

DOCTRINA SELECCIONADA

LA REFORMA DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

PRIMERA PARTE - INTRODUCCIÓN

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

LA REFORMA DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**- PARTE PRIMERA -****INTRODUCCIÓN A SU ESTUDIO CRÍTICO**¹

Por JOSÉ M. PÉREZ CORTI

Sumario: Introducción. Reforma Político-Electoral: Breve reseña de los antecedentes provinciales. Los precedentes normativos y sus modificaciones: a. *Ley Orgánica de Partidos Políticos* N° 6875; b. *Ley Electoral provincial* N° 8767. Escenario Político Electoral previo a la Reforma. Metodología de la Reforma operada en Córdoba. Consideraciones finales.

Introducción

El tema que nos convoca es extenso en su contenido y cuenta con un interesante derrotero de precedentes desde el restablecimiento de la democracia en nuestro país, lo que nos impone efectuar una breve referencia histórica al respecto antes de ingresar al análisis de la reforma al régimen electoral provincial llevada a cabo a fines del pasado año 2008 en la provincia de Córdoba.

Y comenzamos hablando de reforma al régimen electoral², porque las modificaciones introducidas –si bien parciales y sólo de orden legal– alcanzan sólo a dos de las normas que conforman los pilares básicos en los que se sustenta el mencionado régimen provincial. En efecto, el Poder Legislativo ha establecido un nuevo Código Electoral Provincial y un nuevo Régimen Jurídico de Partidos Políticos, lo cual deviene en un importante rediseño de algunos aspectos del régimen electoral cordobés, aunque no de la totalidad del mismo.

Por cuestiones metodológicas, hemos de analizar y valorar las modificaciones introducidas a partir de cada uno de dichos cuerpos normativos, limitándonos sólo al análisis jurídico formal y

¹ Publicado en Abeledo Perrot Córdoba N° 5, Mayo 2009, p. 485/496.

² Entendemos por *régimen electoral* una noción de carácter político y jurídico con vigencia espacio-temporal, que comprende de manera determinante diferentes elementos, factores y mecanismos a través de los cuales cobra vida la organización institucional de un estado democrático y republicano con la incorporación de la voluntad popular mediante la dinámica electoral. Por ende, cuando hagamos alusión a él en el marco de la presente investigación, estaremos significando el conjunto de derechos políticos, sistemas electorales, organismos electorales e institutos de democracia directa y semidirecta que se encuentran vigentes en un estado determinado durante un período de tiempo específico. Ahora bien, no es posible pensar en el *régimen electoral* sin integrar dicha noción y sus contenidos con la de *sistema de partidos políticos* y la de *sistema de gobierno*. La íntima vinculación existente entre estas tres nociones resulta a todas luces innegable. Con mayor razón aún, menos factible resulta otorgarle sentido a una de ellas sin incorporar en su valoración la influencia e interacción que inevitablemente existe entre las tres (Cf. José M. PÉREZ CORTI, *Derecho Electoral Argentino - Nociones*, 2° Ed., Advocatus, Córdoba, 2008, p. 109).

técnico operativo de las mismas, con miras a facilitar la visión institucional de esta reforma y de sus características.

Reforma Político-Electoral: Breve reseña de los antecedentes provinciales

La necesidad de formular una reforma política es una realidad que afronta la provincia y el país desde hace muchos años, y desde el regreso de la democracia en 1983/1984 ha formado parte de la agenda pública casi de manera permanente, aunque ello no necesariamente se tradujera en un adecuado y objetivo tratamiento de la cuestión.

Formalmente hablando, el primer proceso de modificación del régimen electoral lo constituyó la reforma constitucional del año 1987, a través de la cual se produjo un importante rediseño de la arquitectura institucional de la provincia, incluyendo cuestiones atinentes a los regímenes de gobierno, electoral y de partidos políticos; aunque gran parte de dichas mandas constitucionales quedaron sujetas al dictado de sus respectivas normas reglamentarias. Tal el caso de la iniciativa, la consulta y el referéndum popular contemplados en los Arts. 31 y 32 de dicha Carta Magna; el Consejo de Partidos Políticos previsto en el último párrafo del Art. 33; el Juzgado Electoral regulado en el Art. 170 de la Constitución; y finalmente la previsión de las características que en materia de régimen electoral debería observar la por entonces futura Ley Orgánica Municipal y las cartas orgánicas municipales que cada ciudad dictase para sí en uso de las atribuciones constitucionales que se les reconocía (Arts. 182, 183 y 184).

