

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
CARRERA DE ABOGACÍA

UNIDAD VI

---

**DERECHOS POLÍTICOS & ORGANISMOS ELECTORALES**

**DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL – CÁTEDRA “B”**

**Profesor Titular:** PROF. DR. GUILLERMO E. BARRERA BUTELER

**Profesor Ayudante:** PROF. MGR. JOSE M<sup>º</sup> PEREZ CORTI

<http://www.joseperezcorti.com.ar>

## UNIDAD VI

### DERECHOS POLÍTICOS

#### ORGANISMOS ELECTORALES

#### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

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

Así podemos traer a colación a Francia, cuya Constitución de 1793 estableció el sufragio universal y directo, aunque en la práctica dicho derecho político estuvo limitado por dos restricciones tradicionales de la época: el censo y la edad. Hubo que esperar hasta el 5 de marzo de 1848 para que el sufragio universal masculino fuera establecido por decreto; y hasta 1918 para que la edad requerida para la emisión el sufragio universal fuera disminuida hasta los 21 años para los hombres y hasta 30 años para las mujeres, no siendo llevada esta última a los 21 años sino hasta 1928<sup>1</sup>.

En Inglaterra el sufragio secreto es establecido en 1873, y en 1884 se extiende a casi todas las cabezas de familia. Recién en 1918 se reconoce el sufragio universal masculino y para las mujeres de más de 30 años, para terminar universalizado a todos los mayores de 21 años en 1928<sup>2</sup>.

La realidad política y constitucional de Norte América no escapa a esta constante. En 1860 el sufragio universal sólo comprendía a los ciudadanos de raza blanca; aunque en 1870 y como resultado de la Guerra Civil, la Enmienda Constitucional XV lo hace extensivo a los de raza negra, claro que en el caso de los estados del sur eso sólo era una formalidad estrictamente limitada con el requerimiento de impuestos, de requisitos de residencia o de determinados niveles de educación e instrucción demostrables sólo mediante exámenes específicos. Y si bien la Corte Suprema jurisprudencialmente favoreció la situación de los ciudadanos de color mediante su intervención en casos como "*Guinn vs. United States*" en 1915; no fue sino hasta entrado el año 1964 cuando a través de la Enmienda XXIV y la *Voting Rights Act* de 1965, todos los obstáculos destinados a impedir el

---

<sup>1</sup> BARQUÍN ÁLVAREZ, MANUEL: "*Elector*" en el "*Diccionario Electoral*", Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Segunda Edición, Costa Rica, Julio de 2000, Tomo I, Pg. 474.

<sup>2</sup> BARQUÍN ÁLVAREZ, MANUEL: Op. Cit., Tomo I, Pgs. 474/475.

ejercicio del sufragio activo por parte de los ciudadanos negros fueron definitivamente prohibidos<sup>3</sup>. No corrieron mejor suerte las mujeres, quienes recién en 1919 y a través de la Enmienda XIX alcanzaron el reconocimiento de su derecho universal de sufragio a nivel nacional<sup>4</sup>. Aunque como bien lo recuerda Ramella<sup>5</sup> “...*El Estado de Wyoming, instituyó el voto de la mujer en 1869, el de Utah en 1870, el de Washington en 1883...*”.

En Argentina la cuestión no difería mucho de los antecedentes ya citados. En efecto, la reglamentación de los derechos políticos se dio con mayor o menor amplitud en los distintos estatutos y constituciones argentinas. En el Estatuto de 1815 todo hombre libre que residiera en el territorio nacional era considerado ciudadano y en consecuencia se le reconocía el derecho de sufragio, aunque para su ejercicio debía alcanzar la edad de 25 años o estar emancipado<sup>6</sup>.

La Constitución de 1817 contenía disposiciones casi idénticas, mientras que en la de 1819 la situación se revierte completamente, no encontrando normas de esta naturaleza. Por su parte, la de 1826 reconocía también el sufragio masculino, aunque los requisitos fijados para la ciudadanía eran diferentes a los establecidos en sus predecesoras<sup>7</sup>.

En 1912, con la sanción de la Ley N° 8871, conocida como “*Ley Sáenz Peña*”, se estableció el voto universal, obligatorio, igual, único y secreto, aunque reservado aún para el ciudadano de sexo masculino. A la mujer se le reconocerán sus derechos políticos recién en 1947, a través de la Ley N° 13.010, quedando consagrados en la Ley Electoral N° 14.302 de 1951. Sin embargo aquí cabe también recordar –como lo hace Ramella– que en la provincia de San Juan las mujeres ya ejercían sus derechos políticos en el Siglo XIX, aunque sólo fuera a nivel municipal<sup>8</sup>. En el año 1927, la Constitución provincial incorporó definitivamente estos derechos para toda clase de elecciones.

En esta lista de excluidos cabe incorporar a los habitantes de los territorios nacionales hasta que se fueron convirtiendo en provincias entre 1950 y 1956, con algunas prácticas limitadas que admitió la legislación (Leyes N° 1532 y 14.315)<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Como por ejemplo el caso de los ya mencionados “impuestos electorales” o *poll-tax* en su lengua de origen.

<sup>4</sup> BARQUÍN ÁLVAREZ, MANUEL: Op. Cit., Tomo I, Pg. 475.

<sup>5</sup> RAMELLA, PABLO A.: “*Derecho Constitucional*”, Ed. Depalma, Bs. As., Argentina, 1982 (ISBN 950-062-004-0), Pg. 455.

<sup>6</sup> “*Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado, dado por la Junta de Observación*” (5 de Mayo de 1815): Sección Primera, Capítulo III, Art. II: “*Todo hombre libre, siempre que haya nacido y resida en el territorio del Estado, es Ciudadano; pero no entrará al ejercicio de este derecho, hasta que haya cumplido 25 años, o sea emancipado.*”. Cf. SAMPAY, ARTURO ENRIQUE: “*Las Constituciones de la Argentina (1810/1972)*”, Ed. Universitaria de Buenos Aires, Bs. As., Argentina, 1975 (Sin ISBN), Pg. 212.

<sup>7</sup> Para profundizar se pueden consultar las obras ya citadas de Ramella y de Sampay.

<sup>8</sup> En su obra, Ramella trae a colación un interesante antecedente que nos permite advertir con claridad meridiana la visión que existía en esa provincia cuyana con respecto a estos derechos. Nos dice: “*Es interesante consignar que al discutirse en la Convención Constitucional de 1875-1878 lo relativo al voto en las elecciones municipales, el convencional Flores propuso que se les otorgase el voto a las mujeres. Le replicó el convencional Analecto Gil que no era necesario expresarlo por cuanto la norma propuesta ‘se refería a todos los que pagaban impuestos, fuesen nacionales, extranjeros o mujeres...’ (Actas de la Convención, folio 556). Véase Pablo A. Ramella, Las Constituciones de San Juan, Ed. Universidad Católica de Cuyo (San Juan, 1981, p. 335)...*”. Cf. RAMELLA, PABLO A.: “*Derecho Constitucional*”, Op. Cit., Pg. 455, Nota 30<sup>bis</sup>.

<sup>9</sup> BIDEGAIN, CARLOS MARÍA: “*Cuadernos de Derecho Constitucional*”, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., Argentina, 1979, (Sin SBN), Tomo II, Pg. 164.

Sin embargo y más allá del carácter novedoso de estos principios en los que se sustenta la democracia, cabe destacar que de una u otra forma las votaciones desde su origen mismo han implicado la existencia de sujetos o instituciones responsables a cargo de su organización y especialmente del escrutinio. Desde las primeras ciudades griegas en las que se establecieron sistemas de gobierno democráticos a partir del siglo VI a.C., alcanzando su esplendor en el siglo V a.C. especialmente en Atenas y Siracusa; fundados en una igualdad al menos de principio en el control del poder, una igualdad mayor o menor en su ejercicio y en la economía<sup>10</sup>; las que permitieron la participación popular de un número considerable de ciudadanos; y sobre bases lo suficientemente sólidas como para superar cambios ocasionales ocurridos durante siglos<sup>11</sup>.

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

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

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

Como consecuencia de lo expresado, se advierte con facilidad que la denominación “Organismos Electorales” genéricamente utilizada comprende en su conjunto ambos aspectos, es decir

---

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO: “Historia de la democracia – De Solón a nuestros días”, Ed. Temas de Hoy, Colección Ensayos, Madrid, España, 1997 (ISBN 84-7880-725-X), Pg. 26.

<sup>11</sup> Algunos autores afirman que la lectura del origen histórico de la democracia les permite concluir que ella se ha expandido fundamentalmente por la difusión de ideas y prácticas democráticas; pero también pareciera haber sido inventada más de una vez, y en más de un lugar. “...Después de todo, si las condiciones fueron favorables para la invención de la democracia en un tiempo y lugar concretos (Atenas, digamos, en torno al 500 a.C.), ¿pueden haber existido parecidas condiciones favorables en alguna otra parte? Doy por supuesto que la democracia puede ser inventada y reinventada de manera independiente dondequiera que se den las condiciones adecuadas. Y las condiciones adecuadas han existido, creo, en tiempos distintos y en lugares diferentes...”. DAHL, ROBERT: “La Democracia. Una guía para los ciudadanos”, Ed. Taurus, Bs. As., Argentina, 1999 (ISBN 950-511-482-6), Pg. 15.

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 acarreen serios perjuicios.

