las diferencias numéricas existentes con los demás contendientes políticos. Y que en base a dicho resultado, también se asignarán 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 tanto que los denominados sistemas proporcionales puros son aquellos que consideran la totalidad de sufragios obtenidos por las distintas fuerzas políticas o listas de candidatos involucrados en un proceso electoral, asignándole valor a todos y cada uno de los votos 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 expresado en los comicios. 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 o lista de candidatos.

Cuadro N° 1



Una forma tradicional de clasificarlos es la que los cataloga en mayoritarios, minoritarios y mixtos o semiproportionales, según la forma en que se distribuya la representación de la voluntad popular de conformidad con el resultado de la elección. No obstante ello, no desconocemos que en relación a los denominados sistemas mixtos o semiproportionales existe una importante crítica de la doctrina¹⁷, pero cuestiones de orden didáctico aconsejan su utilización más allá de las objeciones formuladas.

Los primeros, es decir los mayoritarios -o de mayoría-pluralidad-, adjudican la representación al candidato o partido que obtuvo la mayoría de los sufragios emitidos. La misma será absoluta cuando la ley requiera que alguno de los postulantes o de las listas haya obtenido al menos más del cincuenta por ciento (+50%) de los sufragios; mientras que será relativa cuando sólo se requiera alcanzar una cifra mayor con

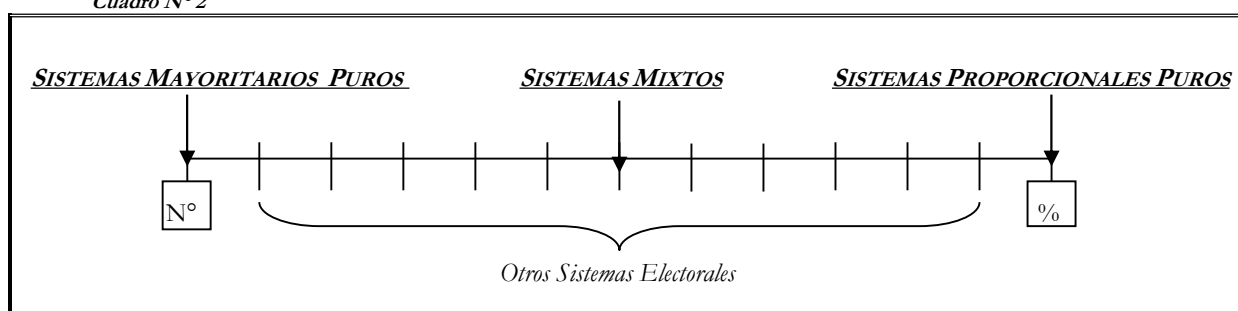
¹⁷ "El debate sobre ventajas e inconvenientes respectivos de las fórmulas -tanto mayoritarias como distributivas o proporcionales- ha dado lugar a sistemas electorales que combinan el uso de más de una fórmula cuando proceden a la distribución de escaños entre partidos o candidaturas. El recurso a la combinación de fórmulas como mecanismo para el reparto de escaños es bastante frecuente en los sistemas electorales contemporáneos. Algunos autores han calificado a dichos sistemas como sistemas «mixtos», «intermedios» o, en algún caso, como sistemas «semiproportionales». Tal clasificación parece poco aceptable, puesto que en cada sistema acaba imponiéndose una de las dos lógicas -mayoritaria o distributiva- que orientan la conversión de los votos en asignación de escaños." Cf. Joseph M. VALLÉS y Agustí BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Op. Cit., p. 99.

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)¹⁸. Otra variante es el sistema de doble vuelta implementado en nuestra Constitución Nacional¹⁹, 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.

Minoritarios –o de representación proporcional-, en cambio, son aquellos sistemas en los que se le 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, que conforman un correctivo del sistema mayoritario; y los racionales o también llamados proporcionales o matemáticos.

Finalmente nos encontramos con aquellos sistemas que se denominan mixtos o semiproportionales, 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 forzosamente superior a la proporcional²⁰; 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, aunque con efectos sobre los cargos anteriores²¹ (*Ver Cuadro N° 2*).

Cuadro N° 2



5. Fundamentos de los sistemas electorales

¹⁸ 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”.

¹⁹ 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...”.

²⁰ 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”.

²¹ Tal el caso del procedimiento seguido en Alemania, donde el país se encuentra dividido en circunscripciones uninominales en las que se elige la mitad de los representantes por un sistema de mayoría relativa; en tanto la otra mitad es asignada a las listas presentadas por los partidos de manera proporcional a los sufragios obtenidos por cada una de ellas; aunque cabe destacar que una vez conocidos los puestos que corresponden a cada lista, se deducirán los conseguidos en los colegios uninominales, y el resto indicará los que deben cubrirse (Cf. Carlos S. FAYT, *Derecho Político*, Op. Cit., T. II, p. 210/211, con cita de Jorge XIFRAS HERAS). Sin embargo, una parte significativa de la doctrina le niega al sistema alemán el carácter de mixto, inclinándose unos por definirlo como proporcional (Cf. Dieter NÖHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ª Ed. revisada y aumentada, Fondo de Cultura Económica, Colección Política y Derecho, México, 2004, p. 273), y otros como sucesivo (Cf. Antonio A. MARTINO, *Sistemas Electorales*, Op. Cit., p. 135).

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 Fayt²² diremos que el fundamento del principio mayoritario no es 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 concretar la voluntad política del Estado, con el fin de gestionar 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 establecer 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. 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, considerándolo como el único compatible con los principios democráticos y con la idea de libertad política. Es –en palabras de Fayt²³– 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, diferencian 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 representada. El argumento central de esta posición se funda en la afirmación de Stuart Mill²⁴, para quien “...no hay igualdad en el sufragio allí donde el voto de un individuo aislado no tenga el mismo valor que el de otro cualquier individuo en la comunidad...”, o lo que la doctrina clásica denomina un elector, un voto.

Esto nos permite advertir que el *quid* de la cuestión en todo debate relativo 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.

²² Carlos S. FAYT, *Derecho Político*, Op. Cit., T. II, p. 195.

²³ Carlos S. FAYT, *Derecho Político*, Op. Cit., T. II, p. 196.

²⁴ John STUART MILL, *Del Gobierno Representativo*, Op. Cit., p. 83/84.

6. Sus consecuencias políticas: Adecuación e inconveniencia

Los sistemas electorales son elementos claramente vinculados con el sistema de partidos y el sistema de gobierno, y necesariamente repercuten en ellos de diferentes maneras según sus propias características. Es por esto que cada vez que hablamos de sistemas electorales necesariamente terminamos por referirnos a los aspectos positivos y negativos que les adjudicamos. Sin embargo la adjetivación o calificación de tales consecuencias surgirá de la relación que se establezca entre sus efectos y los objetivos políticos perseguidos. Por lo tanto 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, esto es como favorables o desfavorables.

En concordancia con la clasificación general de los sistemas electorales en dos grandes grupos, es factible afirmar que producirán efectos o tendencias vinculables -en mayor o menor medida- a sus características, esto al menos desde el punto de vista teórico.

De este modo la doctrina suele señalar como una tendencia natural de los sistemas mayoritarios, el facilitar la conformación de un régimen bi-partidista²⁵, con el consecuente fenómeno de la polarización de las opciones políticas traducido en una escasa sensibilidad hacia nuevas corrientes de opinión, en un fortalecimiento de las estructuras partidarias más afianzadas, y en desmedro de la representación de un gran número de electores. Aunque ello, 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 multiplicando el número de partidos; con la consecuente apertura a las nuevas corrientes de pensamiento, aunque en algunos casos pueda llevar al extremo de una atomización partidaria o ideológica capaz de traducirse en inestabilidad y debilidad de la acción gubernativa.

7. Elementos de los sistemas electorales

Otra cuestión a tener en cuenta al hablar de sistemas electorales, es la relativa a los elementos que los conforman; puesto que, como todo sistema, se encuentra integrado por un conjunto de reglas y principios racionalmente enlazados entre sí que contribuyen a un determinado objeto. Al respecto afirma Nöhlen²⁶ que “...representan estructuras complejas compuestas por una gran cantidad de elementos diferentes, los cuales se pueden combinar casi de cualquier modo...”.

Estas reglas y principios actúan como variables, y por lo tanto podrán configurarse como magnitudes, pautas o valores de disímiles cuantías entre aquellos comprendidos en un conjunto determinado. Será justamente la selección, vinculación y diseño final de cada una de ellas lo que dará origen a los diferentes sistemas electorales. De allí la importancia de identificar las que resultan más importantes por encontrarse presentes en prácticamente todos los sistemas electorales que abordaremos; sin pretender

²⁵ En palabras de FAYT, una tendencia dualista (Cf. Carlos S. FAYT, *Derecho Político*, Op. Cit., T. II, p. 197).

²⁶ Dieter NÖHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Op. Cit., p. 51.

agotar su estudio debido a que sólo hemos de avocarnos a las que se registran en la mayoría de ellos en forma más directamente relacionadas con sus fines; detacando que a su vez, cada una de estas variables en tanto conforman elementos o componentes de cualquier sistema electoral, posee sus propias características intrínsecas y determinantes.

Consideraremos como elementos de los sistemas electorales los distritos o circunscripciones electorales; la fórmula electoral; las barreras o umbrales electorales; y la modalidad, forma o estructura de la lista²⁷.

a. Distrito o Circunscripción Electoral

Entendemos por distrito o circunscripción al agrupamiento territorial del electorado conformando un conjunto a partir de cuyos votos es posible determinar la distribución de cargos y bancas, repercutiendo significativamente en las oportunidades electorales de los partidos políticos y de las listas de candidatos. De este modo, generalmente el territorio del Estado es dividido en unidades de agregación de diverso tipo para que, en función de las mismas se articule la aplicación del sistema electoral²⁸.

Resulta importante destacar que no deben confundirse la noción de distrito o circunscripción electoral con otras utilizadas a los efectos de organizar administrativa y operativamente los comicios, como ser por ejemplo el caso de la conformación de ficheros o el agrupamiento por mesas de votación. De igual forma, habrá de diferenciarse de nociones tales como las de población y territorio, con las que pueden compartirse algunas características, sin que ello permita una asimilación absoluta.

Por otra parte, al hacer referencia a distrito o circunscripciones electorales, necesariamente habrá de considerarse algunas cuestiones intrínsecas a ellos tales como su delimitación a través de demarcaciones (existentes o específicas); su vinculación con la cantidad de bancas y/o cargos en base a la relación que se establezca entre electores/habitantes y cargos/bancas, configurando así el prorrateo electoral, que permite diferentes modalidades²⁹; la magnitud y tamaño³⁰ de los distritos o circunscripciones y sus posibles clasificaciones³¹; y las dimensiones de los órganos colegiados; entre otras.

b. Fórmula Electoral

Es el procedimiento de cálculo para la conversión de los sufragios en cargos y bancas a los fines de su distribución entre partidos, listas y candidatos en atención a cada uno de los distritos o circunscripciones. En una elección, la ciudadanía enuncia una manifestación pública de su voluntad política,

²⁷ La denominación utilizada por la doctrina puede ser o no coincidente. A modo de ejemplo véase Joseph M. VALLÈS y Agustí BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, España, 1997, p. 76/77; y Dieter NÖHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*; Op. Cit., p. 51; por citar algunos.

²⁸ Adalberto C. AGOZINO, *Ciencia Política y Sociología Electoral*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1997, p. 329.

²⁹ Joseph M. VALLÈS y Agustí BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Op. Cit., p. 79/80.

³⁰ Determinante de los efectos a producir en el caso de las plurinominales, pudiendo establecerse como regla general que cuanto más pequeño es el distrito o circunscripción electoral, menor es el efecto proporcional del sistema electoral, disminuyendo así significativamente las posibilidades de los partidos más pequeños. Cabe destacar aquí, siguiendo a NÖHLEN, que por tamaño de distrito o circunscripción electoral no se entiende su extensión geográfica, sino la cantidad de bancas o escaños que corresponden a ella (Dieter NÖHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*; Op. Cit., p. 56/57)

³¹ Es justamente al tratar estas cuestiones que surgen graves problemas con serias repercusiones institucionales. Tal el caso de la manipulación de la distribución de circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político-partidistas, más conocida como *gerrymandering*.

la que -a través del sufragio y la respectiva boleta o mecanismo de emisión del sufragio en la que se instrumenta objetivamente-, deviene en una cifra matemática operable mediante la fórmula electoral correspondiente para su posterior conversión en cargos y bancas, en tanto decisión colectiva de la voluntad popular.

Dentro de los sistemas electorales, este elemento nos permite clasificarlos en mayoritarios y proporcionales, en atención a la clase de fórmula con la que se integran. Esto hace necesario considerar dentro de este elemento, cuestiones tales como la diferencia entre fórmulas mayoritarias y fórmulas proporcionales o distributivas; las dos lógicas de decisión, excluir o compartir; y la tensión entre mandatos mayoritarios y representatividad.

Ahora bien, cuando nos referimos a las diferentes fórmulas, cabe efectuar algunas consideraciones. Entre las fórmulas mayoritarias corresponde distinguir o diferenciar mayoría simple o relativa de mayoría absoluta. La primera de ellas es la que le otorga el cargo o banca a la lista, candidato, fórmula o partido que obtuvo mayor cantidad de sufragios, independientemente de los guarismos alcanzados por los demás contendientes³².

En el caso de la segunda, la determinación de quienes resultaron electos se instrumenta a través de un procedimiento que impone el haber alcanzado al menos la mayoría absoluta de los sufragios exigidos, o lo que es lo mismo, más de la mitad de los votos como condición ineludible para la asignación de cargos o bancas.

Ello nos coloca frente a dos cuestiones de innegable trascendencia para la correcta operación de esta clase de fórmulas: la base del cómputo del porcentaje exigido y la consecución de la mayoría absoluta cuando en una primera votación ninguna fórmula, lista, candidato o partido la ha alcanzado.

