

CÓDIGO ELECTORAL PROVINCIAL

- Anteproyecto de Ley - Leg. Juan F. Brügge -

BREVES APORTES

- José M. Pérez Corti -

INTRODUCCIÓN

Durante el desarrollo del proceso de reforma político-electoral, diferentes alternativas y proyectos fueron considerados por los señores Legisladores. Entre ellos, el Leg. Juan F. Brügge solicitó algunos aportes sobre un borrador de anteproyecto de Código Electoral Provincial en el que se pretendía incorporar ciertas cuestiones aún no tratadas en los proyectos existentes, y la evaluación de las disposiciones incorporadas en un Título específicamente dedicado a la implementación de un sistema de votación electrónico.

Valorando este particular esfuerzo en la búsqueda de soluciones normativas adecuadas a la problemática electoral existente en la provincia, y teniendo en cuenta especialmente las experiencias acumuladas por el Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina (<http://www.forofederal.org.ar>); es que se pusieron a disposición del señor Legislador los siguientes aportes, los que no debieran interpretarse aisladamente unos de otros, sino –por el contrario– con una visión integradora de la interesante problemática abordada en dicho anteproyecto de ley.

Esperamos haber acercado puntos de vista que sirviesen a una correcta elucidación de las cuestiones planteadas.

JOSÉ M. PÉREZ CORTI
Córdoba, 1° de Diciembre de 2008

BREVES APORTES

– José M. Pérez Corti –

1. Procedimiento:

a. Actos recurribles y no recurribles: En este sentido, existen dos criterios a seguir, los que a continuación se describen:

- **Criterio Nacional:** Es el fijado por la Cámara Nacional Electoral y sustentado también y en algunas oportunidades por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Conforme este criterio, no todos los actos desarrollados con motivo de un proceso electoral, son susceptible de apelación y/o revisión por el órgano electoral superior. De esta manera, cuestiones atinentes al escrutinio, a las boletas de sufragio, a la constitución de las mesas de votación, y en general a todo lo que hace a la “administración” del proceso electoral; no son susceptibles de revisión judicial. Este criterio prioriza el desarrollo y conclusión del proceso electoral.
- **Criterio Provincial:** Es la posición que a través de su jurisprudencia ha venido sustentando el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba, conforme el cual, todos los actos desarrollados durante un proceso electoral, cualquiera fuere su naturaleza jurídica; son susceptibles de revisión y pronunciamiento judicial.

Lo realmente determinante a la hora de definir esta cuestión, es que en el segundo caso, habrán de fijarse plazos procesales acordes para garantizar el normal desarrollo del proceso electoral en aquellos casos en los que las vías recursivas habiliten el control judicial de sus etapas. Para ello, será necesario establecer las consecuencias de la inobservancia de los mismos, de modo tal que no se conviertan en variables de especulación política y judicial, y que su resolución siempre opere en tiempo y forma, garantizando así el principio del debido proceso, pero también la utilidad y aplicabilidad efectiva del pronunciamiento judicial. Una herramienta sumamente útil a tal fin, puede ser la incorporación de una disposición estableciendo la imposibilidad de declarar abstracta ninguna cuestión electoral que haya sido judicializada, siguiendo de esta manera el precedente fijado por la C.S.J.N. en el caso “Ríos”. La obligación del pronunciamiento judicial sobre el fondo de la cuestión planteada, tornará inoperante cualquier clase de especulación y demora en su tramitación.

b. Plazos Procesales: La determinación de esta categoría de plazos resulta de vital importancia a los fines de una adecuada implementación de la futura ley. En este sentido, los mismos deben estar uniformemente expresados en la misma unidad de medida del tiempo en todo el texto de la ley, y debidamente identificados y diferenciados en cada caso concreto, distinguiendo entre los:

- **Plazos para interponer Recursos:** Los mismos debieran estar específicamente contemplados en la ley, y ser lo suficientemente breves como para evitar el entorpecimiento del proceso electoral. En este sentido, contar con dos (2) o tres (3) días hábiles para ejercer las diferentes vías recursivas, es una alternativa razonable.
- **Plazos para dictar Resolución:** Estimamos conveniente fijar los mismos plazos para el dictado de las resoluciones por parte del Juez Electoral, aunque con la particularidad de que en estos casos habrá de tenerse en cuenta que los mismos deberán comenzar a correr a partir de que el expediente se encuentre en condiciones de ingresar a estudio para el dictado de la resolución final. En este sentido, no puede olvidarse que en muchos casos deberán tramitarse diferentes pruebas ofrecidas, emplazamientos para subsanar errores en la presentación, corrimientos de vistas y traslados, y finalmente dar participación al Ministerio Público a través del Fiscal Electoral designado para tales casos; todo lo cual impide el estudio de los planteos deducidos para el dictado de la respectiva resolución.
- **Modificación Judicial de los Plazos o Términos:** Deberá contemplarse también, en cada caso, la posibilidad de que –ante la existencia de circunstancias particulares de cada proceso electoral–, tales plazos y términos puedan ser razonablemente acotados por el Juez Electoral en aras de garantizar el normal desarrollo del proceso electoral a su cargo.

c. Efectos de los Recursos: La determinación de los efectos de los recursos, es otra cuestión de central importancia en el tratamiento que habrá de darles la nueva ley. En este sentido, cabe diferenciar entre:

- **Efecto Devolutivo:** Es la regla general que debe presidir el contencioso electoral. Dicho efecto deberá preverse esencialmente para todos aquellos recursos que tengan por finalidad la impugnación de los procesos administrativos relativos a la organización y coordinación del proceso electoral, de modo tal que la revisión de los mismos no desencadene la paralización de los comicios. Quedarán comprendidos entre ellos, todos los actos de organización y administración del proceso electoral, tales como la fijación del cronograma electoral, la habilitación de colegios y mesas de votación, la oficialización de candidaturas y boletas de sufragio, etc.

- **Efecto Suspensivo:** Configura la excepción del contencioso electoral. Es el que deberá contemplarse en forma excepcionalísima y sólo para aquellos casos en los que la tramitación de ciertas vías recursivas implique la puesta en crisis de cuestiones centrales atinentes al proceso electoral, de modo tal que, de continuar avanzando el mismo sin resolverse la cuestión, pueda derivarse la nulidad de todo lo actuado hasta dicho pronunciamiento. Es el caso de trámites tales como la recolección de firmas en algunos institutos de democracia directa y semidirecta.
- **Variación del efecto:** Debe facultarse al Juez Electoral a cambiar el efecto con el que serán concedidos los recursos, cuando la gravedad de la cuestión y sus repercusiones en el resto del proceso electoral, devengan en elementos determinantes a criterio del magistrado.

2. Residencia y Domicilio Electoral:

a. Domicilio Electoral

Artículo- Domicilio Electoral. “A los fines de la presente ley, se entiende por domicilio electoral el que posee todo ciudadano en tanto integrante de una sociedad política específica, y que como tal deviene en elemento concluyente a los fines del ejercicio de los derechos políticos. Su determinación legal se encuentra estipulada mediante la registración y emisión del respectivo documento electoral habilitante a los fines del sufragio, de conformidad con lo dispuesto por los Arts. 10 y 11 del presente proyecto de ley (Versión: “31.- 1861-L-08 - Bloque UPC-FPLV - Código Electoral Provincial” – También Arts. 19 y 20 PROYECTOCODIGOULTIMO de Juan F. Brügge)”.

Artículo- Prueba del Domicilio Electoral. “La adecuada acreditación del domicilio electoral, se produce a través de dos medios probatorios naturales, como lo son del documento cívico del elector y la correspondiente inscripción en el registro de electores pertinente; de los cuales en principio debiera surgir siempre el mismo domicilio electoral, debiendo estarse a la inscripción obrante en el Registro de Electores correspondiente en caso de existir diferencias entre uno y otro”.

Una correcta noción de domicilio electoral nos indica la existencia de una relación dinámica, interactiva y tripartita entre el ciudadano, un territorio y el conjunto político de sus pares.

b. Residencia Electoral

Artículo- Residencia Electoral. “A los fines de la presente ley, residencia electoral es el tiempo por el cual el ciudadano ha permanecido habitando un domicilio determinado, tiempo que en su extensión no está limitado sólo al domicilio electoral, toda vez que éste sólo configurará una presunción de aquella”.