Es por ello que es necesario partir de la premisa de que un organismo electoral puede adoptar alguna de las variadas y múltiples formas con las que es factible nos encontremos. Así, puede tratarse de un organismo temporal o permanente; dependiente o independiente; centralizado o descentralizado; una instancia especializada de los poderes Judicial, Ejecutivo o Legislativo; o incluso una mezcla de algunas de estas tipologías, lo que dificulta una clasificación de validez universal.<sup>12</sup>

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

Éstos organismos conformaron lo que se conoce como sistema tradicional, clásico o predominantemente político. La razón histórica de este procedimiento radica en el principio de división de poderes en virtud del cual cada órgano del poder público es independiente de los otros, y en consecuencia no deberá intervenir en las decisiones inherentes a la integración de los demás. Esta argumentación sirvió como valla o defensa del Poder Legislativo frente al Ejecutivo a fin de asegurar su autonomía e independencia. Función similar cumplió en relación al Poder Judicial, puesto que procuraba evitar involucrarlo en cuestiones y luchas políticas y partidarias, sumamente alejadas de la resolución técnico-jurídica de los litigios naturalmente sometidos a su competencia. Uno de los primeros antecedentes en este sentido lo encontramos en Inglaterra en el año 1604. En dicha oportunidad y a pesar de las protestas del rey Jacobo I, el Parlamento revocó una decisión de los tribunales de cancillería sobre la impugnación de un resultado electoral; fijando como criterio a seguir a partir de entonces que los miembros del Parlamento eran los jueces de sus propias elecciones, situación que se extendió hasta 1868. En dicho año y como consecuencia de los abusos cometidos por las mayorías que conformaban la Cámara de los Comunes, el juicio de las elecciones y de sus impugnaciones fue transferido a jueces de la Suprema Corte de Justicia, estableciéndose que las decisiones de tales jueces debían ser acatadas por la Cámara de los Comunes<sup>13</sup>.

En el transcurso de estas variaciones, el sistema de control de legalidad de los procesos electorales asignado como facultad de un órgano político fue implementado en Francia desde los

---

<sup>12</sup> En similar sentido BISCEGLIE, ROBERT F.: "*Tipos de Organismos Electorales*" en "*Administración Electoral*", Traducido por Carlos Navarro, Actualizado por Juan Castro, ACE Website Versión 1.0, Copyright 1998-2003, IFES, UN-DESA, IIDEA, <http://www.aceproject.org/main/espanol/em/emb.htm> consultado el 02/II/2006.

<sup>13</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS: "*Justicia Electoral*" en el "*Diccionario Electoral*", Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Segunda Edición, Costa Rica, Julio de 2000, Tomo II, Pgs. 756/760.

estados generales en el S. XVIII hasta la Constitución de 1958. En los Estados Unidos, en tanto, la Constitución Federal de 1787 lo estableció como régimen válido; a partir de lo cual se generalizó en gran parte de los regímenes democráticos emergentes en el S. XIX y buena parte del S. XX. Por su parte América Latina, bajo la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, incorporó en la gran mayoría de los ordenamientos del S. XIX esta modalidad de control de juridicidad electoral, con excepción de algunas constituciones<sup>14</sup>.

Avanzando en el tiempo, otros sistemas fueron desplazando el tradicional o político. Entre ellos, autorizada doctrina mencionada lo clasifica en distintas categorías, entre los cuales encontramos los sistemas austríaco o de jurisdicción constitucional; inglés o de jurisdicción ordinaria; y finalmente el latinoamericano o de tribunales electorales especializados<sup>15</sup>.

En esta última región, especialmente, ha sido posible observar un paulatino pero sostenido cambio hacia el establecimiento de organismos de perfil administrativo y jurisdiccional. Frecuentemente después de la asignación de atribuciones a un organismo político con miras a la resolución de los conflictos electorales, se instituye un órgano electoral administrativo de carácter temporal para desarrollar dichas funciones. Posteriormente es posible observar su constitucionalización con miras a garantizar su autonomía e imparcialidad, para finalmente transformarlo en un órgano permanente y especializado primordialmente jurisdiccional.

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

## BIBLIOGRAFÍA

BIDEGAIN, CARLOS MARÍA

- “*Cuadernos de Derecho Constitucional*”, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., Argentina, 1979.

DAHL, ROBERT

- “*La Democracia. Una guía para los ciudadanos*”, Ed. Taurus, Bs. As., Argentina, 1999.

NÖHLEN, DIETER; PICADO, SONIA y ZOVATTO, DANIEL (Compiladores)

<sup>14</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS: Op. Cit., Tomo II, Pg. 758.

<sup>15</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS: Op. Cit., Tomo II, Pgs. 759/764.

- *"Tratado de derecho electoral comparado de América Latina"*; 1ª Edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

RAMELLA, PABLO A.

- *"Derecho Constitucional"*, Ed. Depalma, Bs. As., Argentina, 1982.

RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO

- *"Historia de la democracia – De Solón a nuestros días"*, Ed. Temas de Hoy, Colección Ensayos, Madrid, España, 1997.

SAMPAY, ARTURO ENRIQUE

- *"Las Constituciones de la Argentina (1810/1972)"*, Ed. Universitaria de Buenos Aires, Bs. As., Argentina, 1975.

SAN MARTINO DE DROMI, LAURA

- *"Intendencias y Provincias en la Historia Argentina"*, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., Argentina, 1999.

### DICCIONARIOS

DICCIONARIO ELECTORAL

*Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Segunda Edición, Costa Rica, Julio de 2000 (<http://www.iidh.ed.cr/capel/>).*

### FUENTES

ACE WEBSITE

*Versión 1.0, Copyright 1998-2003, IFES, UN-DESA, IIDEA (<http://www.aceproject.org>).*

## EL FUERO ELECTORAL EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

### ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL

I. DISEÑO INSTITUCIONAL: 1. Honorable Junta y Juzgado Electoral. 2. El Ministerio Público Fiscal y el Fuero Electoral. 3. Relatoría y Secretaría Electoral. II. FUNCIONES Y COMPETENCIAS: 1. Juzgado Electoral: 2. Sala Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales. III. EL PROCESO ELECTORAL: 1. Concepto. 2. Caracteres Generales. 3. Actividad administrativa, operativa u organizacional – Etapas y particularidades. 4. Procesos, debilidades y elecciones. 5. El Proceso Electoral y sus debilidades específicas. IV. CAPACITACIÓN ELECTORAL: 1. Concepto y Caracteres. 2. Herramientas de Capacitación. V. CONCLUSIONES.

### I. DISEÑO INSTITUCIONAL

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

#### Honorable Junta y Juzgado Electoral

Desde el restablecimiento de la democracia en 1983, el tratamiento y resolución de las cuestiones de índole electoral en la provincia de Córdoba ha estado en manos de diversos órganos. En el año 1983 – mediante la Ley N° 6885<sup>16</sup>– fue restablecida la vigencia de la Ley de creación de la Junta Electoral de la Provincia N° 5423<sup>17</sup> que había sido suspendida por tiempo indeterminado por Ley N° 5912<sup>18</sup>. Esta norma regulaba todo lo atinente a la materia y a la competencia electoral, complementándose con la Ley Orgánica Municipal N° 3373<sup>19</sup>, la Ley N° 4754<sup>20</sup> por la que se le otorgaba al electorado de los municipios los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos (Art. 1); y finalmente con la aplicación supletoria del Código Electoral Nacional<sup>21</sup> ante la ausencia de una norma de similar tenor en el ámbito provincial.

<sup>16</sup> Sanción y Promulgación: 28/02/1983; Publicación: 03/03/1983; ADLA 1983 – A, 822.

<sup>17</sup> Sanción y Promulgación: 12/09/1972; Publicación: 19/09/1972.

<sup>18</sup> Sanción y Promulgación: 5/04/1976; Publicación: 7/04/1976.

<sup>19</sup> Sanción: 23/04/1925; Promulgación: C.P. Art. 86; y sus modificatorias.

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

<sup>21</sup> Ley N° 19.945 y sus modif.; T.O. Decr. N° 2135/1983; Publicado: 06/09/1983 y sus modif..

En la reforma constitucional de 1987 la cuestión es introducida en el Capítulo Cuarto de la Carta Magna Provincial, contemplando específicamente la existencia de la Justicia Electoral a cargo de un Tribunal integrado por un juez que tendrá la competencia y atribuciones que le establezca una ley especial, conforme reza el artículo 170. Esto introduce una clara pauta de judicialización definitiva del órgano provincial a cargo de la materia electoral, allanando viejas discusiones tanto doctrinarias como jurisprudenciales respecto de su naturaleza jurídica<sup>22</sup>.

Sin embargo, el mandato del constituyente no fue observado sino hasta diciembre de 1997, momento en el cual es sancionada la Ley de Creación del Juzgado Electoral de la Provincia N° 8643<sup>23</sup>. Ella es el resultado de un anteproyecto elaborado en el seno del Consejo de Partidos Políticos en 1993, que fue enviado a la Legislatura Provincial en 1994 y que habiendo perdido estado parlamentario en 1996, es reformulado en el Senado para ser convertido finalmente en ley<sup>24</sup>.

En la misma se le asigna al Juzgado competencia territorial y material. La primera de ellas comprende a todo el territorio provincial, en tanto que la segunda se encuentra determinada a lo largo de la misma norma (Art. 1°). Exactamente un año después y luego de la primer experiencia electoral estrictamente provincial<sup>25</sup>, se le introdujeron algunas modificaciones a través de la Ley N° 8714<sup>26</sup>.

Entre ellas, y mediante el agregado de dos párrafos al primer artículo de dicha norma, se estipuló la metodología atinente a la designación de Secretario y Prosecretario. Se dispone así que las mismas serán efectuadas por el Tribunal Superior de Justicia garantizando la igualdad de oportunidades y la selección por idoneidad, no exigiéndoles a los aspirantes a dichos cargos el requisito de ser agentes del Poder Judicial<sup>27</sup>. Esto significa la introducción de una clara excepción al sistema de designación prevista por la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 8435<sup>28</sup>.