La base del cómputo hace a la misma fórmula que la normativa electoral deberá determinar con precisión, adoptando diferentes modalidades a los fines del cálculo del porcentaje, esto es sobre el total de electores inscriptos en el padrón electoral habilitante, o sobre el total de votos válidos emitidos en dicho proceso electoral³³, o finalmente sólo sobre el total de votos positivos emitidos por el electorado³⁴. Como se puede advertir, una y otra base a los fines del cómputo, modifican los niveles de exigencia en la distribución de cargos y bancas.

Finalmente, y en relación a las alternativas que deben contemplar esta clase de fórmulas para aquellos casos en los que la mayoría absoluta no es alcanzada por nadie para reclamar la asignación de escaños o puestos, generalmente se contemplan procedimientos destinados a posibilitar o facilitar la

³² "...La tradición anglosajona denomina a esta fórmula *first-past-the-post*, que una traducción aproximada convertiría en 'quien primero cruza la meta, gana'..." (Cf. Joseph M. VALLÈS y Agustí BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Op. Cit., p. 87).

³³ En este caso surge otro interrogante, por cuanto no es unánime ni en la doctrina ni en la jurisprudencia lo que debe entenderse por votos válidos emitidos, especialmente cuando debe definirse si entre ellos habrán de computarse o no los votos en blanco o sólo los votos positivos partidarios.

³⁴ Aquí sólo se computarán los votos positivamente emitidos a favor de los partidos, alianzas o listas postuladas.

consecución de la mayoría requerida. Tal es el caso de los sistemas de doble vuelta electoral, denominados *ballotage* por su acepción francesa³⁵; o el caso del voto alternativo o preferencial³⁶.

c. Barrera o Umbral Electoral

Básicamente es la cantidad de sufragios –ya sea en números o en porcentajes– exigidos a un candidato, fórmula, lista o partido para poder ingresar al proceso de distribución de cargos o bancas; delimitando así el universo de quienes estarán habilitados para ello, y de aquellos que –a pesar de haber participado de los comicios– no accederán a esta instancia electoral por no haber alcanzado la cantidad prevista en la norma.

Esta clase de disposiciones procuran evitar el excesivo fraccionamiento de la voluntad popular y de sus representantes a la hora de la conformación del parlamento; y generalmente son aplicados en los sistemas que cuentan con fórmulas proporcionales o distributivas, aunque en algunos casos también es posible hallarlos en sistemas mayoritarios.

d. Modalidad, Forma o Estructura de la Lista³⁷

Es la disposición u organización utilizada en la conformación de la lista de candidatos, de modo tal que determina –en mayor o en menor medida, según el sistema utilizado– la posibilidad y el contenido del voto a emitir por elector; afectando básicamente la relación entre éste y los candidatos, y entre éstos y sus respectivos partidos políticos.

Así es posible hablar de lista personalizada o individual, cuando el sufragio del elector se expresa como una adhesión a un candidato individual, excluyendo su apoyo a cualquier otro; o cuando en el marco de un sistema mayoritario de distrito plurinominal, el elector cuenta con la posibilidad de expresar su preferencia por uno o varios candidatos. La cuantía de candidatos que oferta el sistema de lista personalizada en relación con la cantidad de cargos o bancas sujetos a renovación, permite distinguir tres variantes:

³⁵ Este es un método destinado a inducir favorablemente la conformación de mayorías absolutas en elecciones uninominales, y consiste en restringir la segunda vuelta sólo a dos candidatos, fórmulas, listas o partidos; fundándose en la reducción de la competencia únicamente a las dos opciones más votadas en la primera ronda de la contienda electoral.

³⁶ En el caso del voto alternativo o preferencial, el votante indica en primer lugar el nombre del candidato preferido y, a continuación, señala un orden de prioridad entre los demás candidatos presentados. Si uno obtuviese la mayoría absoluta de las preferencias expresadas, es proclamado vencedor. Pero en el supuesto de que ninguno de ellos consiguiese esa mayoría, se procede a eliminar al candidato de menor número de votos, a la vez que se traspasan a sus respectivos destinatarios las segundas preferencias manifestadas por los electores en los votos recibidos por el candidato eliminado; repitiendo este procedimiento hasta que uno de los candidatos logra reunir el número de preferencias equivalentes a la mayoría absoluta requerida (Cf. Joseph M. VALLÈS y Agustí BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Op. Cit., p. 88/89).

³⁷ Autores como VALLÈS y BOSCH (Cf. Joseph M. VALLÈS y Agustí BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Op. Cit., p. 107/113) hablan de la modalidad del voto, formulando las aclaraciones que entienden son necesarias para evitar confusiones al respecto. Por su parte, NÖHLEN (Dieter NÖHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*; Op. Cit., p. 65/68) se refiere a candidatura y a procedimientos de votación. Sin embargo, estimamos que en nuestro caso es más apropiado hacer referencia a la lista de candidatos y sus diversas modalidades, por ser esa la variable tenida en cuenta en este punto; más allá de que su instrumentación y posterior materialización a través de la voluntad del elector se viabilice por medio del voto y su correspondiente boleta de sufragio o mecanismo de votación. En este sentido coincidimos con MARTINO cuando afirma que “...La lista (y como consecuencia de las presentaciones de las listas, la boleta) asume una función muy delicada: estructurar la votación del elector requiriéndole que elija entre las diferentes posibilidades...” (Cf. Antonio A. MARTINO, *Sistemas Electorales*, Op. Cit., p. 66).

- 1) *Lista Completa o en Bloque*: Es cuando el elector puede optar por una lista compuesta por tantos candidatos como cargos o bancas están en juego, pudiendo seleccionar a todos los de un mismo partido y otorgarles su confianza en bloque.
- 2) *Lista Incompleta o Limitada*: Aquí el elector sólo puede sufragar una cantidad de candidatos inferior a la de cargos o bancas sujetos a renovación.
- 3) *Lista Individual*: Es el caso en el cual el votante debe limitar su apoyo sólo a un candidato, modalidad conocida también como voto único intransferible; y es el equivalente a un sistema de lista incompleta o limitada, pero en este caso a un sólo candidato.

Por otra parte, corresponde hablar de lista partidaria cuando el elector -como punto de partida- sólo puede expresar su voluntad política en apoyo o adhesión a una fórmula o lista de candidatos previamente conformada por la voluntad de un partido, aunque pueda hacer uso de distintas opciones o variantes, entre las cuales podemos mencionar:

- 1) *Lista Cerrada y Bloqueada*: En este caso, el elector sólo podrá expresar su apoyo por la lista de candidatos tal como fuera confeccionada y oficializada por el partido político, sin alterar su composición; haciendo a los candidatos más dependientes de sus partidos.
- 2) *Lista Cerrada y No bloqueada*: El elector parte de una situación similar a la anterior, pero aquí podrá señalar su preferencia dentro de la lista indicando algún orden específico, siendo él quien determine al representante del partido. Dependerá de la norma reglamentaria la cantidad de candidaturas pasibles de ser redefinidas por elector, pudiendo afectar la totalidad los candidatos, una parte de ellos o sólo a uno (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).
- 3) *Lista Abierta*: Aquí el elector cuenta no sólo con la posibilidad de alterar el orden original de la lista propuesta por el partido político, sino que además puede eliminar uno o más candidatos de la misma.
- 4) *Lista Combinable o Panachage*: Es el máximo grado de libertad con el que puede contar un elector a partir de la lista de candidatos de un partido, puesto que en este caso podrá eliminar nombres de la misma, estando además facultado para sustituirlos por candidatos de otras listas e inclusive hasta independientes.

8. Los sistemas electorales y su evaluación

El estudio de los sistemas electorales conduce no sólo a su tratamiento o enfoque teórico, sino necesariamente a una perspectiva de análisis práctico y empírico con el fin de poder evaluar correctamente sus propiedades y efectos en relación al sistema de partidos y al sistema político. Por ende, su evaluación ha cobrado gran importancia, especialmente en democracias recién establecidas.

Nöhlen³⁸ afirma que desde la perspectiva científica, la opción de un determinado sistema electoral habrá de fundarse en dicho conocimiento empírico; y entre ambos –opción y empirismo– se ubican juicios teóricos de fundamental importancia para una adecuada comprensión del análisis entre los criterios de evaluación y la comparación sistémica. Así este autor enuncia los juicios teóricos que a continuación enumeramos.

- 1) *No existe ningún sistema electoral ideal.* Tanto los efectos como la deseabilidad de un sistema electoral dependen de distintos factores y variantes, resultando determinantes el tiempo y el espacio al momento de tener que optar por un sistema electoral, razón por la cual no deben ser ignorados.
- 2) *A un sistema electoral se le pueden plantear distintas exigencias,* entre las cuales las más importantes son la representación (justa), la efectividad (en relación al funcionamiento del sistema político) y la responsabilidad (en el vínculo elector-representante). Cualquier afirmación o decisión en la que sólo se contemple una de estas exigencias, debe ser considerada insuficientemente abarcadora.
- 3) *La valoración de las exigencias planteadas a un sistema electoral* dependerá de consideraciones teórico-democráticas o de poder político-partidario.
- 4) *Los sistemas electorales no pueden satisfacer las diferentes exigencias a un mismo tiempo, en igual medida y de manera absoluta.* Ninguno de ellos puede cumplir en forma óptima con todos los requerimientos imaginables, constituyendo una regla común la existencia de conflictos entre diversos objetivos.
- 5) *La opción por un sistema electoral pone de manifiesto la valoración de las exigencias como cruciales y como marginales.* Estas opciones también pueden manifestar una falta de conocimiento de los problemas o ingenuidad, cuando se pretende aumentar la capacidad funcional de un sistema electoral en un sentido, sin afectar o incurrir en costos en otros sentidos.
- 6) *Los sistemas electorales que intentan satisfacer exigencias funcionales de distinta naturaleza* constan de un gran número de elementos –a veces contrapuestos– en una compleja interrelación; resultando su funcionamiento y efectos de difícil comprensión.

A continuación, Nöhlen³⁹ distingue cinco campos en los cuales se manifiestan las distintas exigencias sobre el funcionamiento de los sistemas electorales, a saber:

- 1) *Representación.* Se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos representativos. Y es un criterio entendido en doble sentido: por un lado representación para todos, de modo que se vean representados diferentes grupos de personas, fundamentalmente los minoritarios; y por otro, representación justa, esto es, una representación más o menos proporcional tanto de las fuerzas sociales como políticas,

³⁸ Dieter NÖHLEN, *Instituciones políticas en su contexto*; Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2007, p. 106/107.

³⁹ Dieter NÖHLEN, *Instituciones políticas en su contexto*; Op. Cit., p. 108/111.

mediante una relación equivalente entre votos y bancas.

- 2) *Concentración o efectividad*. Se persigue aquí la agregación de los intereses sociales y de sus opiniones de tal modo que a partir de ellas surjan decisiones dirigenciales y que la comunidad adquiera capacidad de acción política. Dos son los parámetros que permiten medir su existencia o no en un sistema electoral: a) el número o la reducción del número de partidos que ingresan al parlamento, y b) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tenga carácter estable en el parlamento.
- 3) *Participación*. Entendida como la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector al momento de elegir sus candidatos, esto es dentro del marco de la alternativa entre el voto personalizado y el voto de partido; lo que se asocia directamente con un determinado grado de relación, conocimiento, responsabilidad e identificación entre elector y elegido.
- 4) *Simplicidad o transparencia*. Esta demanda es identificada como un requisito orientador, por cuanto todo intento de cumplir en forma simultánea con los criterios de representación, efectividad y participación, conducirá inevitablemente al diseño de un sistema electoral más complejo que aquel en el que sólo se satisface uno de dichos criterios. No obstante ello, no deja de ser una exigencia válida la pretensión de que el electorado pueda comprender la forma en la que opera el sistema electoral y poder preveer, de esta manera, cuales serán los efectos de su voto⁴⁰.
- 5) *Legitimidad*. Quedan comprendidos aquí todos los demás criterios enunciados, puesto que se refiere a la aceptación de los resultados de las elecciones, del sistema político como un todo y del sistema electoral.

9. Breve glosario de referencia sobre sistemas electorales

El abordaje de todo lo relacionado con los sistemas electorales requiere desplegar una terminología técnica y específica. Por lo tanto, entendemos necesario consignar un breve glosario de términos generalmente utilizados en el análisis y estudio de los sistemas electorales, sin pretender con ello agotar este particular universo que a diario se modifica y actualiza.

⁴⁰ En este mismo sentido es muy interesante ver el razonamiento llevado a cabo por el Tribunal Constitucional alemán con motivo de la aplicación de sistemas de electrónicos de votación, en su fallo del 3 de Noviembre de 2009 (-2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07-). La traducción parcial al castellano de dicho fallo estuvo a cargo del Mgr. Ms. Sc. Manfred Koessl (Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta Época, vol. 1, núm. 6, 2010, p. 509/546) y se puede consultar en <http://www.joseperezcorti.com.ar/doctrina.htm>; mientras que su texto completo en alemán está disponible en el sitio oficial de la Corte Constitucional Federal Alemana: http://www.bverfg.de/entscheidungen/cs20090303_2byc000307.html. También es recomendable ver José M. PÉREZ CORTI “El voto electrónico y los principios generales del Derecho Electoral”, Jurisprudencia Argentina, Fascículo 13, 2009-III, Bs. As. 23/09/2009, p. 25/33; y del mismo autor “Los principios generales del Derecho Electoral y su gravitación en la inconstitucionalidad del régimen alemán de Voto Electrónico”, Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta Época, vol. 1, núm. 6, 2010, p. 547/568 (disponible en <http://www.joseperezcorti.com.ar/doctrina.htm>).

*Gerrymandering*⁴¹

Es cuando se produce una manipulación en la demarcación o distribución de distritos y circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político-partidistas, procurando alterar el escenario electoral en favor de uno de los actores políticos.

La decisión acerca de la delimitación territorial de las circunscripciones se encuentra inevitablemente vinculada al diseño que se pretenda de ellas y a los efectos que producirán, existiendo siempre el riesgo cierto de que sean configuradas de modo tal que favorezcan los intereses electorales de determinados sectores políticos o candidaturas.