Incipientes atisbos reglamentarios de las disposiciones constitucionales descriptas y relativos al régimen electoral, los encontramos en el dictado de las Leyes³ N° 7659⁴ (Consejo de

³ Cabe destacar que la identificación de algunas de estas leyes como “orgánicas” no responde a un criterio uniforme por parte del constituyente o del legislador, razón por la cual no es factible utilizar dicha distinción lingüística con fines jurídicos o políticos; aunque en el derecho comparado esa sea la razón de ser de esta especial categoría normativa. En efecto, se entiende por ley orgánica aquella norma legal que en general se encuentra en un nivel jerárquico superior dentro del orden normativo de un estado, o que constitucionalmente se requiere para regular determinadas materias en atención a su contenido; distinguiéndose de las leyes ordinarias. En el caso de esta categoría de leyes, generalmente es necesaria la observancia de ciertos requisitos extraordinarios (i.e. mayorías absolutas o agravadas, o procesos de doble lectura), a la vez que resulta normal su aplicación a determinadas materias, configurando una categoría normativa intermedia dentro del orden jerárquico legal del estado, ubicándose entre el texto constitucional y las demás normas reglamentarias. Tal limitación en cuanto a las materias debe su fundamento a las siguientes razones: La primera de ellas, imponer el requisito de mayorías parlamentarias especiales a la hora de reglamentar materias sensibles y trascendentes para la vida de un estado; la segunda, impedir que tales regulaciones sean utilizadas en el caso de materias y cuestiones más cambiantes y que por lo tanto requieren de una mayor flexibilidad legislativa a la hora de su tratamiento y actualización. Tal el caso de las constituciones de Colombia (Art. 151) y Chile (Art. 63), por mencionar sólo algunas (*Vid* Base de Datos Políticos de las Américas, 1998, Leyes orgánicas, *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales* [Internet], Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En <http://pdba.georgetown.edu/comp/legislativo/Leyes/organicas.html>, 3 de Febrero 192009).

En nuestro régimen jurídico nacional, a partir de la reforma constitucional de 1994 es posible hablar de leyes especiales y leyes ordinarias, en tanto las primeras requieren de una mayoría especial para ser sancionadas; mecanismo que antes se encontraba limitado sólo a la ley declarativa de la necesidad de reforma constitucional. Así – nos dice Barra– existirían dos tipos de leyes: las que exigen una mayoría ordinaria –la mitad más uno de los miembros

Partidos Políticos), N° 7811⁵ (Iniciativa, Consulta y Referéndum Popular), N° 8102⁶ (Orgánica Municipal), N° 8234⁷ (Normas Electorales para Comunas) y N° 8455⁸ (Sistema para Renovar Autoridades Comunes); incorporando así el marco normativo de algunos de los institutos que habían sido introducidos en el régimen electoral provincial a través de la reforma constitucional de 1987; quedando pendiente otros de no menor importancia, tal el caso del Juzgado Electoral.

En 1995, desde el Ministerio del Interior se había dispuesto la creación de un grupo de estudio de la reforma política⁹ que comenzó a analizar –entre otras cuestiones- la posibilidad de implementación del Voto Electrónico.

Paralelamente, en la Legislatura de la provincia de Córdoba tuvo lugar un seminario titulado: “*La Reforma Electoral: Una asignatura pendiente*”, el que fuera organizado por la Universidad Católica de Córdoba y la Vice-Gobernación de la provincia; extendiendo lentamente el debate a los ámbitos profesionales e institucionales relacionados con el tema.

Por su parte y desde el año 1996, el Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina, organizó activamente sucesivos e importantes seminarios y talleres destinados al tratamiento de la problemática que depara la informatización del proceso electoral y del sufragio (Voto Electrónico), como así también cuestiones íntimamente vinculadas con la problemática de cualquier hipótesis de reforma política¹⁰.