Con el dictado de la Ley Electoral Provincial N° 8767<sup>29</sup> y la Ley de Participación Equivalente de Géneros N° 8901<sup>30</sup> se completa a nivel provincial la estructura legislativa esencial en materia electoral. En cuanto a la Ley N° 8767, cabe destacar que salvo por algunas pequeñas diferencias, la norma es una réplica del Código Electoral Nacional adaptada a la realidad política, legal y jurisdiccional de la Provincia de Córdoba. Consta de ciento treinta y tres (133) artículos y en los Capítulos I a IV del Título Séptimo contiene las

---

<sup>22</sup> Honorable Junta Electoral de la Provincia: *A.I. N° 403 del 12/04/1995* en autos "*Partido Demócrata Cristiano s/reconsideración*"; *A.I. N° 418 del 24/04/1995* en autos "*Santa Elena – Dpto. Río Seco – Recurso*"; *A.I. N° 469 del 6/11/1995* en autos "*RINCÓN – Partido Justicialista Manifiesta – Acompaña – Interpone Recurso de Apelación*"; y Tribunal Superior de Justicia de la Provincia, Sala Civil y Comercial, *A.I. N° 497 de fecha 26/12/1991*, con motivo la queja planteada por el Partido Federal y la Confederación Federalista Independiente ante la denegación del recurso de apelación planteado ante la Honorable Junta Electoral Provincial.

<sup>23</sup> Sanción: 30/10/97; Promulgación: 19/11/97; Publicación: 16/12/1997. En realidad esta es –en definitiva– la *Ley Orgánica del Juzgado Electoral* de la provincia de Córdoba.

<sup>24</sup> Sobre esta cuestión consultar "*Notas a la Ley Provincial 8643 – Juzgado Electoral*", interesante estudio realizado por JAVIER FAZIO y publicado en Foro de Córdoba N° 56, Año X, 1999, pgs. 59/85, Ciudad de Córdoba.

<sup>25</sup> Elección de Gobernador y Vicegobernador del 20/12/1998 convocada por Decreto N° 1381 de fecha 16/09/1998.

<sup>26</sup> Sanción: 29/10/1998; Promulgación: 16/11/1998; Publicación: 19/11/1998.

<sup>27</sup> Cf. Art. 1°, Ley N° 8714.

<sup>28</sup> Sanción: 01/12/1994; Promulgación: 07/02/1995; Publicación: 10/02/1995. En el caso concreto de esta clase de funcionarios cf. Arts. 74 (Inc. 3) y 80.

<sup>29</sup> Sanción: 24/06/1999; Promulgación: 01/07/1999; Publicación: 02/07/1999.

<sup>30</sup> Sanción: 29/11/2000; Promulgación: 12/12/2000; Publicación: 19/12/2000.

disposiciones correspondientes a la elección de Gobernador y Vicegobernador, Diputados Provinciales<sup>31</sup>, Senadores Provinciales<sup>32</sup> y Tribunal de Cuentas de la Provincia.

### **El Ministerio Público Fiscal en el Fuero Electoral**

Durante la vigencia de la Ley N° 5423 de creación de la Honorable Junta Electoral, la competencia electoral en lo relativo al Ministerio Público Fiscal estuvo asignada al Fiscal General de la provincia<sup>33</sup>, quien la ejercía directamente por ante la misma Junta Electoral y sin perjuicio de su intervención como tal ante el Cuerpo en pleno del Tribunal Superior de Justicia en caso de resultar procedente.

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

Entre las modificaciones que fueron introducidas en dicha ley un año después de la primer elección provincial desarrollada bajo su órbita de competencia y a través del dictado de la Ley N° 8714; encontramos la correspondiente al artículo 14, referida a la creación de una Fiscalía Electoral específica para entender en estas cuestiones. Se prevé además, que en forma subsidiaria y concurrente se le asigne a dicha fiscalía electoral competencia en lo Criminal y Correccional, siempre que el ejercicio de la función lo permita<sup>34</sup>. Las funciones que se le otorgan son incorporadas a la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal N° 7826<sup>35</sup> mediante el agregado del artículo 38 bis, el que dispone que le corresponde actuar ante el Juez Electoral con arreglo a lo dispuesto por la legislación vigente<sup>36</sup>.

Finalmente, en el año 2004 y mediante la Ley N° 9168<sup>37</sup>, la Ley N° 7826 es nuevamente modificada en lo relativo a la conformación del Ministerio Público Fiscal en materia electoral. El texto de sus artículos 5 y 14 es sustituido; en tanto que el artículo 38 bis es derogado. Con esta reforma, el Ministerio Público queda integrado por un Fiscal General y cuatro Fiscales Adjuntos, cuya competencia material y territorial será delegada por el Fiscal General<sup>38</sup>. A su vez, la sustitución del artículo 14 se dio a efectos de asignarle competencia en materia electoral a la Fiscalía General de la Provincia<sup>39</sup>. Así, la otrora Fiscalía específica que integraba la primera instancia del Fuero Electoral junto con el Juzgado, desaparece; tomando participación como representante del Ministerio Público Fiscal en materia electoral uno de los fiscales adjuntos creados a través de la última reforma legislativa.

---

<sup>31</sup> Ex Ley N° 7543; Sanción: 18/06/1987; Promulgación: 24/06/1987; Publicación: 29/06/1987.

<sup>32</sup> La Reforma Constitucional que tuvo lugar en el año 2001 modificó la conformación del Poder Legislativo estableciendo un sistema unicameral y fijando en su artículo 78 el sistema electoral aplicable. En consecuencia, han perdido vigencia los Capítulos II° y III° del Título VII de la Ley Electoral Provincial N° 8767.

<sup>33</sup> Cf. Ley N° 5423, Art. 10: *"El señor fiscal del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia ejercerá las funciones de procurador fiscal ante la Junta Electoral Provincial..."*.

<sup>34</sup> Cf. Art. 2°, Ley N° 8714.

<sup>35</sup> Sanción: 20/09/1989; Promulgación: 03/10/1989; Publicación: 26/10/1989 y sus modif..

<sup>36</sup> Cf. Art. 4°, Ley N° 8714.

<sup>37</sup> Sanción: 09/06/2004; Promulgación: 10/06/2004; Publicación: 11/06/2004; ADLA 2004 - D, 4747.

<sup>38</sup> Cf. Ley N° 9168, Art. 1° por el que se ordena la sustitución del artículo 5° de la Ley 7826.

<sup>39</sup> Cf. Ley N° 9168, Art. 2° de la Ley 7826.

### Relatoría y Secretaría Electorales

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

En efecto, el ahora carácter de primera instancia de este nuevo juzgado resultó a todas luces incuestionable, por lo que –como ya lo expresáramos– quedaron relegadas al pasado viejas discusiones suscitadas durante la vigencia de la Ley N° 5423. Considerando además los lineamientos jurisprudenciales fijados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en lo relativo tanto al control de juridicidad y de constitucionalidad como al requisito constitucional de la doble instancia judicial<sup>40</sup>, y sumando ello a las vías recursivas y procedimentales contempladas en la Ley N° 8643; surge con claridad meridiana la necesidad institucional de que exista en el ámbito del Poder Judicial un órgano que satisfaga dichos exigencias jurídicas.

No contemplando la norma de creación del Juzgado Electoral la existencia de un tribunal de segunda instancia con competencia material y territorial en la especialidad, sino –muy por el contrario– habiéndole asignado dicha jurisdicción al Tribunal Superior de Justicia<sup>41</sup>; la respuesta a tal requerimiento se encontraba en manos de ese órgano judicial.

Es por ello que el Alto Cuerpo, haciendo uso de sus facultades<sup>42</sup>, procedió al dictado de sucesivas acordadas reglamentarias<sup>43</sup> que fueron definiendo progresivamente la conformación, integración y competencias de lo que hoy es la Sala Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales<sup>44</sup>. Esta sala –al igual que las restantes–, se encuentra compuesta por una relatoría<sup>45</sup> y una secretaría<sup>46</sup>.

Por el contrario, en lo que hace a su integración, esta sala cuenta con la particularidad de que las cuestiones y recursos sometidas a su conocimiento y que se deduzcan en materia electoral, amparos y *habeas data*, son tratadas por el Tribunal en pleno<sup>47</sup>.

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

<sup>40</sup> C.S.J.N., FALLOS: 308:490 *in re* "Strada, Juan L. c. Ocupantes del Perímetro Ubicado Entre las Calles Deán Funes, Saavedra, Barra y Cullen" del 08/04/1986 (Cf.: LL 1986-B, 476; DJ 1986-2, 211; ED 117, 589; LLC 1986, 263 y LL 1987-A, 326); y C.S.J.N., FALLOS: 311:2478 *in re* "Di Mascio, Juan R." del 01/12/1988 (Cf.: LL 1989-B, 417 con nota de Néstor Pedro Sagüés; LLC 1989, 585; DJ 1989-1, 451; JA 1988-IV, 683 y ED 131, 386).

<sup>41</sup> Ley N° 8643, Art. 6, 2° Párrafo: "...Las resoluciones serán recurribles por ante el Tribunal Superior de Justicia siempre que expresamente sean declaradas apelables por las leyes respectivas o causen gravamen irreparable....".

<sup>42</sup> Constitución Provincial, Art. 164 y Ley Orgánica del Poder Judicial N° 8435, Arts. 10 y 11.

<sup>43</sup> Cf. Acuerdos Reglamentarios N° 452 Serie "A" (11/08/1998) y N° 463 Serie "A" (29/09/1998).

<sup>44</sup> Cf. Acuerdos Reglamentarios N° 515 Serie "A" (28/09/1999); N° 526 Serie "A" (30/12/1999); N° 596 Serie "A" (02/05/2001); N° 597 Serie "A" (15/05/2001) y N° 612 Serie "A" (30/07/2001).

<sup>45</sup> Cf. Acuerdo Reglamentario N° 515 Serie "A" (28/09/1999).

<sup>46</sup> Cf. Acuerdo Reglamentario N° 526 Serie "A" (30/12/1999).

<sup>47</sup> Cf. Acuerdo Reglamentario N° 612 Serie "A" (30/07/2001).