Esta actividad debe su nombre a Elbridg Gerry, quien siendo Gobernador de Massachusetts en 1812 consiguió que el distrito de Boston –en el condado de Essex– adoptara un trazado caprichoso con oportunos recortes de territorio, en modo tal de crear distritos electorales en los cuales fuesen contenidas las sacas o bastiones de electores favorables a él. Algunos críticos parangonaron estos recortes a una gigantesca salamandra, en inglés *salamander*, de allí la denominación de *gerrymander*⁴².

En nuestro país se registró una situación de esta naturaleza durante la primera presidencia de Perón, cuando se empleó en la Capital Federal para reducir la representación electoral de la oposición en un distrito particularmente difícil para el gobierno⁴³.

Sesgo

Se entiende por sesgo el favorecimiento de un partido en relación o en desmedro de otro u otros, generando una desigualdad producto directo de la implementación y/o combinación de los elementos de un sistema electoral y de factores externos al mismo, de modo tal que sus efectos resultan previsibles y hasta queridos, según cual sea el objetivo político perseguido con el diseño que lo facilita.

Seguiremos a Nöhlen⁴⁴ para su clara y correcta descripción. Es un concepto surgido de la investigación electoral, de origen británico⁴⁵. Así, como mero fenómeno y a modo de ejemplo, el sesgo puede darse cuando para que un partido alcance determinada cantidad de bancas, necesita más votos que otro.

Con respecto a los factores que generan el sesgo, existen dos posiciones: una que hace hincapié en que los mismos no se deben al sistema electoral, aunque se reflejen a través de él. Otra posición se inclina por sostener que el sesgo consiste en beneficiar o favorecer a un partido a través del sistema electoral mediante la generación de condiciones exclusivas en él. No obstante ello, cabe destacar que la ventaja que pueda lograr un partido no se encuentra establecida estructuralmente en el sistema electoral, sino de manera casual (sesgo accidental), periódica (a veces se da y otras no) y alternativa (entre diferentes partidos). Entre

⁴¹ Manipulación de distritos electorales (Cf. *Glossary of Key Election Terminology – English-Spanish*, U.S. Election Assistance Commission, Washington, DC, 2007, p. 28).

⁴² Antonio A. MARTINO, *Sistemas Electorales*, Op. Cit., p. 67; y Adalberto C. AGOZINO, *Ciencia Política y Sociología Electoral*, Op. Cit., p. 331.

⁴³ Adalberto C. AGOZINO, *Ciencia Política y Sociología Electoral*, Op. Cit., p. 331.

⁴⁴ Dieter NÖHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*; Op. Cit., p. 85/86.

⁴⁵ Del inglés *bias*: inclinación, parcialidad, prejuicio; y como verbo (*to bias*), crear una parcialidad.

las causales más destacadas de su origen, podemos ubicar la dispersión geográfica del electorado de cada partido (bastiones), el número o cantidad de votos sobrantes en las circunscripciones electorales (los que no contribuyen a obtener más escaños), y las elecciones tripartitas, es decir, cuando en el escenario electoral hacen su aparición terceros y cuartos partidos en distintas circunscripciones electorales y con diferente participación electoral regional.

Swing

En palabras de Nöhlen⁴⁶, es el cambio medio de la diferencia de porcentajes de votos entre (los) dos partidos (mayores); concepto que señala el valor medio de la suma del descenso porcentual de un partido y del aumento (más o menos correspondiente con el anterior) del otro partido.

Es factible diferenciar entre *swing* nacional y su par distrital o de circunscripción. El primero de ellos hace referencia al cambio medio de la diferencia de porcentajes de votos entre partidos a escala nacional; en tanto que el segundo indica similar fenómeno pero a escala de un distrito o circunscripción electoral.

Para graficarlo diremos que es una diferencia de potencial o tensión electoral -también denominado margen de victoria-, es decir la magnitud de votos que cuantifica la diferencia de apoyo electoral obtenido por dos o más fuerzas políticas u ofertas electorales. Es lo que con claridad define Marcelo Escolar⁴⁷ afirmando que “*Se denomina margen de victoria o ‘swing’ electoral a la mitad de la diferencia (en valor absoluto o porcentaje) entre dos contendientes electorales de una elección uninominal totalmente polarizada. Es decir, la cantidad de votos que debería obtener el segundo para alcanzar al primero considerando que éste perdería una cantidad equivalente de votos y la participación electoral (turnout) y el voto negativo se mantuviesen constantes. La otra medida es la diferencia directa entre dos contendientes electorales (win), que hace referencia al porcentaje de votos que separa a ambos. En general, cuando las elecciones son presidenciales se utiliza el ‘margen de victoria’ aún cuando haya más de un contendiente, sobre todo cuando se encuentran polarizadas*”.

Volatilidad

A través de esta noción se expresa o representa el cambio del voto del elector en la suma total dentro de un sistema de partidos, en tanto comportamiento electoral individual. Para esto, se procede a la suma de los votos obtenidos por los partidos en la última elección, lo que permite observar la importancia o no del cambio respecto a la fuerza de los partidos a lo largo del tiempo. Si el cambio es bajo y permanece igual, se podrá comprobar la permanencia predominante en el sistema de partidos.

Barrera, umbral o piso electoral

⁴⁶ Dieter NÖHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*; Op. Cit., p. 86.

⁴⁷ “La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernaza electoral” en Juan M. ABAL MEDINA, Alejandro TULLIO y Marcelo ESCOLAR, *Reforma política en la Argentina*, Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2010, p. 64.

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 normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de algunos partidos políticos o candidatos en la vida política de una sociedad, 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 a través 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 ley⁴⁸.

⁴⁸ Cf. Domingo GARCÍA BELAUNDE y José F. PALOMINO MANCHENGO, “Barrera Electoral” en el *Diccionario Electoral*, Op. Cit., t. I, p. 97/101.

III. ORGANISMOS ELECTORALES

SUMARIO

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

II. LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN ARGENTINA: 1. Introducción. 2. Organismos Electorales nacionales. 3. Justicia Nacional Electoral. 4. Dirección Nacional Electoral. 5. Organismos Electorales provinciales.

III. LA JUSTICIA ELECTORAL EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL: 1. Diseño Institucional: **A. Justicia Electoral provincial.** 1) *Juzgado Electoral*; 2) *Tribunal Electoral Ad hoc*; 3) *Cámara con competencia Electoral*; 4) *Tribunal Superior de Justicia*. **B. Ministerio Público Fiscal y Fuero Electoral.** 2. Justicia Electoral. Funciones y competencias por fases del ciclo: 1) *Calificación Funcional - Caracteres*; 2) *Clasificación Temporal - Caracteres*.

I. ORGANISMOS ELECTORALES

1. Concepto

Organismos electorales son aquellos entes encargados de llevar adelante los distintos comicios que tienen lugar 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 procesos electorales, no tan sólo se convoca al electorado a participar en la designación de sus representantes, sino que en determinadas circunstancias también es requerida la manifestación de su voluntad política en lo que respecta a la valoración de las funciones y actividades desarrolladas durante un mandato en curso, facilitando así la posibilidad de corregir a sus representantes revisando el mandato originariamente otorgado o controlando la gestión que llevan a cabo.

2. Antecedentes Históricos⁴⁹

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 siglo XIX y principios del siglo 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

⁴⁹ Extractado -en parte- de la obra de Domingo Juan SESIN & José M. PÉREZ CORTI, *Organismos Electorales*, Colección “Derecho, Política y Democracia”, Advocatus, Córdoba, 2006.

de la época: el censo y la edad. Hubo que esperar hasta el 5 de marzo 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, siendo llevada esta última a los 21 años en 1928⁵⁰.

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 1928⁵¹.

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 prohibidos⁵². 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 nacional⁵³. Aunque como bien lo recuerda Ramella⁵⁴ "...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. 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 emancipado⁵⁵.

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 predecesoras⁵⁶.

En 1912, con la sanción de la Ley nacional N° 8871 o ley Sáenz Peña, se estableció el voto universal, obligatorio, igual, único y secreto, aunque reservado aún para el ciudadano de sexo masculino. A

⁵⁰ Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ, "Elector" en el *Diccionario Electoral*, Op. Cit., t. I, p. 474.

⁵¹ Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ, Op. Cit., Tomo I, p. 474/475.

⁵² Como por ejemplo el caso de los ya mencionados impuestos electorales o *poll-tax* en su lengua de origen.

⁵³ Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ, Op. Cit., Tomo I, p. 475.

⁵⁴ Pablo A. RAMELLA, *Derecho Constitucional*, Op. Cit., p. 455.

⁵⁵ 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. Arturo Enrique SAMPAY, *Las Constituciones de la Argentina (1810/1972)*, Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1975, p. 212.

⁵⁶ Para profundizar se pueden consultar las obras ya citadas de RAMELLA y de SAMPAY.

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 municipal⁵⁷. 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 fueron convertidos en provincias entre 1950 y 1956, con algunas prácticas limitadas que admitió la legislación (Leyes N° 1532 y 14.315)⁵⁸.

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 primordialmente 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, y una igualdad mayor o menor en su ejercicio y en la economía⁵⁹; 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 siglos⁶⁰.

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 Latinoamérica, 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 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 gestión y la

⁵⁷ En su obra este autor 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. Pablo A. RAMELLA, *Derecho Constitucional*, Op. Cit., p. 455, nota 30^{bis}.

⁵⁸ Carlos María BIDEGAIN, *Cuadernos de Derecho Constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1979, Tomo II, p. 164.

⁵⁹ Francisco RODRÍGUEZ ADRADOS, *Historia de la democracia – De Solón a nuestros días*, Temas de Hoy, Colección Ensayos, Madrid, España, 1997, p. 26.

⁶⁰ 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...”. Cf. Robert DAHL, *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Buenos Aires, 1999, p. 15.

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 importan serios inconvenientes.

Por ello es necesario admitir que un organismo electoral puede adoptar variadas y múltiples formas. 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.⁶¹

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.

Estos 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 Comunes⁶².

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 siglo XVIII hasta la Constitución de 1958. En los Estados Unidos, en tanto, la Constitución Federal de

⁶¹ En similar sentido Robert F. BISCEGLIE, "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 17/04/2012.

⁶² J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, "Justicia Electoral" en el *Diccionario Electoral*, Op. Cit., Tomo II, p. 756/760.

1787 lo estableció como régimen válido, a partir de lo cual se generalizó en gran parte de los regímenes democráticos emergentes en el siglo XIX y buena parte del siglo 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 siglo XIX esta modalidad de control de juridicidad electoral, con excepción de algunas constituciones⁶³.

Avanzando en el tiempo, otros sistemas fueron desplazando el tradicional o político. Entre ellos, autorizada doctrina 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 especializados⁶⁴.

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 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.

3. Tipologías y Caracteres de los Organismos Electorales⁶⁵

Las heterogéneas clases 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 diversos aspectos que nos permitirán elaborar tipologías que faciliten la comprensión de su naturaleza, sus atribuciones y sus competencias a través de enfoques formulados desde perspectivas diferentes.

a. Por la naturaleza de la función ejercida

⁶³ J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, Op. Cit., Tomo II, p. 758.

⁶⁴ J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, Op. Cit., Tomo II, p. 759/764.

⁶⁵ A los fines de un exhaustivo tratamiento de esta problemática, se recomienda consultar el trabajo de Domingo Juan SESIN, "Órganos de Justicia Electoral: Naturaleza Jurídica, Ubicación Institucional y Régimen Jurídico" en Domingo Juan SESIN & José M. PÉREZ CORTI, *Organismos Electorales*, Op. Cit.

Hemos adelantado ya 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 gestión y 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 y de jurisdicción electoral.

Esta debiera ser la primera 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, 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.

b. Por el grado de estabilidad o permanencia

Así, tomando en consideración el grado de estabilidad o permanencia de los organismos es posible clasificarlos en temporales o permanentes, según que la vida de los mismos esté directamente relacionada con la del proceso electoral, o –por el contrario- sea independiente de él y ejerzan sus funciones y competencias sin límite temporal.

c. Por la competencia territorial

Similar situación se da en relación a la competencia territorial que tienen asignada, pudiéndolos categorizar en centralizados⁶⁶ o descentralizados, y en este último caso según los niveles existentes como delegaciones administrativas del órgano nacional o como autónomos⁶⁷.

d. Por su naturaleza constitucional

Otra posibilidad es tomar como referencia la organización institucional que establecen las constituciones 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

⁶⁶ Es el modelo vigente en la organización electoral de Chile.

⁶⁷ Es el caso de los organismos provinciales y municipales en la provincia de Córdoba.

expuesta por Santolaya e Iñiguez⁶⁸. Estos autores sostienen que los distintos organismos electorales existentes en cada país, responden al nivel de confianza o desconfianza que concurre 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 robustecen los controles sobre el Poder Ejecutivo. Este modelo reconoce la necesidad de vigorizar 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 mismos. Son definidos como organismos de carácter temporal y pseudo judiciales teniendo en cuenta su composición y sus funciones⁶⁹.

En un tercer nivel se encuentran las denominadas Comisiones Electorales, entidades permanentes encargadas directamente de la organización de los procesos electorales, sustrayéndolos 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, no obstante como tal se encuentra sometida a él.

Al final de la escala descrita, los autores ubican el más alto nivel de desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones, en 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.

e. Por la naturaleza del órgano

⁶⁸ Pablo SANTOLAYA y Diego IÑIGUEZ, *Organización Electoral*, Copyright 1999 – International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), International Foundation for Election Systems (IFES), and the United Nations (UN).

⁶⁹ Aquí es posible hacer mención a los casos de España y Argentina. En la última, más precisamente a nivel nacional con la instalación de las juntas electorales nacionales que contempla el Código Electoral Nacional en sus arts. 48 a 53.

Otra tipología posible surge a partir de los concepto esgrimidos por Duverger⁷⁰ 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:

- *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.

II. LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN ARGENTINA

1. Introducción

Las características de nuestro régimen federal conducen en materia electoral a un sistema de jurisdicciones diferentes y autónomas entre sí. De esta forma es posible hablar de organismos electorales en el orden nacional y en el orden provincial, cada uno de los cuales responde a una arquitectura institucional propia.

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

⁷⁰ Maurice DUVERGER, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, España, 1962, p. 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.

comprensión y tratamiento.