Artículo- Presunción de Residencia Electoral. “La residencia electoral ser rige, en primer lugar, por la presunción iuris tantum de la misma fundada en el domicilio electoral del ciudadano¹, el que configura un dato objetivo a partir del cual habrá de valorarse la posesión de la residencia exigida para la postulación de determinada candidatura, surgiendo del domicilio electoral registrado en el documento de identidad y de la fecha de incorporación en padrones”

Artículo- Medios de Prueba y de Acreditación de la Residencia Electoral. “La residencia electoral podrá ser acreditada por cualquier medio de prueba, excepto la testimonial, siempre que el interesado figure inscripto en el correspondiente registro de electores correspondiente al ámbito jurídico-político por el que se pretende postular”.

3. Voto Electrónico:

- a. En la planificación progresiva de la incorporación e implementación de futuros sistemas informatizados de votación, debe aclararse que la progresividad de tal implementación va a operar por “procesos electorales” de competencia estrictamente provincial, si la previsión introducida utilizando como referencia los años calendarios 2011, 2015 y 2019 no resultase factible en virtud de la aplicación del régimen de simultaneidad previsto en la Ley N° 15.262.
- b. **Art. 183, Inc. 8°:** La descripción formulada en el inciso en cuestión, está orientada hacia un sistema de votación determinado y específico (Usuhia 2003, Indra S.E., Point&Vote System), lo cual afecta seriamente la posibilidad de contar con cierta libertad a la hora de determinar tanto el desarrollo de alternativas informáticas diversas, como así también las posibilidades de contratación entre diferentes sistemas de votación. Basta con establecer en dicho inciso la obligación de que todo sistema de votación informático contemple la generación en soporte papel de un registro de cada voto emitido digitalmente, y que el mismo sea debidamente

¹ Cf. C.N.E., Fallos 136/73, 140/73, 141/73, 1703/94, 1872/95, 3503/05 y 3509/05; Catamarca, Corte de Justicia, Sentencia 01/03 y Tribunal Electoral, Sentencia 02/03; Córdoba, T.S.J., Sala Electoral, Sentencias 05/99, 09/99, 10/99 y 11/99.

- almacenado en una urna auxiliar al sistema, de modo tal que garantice el posterior recuento manual de sufragios como método alternativo de control del sistema.*
- c. Art. 189:** *Se repite aquí la situación anterior, por cuanto innecesariamente se determinan caracteres de los sistemas de votación informatizados a aplicar, limitándolos injustificadamente sólo a la versión denominada “urna electrónica” (Sistema brasilero) y/o mediante el sistema “touch screen”. Cabe destacar que la cantidad de variables y posibilidades tecnológicamente existentes en la actualidad –y las que habrá que sumar en un futuro no muy lejano–, tornan improcedente a la vez que imprudente tal exceso reglamentario. Lo mismo sucede con lo dispuesto con respecto a la necesidad de que el Presidente de Mesa cuente con una tarjeta de memoria tipo “flash card” como instrumento de control, puesto que eso direcciona innecesariamente las posibilidades de implementación de nuevas tecnologías a favor de determinados sistemas y en desmedro de otros, que pueden resultar de iguales o superiores prestaciones.*
- d. Art. 190:** *No es posible ni adecuado facultar a los partidos políticos para que ellos diseñen y propongan los modelos de boletas a incorporar al sistema informático de votación. Esto atentaría con la necesaria uniformidad con la que deben contar tales instrumentos de votación, a efectos de garantizar el principio de participación en igualdad de condiciones por parte de la ciudadanía y de los partidos en general. Si bien en el segundo párrafo está determinado con claridad que es el Juzgado quien fija las pautas generales con respecto a los modelos; en el primer párrafo se deja abierta la cuestión para que la misma sea motivo de innecesarios planteos judiciales.*
- e. Art. 191:** *Se repite en este artículo, un aparente e injustificado direccionamiento de las opciones tecnológicamente existentes a favor de un sistema específico de votación, lo que va en desmedro de otros con prestaciones similares o superiores. No es prudente incorporar en el texto de la ley previsiones que luego puedan resultar determinantes y orientadoras de procesos de licitación y/o concursos de precios y/o desarrollos de proyectos, puesto que eso atenta contra la vigencia de la presente normativa, dado la particular dinámica evolutiva de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC’s). Nos inclinamos por no condicionar innecesariamente tales procesos de implementación de sistemas informáticos con miras a su aplicación al proceso electoral. Y esta recomendación reviste el carácter de principio rector de cualquier tipo de regulación destinada a promover la incorporación de las TIC’s en procesos electorales. Cabe hacer extensivo esta recomendación a todos los artículos del presente proyecto de ley (i.e. Arts. 193, 194, 196, 197,198.2).*
- f. Art. 193:** *El traslado, estibamiento, montaje, puesta en marcha, desactivación y desarmado de los diferentes sistemas de votación electrónico, no pueden ser asimilados al de la actual urna de cartón. En este sentido, las disposiciones contenidas en el presente artículo, resultan inadecuados. Entendemos que deberá estipularse en la norma, que el Juzgado Electoral*