## II. FUNCIONES Y COMPETENCIAS

### Juzgado Electoral

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

#### **A. Clasificación Funcional – Caracteres**

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

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

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

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

##### *Superintendencia*

Corresponde a esta categoría la función que le asigna el artículo 135 de la Ley Orgánica Municipal N° 8102<sup>48</sup> en cuanto a la designación de los integrantes de las Juntas Electorales Municipales, sus excusaciones y posibles apartamientos, como así también su reemplazo definitivo.

##### *Registral*

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

---

<sup>48</sup> Sanción: 05/11/1991; Promulgación: 12/11/1991; Publicación: 15/11/1991; y sus modif.

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

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

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

Del mismo modo ubicamos en esta categoría a la actividad estadística que todo organismo electoral debe desarrollar como una de sus funciones más importantes, puesto que como lo sostiene Dieter Nöhlen<sup>49</sup>, esta tarea es la que permitirá efectuar un seguimiento cercano y certero del funcionamiento de los distintos institutos que conforman el derecho electoral, tanto en su aspecto teórico como en el práctico.

#### *Electoral*

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

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

Durante el cumplimiento de las funciones administrativas se generan diversos conflictos de intereses que repercuten en el normal desarrollo de la actividad electoral. El tratamiento de este tipo de circunstancias requiere la habilitación de la instancia judicial como vía ordinaria de resolución de conflictos en el marco del estado de derecho que prima en un país democrático y republicano. Nos

---

<sup>49</sup> NÖHLEN, DIETER y KRENNERICH, MICHAEL: "Estadística Electoral" en el "Tratado de derecho electoral comparado de América Latina", Dieter Nöhlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (Compiladores); Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, 1ª Edición, Pgs. 808/811.

permitimos hablar aquí de función jurisdiccional y de contencioso electoral<sup>50</sup>, las que comprenden el tratamiento y resolución definitiva de las distintas cuestiones sometidas al control jurisdiccional de juridicidad y de constitucionalidad.

La acción desarrollada por el Juzgado de marras en ejercicio de estas funciones, es susceptible de revisión por parte de la Sala Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales del Tribunal Superior de Justicia en los casos y con las restricciones previstas por la normativa vigente<sup>51</sup>.

## **B. Clasificación Temporal – Caracteres**

### *a) Períodos Electorales*

La actividad comicial que se desarrolla durante determinados ciclos se encuentra claramente delimitada en el tiempo y queda comprendida por dos actos de incuestionable relevancia. El primero de ellos puede estar conformado por el decreto de convocatoria a elecciones para la renovación de mandatos, o por la puesta en marcha de un instituto de democracia semidirecta a través de su requerimiento al órgano competente. En ambos casos, el segundo queda subsumido en el acta conteniendo el resultado definitivo de la elección, que puede comprender tanto la proclamación de los electos como el escrutinio de los sufragios, según sea el tipo de elección que le dio origen.

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

### *b) Períodos No Electorales*

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

Por un lado el órgano electoral se encarga de finalizar el procesamiento definitivo de la información resultante del proceso electoral para poder dar curso al tratamiento de las posibles faltas y delitos electorales y el cierre definitivo de las estadísticas electorales pertinentes, las que resultan –

---

<sup>50</sup> Para profundizar se pueden consultar: GONZÁLEZ, JUAN CARLOS: “*Derecho Procesal Electoral*” en el “*Diccionario Electoral*”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Segunda Edición, Costa Rica, Julio de 2000, Tomo I, Pgs. 391/403; OROZCO HENRÍQUEZ, JESÚS: “*El Contencioso Electoral – La Calificación Electoral*” en el “*Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*”, Dieter Nöhlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (Compiladores); Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, 1ª Edición, Pgs. 708/807; PÉREZ CORTI, JOSÉ M.: “*Derecho Procesal Electoral*” en “*Nociones de Derecho Electoral Argentino*” (Apuntes de Cátedra); Inédito.

<sup>51</sup> También resulta interesante el tratamiento dado a esta cuestión por JAVIER FAZIO en el artículo ya citado.

como ya lo hemos expresado antes– de una importancia y trascendencia invalorable a la hora de justipreciar adecuadamente posibles reformas en la materia.

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

#### Sala Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales

Para adentrarnos en la otra instancia del fuero electoral de la provincia, hemos de acordar previamente que el particular diseño institucional de esta Sala hace que su ámbito de acción resulte múltiple y variado, y que no siempre esté relacionado con la materia electoral. A esto cabe adicionarle la particular diferenciación y deslinde de funciones y competencias que la reglamentación establece con respecto a la relatoría por un lado, y a su secretaría por el otro.

En el primero de los casos expresados, la relatoría de la sala *sub examine* tiene a su cargo la asistencia al Cuerpo o a la Sala respectiva en el estudio no sólo de los recursos contemplados en el cuerpo normativo de la Ley N° 8643, sino además en el de causas de competencia originaria del Tribunal Superior, en cuestiones de derecho público, sumarios administrativos, justicia de paz, gobierno y superintendencia del Poder Judicial de trascendencia institucional<sup>52</sup>, y recursos ordinarios y extraordinarios locales deducidos ante dicho Tribunal en procesos de amparo de la Ley N° 4915<sup>53</sup>, incluyendo el *habeas data*<sup>54</sup>.

En el caso de su secretaría, su competencia comprende la tramitación de los recursos previstos en la Ley N° 8643, las causas de competencia originaria del Alto Cuerpo contempladas en los apartados “a”, “b” y “c” del inciso 1° del artículo 165 de la Constitución provincial; como así también en toda otra función que se le asigne<sup>55</sup>.

Circunscribiéndonos específicamente a lo que hace a la competencia en materia electoral con la que cuenta dicha Sala, cabe afirmar que la misma cumple el rol de alzada electoral en el ámbito de la provincia de Córdoba, garantizando el requisito constitucional de la doble instancia judicial. Así es posible verificar que entre las funciones asignadas por el artículo 2° del Acuerdo Reglamentario N° 515, se encuentra prevista su competencia para entender en los recursos estipulados en el artículo 6 de la Ley N° 8643. A ello cabe agregarle necesariamente las previsiones contempladas en el artículo 112 de la Ley Electoral Provincial N° 8767 en cuanto a las resoluciones dictadas por el Juez Electoral en el marco de los procesos electorales en los que dicha normativa resulta de aplicación<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Cf. Acuerdo Reglamentario N° 515 Serie “A” (28/09/1999).

<sup>53</sup> Sanción y Promulgación: 09/01/1967; Publicación: 20/01/1967.

<sup>54</sup> Cf. Acuerdos Reglamentarios N° 596 Serie “A” (02/05/2001) y N° 597 Serie “A” (15/05/2001).

<sup>55</sup> Cf. Acuerdo Reglamentario N° 526 Serie “A” (30/12/1999).

<sup>56</sup> Sobre este particular se puede consultar FAZIO, JAVIER: “*Actividad recursiva en el Fuero Electoral Provincial*”, Semanario Jurídico, Tomo 82, 2000-B, (N° 1274, Año XXIII, 13/01/2000), Córdoba, pgs. 04/09.

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

### III.- EL PROCESO ELECTORAL

#### 1. Concepto

Podríamos definir al proceso electoral<sup>57</sup> como una serie continua y concatenada de actos complejos y con efecto preclusivo, destinados a instrumentar y facilitar la realización de los comicios y la posterior asignación o revocación de cargos y bancas entre las distintas fuerzas políticas participantes en base al resultado definitivo por ellas obtenido durante el desarrollo del mismo; o en su defecto, a la aprobación o rechazo de determinada cuestión puesta a consideración del electorado.

Los comicios pueden tener por finalidad la renovación de cargos de base electiva o la instrumentación de los institutos de democracia semidirecta conformados por la Revocatoria Popular o destitución de quien ocupa cargos o bancas de base electiva; la Consulta y el Referéndum Popular mediante los cuales se someten a consideración del electorado determinadas cuestiones; y la Iniciativa Popular o propuesta del electorado a sus representantes para el tratamiento de una cuestión específica. Esto nos impone efectuar una clara diferenciación de los procesos electorales en dos grandes categorías, identificando a los primeros como ordinarios y los restantes como extraordinarios.

#### 2. Caracteres Generales

La naturaleza de las distintas actividades y/o cuestiones que tienen lugar durante el transcurso del proceso electoral nos permiten caracterizarlas como referentes válidos para su posterior agrupamiento en dos categorías perfectamente diferenciables.

---

<sup>57</sup> Algunos prefieren hablar de “Gestión Electoral”, como es el caso de Félix Marín Leiva, Subdirector General de Política Interior y Procesos Electorales (Ministerio del Interior de España), en su ponencia titulada “Difusión de resultados provisionales en el Modelo de Gestión Electoral Español – Perspectivas de Futuro”, presentada ante el “IV Seminario sobre organización y ejecución de procesos electorales. Aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión de los procesos electorales en Iberoamérica”, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 12 al 15 de diciembre de 2000. Nosotros nos quedamos con la expresión “Proceso Electoral” por considerarla más precisa y adecuada.

Por un lado tenemos aquellas que resultan netamente administrativas u operativas y que abarcan todo lo atinente a la organización de la actividad o proceso electoral en su más estricto sentido; esto es, como su nombre lo indica, la faz operativa, reservada a la concreción de los distintos pasos del cronograma establecido con miras a la realización del acto comicial y que por lo tanto se encuentran destinadas a encauzar el desarrollo de la actividad electoral de los diferentes actores del mismo. La dirección y desarrollo de los actos comprendidos en esta fase se encuentran subordinados a la autoridad electoral creada por ley a tal efecto.

Esta actividad genera a su vez planteos judiciales que deben ser tratados por el órgano competente que la norma determina y bajo cuya jurisdicción tienen lugar el desarrollo y la solución de dichos conflictos. Por sus particulares características hemos de identificar a estas cuestiones como actividades jurisdiccionales o judiciales por comprender competencias de corte estrictamente jurisdiccional cuya finalidad es dar sustento jurídico y procedimental a la legalidad del proceso electoral y a la legítima defensa de los intereses y derechos de los actores políticos.