2. Organismos Electorales Nacionales

La estructura electoral nacional comprende distintos organismos cuyas competencias y jurisdicciones resultan diferentes en varios sentidos. Para abordarlos hemos de diferenciar entre la Justicia Nacional Electoral -compuesta por los juzgados federales con competencia electoral y la Cámara Nacional Electoral- y la administración electoral nacional en cabeza de la Dirección Nacional Electoral.

*a. Justicia Nacional Electoral*⁷¹

La competencia jurisdiccional o contencioso electoral corresponde a la Justicia Electoral Nacional, la que se encuentra compuesta por los veinticuatro (24) juzgados federales unipersonales de primera instancia existentes en cada estado provincial y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁷², mediante la creación en cada uno de ellos de una Secretaría Electoral que se dedica exclusiva y excluyentemente a la funciones y competencias que la legislación específica les asigna.

Por su parte, la Cámara Nacional Electoral⁷³ -integrada por tres magistrados-, actúa como tribunal de alzada tanto de los juzgados federales con competencia electoral como de las juntas electorales surgidas con cada convocatoria a elecciones. Se erige como único tribunal de alzada en materia electoral, llegando a su conocimiento en grado de apelación aquellas resoluciones definitivas dictadas por los jueces de primera instancia. Consecuentemente es la máxima autoridad nacional en la materia, ejerciendo su jurisdicción y competencias en todo el territorio de la república, por lo que sus fallos tienen carácter plenario resultando vinculantes para los juzgados federales con competencia electoral de todo el país⁷⁴.

La Justicia Nacional Electoral tiene a su cargo variadas funciones, las que son ejercidas respetando las respectivas competencias por jurisdicciones e instancias. En este sentido es posible diferenciar entre ellas identificándolas como jurisdiccionales, de contror, de administración electoral y -finalmente- registrales⁷⁵.

Las funciones jurisdiccionales se relacionan con la aplicación de la ley orgánica de los partidos políticos, el Código Electoral Nacional, y sus complementarias. Como todo órgano jurisdiccional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Nacional, la Justicia Nacional Electoral interviene ante la existencia de un caso, causa o controversia, es decir, en aquellos planteos en los que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas.

⁷¹ En el sitio oficial de la Justicia Electoral Nacional es posible consultar una breve pero interesante reseña histórica de la misma (http://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=22250&CI=INDEX100).

⁷² El art. 39 del Código Electoral Nacional (L. 19.945 y modif.) regula las divisiones territoriales de la Nación a los fines electorales, contemplando la existencia de un distrito electoral por cada provincia y uno por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo cual conforma un total de veinticuatro (24) distritos electorales.

⁷³ Ley N° 19.108 (Sanción y Promulgación: 05/07/1971; Publicación: 12/07/1971) y modif. (Leyes N° 19.277, N° 20.080, N° 22.866 y N° 26.215).

⁷⁴ Tal circunstancia implica que los juzgados bajo esta jurisdicción se encuentran obligados a observar los criterios fijados por la Cámara a través sus sentencias, logrando así uniformar la jurisprudencia electoral en el ámbito nacional.

⁷⁵ Esta descripción se ha formulado observando y respetado la que la misma Justicia Nacional Electoral realiza oficialmente (Cf. http://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=22251&CI=INDEX100)

Con respecto a las funciones de control, en general se vinculan a la existencia, organización y actividades de los partidos políticos. De esta forma y entre otras cuestiones partidarias, la Justicia Nacional Electoral controla y fiscaliza su financiamiento en los términos de la legislación vigente.

Por otra parte, y en ejercicio de sus competencias de administración electoral, los jueces forman, corrigen y hacen imprimir las listas provisionales y los padrones definitivos, atienden los reclamos de los ciudadanos y apoderados de los partidos políticos sobre los datos consignados en ellos, disponen su exhibición, ordenan las tachas de los electores inhabilitados y agrupan a los electores por mesas electorales. Designan los lugares en donde funcionarán las mesas y a las autoridades que las tendrán a cargo. Controlan el despliegue y repliegue de las urnas, tarea que -materialmente- es llevada a cabo por el servicio oficial de correo.

Finalmente, sin que por ello resulten de menor importancia y responsabilidad, nos encontramos con las funciones registrales a cargo de la Justicia Nacional Electoral, entre las que están el Registro Nacional de Electores, el Registro Nacional de Afiliados a los Partidos Políticos, el Registro General de Cartas de Ciudadanía, el Registro de inhabilitados para el ejercicio de los derechos electorales, el Registro General de Consulados, el Registro de Electores Residentes en el exterior⁷⁶, el Registro de faltas electorales y el Registro de nombres, símbolos, emblemas, números de identificación, cuentas bancarias y responsables financieros de los partidos políticos.

Estas actividades se complementan con las que desarrollan las Juntas Electorales Nacionales, organismos transitorios y de carácter temporal cuyo nacimiento depende de la convocatoria a elecciones y que luego de finalizadas sus tareas y resueltos los planteamientos que por la vía recursiva hubiesen sido puestos a su consideración y estudio, los magistrados que las conforman cesan en sus funciones y se procede a la desintegración.

Sesenta días antes de cada elección, se constituyen en cada ciudad capital de provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las respectivas Juntas Electorales Nacionales, compuestas por el Presidente de la Cámara Federal de Apelaciones del distrito, por el Juez Federal con competencia electoral de cada provincia y por el Presidente del Tribunal Superior o Corte Suprema de cada provincia; salvo en la Ciudad de Buenos Aires que está conformada por el Presidente de la Cámara de Apelaciones en lo Civil⁷⁷.

Estas Juntas Electorales tienen sus atribuciones claramente definidas por el Código Electoral Nacional⁷⁸, y entre ellas se encuentran las de aprobar las boletas de sufragio; designar las autoridades de las mesas receptoras de votos y determinar la forma en que las mismas efectuarán el escrutinio; decidir sobre las impugnaciones, votos recurridos y protestas que se sometan a su consideración; resolver respecto de las causas que a su juicio fundan la validez o nulidad de la elección; realizar el escrutinio definitivo del distrito a su cargo, proclamar a los que resulten electos y otorgarles sus diplomas; arbitrar las medidas de orden,

⁷⁶ Ley N° 24.007 (Sanción: 09/10/1991; Promulgación: 29/10/1999; Publicación: 05/11/1991) y Decreto N° 1138/93 (Emisión: 04/06/1993; Publicación B.O.N.: 09/06/1993).

⁷⁷ Al no haberse modificado nunca el Código Electoral Nacional luego de la reforma constitucional de 1994 y del dictado de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996), para la integración de la Junta Electoral Nacional continúa vigente una disposición que estaba destinada a regular una hipótesis institucional muy diferente a la que existe en la actualidad (Cf. Art. 49).

⁷⁸ Ley N° 19.945 y modif., Art. 52.

vigilancia y custodia relativas a documentos, urnas, efectos o locales sujetos a su disposición o autoridad, las que serán cumplidas directamente y de inmediato por la policía u otro organismo que cuente con efectivos para ello.

b. Dirección Nacional Electoral (DiNE)

Este organismo pertenece a la órbita del Ministerio del Interior y por lo tanto es una institución más del Poder Ejecutivo nacional, cuya naturaleza jurídica es netamente administrativa. A su cargo se encuentran la infraestructura legal y material destinada a la realización de los procesos electorales nacionales, 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 ejerce dicha competencia en forma exclusiva ya que debe integrar sus funciones con las de los órganos conformados por magistrados del Poder Judicial de la Nación. En consecuencia, a nivel nacional la administración electoral corresponde a un esquema mixto en el que participan organismos electorales pertenecientes a los poderes Ejecutivo y Judicial.

Adentrándonos en las competencias específicas que el Poder Ejecutivo —a través del Ministerio del Interior— le ha asignado a la Dirección Nacional Electoral, éstas son numerosas y variadas en cada proceso electoral, pudiéndolas agrupar de la siguiente forma:

- *Logísticas:* Tiene la misión llevar a cabo las medidas pertinentes para agilizar y perfeccionar la mecánica del proceso de conformación del Registro Nacional de Electores como así también la conservación de los ejemplares autenticados del padrón electoral. A través de ella, el Ministerio del Interior se encarga de la impresión de las listas provisionales y de los padrones definitivo a requerimiento de cada uno de los veinticuatro (24) Jueces Electorales. Asimismo, provee a las Juntas Electorales Nacionales todos los materiales electorales, compuestos por urnas, útiles, planillas, papelería en general.
- *Financieras:* El Ministerio del Interior es el encargado de celebrar un convenio con la Corte Suprema de Justicia de la Nación con la finalidad de transferir los recursos financieros para servicios personales a realizar por el Poder Judicial.

En ocasión de cada elección nacional realiza aportes para los denominados gastos de funcionamiento de cada Juzgado Electoral, de las Juntas Electorales Nacionales y de la Cámara Nacional Electoral.

Por otro lado, deberá determinar y posteriormente liquidar a cada autoridad de mesa la suma que se le otorga en concepto del viático establecido como compensación.

También están a su cargo los gastos ocasionados por la utilización del servicio oficial de correos en cada etapa del proceso electoral.

Por su parte, es la Dirección Nacional Electoral la que asigna el financiamiento de campaña y los espacios gratuitos que se otorgan a los partidos políticos, confederaciones, y alianzas que oficialicen listas de candidatos.

- *Informativas:* Es el Ministerio del Interior el que organiza la difusión de los resultados provisionales al cierre de los comicios y durante el transcurso final de la jornada electoral, lo que ha sido formalmente establecido por el legislador a través del agregado de un nuevo párrafo al artículo 105 del Código Electoral nacional⁷⁹, el que dispone que el Presidente de Mesa “...remitirá una copia del telegrama a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior”.

Por otra parte, se encuentra bajo su responsabilidad el llevar a cabo las tareas necesarias para la realización de estudios estadísticos de los actos eleccionarios, proporcionar a los sectores correspondientes los resultados obtenidos y reunir, procesar y difundir la información relativa a los mismos.

- *Innovación:* La Dirección Nacional Electoral propone a la Justicia Nacional Electoral y al Poder Ejecutivo nacional la adopción de medidas destinadas a lograr la optimización de los procesos electorales y, en caso de ser aprobadas, arbitra los medios para ejecutarlas.

Para llevar adelante estas tareas, la Dirección Nacional Electoral articula acciones de manera permanente con los Juzgados Federales con Competencia Electoral y con la Cámara Nacional Electoral, las autoridades provinciales, y las fuerzas de seguridad federales.

3. Organismos Electorales Provinciales⁸⁰

Como ya lo expresáramos antes, el régimen federal adoptado por nuestra Constitución Nacional, importa una doble estructura de organización electoral, la de jerarquía nacional ya descrita, y la correspondiente al ámbito estrictamente sub-estadual, que comprende a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 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; y del particular régimen autonómico de que se desprende del artículo 129 con respecto a la Ciudad Autónoma.

En tales ámbitos las tipologías y arquitecturas institucionales adoptadas son casi tan variadas y diversas como los sujetos de la relación federal, y ello no tanto por la forma de organización política que cada uno se ha dado —ya que la misma es muy similar en todos los casos—, sino más bien por cuestiones de

⁷⁹ Párrafo incorporado por el art. 7 de la Ley N° 25.610 (Sancionada: 19/06/2002; Promulgada: 05/07/2002; Publicada: 08/07/2002).

⁸⁰ En este punto ver Pedro J. LLORENTE y Luis A. PUEBLA, “Integración y Evolución de los Organismos Electorales en la República Argentina”, inédito (Se puede consultar en <http://www.joseperezcorti.com.ar/doctrina.htm> o en www.forofederal.org.ar).

orden histórico, sociológico y político, resultando aplicable en algunos casos la noción de Escala de Desconfianza ya expuesta⁸¹.

Por último, cabe aludir también aquí a la organización electoral municipal, ya que ella conforma o integra el diseño institucional autonómico de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia electoral. La misma resulta por demás diversa y conforma un fiel reflejo de la variedad de organizaciones municipales existentes en nuestro país. Acontece lo mismo con los organismos electorales de jerarquía municipal, los que en algunos casos tienen existencia propia y en otros son suplantados por los organismos electorales existentes en las provincias a las 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 autonómico.

III. LA JUSTICIA ELECTORAL EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL

1. Diseño Institucional

La Justicia Electoral de la provincia de Córdoba cuenta con un particular diseño institucional que es el fruto de sucesivas modificaciones, tanto a nivel constitucional como normativo y reglamentario. A partir del mismo resulta posible agrupar a tales organismos en diferentes instancias judiciales, compuestas ellas por el Juzgado Electoral, por las Cámaras Contencioso Administrativas, y por el Tribunal Superior de Justicia provincial; esquema al que –durante el desarrollo de procesos electorales provinciales ordinarios y extraordinarios- se sumará un Tribunal Electoral Ad hoc.

Dentro del marco de la Justicia Electoral, también tiene intervención el Ministerio Público Fiscal, el cual ha contemplado su presencia en las diversas instancias a través de la figura de fiscales de otros fueros a los cuales se les adita la competencia electoral ante el Juzgado Electoral y/o ante el Tribunal Electoral Ad hoc; y en el caso de las cámaras contencioso-administrativas, tal incumbencia le ha sido añadida por ley al Fiscal que ante ellas actúa. Finalmente, en el caso del Tribunal Superior de Justicia, la intervención compete directamente al Fiscal General, quien puede materializarla por intermedio de sus fiscales adjuntos.

A. Justicia Electoral Provincial

1) Juzgado Electoral

En la reforma constitucional de 1987 se incorporó a la Carta Magna provincial el Capítulo Cuarto en el que se contempla específicamente la existencia de la Justicia Electoral, disponiendo que estará a cargo de un Tribunal integrado por un Juez Electoral, el que tendrá las competencias y atribuciones que le

⁸¹ Ver en esta misma obra *Tipología y Caracteres de los Organismos Electorales*, con cita de Pablo SANTOLAYA y Diego IÑIGUEZ, *Organización Electoral*, Copyright 1999 – International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), International Foundation for Election Systems (IFES), and the United Nations (UN)

establezca una ley especial, conforme reza el artículo 170. Esta disposición allana toda discusión en torno al carácter jurisdiccional del órgano provincial a cargo de la materia electoral, superando viejas discusiones doctrinarias y jurisprudenciales respecto de su naturaleza jurídica⁸².