arbitre los medios necesarios para contar en tiempo y forma con los mecanismos de votación informática debidamente habilitados y en condiciones de ser operados en cada una de las mesas de votación en el horario estipulado por las disposiciones legales vigentes.

- g. Art. 195:** *La cuestión del voto impugnado es una de las cuestiones que por ahora el voto electrónico no ha logrado superar satisfactoriamente. En principio, ante esta hipótesis, lo más adecuado sería –quizás– hibridar el sistema de emisión del sufragio, haciendo que el elector cuya identidad se impugna, emita su voto a través de una Boleta Única de Sufragio en soporte papel. Este voto recibirá el tratamiento ordinario que a tal efecto se encuentra contemplado en el presente proyecto de ley.*
- h. Art. 197:** *Las previsiones en él contempladas, se traducen en un injustificado retroceso sobre el proceso de votación electrónico. No se advierte el motivo por el cual, la información que puede emitir el sistema debidamente procesada e impresa en tantos comprobantes como autoridades y fiscales de mesa estén acreditados en ella, deba ser consignada mediante un mecanismo por el cual habrán de ser completados a mano en formularios enviados por el Juzgado Electoral.*
- i. Art. 200:** *La convocatoria a efectos de llevar adelante las tareas de fiscalización y control del sistema informático, no debieran quedar suscriptas sólo a este plazo o período. Ello atenta contra un desarrollo supervisado y acompañado por los partidos, alianzas y confederaciones, como así también contra la participación de unidades académicas y ONG's. Además, los controles necesarios con miras a la aplicación específica del sistema a un proceso electoral determinado, no deben quedar restringido sólo a operaciones llevadas a cabo en tiempos del proceso electoral que no garantizarán la transparencia del sistema a implementar.*

4. Boleta Única:

- a.** *Se sugiere la implementación del sistema de boleta única, pero a razón de una por cada categoría de elección; esto es: Una boleta única para todos los cargos provinciales, y otra para los cargos municipales. Si el inconveniente fuese que el elector se olvidase de sufragar, podrán imprimirse ambas en un mismo papel, pero de modo tal que cada “pañó” se doble sobre el otro como si fuesen dos hojas de un cuaderno.*
- b.** *Los datos a contener en ella, debieran ser los imprescindibles a efectos de la adecuada identificación y diferenciación de las distintas fuerzas políticas por parte del elector al momento de formular su preferencia en los casilleros correspondientes. En cuanto a los nombres de los candidatos, podría aceptarse que se consignen los del Gobernador y el Vicegobernador, como así también los de los primeros cinco (5) o diez (10) legisladores por distrito único, y los del titular y su respectivo suplente en el tramo departamental, y finalmente los de los tres (3) candidatos titulares a tribunos de cuentas. El resto de los nombres no debiera consignarse, ello a efectos de darle espacio suficiente a la organización de las boletas de*

sufragio, evitando así tener que llegar a dimensiones de boletas que resulten exorbitantes, y/o a tener que utilizar letras de tamaños inadecuados para su correcta legibilidad.

- c. En cuanto a las dimensiones de las letras a utilizar en las mismas, ello debiera quedar librado a discreción del Juez Electoral, fijando pautas porcentuales en las diferencias de tamaño que habrán de respetarse. Por ejemplo: El nombre partidario deberá ser un 20% mayor a la designación de las categorías y cargos que comprende cada tramo de la boleta por dicho partido. A su vez, el nombre de quien es postulado como candidato a gobernador podrá ser un 25% mayor que el del resto de los candidatos. De esta manera se faculta al Juez Electoral para que adopte soluciones adecuadas para cada proceso electoral a su cargo, sin perder de vista las diferencias que habrán de ser respetadas en cada caso, según el sano criterio que el Legislador adopte en estas disposiciones.*

JOSÉ M. PÉREZ CORTI
Córdoba, 1° de Diciembre de 2008