

DOCTRINA SELECCIONADA

LA CONVOCATORIA A ELECCIONES

CÓRDOBA - 2008

CÓRDOBA - ARGENTINA
<http://www.joseperezcorti.com.ar>

ETAPA PRE-ELECTORAL (Previa o Preparatoria)**LA CONVOCATORIA A ELECCIONES**

– Por José M. Pérez Corti¹ –

1. Convocatoria a Elecciones

La convocatoria electoral puede ser definida como el acto formal por el que un órgano constitucional o legalmente habilitado para ello establece la fecha, condiciones y modalidades de una elección². Este acto formal es, naturalmente, un acto jurídico, cuyo contenido y oportunidad dependen del régimen electoral vigente en cada estado. Así es posible encontrar países en los cuales los comicios se encuentren predeterminados legalmente mediante la identificación de una fecha concreta para su celebración. En otros casos, dicha fecha dependerá del organismo competente para realizar dicha convocatoria a través del ejercicio discrecional de esa facultad.

En atención a las características descriptas, es posible establecer una distinción fundada en el ejercicio discrecional o no de dicho acto jurídico. En el primer caso estaremos ante un acto jurídico de naturaleza política, caracterizado por un alto nivel de discrecionalidad para su ejercicio por parte del titular de dicha potestad. En el segundo caso, se tratará de un acto jurídico de naturaleza jurídica, no existiendo posibilidad alguna de hacer ejercicio discrecional de ese derecho. También es factible identificar algunos ordenamientos electorales que contemplan una situación intermedia, asignando dicha facultad a uno de los poderes del estado, pero determinando con claridad los límites temporales que deberá respetar para su ejercicio.

En el caso puntual de los Estados Unidos, el legislador –en su momento– no sólo ha considerado valioso el sistema de la determinación legislativa de la fecha de los comicios ordinarios; sino que además, al momento de seleccionar una en el calendario ha tenido en cuenta numerosas variables que resultaban de particular incidencia a los fines del adecuado ejercicio del derecho de sufragio. En este sentido es posible ver que el martes después del primer lunes de noviembre fue establecido por los legisladores inicialmente en 1845³ para la designación de los electores presidenciales cada cuatro años, en virtud de la atribución que les fuera asignada en el Artículo II, Sección 1 de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América⁴. Y los legisladores norteamericanos arribaron a esa fecha fundándose circunstancias especialmente vinculadas con la realidad de su propio país, como podremos apreciar de la descripción transcripta a continuación:

“¿Por qué Noviembre? Durante gran parte de nuestra historia, América fue predominantemente una sociedad agraria. Los legisladores tuvieron en cuenta que Noviembre era probablemente el mes más conveniente para que los

¹ José M. PÉREZ CORTI, *Derecho Electoral Argentino - Nociones*, 2º Ed., Advocatus, Córdoba, 2008, p. 189/192).

² Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, “La Convocatoria Electoral” en *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, Op. Cit., p. 308.

³ Cf. Código de los Estados Unidos, Título 3, Capítulo 1.

⁴ Este artículo dice textualmente: “*The Congress may determine the time of choosing the electors, and the day on which they shall give their votes; which day shall be the same throughout the United States*”; que traducido al español expresa que “El Congreso podrá determinar el momento de elegir los electores, y el día que ellos deberán votar; dicho día será el mismo en todos los Estados Unidos”. (Fuente: <http://www.infoplease.com/ipa/A0749819.html>).

granjeros y trabajadores rurales pudieran viajar a los comicios. La cosecha de otoño ha terminado (primavera es el tiempo de plantar, el verano se va trabajando la tierra y atendiendo los cultivos) pero en la mayor parte del país, el clima es lo suficientemente bueno que permite viajar por caminos en no muy buenas condiciones.

¿Porqué martes? Dado que la mayoría de los residentes en áreas rurales tenían que viajar distancias significativas a la sede del condado para votar, el lunes no se consideraba razonable porque mucha gente tendría que iniciar su viaje el domingo. Ésto habría generado conflictos con las celebraciones de la Iglesia y el respeto al domingo.