Unas y otras cuestiones pueden recaer simultáneamente sobre la misma esfera de decisión o estar sometidas a distintas autoridades y competencias. Así, la autoridad electoral encargada de llevarlas adelante puede cumplir al mismo tiempo un doble rol, administrativo y jurisdiccional; o, por el contrario la ley destinar funciones tan diferentes a distintos órganos con competencias específicas y excluyentes en cada caso.

Hemos definido al proceso electoral como una *serie* por tratarse de un conjunto de trámites numerosos y de operaciones complejas relacionados entre sí y que se exteriorizan de manera continuada. Esta sucesión se produce sin solución de continuidad durante su desarrollo, y cada uno de sus pasos se encuentra íntimamente concatenado tanto con el que le antecede como con el que le sigue en el tiempo, resultando los unos determinantes de la existencia de los restantes. Y por ser de carácter esencialmente preclusivos, en la medida que opera el cumplimiento de cada uno de ellos los distintos actos llevados a cabo en su transcurso van quedando firmes, no siendo susceptibles de revisión. Sin esta característica el proceso electoral resultaría de cumplimiento imposible, ya que por tratarse de una sucesión continua de actos concatenados entre sí, la preclusión de unos garantiza la concreción de los que le siguen en la serie temporal, operativa y procesal. Ello es así hasta el extremo de que cualquier retraso de las resoluciones definitivas que permiten la conclusión de una etapa interferirá en el normal desarrollo de la que debe iniciarse a continuación. Esta nota distintiva de la actividad electoral no tan sólo contribuye a facilitar el desarrollo de la misma, sino que también constituye una garantía esencial en refuerzo de la seguridad jurídica que debe presidirla, sobre todo teniendo en cuenta la concreta posibilidad de conflictos que la conjunción de diversos intereses políticos contrapuestos trae aparejada.

Desde el preciso momento en que opera la preclusión de los distintos actos y operaciones llevadas a cabo por los diversos actores políticos del proceso, cada uno de ellos puede avocarse de lleno a la concreción de la próxima etapa, con la seguridad de conocer claramente tanto las condiciones en que se encuentran los demás, como así también la suya propia en relación a aquellos. Esta transparencia, publicidad y estabilidad de la actividad ya desarrollada es la que permite a cada uno de los intervinientes la adopción de las estrategias que considere más convenientes con miras a la concreción de las próximas etapas a cumplir, tanto en su aspecto

técnico en cuanto proceso operativo o administrativo, como en su faz política como ámbito de desenvolvimiento de la campaña electoral y demás actos proselitistas.

En la práctica electoral, cuando las autoridades de aplicación no logran arribar en tiempo y forma a un pronunciamiento definitivo sobre los conflictos surgidos durante el desarrollo de las distintas fases del proceso que han sido sometidas a su competencia y jurisdicción; interfieren en la preclusión de las mismas y por lo tanto las etapas procesales posteriores van quedando total o parcialmente inconclusas. Esto genera una situación de incertidumbre que aumenta en forma proporcional a las distintas etapas acumuladas sin resolución definitiva, provocando una situación de inseguridad jurídica, descreimiento generalizado y desconfianza en los órganos de aplicación que imposibilitan, progresivamente, la solución definitiva y transparente de las actuaciones cuya substanciación se encuentra en suspenso. La legitimidad de un proceso electoral se ve seriamente afectada en estas circunstancias, aún en aquellos casos en que los órganos electorales progresivamente logran reponerse de la situación que los desbordó o de su inactividad inicial y a pesar de que la actividad electoral se normalice paulatinamente hasta retomar su cauce normal.

Finalmente podemos identificar otro de los caracteres del proceso *sub examine* cuando hacemos referencia a su faz teleológica, la que consiste en instrumentar tanto la realización de los comicios como las operaciones posteriores destinadas a la asignación de cargos o a la determinación de los porcentajes obtenidos por cada posición, y a la proclamación de los electos o del resultado definitivo de la voluntad popular. Desde este punto de vista, es en sí mismo una herramienta del sistema democrático de gobierno destinado a facilitar tanto el recambio o destitución de las autoridades del Estado como la expresión de la opinión del electorado a través de la auténtica manifestación de la voluntad popular, la que canalizada por la vía del sufragio adquiere relevancia jurídica y por lo tanto ingresa al estado de derecho como elemento determinante del gobierno del Estado.

### **3. Actividad administrativa, operativa u organizacional – Etapas y particularidades**

Hemos identificado dentro del desarrollo de los comicios dos grandes categorías de actividades y/o cuestiones que conforman el proceso electoral. También hemos sostenido que una de ellas comprende trámites y operaciones que se encuentran destinados a la concreción de las distintas etapas del cronograma electoral y la hemos calificado como “*actividad administrativa, operativa u organizacional*”. Es justamente esta fase o etapa de los procesos electorales conformada por una serie numerosa y compleja de actos de naturaleza administrativa en los que intervienen variados sujetos y durante los cuales debe tramitarse un gran volumen de información en un período de tiempo sumamente limitado, la que le impone a los organismos a cargo de su normal desarrollo una infraestructura operativa de características poco comunes.

En el marco del desenvolvimiento de esta actividad en particular cobra singular relieve e importancia la implementación de eficientes procesos y tecnologías con miras a obtener resultados precisos, incrementando los márgenes de seguridad con la consiguiente disminución de las posibilidades de fraude y del tiempo empleado en el procesamiento de la información.

Desde una perspectiva genérica podemos afirmar que dicho proceso se encuentra compuesto por tres etapas o fases bien diferenciadas dentro de las cuales se desarrollan distintos procedimientos y tareas

específicas, muchos de las cuales son susceptibles de ser delegadas, tercerizadas o automatizadas dependiendo del grado de seguridad pretendido y del marco legal y estructural existentes.

Estas etapas o fases del proceso electoral como así también los distintos procedimientos o tareas que se desarrollan en ellos son –en más o en menos– las que a continuación pasamos a detallar, a saber:

**A.- Pre-Electoral (Previa o Preparatoria<sup>58</sup>)**

- 1) Confección del Padrón o Registro Electoral Definitivo.
- 2) Registro, control y oficialización de candidaturas.
- 3) Registro, control y oficialización de boletas o papeletas de sufragio.
- 4) Determinación y afectación de los establecimientos destinados al funcionamiento de las mesas de votación.
- 5) Designación de autoridades de mesa.
- 6) Planificación, organización e implementación de la logística propia del día de las elecciones.

**B.- Electoral (Propiamente dicha o Constitutiva<sup>59</sup>)**

- 1) Constitución de las mesas de votación.
- 2) Acreditación de los electores.
- 3) Emisión del sufragio.
- 4) Asentamiento de la constancia de emisión del sufragio.
- 5) Cierre y escrutinio de las mesas de votación.
- 6) Confección y remisión de los documentos de las mesas de votación.
- 7) Recepción de la documentación por parte de la autoridad electoral competente.
- 8) Procesamiento de los datos correspondientes a la publicación del escrutinio provisorio de los comicios.
- 9) Almacenamiento definitivo de la información y documentación.

**C.- Post-Electoral (De perfeccionamiento o Integrativa de eficacia<sup>60</sup>)**

- 1) Recepción de las quejas, objeciones, recursos e impugnaciones previstas por la legislación electoral.
- 2) Apertura, desarrollo, cierre y aprobación del escrutinio definitivo.
- 3) Distribución y asignación de cargos y bancas de conformidad con los guarismos arrojados por el escrutinio definitivo y la aplicación del respectivo sistema electoral.
- 4) Proclamación de los electos.

Desde una perspectiva estrictamente operativa este esquema nos conduce a evaluar las debilidades que afectan a los distintos procedimientos o tareas que se encuentran a cargo del Juzgado Electoral en cumplimiento de la actividad administrativa que le ha sido asignada por ley. Una vez identificadas las mismas por el Tribunal se impone la diagramación e implementación de tareas de asistencia a través de acciones concretas de apoyo con el objetivo de facilitar y garantizar el normal desarrollo de cada una de esas instancias en aras de asegurar la legalidad y transparencia del resultado final con el que culminará el proceso electoral.

<sup>58</sup> ANTILLÓN, Walter: "Diccionario Electoral", Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Segunda Edición, Costa Rica, Julio de 2000, Tomo II.

<sup>59</sup> ANTILLÓN, Walter, Op. Cit..

<sup>60</sup> ANTILLÓN, Walter, Op. Cit..

#### 4. Procesos, debilidades y elecciones

Todo proceso sufre debilidades que afectan su normal desenvolvimiento y por lo tanto interfieren en el desarrollo de la secuencia ordenada de actos que lo integran, generando el desequilibrio de la simétrica paridad o de la equivalencia de posiciones de los sujetos del proceso imposibilitándoles una participación activa –ya sea en una parte o en toda la actividad electoral– al no poder ejercitar sus facultades entendidas como el conjunto de opciones, reacciones y controles de los que son titulares.

Estas *debilidades* deberán ser reforzadas mediante la implementación de un *soporte técnico* destinado a fortalecer operativamente los flancos débiles del proceso electoral. El mismo dependerá del órgano que se encuentre al frente de los comicios y en su diseño deberá prestarse especial atención al *asesoramiento técnico* con el que necesariamente tiene que contar todo soporte para cumplir con sus objetivos. Sin embargo cabe destacar que también en este caso nos encontramos con la posible existencia de falencias que afecten el diseño de los procesos del soporte técnico y que identificaremos como falencias en su apoyo.

Ubicándonos específicamente en el proceso electoral, la cuestión central radica en identificar las debilidades propias de cada uno de los procedimientos e instancias que lo integran, y a partir de dicho diagnóstico determinar la medidas concretas de asistencia y asesoramiento a desplegar; la forma en que serán llevadas a cabo; las personas afectadas a su implementación, sus limitaciones funcionales y los procedimientos que deberán observar en cumplimiento del mandato que se les imponga a tales efectos.