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° 8643⁸³. Se trata de un órgano judicial unipersonal de primera instancia, al que en la misma norma se le asigna competencia territorial y material. La primera de ellas comprende todo el ámbito provincial, en tanto que la segunda se encuentra determinada a lo largo de la misma norma (Art. 1°). Además establecía en su artículo 14 que la competencia en materia electoral sería asignada al Fiscal Correccional que determinara el Tribunal Superior de Justicia a propuesta del Fiscal General.

Exactamente un año después y luego de la primera experiencia electoral estrictamente provincial⁸⁴, se le introdujeron algunas modificaciones mediante la Ley N° 8714⁸⁵. 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 sean 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 Judicial⁸⁶, lo que importa introducir una clara excepción al sistema de designación prevista por la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 8435⁸⁷.

De esta forma y gradualmente, se fue completando el régimen electoral provincia mediante la introducción de disposiciones cada vez más específicas, afianzando así la materia y su profesionalización⁸⁸. Pero en el año 2007 la Justicia Electoral de Córdoba atravesó la peor crisis electoral desde el advenimiento de la democracia. La elección provincial del 2 de Septiembre de 2007⁸⁹ puso en duda su correcto

⁸² 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.

⁸³ Sanción: 30/10/1997; Promulgación: 19/11/1997; Publicación: 16/12/1997. En realidad esta es –en definitiva– la *Ley Orgánica del Juzgado Electoral* de la provincia de Córdoba, y es el resultado de un anteproyecto elaborado en el seno del Consejo de Partidos Políticos en 1993, que fuera 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. Para profundizar 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, Córdoba, p. 59/85.

⁸⁴ Elección de Gobernador y Vicegobernador del 20/12/1998 convocada por Decreto N° 1381 de fecha 16/09/1998.

⁸⁵ Sanción: 29/10/1998; Promulgación: 16/11/1998; Publicación: 19/11/1998.

⁸⁶ Cf. Art. 1°, Ley N° 8714.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ Con el dictado de la Ley Electoral Provincial N° 8767 (Sanción: 24/06/1999; Promulgación: 01/07/1999; Publicación: 02/07/1999) y de la Ley de Participación Equivalente de Géneros N° 8901 (Sanción: 29/11/2000; Promulgación: 12/12/2000; Publicación: 19/12/2000) se amplió a nivel provincial la estructura legislativa esencial en materia electoral. La hoy derogada Ley N° 8767, salvo por algunas pequeñas diferencias, fue una norma que replicó el Código Electoral Nacional de la época adaptándolo a la realidad política, legal y jurisdiccional de la Provincia de Córdoba. Constaba de ciento treinta y tres (133) artículos y en los Capítulos I a IV del Título Séptimo contenía las disposiciones correspondientes a la elección de Gobernador y Vicegobernador, Diputados Provinciales (Ex Ley N° 7543; Sanción: 18/06/1987; Promulgación: 24/06/1987; Publicación: 29/06/1987) y Tribunal de Cuentas de la Provincia.

⁸⁹ Decreto N° 198/07 (Emisión: 21/02/2007; Publicación B.O.P.: 22/02/2007).

funcionamiento y disparó un proceso de reforma política⁹⁰ que desembocaría en la sanción de un nuevo Código Electoral Provincial⁹¹, derogando la Ley Electoral N° 8767. El nuevo ordenamiento mantuvo la figura del Juzgado Electoral, pero incorporó importantes modificaciones mediante el agregado de organismos electorales destinados a distribuir y completar las funciones y atribuciones de aquel.

El Código Electoral contemplaba -en su redacción original- la creación de una Cámara Electoral Ad Hoc⁹², cuya integración, competencia, roles y funciones quedan relegados al dictado de una ley especial. Sin embargo, en el año 2010 se introdujeron modificaciones a la letra del mencionado Código, y entre ellas se incluyó una nueva redacción para el artículo 183 en cuestión, a través de la cual se dispuso la creación del fuero electoral por medio de la sanción de una ley especial⁹³.

El mismo día en que se aprobó la modificación relativa a la Justicia Electoral, también se sancionó la Ley N° 9840⁹⁴ a través de la cual se instituyó el mencionado fuero, disponiendo sobre su constitución y funcionamiento y con horizontes bastante más amplios y complejos, aumentando los organismos competentes a la vez que diversificando sus funciones y jurisdicciones de acuerdo con los ciclos y procesos electorales en los que les corresponderá actuar.

El artículo 2 del citado plexo legal contempla su conformación estableciendo que lo integrarán los siguientes organismos:

- Tribunal Superior de Justicia
- Cámara con competencia en manería electoral
- Juzgado Electoral

⁹⁰ Para profundizar al respecto se puede consultar PÉREZ CORTI, José M.: “La reforma al régimen electoral de Córdoba”, Partes I y III; Abeledo Perrot Córdoba N° 5 (Mayo 2009, p. 485/496) y N° 7 (Julio 2009, p. 727/754). También es posible consultar en <http://www.joseperezcorti.com.ar/doctrina.htm>.

⁹¹ Ley N° 9571. Sanción: 04/12/2008; Promulgación: 29/12/2008; Publicación: 29/12/2008. Este Código se encuentra organizado en dos libros, trece títulos, cuarenta y tres capítulos y doscientos cincuenta y tres artículos; incorporando novedosas regulaciones en relación a los instrumentos o mecanismos de votación, a la organización de los funcionarios electorales, y las relativas a las campañas electorales tanto en relación a su dirección como a su financiamiento, algo absolutamente novedoso en el ámbito de la provincia de Córdoba, que desde el año 1983 en el que se restableció la democracia, sólo registraba un antecedente en este sentido. Efectivamente, con motivo de los comicios celebrados el 14 de Diciembre de 1986 para la elección de Convencionales Constituyentes, se dispuso el pago de los votos obtenidos por las listas de los partidos políticos que postularon candidatos, mediante el dictado del Decreto N° 6639 (Emisión: 29/10/1986; Publicación B.O.P.: 06/11/1986). A través de él –por única vez y sólo para la elección de convencionales constituyentes a celebrarse el 14 de Diciembre de 1986 (Art. 1°)– se instrumentó la reglamentación de los Arts. 50 y 51 de la por entonces Ley Orgánica de Partidos Políticos N° 6875, estableciendo dos categorías de aportes, uno por la impresión de boletas de electorales y otro por votos obtenidos por cada fuerza política. Vale la pena transcribir aquí los dos artículos que crean tales fondos, en atención a lo excepcional del precedente traído a colación, comenzando por el “Artículo 2° - Fijase a medio centavo de austral (A 0.005) el subsidio para la impresión de boletas electorales. Cada agrupación política que participe en la compulsa electoral de que se trata, dispondrá de una suma igual al producto del monto fijado en el primer párrafo por la suma del total de los inscriptos en el padrón electoral correspondiente a la Provincia, más una cantidad igual a diez veces el número de afiliados que el partido tenga en el distrito.” y continuando con el “Artículo 3° - Fijase en cincuenta centavos de austral (A 0.50) el aporte por voto obtenido, que realizará el Estado Provincial a favor de las agrupaciones políticas reconocidas, que participan en la elección del día 14 de diciembre de 1986.”. Conforman éste el único antecedente de financiamiento electoral en la provincia de Córdoba desde 1983 a la fecha, y prácticamente no ha sido tenido en cuenta por la doctrina ni por los investigadores.

⁹² Cf. Ley N° 9571, Art. 183: “Cámara Electoral ad hoc. Una ley especial creará una Cámara Electoral ad hoc y determinará su integración, competencia, roles y funciones que deberá tener a los fines de controlar y asistir al Juzgado Electoral en la aplicación de todos los aspectos regulados por la presente normativa y por el Régimen Jurídico de los Partidos Políticos.”

⁹³ Cf. Ley N° 9838 (Sanción: 22/09/2010; Promulgación: 27/09/2010; Publicación: 04/10/2010), Art. 16: “Modifícase el artículo 183 de la Ley N° 9571 -Código Electoral Provincial-, el que queda redactado de la siguiente manera: ‘Artículo 183.- Fuero Electoral. UNA ley especial instituirá el Fuero Electoral y determinará su conformación, competencia, roles y funciones a los fines de la aplicación de todos los aspectos regulados por la presente normativa y por el Régimen Jurídico de los Partidos Políticos.’.”

⁹⁴ Sanción: 22/10/2010; Promulgación: 06/10/2010; Publicación: 13/10/2010.

- Juzgado Electoral ampliado a Tribunal Electoral Ad hoc durante procesos electorales.

Consecuentemente, a partir del nuevo esquema de la Justicia Electoral, cabe hacer referencia a cada uno de los organismos que la componen.

2) *Tribunal Electoral Ad hoc*

De acuerdo con el precepto legal que le da nacimiento, se trata de una ampliación temporal del Juzgado Electoral efectos de constituirse en la autoridad con copetencia en materia electoral para la organización, dirección y juzgamiento de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios de la provincia de Córdoba.

Es un órgano colegiado que se integra con tres miembros: El Juez Electoral, quien ejercerá la presidencia, y dos magistrados provinciales de cualquier instancia y fuero que ejercerán la función para los comicios convocados, quedando desafectados de entender en las causa y la administración de sus juzgados o cámaras de origen, en donde deberán ser reemplazados mientras dure su actuación.

Resulta interesante la distribución de competencias que el Legislador ha realizado entre el Juzgado y el Tribunal Electoral Ad hoc mientras ambos estén en funciones simultáneamente.

Así, y en virtud de lo que estipula el Art. 11, al primero sólo le corresponderá entender en lo relativo a la conformación, contralor y registración de partidos, alianzas y confederaciones, como así también el contencioso electoral partidario (Incs. “a” y “b”)⁹⁵; conservando para sí –además- la competencia en grado de apelación para revisar las decisiones de las juntas electorales municipales (Incs. “c”, “d” y “e”)⁹⁶, y las de aquellas juntas que intervengan en elecciones de colegios profesionales y consejos educativos (Inc. “a”)⁹⁷.

Por su parte, el Tribunal Electoral Ad hoc habrá de entender en la organización, dirección, fiscalización y juzgamiento de los comicios ordinarios (i.e. renovación de autoridades provinciales) y extraordinarios (i.e. elección de convencionales constituyentes⁹⁸ y con motivo de la puesta en marcha de institutos de democracia directa y semidirecta⁹⁹); ejerciendo para ello las atribuciones y competencias reconocidas al Juez Electoral por las Leyes N° 8643 y N° 9571¹⁰⁰.

3) *Cámara con competencia Electoral*

Es el Art. 13 de la Ley N° 9840 el que asigna a las cámaras en lo contencioso administrativo competencia en materia electoral para entender en grado de apelación en los recursos interpuestos en contra de las sentencias y resoluciones dictadas tanto por el Juzgado Electoral como por el Tribunal

⁹⁵ Cf. Ley N° 8643, Art. 2, Incs. 7 al 11; Art. 3; Art. 4, Inc. 1 y Art. 9; y Ley N° 9572.

⁹⁶ Cf. Ley N° 8643, Art. 11; Ley N° 8102; ordenanzas municipales que versen sobre cuestiones electorales y/o de institutos de democracia directa y semidirecta locales; y –finalmente- cartas orgánicas municipales.

⁹⁷ Cf. Ley N° 8643, Art. 12.

⁹⁸ Cf. Ley N° 9840, Art. 10, Inc. “a”.

⁹⁹ Cf. Ley N° 9840, Art. 3 *in fine*.

¹⁰⁰ Con excepción de lo preceptuado con respecto a la violación de la ley electoral (Ley N° 9571, Libro I, Título VI, Títulos I y II, Arts. 146 a 158); y al régimen sancionatorio del financiamiento de las campañas electorales (Ley N° 9571, Libro II, Título III, Capítulo Único, Arts. 239 a 248); conforme lo dispone en su Inc. “b” el Art. 10 de la Ley N° 9840).

Electoral Ad hoc provinciales; fijando turnos para cada una de ellas discriminando los años en pares e impares¹⁰¹.

4) Tribunal Superior de Justicia

El surgimiento de una primera instancia jurisdiccional específica y profesionalizada mediante la creación del Juzgado Electoral en el ámbito judicial de la provincia de Córdoba, resultó a todas luces incuestionable. Por otra parte, con ello también se daba respuesta a los lineamientos jurisprudenciales fijados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en lo relativo tanto al control de juridicidad y de constitucionalidad como al requisito constitucional de la doble instancia judicial¹⁰², sumando las vías recursivas y procedimentales contempladas en la Ley N° 8643.

No habiendo estado contemplando en aquella 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 Justicia¹⁰³; la respuesta a tal requerimiento se encontraba en manos de dicho órgano judicial.

Es por ello que el Alto Cuerpo, haciendo uso de sus facultades¹⁰⁴, procedió al dictado de sucesivas acordadas reglamentarias¹⁰⁵ que fueron definiendo progresivamente la conformación, integración y competencias de lo que era la Sala Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales¹⁰⁶, compuesta por una relatoría¹⁰⁷ y una secretaría¹⁰⁸. En la actualidad, lo que hace a su integración cuenta con la particularidad de que las cuestiones y recursos sometidos a su conocimiento y que se deduzcan en materia electoral, cuestiones de competencia, amparos, competencia originaria y *habeas data*, son tratadas por el Tribunal en pleno¹⁰⁹.

A partir de la sanción de la Ley N° 9840, esta situación se ve profundamente modificada. El Juzgado Electoral deja de ser el único organismo con esa competencia en el Poder Judicial, pasando a conformar un esquema mucho más amplio y complejo, como ya tuvimos oportunidad de ver, a través de la incorporación del Tribunal Electoral Ad hoc y de la Cámara con competencia electoral. Con ello, la competencia del Tribunal Superior de Justicia a través de su Relatoría Electoral, de Competencia Originaria

¹⁰¹ El artículo en cuestión dispone: “Establécese que las cámaras en lo contencioso administrativo de la ciudad de Córdoba, entenderán en materia electoral, en los turnos siguientes: a) La Cámara en lo Contencioso Administrativo de 1ª Nominación, en los años pares, y b) La Cámara en lo Contencioso Administrativo de 2ª Nominación, en los años impares”.