¿Porqué el primer martes después del primer lunes? Los legisladores querían evitar que el día de las elecciones cayese un primero de noviembre por dos razones. Primero, porque es el día de Todos los Santos, día de precepto para los católicos. Segundo, la mayoría de los comerciantes solían cerrar los libros del mes anterior el día primero. Aparentemente, al congreso le preocupaba que el éxito o fracaso económico del mes previo influyese en el voto.”⁵

Particular interés reviste el caso de México citado por Fernández Segado⁶, donde la situación es distinta en tanto que sólo se realiza una específica convocatoria electoral en determinados supuestos de elecciones extraordinarias. En los procesos electorales ordinarios no hay necesidad de una convocatoria específica. El proceso electoral ordinario, como prescribe el Art. 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se inicia en el mes de enero del año en que deban realizarse elecciones federales, poniéndose en marcha la primera de sus etapas, la etapa de preparación de la elección, con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Federal Electoral ha de celebrar durante la primera semana de ese mes de enero. Por lo mismo, se explica que la convocatoria no haya sido objeto de una ordenación particular por cuanto, en rigor, no existe convocatoria electoral en México.

Veamos ahora, algunos ejemplos a nivel de nuestro país. Como caso testigo del sistema que se inclina por la previsión específica de la convocatoria electoral y de su determinación concreta en el marco del ordenamiento electoral vigente, es posible traer a colación la última reforma introducida a los artículos 53 y 54 del Código Electoral Nacional⁷ a través de la Ley N° 25.983⁸; mediante la cual al menos en el caso de las elecciones de legisladores nacionales, se ha adoptado un régimen de convocatoria determinada legislativamente de manera fija para cada proceso de renovación de estas bancas.

Si nos remitimos a las previsiones contenidas en la Ley Electoral de la Provincia de Córdoba N° 8767, advertiremos que en este caso se ha implementado un régimen intermedio, consistente en asignar dicha competencia al Poder Ejecutivo (Art. 35) fijándole un límite temporal para su ejercicio. Dicho límite surge de los plazos fijados como mínimo (30 días) y como máximo (dentro del último año calendario de su gestión) para la realización de las elecciones provinciales destinadas a la renovación de diferentes cargos electivos (Cf. Arts. 117, 120 y 125); y de los contemplados para el ejercicio de la facultad de dictar la convocatoria a elecciones (Art. 36).

⁵ Federal Election Commission (<http://www.fec.gov>).

⁶ Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, “La Convocatoria Electoral” en *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, Op. Cit., p. 310.

⁷ Ley N° 19.945 – Decreto n° 2.135/83 (T.O.) con las modificaciones introducidas por las leyes 23.168, 23.247, 23.476, 23.952, 24.007, 24.012, 24.444, 24.904, 25.610, 25.658, 25.858 y 25.983.

⁸ Sanción: 15/12/2004; Promulgación: 29/12/2004; B.O.N. 30/12/2004.

Finalmente, en el caso del régimen municipal cordobés, el legislador se ha inclinado por una mecánica de convocatoria cuya competencia ha sido asignada al Departamento Ejecutivo (Art. 49, Inc. 4°), sin rodearla de mayores exigencias en cuanto al ámbito temporal de su ejercicio (Art. 143); con lo cual estamos ante una régimen de convocatoria electoral de tipo discrecional.

Adentrándonos en la cuestión, es posible advertir que la diferenciación reviste especial importancia, dado que uno de los principios que se encuentra en juego en este caso es el de participación en igualdad de condiciones, el que reviste particular importancia en todo lo atinente al proceso electoral. Efectivamente, no es posible soslayar que el ejercicio discrecional de la potestad de convocar a elecciones en cualquier momento afecta dicho principio, toda vez que entre todos los interesados no existirá una situación de igualdad de condiciones para el ejercicio de su derecho. Esto dado que quien reviste la condición de oficialismo, simultáneamente también detenta la de parte interesada en los comicios, puesto que se trata de uno más de los actores políticos que habrán de tomar participación en el desarrollo de los mismos. En consecuencia, esta facultad lo coloca en una situación de preeminencia con respecto a los demás, generando una situación de desequilibrio difícilmente justificable.

A esta situación de desequilibrio cabe agregarle el debate posterior que sobreviene cuando el órgano competente para llamar a elecciones resuelve dejar sin efecto dicha convocatoria. En los casos en que la realización de los comicios se encuentra específicamente determinada en la constitución o en la legislación electoral, esta circunstancia en principio no podría darse. Sin embargo, muy distinto es cuando esa facultad ha sido asignada a un órgano específico y éste interpreta que del mismo modo en que puede efectuar el llamado, también podrá dejarlo sin efecto. Advertimos en esta hipótesis la gravedad que reviste la adopción de un sistema de convocatoria de naturaleza política⁹.