#### 5. El Proceso Electoral y sus debilidades específicas

A modo de presunción *iuris tantum*, podemos identificar como posibles debilidades a toda aquella actividad que se desarrolla fuera del ámbito material y humano de actuación del Tribunal. Las mismas requerirán, por lo tanto, del correspondiente soporte técnico a los fines de su adecuado cumplimiento, especialmente por encontrarse en manos de personal que no reviste la calidad de profesionales en la materia electoral, toda vez que el mismo es en gran medida ajeno al fuero en cuestión.

De conformidad con lo expresado y dentro del esquema adoptado para la identificación de las etapas o fases del proceso electoral, individualizaremos como sus posibles debilidades a las siguientes:

##### **A.- Pre-Electoral (Previa o Preparatoria)**

- 1) Afectación de los establecimientos destinados al funcionamiento de las mesas de votación.
- 2) Autoridades de mesa.
- 3) Logística propia del día de las elecciones.

##### **B.- Electoral (Propiamente dicha o Constitutiva)**

- 1) Constitución de las mesas de votación.
- 2) Funcionamiento de las mesas de votación.
- 3) Procesamiento de los datos correspondientes a la publicación del escrutinio provisorio de los comicios.

##### **C.- Post-Electoral (De perfeccionamiento o Integrativa de eficacia)**

- 1) Asistencia en las mesas de escrutinio definitivo.
- 2) Acto de Proclamación de los electos.

A continuación procuraremos esbozar someramente las particularidades esenciales de cada una de ellas sin pretender agotar su tratamiento y estudio.

1) *Pre-Electoral (Previa o Preparatoria)*

a) *Afectación de los establecimientos destinados al funcionamiento de las mesas de votación.*

La realización del acto electoral exige contar con la infraestructura edilicia adecuada a efectos de poder establecer los distintos puestos de recepción de sufragios o mesas de votación<sup>61</sup>. Generalmente estos recursos son facilitados en su gran mayoría por el Ministerio de Educación, quien pone a disposición de las autoridades electorales los distintos establecimientos escolares a su cargo. Dicha afectación implica coordinar una delicada labor de relevamiento, evaluación, asignación de mesas y notificación a las autoridades escolares que es llevada a cabo de manera mancomunada por personal dependiente del Ministerio de Educación de la provincia, del Juzgado Electoral Provincial, de la Secretaría Electoral del Juzgado Federal N° 1 y de la empresa de correos a cargo de la elección.

b) *Autoridades de mesa.*

La Ley Electoral de la Provincia N° 8767 dispone en su artículo 50 que:

*“Cada mesa electoral tiene como máxima autoridad un funcionario que actúa con el título de Presidente de Mesa. Se designan también dos (2) suplentes, que auxilian al Presidente y lo reemplazan por el orden de su designación en los casos en que esta Ley determina. Todas las funciones que esta Ley atribuye a los electores, constituye una carga pública y son irrenunciables.”*

De esta manera, los ciudadanos designados por el Juzgado Electoral requerirán del correspondiente soporte técnico del Tribunal a los fines de acceder a la información necesaria y a una adecuada capacitación para poder cumplir con las tareas propias de la función con la que han sido investidos por la autoridad electoral en cumplimiento del mandato legislativo ya citado.

De igual modo, el personal de la empresa de correos a cargo de los comicios también necesita el correspondiente asesoramiento para la correcta identificación y cumplimiento de las tareas a su cargo, esto es la efectiva notificación a los designados de conformidad con lo estipulado por el artículo 53 de la Ley N° 8767 y la comunicación al Tribunal de un informe detallando los porcentajes de cumplimiento efectivo de la tarea en cuestión y de las distintas razones que afectaron su normal cumplimiento.

---

<sup>61</sup> Cf. Ley Electoral de la Provincia N° 8767, art. 56 *“Con más de treinta (30) días de anticipación a la fecha de los comicios, el Juez Electoral designa los lugares donde funcionarán las mesas receptoras de votos, las que pueden habilitarse en establecimientos escolares, dependencias oficiales, locales de entidad de bien público, salas de espectáculos y otros que reúnan las condiciones indispensables. A los efectos del cumplimiento de esta disposición, el Juez Electoral puede requerir la cooperación de la Policía de la Provincia y, de ser menester, de cualquier otra autoridad provincial o municipal. Los jefes, directores, dueños y encargados de los locales indicados en el primer párrafo deben adoptar todas las medidas tendientes a facilitar el funcionamiento de los comicios, desde la hora señalada por la Ley, proveyendo las mesas y sillas que necesiten sus autoridades. En un mismo local y siempre que su conformación y condiciones lo permitan, pueden funcionar más de una mesa ya sea de varones o mujeres o de ambos. Si no existen en el lugar locales apropiados para la ubicación de las mesas, el Juez Electoral debe designar el lugar que considere adecuado para tal fin”*.

c) *Logística propia de los días anteriores a las elecciones.*

Dos Títulos casi completos –con sus siete Capítulos y sus cuarenta y un artículos– utiliza la Ley Electoral de la Provincia<sup>62</sup> para regular toda la actividad a desarrollar durante el día en el que las elecciones se llevan a cabo.

Esa actividad es garantizada con una serie de medidas y acciones previas, lo que implica una ardua tarea de coordinación de las distintas tareas que involucran al personal del Tribunal y del Juzgado Federal, de la Policía de la Provincia y otras fuerzas de seguridad, de la empresa de correos, del Ministerio de Educación y de la Secretaría de Transporte de la Provincia, por nombrar algunos de los actores más importantes durante las horas previas a los comicios.

La provisión tanto de soporte como de asesoramiento técnico a quienes se encuentran afectados a las actividades descriptas son acciones que resultan incuestionablemente necesarias llevar a cabo para fortalecer el efectivo y eficiente desarrollo de las mismas en esta etapa del proceso electoral.

2) *Electoral (Propiamente dicha o Constitutiva)*

a) *Constitución de las mesas de votación.*

Es este uno de los momentos más críticos del proceso electoral y en donde las debilidades del mismo se manifiestan de la manera más visible. En el artículo 60 de la Ley N° 8767<sup>63</sup> nos encontramos con un detallado procedimiento destinado a la concreción de este acto que configura la puerta de ingreso a la etapa más importante del proceso, esto es la elección en si misma.

El desarrollo de esta actividad comprende en primer lugar la tarea que deberá llevar a cabo el personal de la empresa de correos, los ciudadanos designados autoridades de mesa y el personal Policial o de otras fuerzas de seguridad a cargo de la elección; y en segundo lugar la que desarrolle el personal designado por el Juzgado Electoral a efectos de restablecer o normalizar la situación generada por la ausencia de las autoridades de mesa oportunamente designadas.

Resulta evidente la necesidad de que estas particulares circunstancias se encuentren previstas con anticipación por la autoridad electoral mediante la elaboración de esquemas de emergencia destinados a garantizar el normal desarrollo del acto electoral. A tal fin es imprescindible contar con el debido soporte y asesoramiento técnico.

---

<sup>62</sup> Cf. Ley Electoral de la Provincia N° 8767, Título IV (Capítulos I al VI – Arts. 47 al 80) y Título V (Capítulo I – Arts. 81 al 87).

<sup>63</sup> Cf. Ley Electoral de la Provincia N° 8767, art. 60: “El día señalado para la elección por la convocatoria respectiva deben encontrarse a las siete y treinta (7:30) horas, en el local en que funcione la mesa, el Presidente de Mesa y sus suplentes, el empleado de correos con las urnas que menciona el Artículo 46 de la presente Ley y el personal de seguridad que deba estar a las órdenes de las autoridades de los comicios. La autoridad a cargo de la seguridad adopta las previsiones necesarias para que los efectivos policiales afectados al servicio de custodia del acto, conozcan los domicilios de las autoridades designadas. En caso de inasistencia a la hora de apertura, la autoridad a cargo de la seguridad debe proceder a obtener por los medios más adecuados el comparendo de los titulares al desempeño de sus funciones. Si hasta las ocho y treinta (8:30) horas, no se han presentado los designados, el funcionario policial de mayor jerarquía del lugar de los comicios o el empleado postal encomendado para aportar los elementos a la mesa que se debe constituir, deben hacer conocer dicha circunstancia a su superior y éste a su vez por la vía más rápida al Juez Electoral, para que éste tome las medidas conducentes a la habilitación de los comicios. Las funciones que este artículo encomienda a la policía, son sin perjuicio de las que especialmente en cada elección se establecen en cuanto a su custodia y demás normas de seguridad.”.

b) *Funcionamiento de las mesas de votación.*

Una vez constituidas las mesas de votación y habiéndose procedido a la apertura del acto electoral de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley Electoral de la Provincia, ingresamos en otra etapa del proceso electoral que adolece de sus propias debilidades y que por lo tanto requiere de una efectiva asistencia por parte del Tribunal a efectos de proveerle a las autoridades de mesa y al electorado en general un soporte técnico a la altura de las circunstancias.

Esta actividad tanto como la anterior, se encuentran íntimamente concatenadas con la que el Juzgado desarrolla en los días previos a la elección con miras a la capacitación de quienes han sido designados autoridades de mesa o delegados del Tribunal ante diversos procedimientos<sup>64</sup>.

c) *Procesamiento de los datos correspondientes a la publicación del escrutinio provisorio de los comicios.*

Si la constitución de las mesas de votación configura la puerta de ingreso a la elección en sí misma, debemos advertir que el escrutinio provisorio es la puerta de salida y cierre del acto electoral.

Este procedimiento consiste en la acumulación y sumatoria de todos los telegramas de mesa que han sido remitidos por las autoridades de mesa en cumplimiento de las disposiciones contenidas en el art. 86 de la Ley N° 8767, para obtener así un resultado aproximado y provisorio del acto electoral llevado a cabo ese mismo día.