¹⁰² 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).

¹⁰³ Ley N° 8643, Art. 6, 2º 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...”.

¹⁰⁴ Constitución Provincial, Art. 164 y Ley Orgánica del Poder Judicial N° 8435, Arts. 10 y 11.

¹⁰⁵ Cf. Acuerdos Reglamentarios N° 452 Serie “A” (11/08/1998) y N° 463 Serie “A” (29/09/1998).

¹⁰⁶ 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).

¹⁰⁷ Cf. Acuerdo Reglamentario N° 515 Serie “A” (28/09/1999).

¹⁰⁸ Cf. Acuerdo Reglamentario N° 526 Serie “A” (30/12/1999).

¹⁰⁹ Cf. Acuerdo Reglamentario N° 612 Serie “A” (30/07/2001).

y Asuntos Institucionales –en lo que hace a la materia estrictamente electoral- queda limitada sólo a los recursos de casación o de inconstitucionalidad¹¹⁰.

De este modo ha quedado conformado en todas sus instancias el Fuero Electoral, configurando tal estructura orgánica 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.

B. Ministerio Público Fiscal y Fuero Electoral

En oportunidad de la creación del Juzgado Electoral, el artículo 14 de la Ley N° 8643 le asignaba competencia en materia electoral al Fiscal Correccional que determinara el Tribunal Superior de Justicia a propuesta del Fiscal General.

Un año después de la primera elección provincial desarrollada bajo su órbita y a través del dictado de la Ley N° 8714, entre las modificaciones que se le introdujeron encontramos la correspondiente al artículo 14, referida a la creación de una Fiscalía Electoral específica para entender en estas cuestiones. Se previó además, que en forma subsidiaria y concurrente se le asignara a dicha fiscalía electoral competencia en lo criminal y correccional, siempre que el ejercicio de la función lo permitiera¹¹¹. Las funciones que se le otorgaron fueron incorporadas a la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal N° 7826¹¹² mediante el agregado del artículo 38 bis, el que disponía que le correspondería actuar ante el Juez Electoral con arreglo a lo establecido por la legislación vigente¹¹³.

Ya en el año 2004 y mediante la Ley N° 9168¹¹⁴, 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 quedó integrado por un Fiscal General y cuatro Fiscales Adjuntos, cuya competencia material y territorial sería delegada por el Fiscal General¹¹⁵. A su vez, la sustitución del artículo 14 se dio a efectos de asignarle competencia en materia electoral a la Fiscalía General de la Provincia¹¹⁶. Así, la otrora Fiscalía específica que integraba la primera instancia del Fuero Electoral junto con el Juzgado, desapareció; tomando participación como representante del Ministerio Público Fiscal en materia electoral uno de los fiscales adjuntos creados a través de dicha reforma legislativa.

No obstante el esquema legal descripto, en el año 2009 y mediante Resolución N° 09/09, la Fiscalía General de la provincia entendió necesaria la actuación funcional por ante el Juzgado Electoral de un fiscal con competencia electoral, de conformidad con las regulaciones específicas. A tal fin, se procedió

¹¹⁰ Cf. Ley N° 9840, Art. 23.

¹¹¹ Cf. Art. 2°, Ley N° 8714.

¹¹² Sanción: 20/09/1989; Promulgación: 03/10/1989; Publicación: 26/10/1989 y sus modif.

¹¹³ Cf. Art. 4°, Ley N° 8714.

¹¹⁴ Sanción: 09/06/2004; Promulgación: 10/06/2004; Publicación: 11/06/2004.

¹¹⁵ Cf. Ley N° 9168, Art. 1° por el que se ordena la sustitución del artículo 5° de la Ley N° 7826.

¹¹⁶ Cf. Ley N° 9168, Art. 2° de la Ley N° 7826.

a la designación de un Fiscal de Instrucción a los fines de que cumpla las funciones de Fiscal de Primera Instancia con Competencia Electoral en la provincia de Córdoba. El Tribunal Superior de Justicia, por su parte, tomó razón de la decisión del Ministerio Público y mediante Acuerdo N° 34/09 – Serie “A” de fecha 20/02/2009, y procedió a la designación del Fiscal en cuestión para el cumplimiento de las funciones expresadas.

Tal esquema del Ministerio Público dentro del Fuero Electoral, se ve modificado a partir de la sanción de la Ley N° 9840, a través de la cual se le adiciona la competencia en la materia al Fiscal de Cámara en lo Contencioso Administrativo para dictaminar en los recursos interpuestos en contra de las resoluciones y sentencias tanto del Juzgado como del Tribunal Electoral que se substancien por ante la Cámara con competencia electoral¹¹⁷.

A modo de cierre, y para aquellas causas que llegaren por la vía pertinente a la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y de Asuntos Institucionales del Tribunal Superior de Justicia, la intervención del Ministerio Público Fiscal está también garantizada a través de los dictámenes del Fiscal Ajunto al que el Fiscal General le asigne la competencia electoral, siempre que no la asuma a título propio.

2. Justicia Electoral. Funciones y competencias por fases del ciclo o período electoral

En el marco de las funciones y competencias asignadas por la normativa vigente, podemos describir las actividades de la Justicia Electoral de la provincia como aquellas que se encuentran destinadas a la organización, gestión, dirección, contralor y resolución de las diferentes cuestiones electorales sometidas a la autoridad de los órganos que la conforman en las diversas fases del ciclo o período electoral. Por ello es posible enunciar variadas funciones y competencias, clasificándolas por categorías en atención a la particular naturaleza de las mismas.

1) Clasificación Funcional – Caracteres

Esta clasificación se refiere a los caracteres específicos que tipifican las múltiples operaciones a cargo de la Justicia Electoral. En atención a ello creemos factible diferenciar dicha función conforme las siguientes categorías:

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

Dentro de esta categoría encontramos toda aquella actividad que la Justicia 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.

¹¹⁷ Art. 5: “Asígnase al Fiscal de Cámara en lo Contencioso Administrativo, competencia en materia electoral para dictaminar sobre los recursos interpuestos en contra de las sentencias y resoluciones dictadas por el Juzgado Electoral o por el Tribunal Electoral Provincial Ad hoc”.

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

■ *Superintendencia*

Corresponde a esta categoría la función que le asignan al Juzgado Electoral los artículos 135 y 214 de la Ley Orgánica Municipal N° 8102¹¹⁸ en cuanto a la designación de los integrantes de las juntas electorales municipales y comunales, sus excusaciones y posibles apartamientos, como así también su reemplazo definitivo.

Sin embargo, cabe destacar que además el Tribunal Superior de Justicia desarrolla esta misma función en relación a todas las juntas electorales emanadas de las cartas orgánicas municipales que contemplan la afectación de magistrados y funcionarios provinciales como integrantes de dichos organismos, ya que esta situación importa necesariamente la suscripción de convenios entre el máximo Tribunal de la provincia y las ciudades en cuestión, para luego poder materializar la designación y reemplazo de tales magistrados y funcionarios como integrantes de los organismos electorales locales.

También corresponde al Tribunal Superior de Justicia la designación de dos magistrados de cualquier instancia y fuero a los fines de la conformación del Tribunal Electoral Ad hoc durante cada año electoral o en las circunstancias electorales que así lo ameriten¹¹⁹. Tal función se encuentra a cargo de la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales.

■ *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 y comunales, 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 y Art. 11 de la Ley N° 9840).

La primera de las normas citadas es la que en su inciso 11° le impone llevar los registros que establece el Régimen Jurídico de los Partidos Políticos (Ley N° 9572) en los diez incisos de su artículo 57, a saber:

- a. Partidos reconocidos y ratificación de los preexistentes;
- b. Nombres partidarios, sus cambios y modificaciones;
- c. Nombre y domicilio procesal de los apoderados;
- d. Símbolos, emblemas y números de identificación partidaria registrados;
- e. Registro de afiliados y sus movimientos (Cc. Art. 40);
- f. Confederaciones partidarias que se constituyan;

¹¹⁸ Sanción: 05/11/1991; Promulgación: 12/11/1991; Publicación: 15/11/1991; y sus modif.

¹¹⁹ Cf. Ley N° 9840, Art. 4: "El Tribunal Electoral Provincial Ad hoc se integra con tres (3) miembros, a saber: a) El titular del Juzgado Electoral Provincial quien ejerce la presidencia, y b) Dos (2) magistrados provinciales de cualquier instancia y fuero, designados por el Tribunal Superior de Justicia, los que ejercen la función sólo para la elección convocada".

- g. Alianzas electorales que se formalicen;
- h. Cancelación de la personalidad jurídico-política partidaria;
- i. Infracciones y sanciones que se impusiere por incumplimiento de esta ley y de la legislación electoral provincial;
- j. Extinción y disolución partidarias.

Dentro de esta categoría, también es posible incluir toda la actividad que el Tribunal Electoral Provincial Ad hoc debe desarrollar con motivo de la confección del Registro Provincial de Electores, de acuerdo con lo dispuesto en los Capítulos III, IV y V del Título I del Código Electoral de la Provincia (Art. 10 de la Ley N° 9840 y Ley N° 9571).

■ *Electoral*

Arribamos así a la actividad estrictamente comicial, esto es la atinente a la organización de los distintos procesos electorales de jurisdicción provincial, los que se encontraran a cargo del Tribunal Electoral Provincial Ad hoc. Tales procesos 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 directa y 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 resultado¹²⁰.

■ *Estadística*

Ubicamos en esta categoría todas las actividades de procesamiento de datos con perspectiva histórica que la Justicia Electoral debe desarrollar como una de sus funciones más importantes, puesto que como lo sostiene Dieter Nöhlen¹²¹, 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.

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, lo que requiere la habilitación de la instancia judicial como vía ordinaria de resolución de conflictos. Nos permitimos

¹²⁰ Cf. Ley N° 9840, Art. 10: “Le compete al Tribunal Electoral Provincial Ad hoc entender en: a) Organizar, dirigir, fiscalizar y juzgar los comicios convocados para la renovación de autoridades provinciales y elección de convencionales constituyentes provinciales, ejerciendo –para ese solo fin– las atribuciones y competencias reconocidas al Juez Electoral por la Ley N° 8643, con las excepciones previstas en la presente norma, y b) Ejercer las potestades y competencias reconocidas al Juez Electoral por la Ley N° 9571, con excepción de lo preceptuado en el título VI –Capítulos I y II– del Libro Primero y en el Título III del Libro Segundo”.

¹²¹ Dieter NÖHLEN y Michael KRENNERICH, “Estadística Electoral” en el *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, Op. Cit., p. 808/811.

hablar aquí de función jurisdiccional y de contencioso electoral¹²², los que comprenden el tratamiento y resolución definitiva de las distintas cuestiones sometidas al control jurisdiccional de juridicidad y de constitucionalidad, el que será ejercido por cada uno de los organismos electorales que conforman el Fuero Electoral provincial y de acuerdo con las previsiones normativas vigentes.

La acción desarrollada por el Juzgado y/o por el Tribunal Electoral en ejercicio de estas funciones, es susceptible de revisión por parte de la Cámara con competencia electoral; y a su vez, las decisiones de ésta podrán ser objetadas ante el Tribunal Superior de Justicia a través de su Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales, en los casos y con las restricciones previstas por la normativa vigente.

Para adentrarnos en esta instancia del fuero electoral, hemos de acordar previamente que el particular diseño institucional de dicha Relatoría 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 *sub examine* tiene a su cargo la asistencia al Cuerpo en el estudio no sólo de los recursos contemplados en la legislación electoral vigente, 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 institucional¹²³, como así también en recursos ordinarios y extraordinarios locales deducidos ante dicho Tribunal en procesos de amparo de la Ley N° 4915¹²⁴, incluyendo el *habeas data*¹²⁵.

En el caso de la Secretaría, su competencia comprende la tramitación de los recursos previstos en la Ley N° 8643 y demás normas electorales, 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 asigne¹²⁶.

Circunscribiéndonos específicamente a lo que hace a la competencia en materia electoral con la que cuenta el Tribunal Superior a través de dicha Relatoría, cabe afirmar que la misma cumple en el ámbito de la provincia de Córdoba el rol tribunal de alzada con las intrínsecas restricciones procedimentales inherentes a su naturaleza, conforme se desprende del ordenamiento electoral vigente.

2) Clasificación Temporal – Caracteres

¹²² Para profundizar se pueden consultar: Juan Carlos GONZÁLEZ, “Derecho Procesal Electoral” en el *Diccionario Electoral*, Op. Cit., Tomo I, Pgs. 391/403; Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, “El Contencioso Electoral – La Calificación Electoral” en el *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, Op. Cit., Pgs. 708/807; y José M. PÉREZ CORTI, “Derecho Procesal Electoral” en esta misma obra.

¹²³ Cf. Acuerdo Reglamentario N° 515 Serie “A” (28/09/1999).

¹²⁴ Sanción y Promulgación: 09/01/1967; Publicación: 20/01/1967.

¹²⁵ Cf. Acuerdos Reglamentarios N° 596 Serie “A” (02/05/2001) y N° 597 Serie “A” (15/05/2001).

¹²⁶ Cf. Acuerdo Reglamentario N° 526 Serie “A” (30/12/1999).

a) Procesos Electorales

La actividad comicial que se desarrolla durante el proceso electoral como fase integrante de los ciclos o períodos electorales, se encuentra claramente delimitada en el tiempo quedando comprendida por dos actos de incuestionable relevancia. El primero de ellos estará conformado por el decreto de convocatoria a elecciones para la renovación de mandatos, o por la puesta en marcha de un instituto de democracia directa o 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 y la asignación de cargos y bancas, según sea el tipo de elección que le dio origen.

b) Fases Pre y Post Electorales del Ciclo o Período Electoral

Toda otra actividad que no se encuentre específicamente comprendida dentro de un proceso electoral, pertenece a las fases pre-electoral o post-electoral del ciclo o período electoral, los que comprenden grandes grupos de actividades, de las que sólo hemos de mencionar dos.

Por un lado, la restringida competencia asignada al Tribunal Electoral Provincial Ad hoc importa llevar adelante las actividades que se encuentra bajo su responsabilidad y que le son propias, y el tratamiento y resolución de aquellas cuestiones que corresponden a su faz jurisdiccional durante el desarrollo de un proceso electoral estrictamente provincial.