En este orden de ideas, resulta interesante traer a colación el caso de Río Negro. La Constitución de dicha provincia asigna al Poder Ejecutivo la facultad de convocar a elecciones, consultas, referéndum o revocatorias populares en el Inc. 18 de su Art. 181; y en el mismo inciso también establece la prohibición de diferirlas una vez convocadas. Con ello, el constituyente ha procurado evitar situaciones como las que acabamos de describir.

Por otra parte, en aquellos casos en los que la fecha de los comicios se encuentra determinada con anticipación en el mismo ordenamiento electoral, es posible avizorar que dicha situación resulta beneficiosa no sólo para los partidos políticos que no integran el oficialismo; sino también al electorado en general y a los organismos electorales en particular. En el caso de los primeros, la valoración adecuada de las políticas desarrolladas por el gobierno no se encontrará sujeta a situaciones electorales que por su dinámica y variaciones puedan llegar a impedirle formarse un adecuado juicio político al respecto. En relación a los segundos, es evidente que la organización de cualquier proceso electoral se verá favorecida por cualquier sistema que permita prever y anticipar con el suficiente tiempo de antelación, la organización del mismo.

⁹ No es esta la jurisprudencia vigente en la Provincia de Córdoba. Cf.: JUZGADO ELECTORAL DE LA PROVINCIA: A.I. N° 239/03 de fecha 12/05/03 *in re* "MIRAMAR – Dpto. San Justo - Castellino, Raúl y otro interponen RECURSO DE APELACIÓN"(Expte. "M" 07/03).
www.joseperezcorti.com.ar

Sin perjuicio del sistema que se implemente y de sus diferencias, en general comparten una característica común: en ambos caso generalmente se contempla la necesidad de que exista el acto formal de la convocatoria. En consecuencia, también se contempla en dichos ordenamientos, la intervención supletoria de uno o más órganos alternativos¹⁰ con la finalidad de que, en aquellos casos en que el órgano pertinente haya omitido efectuar la convocatoria en el plazo estipulado por la ley, dicha omisión sea suplida legalmente.

La convocatoria electoral en tanto acto jurídico disparador de cualquier clase de comicios, se encuentra presente tanto en los procesos electorales ordinarios como en los extraordinarios¹¹. En este último caso, sin embargo, la mecánica y los procedimientos aplicables varían de una a otra hipótesis, según la clase de proceso electoral; razón por la cual habrá de prestarse especial atención a la normativa aplicable.

Por otra parte, y desde la perspectiva de la autoridad legitimada para efectuar la convocatoria, cabe destacar que en América Latina es posible advertir que las distintas legislaciones electorales vigentes asignan mayoritariamente dicha facultad a los órganos de la justicia electoral; en segundo lugar nos encontramos con que dicha atribución corresponde al Poder Ejecutivo, y finalmente es posible advertir en menor cantidad de casos el otorgamiento de esa competencia a favor del Poder Legislativo¹².

Con respecto a las formalidades que deberá observar la convocatoria a elecciones, generalmente los ordenamientos contemplan la publicación y difusión del instrumento de convocatoria electoral; y la existencia de unos contenidos mínimos a los que el mismo debe responder. En nuestro país, la publicación suele instrumentarse a través de los respectivos boletines oficiales; debiendo contener como mínimo la fecha de los comicios, los cargos para los que se convoca y el sistema electoral aplicable¹³.

José M. PÉREZ CORTI
Derecho Electoral Argentino – Nociones
2º Ed., Advocatus, Córdoba, 2008, p. 189/192

¹⁰ Ley Electoral Provincial N° 8767 y modif., Art. 36; Ley Orgánica Municipal N° 8102 y modif., Art. 30 Inc. 13 y Art. 136 Inc. 2º.

¹¹ Tal es el caso que puede darse a nivel municipal y/o comunal en la provincia de Córdoba con motivo de la tramitación de una acción revocatoria ejercida contra la totalidad de los integrantes de los órganos de gobierno.

¹² Cf. Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, “La Convocatoria Electoral” en el *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, Op. Cit., p. 311.

¹³ Código Electoral Nacional (Ley N° 19.945 y modif.), Art. 54; Ley Electoral Provincial N° 8767 y modif., Art. 36 *in fine*.