Durante el procesamiento de dicha documentación y de la información en ella contenida, es posible que se generen dudas y conflictos que requieran de la toma de decisiones precisas y en forma veloz a los fines de no quitarle legitimidad y transparencia al proceso en cuestión. Esta es una de las tareas de asistencia que el órgano electoral debe prever como soporte técnico adecuado para hacer frente a las debilidades del proceso identificadas para esta etapa puntual del mismo.

A tal fin el Juzgado Electoral o el Tribunal Superior de Justicia designan como veedores a agentes del Poder Judicial afectándolos a tareas de supervisión y contralor del escrutinio provisorio a desarrollarse en las distintas sedes previstas a tal efecto<sup>65</sup>.

Dichos agentes deben contar a su vez con una adecuada formación en materia electoral, la que se logra mediante la capacitación en la materia poniendo especial énfasis en las debilidades del proceso electoral y en su refuerzo mediante la implementación de un adecuado soporte y asesoramiento técnico.

3) *Post-Electoral (De perfeccionamiento o Integrativa de eficacia)*

a) *Asistencia en las mesas de escrutinio definitivo.*

Apenas cuarenta y ocho horas después de finalizado el acto electoral comienza el escrutinio

<sup>64</sup> Cf. **Actividad Pre-Electoral (Previa o Preparatoria):** 1) *Afectación de los establecimientos destinados al funcionamiento de las mesas de votación;* 2) *Autoridades de mesa* y 3) *Logística propia de los días anteriores a las elecciones.*

<sup>65</sup> *A modo ilustrativo de lo expresado puede consultarse la Acordada N° 463 Serie "A" de fecha 4/10/99 del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba.*

definitivo que se encuentra a cargo del Juzgado Electoral de la Provincia<sup>66</sup>.

El desarrollo de esta actividad requiere personal altamente capacitado y que revista la calidad de profesionales para poder lograr un adecuado dominio de la situación a su cargo, toda vez que es precisamente en este momento crítico del proceso electoral en el que se manifiestan claras contraposiciones de intereses entre los distintos actores electorales, los que concientes de la importancia y trascendencia de su actuación en esta etapa a los fines de alcanzar los objetivos políticos que los convocaron a participar en los comicios, hacen uso de todos los recursos previstos por el ordenamiento legal a los fines de garantizar la defensa de sus intereses en el marco de la compulsa en cuestión.

Las debilidades de esta etapa del proceso electoral se hacen patentes especialmente cuando para poder llevarla adelante es necesario recurrir a personal ajeno al fuero electoral. Esto necesariamente conduce a la implementación de una adecuada capacitación electoral destinada a lograr un correcto asesoramiento técnico de quienes harán el soporte destinado a contrarrestar las falencias descriptas.

*b) Acto de Proclamación de los electos.*

El cierre definitivo del proceso electoral –no tan sólo en cuanto a su faz operativa o administrativa, sino también en lo referido a la jurisdicción y competencia del fuero– lo conforma el acto de proclamación de las autoridades que resultaron electas como consecuencia del resultado que los procesos de escrutinio y de adjudicación de bancas y/o cargos arrojaron al relacionarlos con el listado de candidatos postulados por cada fuerza política.

Esta etapa del proceso electoral de particular trascendencia jurídica, política e institucional, se centra particularmente en la organización del acto de proclamación, lo que involucra no tan sólo al propio personal del Juzgado Electoral, de Protocolo del Tribunal Superior de Justicia y de otras dependencias del Poder Judicial, sino también al de las Fuerzas de Seguridad y de las autoridades del lugar en el que será llevado a cabo el acto.

La coordinación de tales tareas implica la necesaria implementación de estrategias comunes de trabajo que deben estar dirigidas por el órgano electoral que estuvo a cargo del proceso electoral, toda vez que de él dependerá arribar a esta instancia en tiempo y forma, habiendo dado estricto cumplimiento a todos y cada uno de los pasos dispuesto por la normativa vigente.

Y una vez más nos encontramos aquí con la problemática que nos depara un correcto asesoramiento destinado a la formación de un soporte técnico que actúe en refuerzo del proceso electoral en aquellos casos que, como en el descripto, se hagan presentes debilidades que puedan afectar su normal desarrollo.

---

<sup>66</sup> Cf. *Ley Electoral de la Provincia N° 8767, arts. 88, 90, 92 y 93, entre otros.*

#### IV. CAPACITACIÓN ELECTORAL

##### 1. Concepto y Caracteres

Hasta aquí hemos podido advertir que no basta sólo con identificar las debilidades que afectan al proceso electoral para acudir en su ayuda mediante la implementación de una adecuada asistencia o soporte técnico; sino que también es necesario diseñar esa asistencia o soporte en base a un correcto asesoramiento que deberá surgir a partir de algo que hasta ahora sólo hemos mencionado tangencialmente: la *Capacitación Electoral*.

Definimos a la capacitación electoral como el conjunto de procesos y técnicas por los cuales se transmite a los destinatarios los conocimientos, destrezas e información necesarios para el cumplimiento adecuado de sus tareas en el campo correspondiente del área electoral<sup>67</sup>.

Esta capacitación puede tener distintos destinatarios y por lo tanto es susceptible de diversas clasificaciones, según la perspectiva desde la cual se haga referencia a aquellos.

Conforme el criterio fijado por el Diccionario Electoral (IIDH-CAPEL), podemos clasificarlos en dos grandes grupos tomando como punto de referencia el hecho de que se trate de personas que integran o no la administración electoral. Por lo tanto toda actividad destinada a sus funcionarios y/o personal permanente de dicha administración es identificada como *capacitación interna*. Por otra parte nos encontramos con la denominada *capacitación externa* que corresponde a aquellas personas que se encuentran fuera de la estructura formal de la administración electoral y está destinada a quienes de una u otra forma colaboran con el normal desarrollo del proceso electoral<sup>68</sup>.

Otro criterio válido a tal fin puede ser el diferenciar entre la capacitación *institucional* y la capacitación *civil*, según el carácter que revistan sus destinatarios; y dentro de la primera en distintos grados conforme el rol que en el marco del proceso electoral cumple la institución a la que pertenecen, abarcando tanto a funcionarios y empleados de la administración electoral como a miembros del Poder Judicial, de las Fuerzas de Seguridad y de distintas reparticiones públicas que se ven involucradas en el desarrollo de los comicios, entre los que podemos citar, en nuestro caso concreto, el Ministerio de Educación, las Secretarías o Direcciones de Transporte y el Ministerio de Salud en nuestro caso concreto.

Ambas clasificaciones nos permiten concluir que la capacitación electoral debe ser amplia e inclusiva por cuanto no debe limitarse sólo a quienes cumplen una función determinada, sino que debe llegar hasta el ciudadano mismo para que este no sólo acceda a los conceptos esenciales que hacen a una sociedad libre, plural y democrática, sino que también cuente con el conocimiento necesario de los medios procesales idóneos que le posibilitan y garantizan el ejercicio de los derechos y facultades de los que es depositario en el marco de un sistema democrático y republicano de gobierno.

La formación de los ciudadanos, en tanto instancia previa a la de capacitación de los funcionarios específicamente electorales, es una de las mayores falencias con la que nos encontramos al momento de

<sup>67</sup> LAZARTE ROJAS, Jorge: "Diccionario Electoral", Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Segunda Edición, Costa Rica, Julio de 2000, Tomo I.

<sup>68</sup> LAZARTE ROJAS, Jorge, Op. Cit..

evaluar la cultura política de nuestra sociedad. Y es a partir de la ausencia de esta cultura que comenzamos a comprender la actual crisis de representación que afecta a nuestra sociedad, crisis ésta que no tan sólo recae sobre los hombres de la política sino que se proyecta también sobre todas las instituciones de la república, y por lo tanto nos involucra de manera ineludible.

Cada una de las instituciones que conformamos y a las que les damos vida a diario con nuestra labor, proyectan hacia el ciudadano común un modelo de cultura cívico-política de la que somos absolutamente responsables, aunque no siempre tengamos una clara noción de ello. Nuestra sociedad, consciente o inconscientemente, toma nuestra conducta como referente indiscutido de sus propias pautas de convivencia social y política. De allí que la capacitación a la que estamos haciendo referencia no deberá limitarse sólo a la transmisión de un conjunto de conocimientos técnicos para la concreción del proceso electoral, sino que necesariamente tiene que comprender los valores mismos en los que se fundan la democracia y la república, considerándolos no sólo como una forma de gobierno, sino como un sistema de vida que es producto directo de la historia política, social e institucional de nuestro país y por lo tanto de nuestra cultura.

Ahora bien, si por cultura entendemos el conjunto de valores, creencias y principios no negociables mediante los cuales los miembros de una sociedad definen también su posición y actitud respecto de los asuntos de interés público y del respectivo sistema político; resulta indiscutible que el derecho participa “...de los modos de sentir, valorar y pensar, transmitidos por la cultura, de modo que se encuentra en el origen de toda cultura, razón por la cual es imposible concebir una cultura sin derecho...”<sup>69</sup>. Por lo tanto, el objetivo principal de toda capacitación destinada a la *Formación Ético-Política* o *Educación Cívica* de la ciudadanía debe tender primordialmente a incentivar el interés social por los asuntos políticos y electorales, procurando formas de participación basadas en los principios y valores propios del buen funcionamiento de las instituciones republicanas en el marco de un Estado de Derecho.

En cuanto al perfeccionamiento de quienes se encuentran directamente relacionados con la temática electoral, cabe destacar que la eficacia del proceso electoral en los tiempos que corren depende directamente de la capacitación que los empleados y funcionarios permanentes o temporales han recibido para el desempeño de sus tareas. El profesionalismo con el que actúen tanto unos como otros resulta determinante de la confianza que la ciudadanía ha de depositar en ellos reafirmando así la autonomía de los órganos a los que pertenecen y garantizando la plena consecución del Estado de Derecho al que hacíamos alusión. Y al hablar del profesionalismo de quienes integran los organismos electorales, estamos refiriéndonos directamente a ciudadanos preocupados por su propia superación en cuanto tales y como integrantes de dichas instituciones.