Por otro lado, el órgano electoral -en este caso será el Juzgado Electoral-, conserva amplias facultades, 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, la resolución de todas aquellas cuestiones correspondientes al contencioso electoral emando de los procesos electorales municipales y comunales, de los partidos políticos y de otras instituciones sujetas a procesos democráticos de renovación de autoridades. Además 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.

También tienen lugar en esta fase la recopilación y 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. Esta labor, tratándose de un fuero sumamente amplio y extenso como el de la provincia de Córdoba, requerirá una coordinación de todos los organismos involucrados, a efectos de evitar la pérdida de datos y la superposición de esfuerzos y contenidos.

IV. ACTORES POLÍTICOS

SUMARIO

I. 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.

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

III. SUMATORIAS DE VOTOS O LISTAS ESPEJO – NOCIONES PRIMARIAS: 1. Noción y Caracteres. 2. Naturaleza Jurídica. 3. Requisitos. 4. Clases de Sumatorias o de Listas Espejo. 5. Efectos Jurídicos.

IV. COLECTORAS DE VOTOS: Noción y Caracteres.

V. CONFEDERACIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS: Noción y Caracteres.

VI. FUSIONES PARTIDARIAS: Noción y Caracteres.

VII. CANDIDATURAS Y POSTULACIONES: 1. Nociones Básicas. 2. Instrumentación. 3. Clasificación

I. 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 empresa¹²⁷.

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 Estado¹²⁸.

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 Melo¹²⁹ 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 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

¹²⁷ Mario Justo LÓPEZ, *Partidos Políticos*, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1968, p. 25/26; *Partidos Políticos – Teoría General y Régimen Legal*, Depalma, 4ª Ed, Buenos Aires, 1983, p. 21/23.

¹²⁸ Juan RUIZ, *Derecho de los Partidos Políticos Argentinos*, Corregidor, Buenos Aires, Argentina, 1997, p. 11.

¹²⁹ Carlos R. MELO, *Los Partidos Políticos Argentinos*, Universidad Nacional de Córdoba, 3ª Ed., Córdoba, 1964, p. 7/8.

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 incuestionable; 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 democrático, 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 oportunidades¹³⁰, 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)...”.

¹³⁰ Cf. Cámara Nacional Electoral, Fallos N° 1794/94, 1827/95 y 1980/95, entre otros.

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 provinciales¹³¹.

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 1° 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

¹³¹ **Provincia de Buenos Aires, artículo 59, inciso 2°:** “...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 1°:** “Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente para formar partidos políticos provinciales o municipales...”; **Provincia de La Rioja, artículo 77:** “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 acción a las normas contenidas en esta Constitución y a las leyes que se dicten en su consecuencia. Los partidos políticos expresan el pluralismo ideológico concurriendo 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...”; **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 política del pueblo y todos los ciudadanos son libres de constituirlos o de afiliarse a ellos...”; **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...”.

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 inocultable aspiración de influir en las decisiones de orden político.

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 instrumento 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 plenaria¹³².

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.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación¹³³ 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 otro 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

¹³² Mario Justo LÓPEZ, *Partidos Políticos*, Op. Cit., p. 20; *Partidos Políticos – Teoría General y Régimen Legal*, Op. Cit., p. 12.

¹³³ C.S.J.N., 22/04/1987 in re “Ríos, Antonio Jesús”.

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 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 anestesiarse 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 Electoral¹³⁴ 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 de 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.

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

¹³⁴ Cámara Nacional Electoral, Fallo N° 181/95.

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 autores¹³⁵, 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*¹³⁶

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.

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. Una resulta de aplicación en tanto la provincia es tomada como uno más de los distritos 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

¹³⁵ Cf. Mario Justo LÓPEZ, *Partidos Políticos*, Op. Cit., y *Partidos Políticos – Teoría General y Régimen Legal*, Op. Cit.; Maurice DUVERGER, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987; Robert MICHELS, *Los partidos políticos*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969; Segundo LINARES QUINTANA, *Sistema de Partidos y Sistemas Políticos*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1976; Alberto A. NATALE, *Derecho Político*, Depalma, Buenos Aires, 1979; Carlos S. FAYT, *Derecho Político*, Depalma, Buenos Aires, 1993; Giovanni SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, Segunda reimpresión de la segunda edición ampliada, Madrid, España, 1997; por citar sólo algunos clásicos.

¹³⁶ Utilizamos aquí la expresión “municipal” en un sentido sumamente amplio y comprensivo, con el objetivo de dar cabida en tal categoría a todas las organizaciones partidarias de índole local y que encuadran su funcionamiento institucional, jurídico y político al ámbito municipal; más allá de las categorizaciones y denominaciones que reciba el mismo en los regímenes vigentes en cada provincia en atención al contenido que sus constituciones reglen en virtud de lo dispuesto por el Art. 123.

nacional y distrital— se encontrarían regladas por la Ley Orgánica Nacional de Partidos Políticos N° 23.298 y sus modificatorias; mientras que restantes —provincial, municipal y comunal— se regirán por las disposiciones contenidas en el Régimen Jurídico de los Partidos Políticos (Ley N° 9572).

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 es la reemplazante natural de la vieja Ley N° 6875, cuya sanción y promulgación se remontaba a la época del por entonces gobierno *de facto*, datando del 27 de enero de 1983.

En este sentido, cabe recordar que en el ámbito de la provincia de Córdoba y desde 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.

Encontramos también 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 Comunales 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 12, 13, 14, 89 y 90 de la actual Ley N° 9572¹³⁷. Idéntica solución es la que será de aplicación en el

¹³⁷ Personalmente, consideramos factible también la obtención del reconocimiento jurídico-político como partido político departamental, en virtud de así lo dispone específicamente el Art. 2° del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos (Ley N° 9572) en su segundo párrafo. No obstante lo cual, justo es reconocer que el Legislador ha omitido incluir tal hipótesis en las disposiciones del Art. 14 a los fines de establecer las condiciones y requisitos para la obtención de la personalidad jurídico-política definitiva; situación esta que no configura un impedimento a la hora de su interpretación pretoriana por parte del Juzgado Electoral, en virtud del mandato impuesto por el legislador en el Art. 95 a la hora de interpretar la presente norma.

caso de aquellas agrupaciones que pretendan postular candidatos a cargos municipales o comunales¹³⁸ 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 el Régimen Jurídico de los Partidos Políticos encontramos un artículo en virtud del cual todas aquellas agrupaciones que han obtenido el reconocimiento de su personalidad 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. 91 de la Ley N° 9572).

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.

II. 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 Electoral¹³⁹ 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...*”.

¹³⁸ No obstante ello, cabe destacar que la nueva normativa partidaria no ha derogado implícita ni explícitamente el régimen *Listas de Candidatos* vigente en el ámbito comunal, las que pueden ser presentadas por las *Agrupaciones de Vecinos*; conforme lo contempla el Art. 14 de la Ley N° 8234 (*Normativa Electoral para Comunas*), y el Inc. 4° del Art. 1 de la Ley N° 8455 (*Sistema para Renovar Autoridades Comunales*); como veremos más adelante al hacer referencia al derecho de sufragio pasivo.

¹³⁹ Cámara Nacional Electoral, Fallos N° 676/89 y 1584/93.

Los requisitos y procedimientos a los fines de su conformación, se encuentran contemplados en los Arts. 26 y 28 de la Ley N° 9572 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.

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 personalidades 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 personalidades 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 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 personalidad 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 pretenden 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.

III. SUMATORIAS DE VOTOS O LISTAS ESPEJO – NOCIONES PRIMARIAS

1. Noción y Caracteres

Esta estrategia electoral consiste en el acuerdo entre dos o más fuerzas políticas destinado a imputar la totalidad de los votos obtenidos en un proceso electoral por cada una de ellas, a aquella que haya logrado el mayor número de sufragios para uno o varios cargos específicos, previamente acordados y para los cuales han postulado todas al o a los mismo/s candidato/s.

Imágenes de boletas correspondientes a una sumatoria de votos o lista espejo utilizadas en las elecciones nacionales de 2007¹⁴⁰.



En el caso *sub examine*, a diferencia de lo que sucede con las alianzas electorales, no se produce la unificación intentitaria 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 o de listas espejo conserva intacta su personalidad jurídico política y por lo tanto su individualidad partidaria. En el convenio en cuestión las fuerzas políticas que participan asumen el compromiso de postular idénticos candidatos para los mismos cargos que previamente fueron individualizados y acordados al suscribir la sumatoria de votos o consentir las listas espejo.

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

¹⁴⁰ Imágenes tomadas del sitio del Observatorio Electoral Argentino, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Se pueden ver en http://www.cippec.org/oear/sec_observatorio/glosario.php (Consultado el 02/04/2012).

Cabe destacar que en el caso de la provincia de Córdoba, la reciente reforma introducida al régimen electoral ha prohibido la sumatoria de votos, limitación que se encuentra formalmente receptada en el Art. 50 del Código Electoral Provincial (Ley N° 9571 y modif.) y en el Art. 10 del Régimen Jurídico de Partidos Políticos (Ley N° 9572 y modif.).

2. Naturaleza Jurídica

Conforme lo expresado, podemos afirmar que las sumatorias de votos o listas espejo importan una cesión de los derechos adquiridos sobre el caudal de sufragios obtenidos por determinada fuerza política en 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 la obtención o no de votos propios por parte de cada una de las agrupaciones que suscribieron el acuerdo, y la relación de magnitudes que entre ellas se verifique a efectos de poder determinar a favor de cual 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. Es por ello que en este orden de cosas, la sumatoria de votos o lista espejo 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.

Además reviste la condición de un contrato innominado que produce efectos jurídicos *inter partes*, aunque los mismos se proyectan necesariamente sobre los demás participantes de la compulsa electoral, toda vez que al operar la sumatoria se introduce una modificación sustancial y previa en el criterio de cómputo de votos a los fines de la aplicación de la fórmula de distribución de cargos y bancas que integran los sistemas electorales.

Consecuencia directa de esta particular naturaleza jurídica, es la inestabilidad intrínseca que la ausencia de un marco legal genera. En efecto, quienes suscriben un convenio de sumatoria de votos o de listas espejo asumen el riesgo cierto del amplio margen de libertad con el que cada uno de los suscriptores puede actuar durante todo el transcurso del proceso electoral. Cuestiones tales como que uno de los integrantes del acuerdo renuncie al convenio en cualquiera de las instancias del cronograma electoral, ante la ausencia de limitación alguna para ejercer el derecho de secesión, lo que en el caso de las confederaciones¹⁴¹ y de las alianzas¹⁴² se encuentra específicamente prohibido por la ley. Otro tanto se da en caso de escisión a los fines de determinar la legitimación o no de las partes como titulares de derecho sobre el nombre, el slogan y los demás atributos de la sumatoria, cuando hubieren existido. Y lo interesante aquí es que no habiendo marco legal, el convenio de sumatoria o listas espejo deviene en el único ordenamiento regulador de su vida y existencia, más su proyección sólo contempla el proceso electoral para el que la misma se implementa. En consecuencia, la cuestión nos obliga a centrar la mirada sobre el

¹⁴¹ Cf. L.O.P.P. Nacional N° 23.298 y modif., Art. 12.

¹⁴² Cf. Córdoba, R.J.P.P. N° 9572, Art. 28.

contenido de las cláusulas contractuales, las previsiones que las mismas estipulen a corto y a largo plazo -esto es con respecto a la elección en la que participarán como sumatoria o listas espejo, como así también en los efectos futuros que de ello se pudieren derivar¹⁴³-, y sobre materias hasta ahora ajenas a esta temática, como lo es la novación contractual o la nulidad de los mismos.

3. Requisitos

En primer lugar, resulta prudente destacar que no puede haber sumatoria o lista espejo entre aquellas agrupaciones que no cuenten con el mismo rango o jerarquía de personalidad jurídico-política, ya que dicho convenio importa un acuerdo entre pares, es decir entre partes iguales con idénticos derechos y obligaciones, siendo esa personalidad jurídica la que determina las facultades de cada fuerza política 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 o una lista espejo con un partido de distrito o nacional para cargos electivos correspondientes a uno u otro orden estadual, puesto que las personalidades con que cuentan no los autoriza a postular dichos candidatos, y por lo tanto no resulta factible reconocerles facultades para acordar la cesión de un derecho que no poseen.

Como toda cesión y de conformidad con lo expresado en el artículo 1454 del Código Civil, la sumatoria de votos debe ser 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 las agrupaciones, es decir, por sus apoderados generales, previa autorización o aprobación orgánica por las autoridades o cuerpos partidarios pertinentes; especificando de manera clara y precisa los cargos para los que se acuerda la sumatoria de votos y/o la lista espejo, que serán los mismos para todos los casos y para todas las fuerzas suscriptoras del acuerdo; y finalmente determinará la forma en que los sufragios obtenidos por cada uno de los 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 de presentación no surge de las normas vigentes. El mismo se desprende del fin perseguido con el convenio y de las distintas etapas que

¹⁴³ Un importante antecedente de ello se dió en Villa Yacanto (Provincia de Córdoba) con motivo de la renuncia de los candidatos a serlo por la lista de uno de los partidos que pretendía conformar una sumatoria, pero ratificando la de seguir integrando la de los restantes socios (Cf. Juzgado Electoral de Córdoba, A.I. N° 106 del 30/11/2007 y T.S.J. Auto N° 73 del 7/12/2006 *in re* "Villa Yacanto - Dpto. Calamuchita - Partido Justicialista - Oficialización de Listas y Sumatorias - Recurso de Apelación"). Otro interesantísimo antecedente se registró en el municipio de Berrotarán durante el proceso de renovación de autoridades municipales a principios del año 2007. En este caso, los ex socios de una sumatoria conformada con motivo de los últimos comicios municipales, no alcanzaron el correspondiente acuerdo político para reeditar la estrategia del año 2005; lo que generó una compleja disputa por cuestiones atinentes a la registración de nuevos esquemas de sumatorias de votos donde los socios de una y otra reclamaban para sí el slogan otrora utilizado por el conjunto de ellos (Cf. Juzgado Electoral de Córdoba, A.I. N° 43 *in re* "Berrotarán - Dpto. Río Cuarto - Raúl Maltagliatti (Ap. D.C., U.Ce.De., A.P. y A.P.E.C.) Impugna homologación del Convenio de Sumatoria de Votos - Elecciones Municipales del 22/04/2007 - Recurso de Apelación") y A.I. N° 44 *in re* "Berrotarán - Dpto. Río Cuarto - Gustavo Ordoñez y Alejandro Storello (Ap. Partido Justicialista) Impugnan Oficialización de Listas - Elecciones Municipales del 22/04/2007 - Recurso de Apelación"; ambos de fecha 13/4/2007).

comprende el proceso administrativo electoral. Así, el último término dentro del cual debe ser acompañado –y en los hechos así ocurre– es el de la presentación de la solicitud de oficialización de candidatos y de la correspondiente lista. Vencida esta etapa procedimental, su tramitación resulta extemporánea, y su recepción se traduce en una clara violación del principio de igualdad que debe presidir todo proceso electoral a los fines de garantizar una legítima competencia entre las distintas fuerzas políticas participantes.