Desde esta perspectiva, la capacitación electoral debe proveer a los interesados diversas herramientas a efectos de que puedan llevar adelante su función. A continuación trataremos brevemente algunas de ellas.

---

<sup>69</sup> MARTÍNEZ PAZ, Fernando (h): “Introducción al Derecho”, Ed. Abaco, Bs. As., Argentina, 1994.

## 2. Herramientas de Capacitación

- *Códigos de Conducta*

Generalmente son elaborados por mismos organismos electorales y su contenido radica en una serie de pautas básicas y esenciales que deben ser respetadas y observadas por sus funcionarios y empleados durante el desarrollo de los procesos electorales sujetos a su competencia.

En su defecto, también es posible recurrir a los que ha redactado el *"Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – International IDEA"*, que son el resultado de un arduo trabajo de investigación mediante el cual se analizó y sintetizó material extraído de diversos códigos y documentos sobre el tema, permitiendo esto la formulación y redacción de una lista normas mínimas universales. En virtud de ello estos códigos han tenido una acogida muy favorable e inclusive en numerosos países han sido adoptados y puestos en práctica.

- *Manuales de Administración Electoral*

En ellos se tratan de manera detallada los procedimientos y las prácticas generales que la administración electoral implementa para el desarrollo de la logística electoral en el cumplimiento de sus funciones específicas con miras a la concreción de los comicios.

A través de estos manuales se favorece la capacitación y la estandarización del proceso electoral en los distintos ámbitos e instancias en que el mismo necesariamente debe ser dividido, y tanto en su aspecto operativo como en lo que hace al control de legalidad al que se verá sometido en caso de que dicha faceta devenga en conflictos de naturaleza contenciosa y deban intervenir los órganos judiciales competentes. Por ello es que estos manuales pueden ser divididos en distintos grupos<sup>70</sup> teniendo en cuenta las funciones y procedimientos a aplicar en los distintos niveles o divisiones organizacionales del fuero electoral, pudiendo incluir el rango de las funciones a desarrollar, su base legal, los procedimientos relevantes y los métodos organizacionales y modelos de práctica eficaz<sup>71</sup>.

Asimismo también resulta necesario destinar un manual a los mismos capacitadores del personal o de los funcionarios electorales y de la ciudadanía en general, el que deberá abordar el diseño de las sesiones de capacitación y la metodología a utilizar para impartirla<sup>72</sup>.

- *Legislación Vigente*

Quienes intervienen en el proceso electoral cumpliendo funciones específicas necesitan contar con la normativa electoral aplicable al proceso en cuestión a efectos de tener un pleno conocimiento de campo que le facilite el cumplimiento acabado del rol que les ha sido asignado. El acceso a dicho material tiene que producirse con sobrada anticipación a efectos de garantizar a los interesados un tiempo prudencial que les

---

<sup>70</sup> A modo de ejemplo podemos hacer referencia a manuales destinados a la administración electoral, a los presidentes de mesa y fiscales partidarios, a las fuerzas de seguridad, a las autoridades escolares, a los observadores y a los partidos y candidatos; todos ellos en la medida en que se vean afectados al proceso electoral.

<sup>71</sup> ACE – Administration and Cost of Elections Project – IDEA – ONU – IFES: *"Logística Electoral"*; Versión 0.1, April 1999, CD-ROM, Ed. The ACE Project, c/o F. Clifton White Resource Center, 1101 15th Street, Tirad Floor, Washington, DC 20005.

<sup>72</sup> Países como Nueva Zelanda o Australia ya cuentan con sus propios manuales para capacitadores.

permita no tan sólo una adecuada aprehensión de la misma, sino también evacuar todas las dudas al respecto le surjan; de modo tal que al momento de asumir y ejercer sus funciones se encuentren debidamente capacitados en su manejo y a la altura de las circunstancias que deberán enfrentar.

- *Modelos de la Documentación a utilizar*

Así como el manejo de la normativa aplicable resulta sumamente importante, para una adecuada comprensión de la misma también es necesario familiarizarse anticipadamente con los formularios y con la documentación a utilizar durante el desarrollo de las funciones a su cargo. Esta documentación puede variar con el transcurso del tiempo en la medida que los órganos electorales vayan evaluando su adecuación a las necesidades que se plantean durante su utilización, incorporando innovaciones y rediseños destinados a facilitar su comprensión y manipulación por parte de las distintas autoridades, funcionarios y empleados involucrados en el desarrollo del proceso electoral.

A su vez, también pueden producirse variantes en los mismos en la medida en que los procesos electorales en los que deban ser utilizados respondan a distintas finalidades, debiendo diferenciar en esta instancia entre aquellos procesos electorales que denominamos ordinarios –renovación sistemática de autoridades de base electiva– de aquellos otros que hemos identificado como extraordinarios –elecciones convocadas con motivo de la producción de situaciones de acefalía de alguno de los órganos de gobierno; del ejercicio de los institutos de democracia semidirecta o del restablecimiento del sistema de gobierno democrático–; situaciones éstas que determinarán los contenidos y diseños más apropiados para cada caso.

## V. CONCLUSIONES

Con esta breve descripción, ha quedado esbozada la estructura institucional y procedimental correspondiente al fuero electoral en el ámbito de la provincia de Córdoba. Con las particularidades que la impronta constitucional le ha fijado, aquél viene desarrollando sus actividades electorales desde el año 1998; articulando de manera integral las funciones y competencias que le han sido asignadas, y abarcando para ello desde las instancias correspondientes a ámbitos municipales o comunales, hasta finalizar en el Máximo Tribunal de Justicia de la provincia; con la participación del Ministerio Público en la esfera de aquel último.

Luego de las últimas reformas introducidas a la legislación electoral, la presencia del Ministerio Pública en la primera instancia electoral se ha visto desdibujada, y en consecuencia habrá que prestársele especial atención a los lineamientos jurisprudenciales que se vayan fijando en este sentido.

Más allá de lo expresado, resulta incuestionable que con la reorganización institucional introducida en la provincia a través de la reforma constitucional de 1987, y con el dictado de las posteriores normas reglamentarias; el fuero electoral ha logrado afianzarse como tal alcanzando un nivel de profesionalización sumamente aceptable y con miras a cristalizar con el tiempo cambios definitivos y alentadores en materia democrática.

Sin embargo, apenas hemos podido dejar planteados los principales interrogantes atinentes al fuero electoral. No puede ser otro el objetivo con el que abordamos esta problemática en este contexto de investigación y estudio.

Muchos más son los que nos han quedado en el tintero, como también las acciones destinadas a encausar la capacitación electoral por los andariveles de la regularidad y del profesionalismos que ordinariamente debieran transitar elección tras elección.

Desde el planeamiento concreto de lo que debe abarcar una adecuada *"Formación Ético-Política"* o *"Educación Cívica"* en el marco de los planes de educación vigentes en nuestra provincia hasta el desarrollo coherente de programas de capacitación electoral destinados a la ciudadanía en general y a los integrantes de los organismos electorales, pasando por la determinación de pautas apropiadas de selección del personal de dichos organismos y elaboración de códigos y manuales que sirvan de auxiliares directos de la actividad que desarrollan. Todo ello sin dejar de lado la necesaria revalorización de la estadística electoral, revalorización ésta que debe producirse especialmente a nivel institucional, comenzando por fomentar y apoyar su desarrollo gradual y efectivo para la elaboración de informes fidedignos a la hora de evaluar tanto las metodologías de trabajo de los mismos organismos encargados de la actividad comicial; como los sistemas electorales vigentes en nuestra provincia y la organización jurídico-política de la misma; la observación de los comportamientos partidarios y de las consecuencias directas que deparan en cuanto a la problemática de la representación política; sirviendo así de referente confiable para toda clase de proyectos relacionados con el fuero y la actividad electoral.

Sin embargo, luego de todo lo expresado, hay algo de lo que no ha quedado duda alguna. La responsabilidad que nos cabe en estos días como funcionarios y miembros de instituciones de incuestionable presencia social, resulta ineludible y por lo tanto debemos afrontarla con una clara conciencia de que nuestra actividad es un referente indiscutido del modelo de cultura cívico-política para el ciudadano común, por lo que toda nuestra actividad pública deberá estar enmarcada por un alto grado de compromiso y fidelidad hacia las instituciones, la ley y la sociedad en general.

### BIBLIOGRAFÍA

FAZIO, JAVIER

- “*Notas a la Ley Provincial 8643 – Juzgado Electoral*”, Foro de Córdoba N° 56, Año X, Córdoba, Argentina, 1999.
- “*Actividad recursiva en el Fuero Electoral Provincial*”, Semanario Jurídico, Tomo 82, 2000-B, Córdoba, Argentina, (N° 1274, Año XXIII, 13/01/2000).

NÖHLEN, DIETER; PICADO, SONIA y ZOVATTO, DANIEL (Compiladores)

- “*Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*”; 1ª Edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

PÉREZ CORTI, JOSÉ MARÍA

- “*Derecho Electoral Argentino - Nociones*” (Apuntes de Cátedra); Advocatus, Córdoba, 2007.

### FUENTES

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

- “*Colección de Fallos*”

CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

- “*Colección de Fallos*”

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CÓRDOBA

- “*Dirección de Superintendencia*” (<http://www.justiciacordoba.gov.ar/site/Asp/Acuerdos.asp>)
- “*Sala Civil y Comercial*” (<http://www.justiciacordoba.gov.ar/site/Asp/Jurisprudencia.asp>)

HONORABLE JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL DE CÓRDOBA

- “*Protocolos de Actas, Autos y Resoluciones*”

FORO FEDERAL DE ORGANISMOS ELECTORALES PROVINCIALES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

- <http://www.forofederal.org.ar>