4. Clases de Sumatorias o de Listas Espejo

Los convenios, en tanto articuladores de un acuerdo de voluntades sin marco legal, pueden adquirir diversas modalidades, las que permiten su clasificación según el sentido en el que opere la cesión de votos.

En efecto, comenzaremos reconociendo que pueden ser totales y parciales (también denominados horizontales o cruzados); atento que en ellos podrá acordarse por la totalidad de los cargos electivos en juego, o por alguno o algunos de ellos; y a la vez podrá también convenirse sumar con unos por un cargo y con otros por los restantes. La única valla infranqueable para esta posibilidad de combinaciones, es la que surge naturalmente de los respectivos tramos de las boletas de sufragio o mecanismo de votación¹⁴⁴, puesto que las sumatorias o listas espejo podrán operar por cada uno de esos bloques o categorías de candidaturas o cargos, pero dentro de ellos es impensable que pueda incorporar actores distintos por cada cargo o candidaturas.

Veamos algunos ejemplos de ello. En la provincia de Córdoba el partido A podrá suscribir con el partido B un convenio para sumar sus votos o acordar una lista espejo para el tramo de Gobernador y Vice; y mantener sus propios candidatos para los cargos de legisladores por distrito único y por departamentos, como así también para el caso de los tribunales de cuentas. Lo que no podrá hacer es pretender que dentro de la lista de legisladores por distrito único, algunos de ellos sean objeto de una sumatoria con el partido B y otros no, dado que –por tratarse de una lista bloqueada– resultaría materialmente imposible. El mismo caso a nivel nacional podríamos graficarlo con los tramos correspondientes a los cargos de Presidente y Vicepresidente, los cuales quedarían incluidos en el acuerdo de sumatoria o de lista espejo; aunque en los demás tramos –diputados y senadores nacionales– cada fuerza política podría presentar sus propios candidatos.

No obstante la aparente similitud entre uno y otro ejemplo, debemos destacar que los convenios de sumatoria de votos o de listas espejo no han sido autorizados por la Justicia Nacional¹⁴⁵, al interpretar que el artículo 54 de la Constitución Nacional hace referencia a que las bancas en cuestión serán asignadas al partido que obtenga el mayor número de votos, lo cual es reforzado por el artículo 157 del Código Electoral Nacional en cuanto afirma que resultarán electos los dos titulares pertenecientes a la lista del

¹⁴⁴ Es interesante acotar aquí que el instrumento de votación no condiciona en modo alguna la existencia de estos convenios, puesto que los mismos son factibles tanto en un sistema de boleta partidaria como en uno de boleta única. Por otra parte, en el caso de los sistemas de votación por medios informatizados, surge la posibilidad de que el sistema le indique al elector que la opción seleccionada corresponde a una oferta electoral compartida por diferentes fuerzas políticas, consignando cuales son.

¹⁴⁵ Cf. C.N.E. 2984/01(783/89) y C.S.J.N. Fallos 312:2192.

partido, alianza o confederación que mayor cantidad de votos obtenga, y el primero de la lista que le siga en cantidad de votos. Por lo tanto, es imposible pensar en acordar la cesión de votos de uno a otro candidato, puesto que a los fines de la asignación de escaños habrá de tenerse en cuenta el total de sufragios obtenido por cada partido, alianza o confederación.

Tampoco es posible acordar sumatorias diagonales. Esto es, pretender acordar convenios de sumatorias o listas espejo entre fuerzas políticas con diferentes personalidades jurídico-políticas y entre tramos de candidaturas con distinta jerarquía, puesto que ellas sólo viabilizan la cesión de votos entre fuerzas políticas pares y en favor de la misma lista de candidatos por cada tramo de boleta o categoría de candidatos, con lo cual no es factible operar esa cesión de sufragios desde un partido de jerarquía provincial que no postuló candidatos a nivel municipal y otro de jerarquía local que si oficializó lista en su propio ámbito político institucional.

Otra hipótesis de sumatorias y de listas espejo es la que plantea la posibilidad de que se den entre partidos políticos y alianzas electorales. Entendemos que si es factible suscribir esta clase de acuerdos, puesto que el marco reglamentario que rige la vida de los partidos políticos, equipara una y otra metodología de participación electoral. Sin embargo, para ello es imperativo que a los fines de la firma de estos convenios por parte de una alianza, su acta constitutiva contemple tal hipótesis y la manera en que esa estrategia de participación electoral habrá de materializarse a efectos de que la suscripción del respectivo convenio resulte legal a la hora de su homologación por el organismo electoral competente¹⁴⁶.

5. Efectos Jurídicos

La sumatoria de votos o lista espejo produce sus efectos jurídicos al momento de realizar la adjudicación de cargos y/o bancas entre las distintas fuerzas políticas que participan de la misma contienda democrática.

Como claramente lo indica su nombre, y conforme fuera instituida en sus orígenes, el objetivo principal de esta figura jurídica es el reagrupamiento de los sufragios obtenidos por distintos partidos, alianzas o confederaciones partidarias de conformidad con el acuerdo previamente suscripto y homologado por el órgano de aplicación. Esos sufragios, al no perder las fuerzas políticas interesadas su individualidad jurídico política, continúan perteneciendo a cada una de ellas, 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 en favor de

¹⁴⁶ Sin embargo, esta posición doctrinaria no es coincidente con ciertos antecedentes registrados en el Poder Judicial de la provincia de Córdoba (Cf. Fiscalía General de la Provincia, Dictamen E-832 de fecha 06/12/2006, suscripto por el Fiscal Adjunto Electoral *in re* "Villa Yacanto – Dpto. Calamuchita – Partido Justicialista – Oficialización de Listas y Sumatorias – Recurso de Apelación"). No obstante lo expresado en dicha oportunidad, el Juzgado Electoral de la provincia de Córdoba ha sustentado similar criterio que el por nosotros esbozado con respecto a esta hipótesis (Cf. A.I. N° 420 de fecha 24/07/2007 *in re* "Córdoba – Dpto. Capital – Gustavo A. Ferrari y otro (Ap. Partido Justicialista) Impugnan Sumatoria de votos entre Alianza Frente Cívico y Partidos Políticos en forma individual – Elecciones Provinciales del día 02/09/2007").

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 o lista espejo que el acuerdo verse sobre los mismos cargos y que las fuerzas que lo han suscripto postulen idénticos candidatos para aquellos, resulta incuestionable que el objetivo perseguido por este instituto es 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, alianzas electorales o confederaciones partidarias 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 esta clase de convenios y acuerdos produce sus efectos en la instancia procesal correspondiente a la adjudicación de las cargos y/o bancas, debiendo considerarse a tal fin las pautas fijadas en los mismos y los resultados obtenidos por cada una de las fuerzas políticas suscriptoras 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 operativamente al convenio de sumatoria de votos o al acuerdo de listas espejo en una etapa intermedia entre el escrutinio definitivo y la adjudicación de bancas y/o cargos. Antes del escrutinio definitivo, ninguno de los socios obligados por el convenio o acuerdo contará 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.

IV. COLECTORAS DE VOTOS

1. Noción y Caracteres

Abordar correctamente la cuestión impone comenzar por la adecuada identificación de esta estrategia de potenciación de la capacidad partidaria para cooptar sufragios. Para ello diremos que por colectora de votos debe entenderse aquel mecanismo de cooptación electoral de sufragios que tiene lugar en regímenes con sistema de boleta partidaria fraccionable; y que consiste en que al tramo de la boleta correspondiente a un candidato de un partido o alianza determinada para un cargo con clara proyección sobre un vasto territorio, se le adhieren o adosan los tramos correspondientes a candidatos postulados por otras fuerzas políticas para distintas bancas o cargos, generalmente con menor proyección político-territorial.

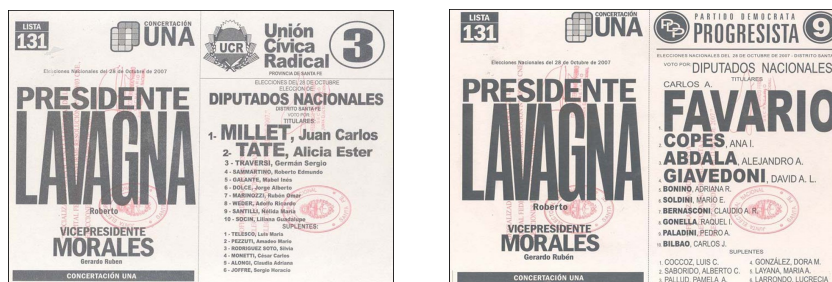
Particularmente en Argentina se está afianzando el uso de esta estrategia político-electoral. Así es posible ver como las listas de diferentes partidos o alianzas se conectan en la boleta a una lista perteneciente a otro partido o alianza para cargos distintos de los que postulan como propios y a los que escoltan

formando parte de una misma boleta de sufragio. Esta estrategia política de potenciación de los votos a obtener suele materializarse mediante la adhesión de los tramos de la boleta correspondiente a cargos legislativos a la lista de candidatos a cargos ejecutivos de otra fuerza política, para los cuales carecen de candidatos propios.

Esto produce un doble efecto. Por un lado, las listas legislativas de diferentes agrupaciones adherentes a la ejecutiva de una misma fuerza política, se ven beneficiadas por la popularidad del candidato de esta última, logrando arrastrar los votos de éste a favor de sus propios candidatos. Por el otro, la lista que acepta a través de las colectoras la escolta de otras fuerza, conserva el respaldo o sostén de su candidatura por parte de agrupaciones sin que éstas pierdan sus propias candidaturas e identidad político partidaria para los demás cargos, obteniendo así el voto de fracciones muy diversas.

Page¹⁴⁷ sostiene que *“Las colectoras son el conjunto de listas de partidos diferentes que adhieren a una misma candidatura para otro cargo y la acompañan en boletas distintas. Los candidatos que reciben la adhesión de las distintas listas suman votos de múltiples espacios sin negociar y formalizar una alianza que integre a los partidos que los apoyan. Las listas, por su parte, se benefician del efecto arrastre que deriva de la mayor visibilidad y popularidad de los candidatos a cargos de mayor jerarquía. El uso generalizado de las colectoras perjudica la transparencia de las elecciones porque las boletas que combinan candidaturas de distintos partidos confunden al elector, que puede pensar que está eligiendo la boleta de un partido sin saber que también está votando a otro para las restantes categorías. Si esto ocurre, se desnaturaliza la voluntad del elector y las elecciones como instancia de participación y rendición de cuentas”*.

Imágenes correspondientes a listas colectoras de votos utilizadas en las elecciones nacionales del distrito Santa Fe del año 2007¹⁴⁸.



¹⁴⁷ María PAGE, Coordinadora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC, “Colectoras, sin calidad electoral”, Clarín, Sección Política y Gestión de Gobierno, 21/02/2011. Disponible en http://www.cippec.org/prensa_det.php?idprensa=335 (Consultado el 02/04/2012).

¹⁴⁸ Imágenes tomadas del sitio del Observatorio Electoral Argentino, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Se pueden ver en http://www.cippec.org/ocar/sec_observatorio/glosario.php (Consultado el 02/04/2012).

V. 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 jurídica 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 confederó 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 pasan 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. 26 de la Ley N° 9572 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.

VI. 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 Córdoba, esta figura se encuentra contemplada en el Art. 25 de la Ley N° 9572; en tanto que para los partidos distritales o nacionales es el Art. 10 de la Ley N° 23.298 la que regula su existencia.

VII. CANDIDATURAS Y POSTULACIONES

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 partidos¹⁴⁹, 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 considerarlo una forma de participación política¹⁵⁰. 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.

¹⁴⁹ 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. Cf. 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.*”

¹⁵⁰ 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. Dieter NÖHLEN, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, Colección Política y Derecho, 3ª Reedición revisada y aumentada, México, F.C.E., 2004; p. 65).

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 o mecanismos de votación, puesto que en los hechos son éstos con los que el ciudadano toma contacto.

La función esencial tanto de las boletas de sufragio como de los mecanismos de votación, es la de estructurar o instrumentar el voto del elector con miras a facilitar la operación de selección por el mismo. 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 Martino¹⁵¹ en torno a las boletas de sufragio, distinguiendo entre categóricas 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 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).

¹⁵¹ Antonio A. MARTINO, *Sistemas Electorales*, Op. Cit.; p. 73.

3. Clasificación

Tanto Nöhlen¹⁵² como Martino¹⁵³, 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 candidatura¹⁵⁴. 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.

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, Semi-libre o No Bloqueada*

Aquí es el elector quien determinará quienes deben representar al partido, cumpliendo éste último sólo una función estructuradora 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.

¹⁵² Dieter NÖHLEN, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Op. Cit.; p. 65 a 68.

¹⁵³ Antonio A. MARTINO, *Sistemas Electorales*, Op. Cit.; p. 74 y 77.

¹⁵⁴ 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 debida atención a este detalle.

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*¹⁵⁵.

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 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

¹⁵⁵ “...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. Antonio A. MARTINO, *Sistemas Electorales*, Op. Cit.; p. 74, nota 16.

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.