Durante el año 1997 existió la voluntad política de evaluar seriamente la posibilidad de llevar a cabo una nueva reforma constitucional en el ámbito provincial. A tal efecto, desde el Poder Ejecutivo se conformó una Comisión de Juristas¹¹ que elaboró un *Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma Política de la Constitución de la Provincia de Córdoba*¹², con un interesante contenido en el que se desarrolla una muy lograda síntesis de la historia constitucional

de cada Cámara presentes en la sesión, constituida con el quórum suficiente– y las que exigen una mayoría especial. Incluso, dentro de estas últimas, el constituyente ha establecido distintos tipos de mayorías especiales según la materia de la ley de que se trate (*Vide* Rodolfo Carlos BARRA, *Tratado de derecho administrativo*, Ábaco, Bs. As., 2002, T. 1, p. 358/365).

⁴ Sanción: 26/02/1988; promulgación: 11/03/1988; publicación B.O.P.: 16/03/1988.

⁵ Sanción: 08/08/1989; promulgación: 16/04/1990; publicación B.O.P.: 23/04/1990.

⁶ Sanción: 05/11/1991; promulgación: 12/11/1991; publicación B.O.P.: 21/11/1991.

⁷ Sanción: 26/11/1992; promulgación: 07/12/1992; publicación B.O.P.: 16/12/1992.

⁸ Sanción: 28/02/1995; promulgación: 08/03/1995; publicación B.O.P.: 21/03/1995.

⁹ Por aquel entonces encabezado por César Arias (h).

¹⁰ Desde el mes de Junio de 1998 y hasta la fecha, se han organizado numerosos Seminarios y Talleres destinados al tratamiento de los más diversos temas relacionados con la situación actual de la materia electoral y política, tratando cuestiones puntuales tales como el voto electrónico, los organismos electorales, partidos políticos e internas partidarias, los sistemas electorales, los registros y padrones electorales, el voto de preferencia; sólo por traer a colación los temarios más representativos (*Vid* <http://www.forofederal.org.ar>).

¹¹ Integran dicha Comisión, los Dres. Guillermo Becerra Ferrer, Ricardo Haro, Antonio M. Hernández (h) y Alberto Zarza Mensaque; siendo Coordinador de la misma el Dr. Alberto M. Zapiola, por aquel entonces Fiscal de Estado de la provincia; presentando su informe en Abril de 1997.

¹² Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba, s/e, Córdoba, 1998.

cordobesa, y se tratan de manera muy concreta las cuestiones procedimentales de la reforma y sus posibles contenidos.

A fines de ese mismo año fue sancionada la ley de creación del Juzgado Electoral¹³, norma surgida del mandato constitucional de 1987¹⁴, cuyo proyecto fuera elaborado por el Consejo de Partidos Políticos en 1993 y enviado a la Legislatura provincial en 1994, perdiendo estado parlamentario en 1996¹⁵; por lo que finalmente fuera reformulado en el Senado provincial y convertido en ley luego de que tanto su tratamiento como su aprobación estuvieran postergados durante más de 10 largos años. Así, durante el año 1998 se lleva adelante el proceso destinado a la puesta en marcha del Juzgado Electoral, el que reemplazaría a la Junta Electoral¹⁶ provincial existente hasta ese momento. Acto seguido, la reforma institucional del fuero electoral se vería coronada con la convocatoria¹⁷ a elecciones destinada a la renovación del cargo de Gobernador y Vicegobernador, llevadas a cabo el 20 de Diciembre de 1998, y conformando el primer proceso electoral de la era democrática, exclusivamente provincial y a cargo de un organismo electoral específico y también de jerarquía provincial; situación ésta que se repetiría –a partir de este antecedente– en numerosas ocasiones¹⁸.

Sin embargo, el incipiente fuero electoral¹⁹ instalado a partir de la puesta en funciones del Juzgado Electoral, no se agotaba sólo en ese organismo judicial; puesto que también contó con una Fiscalía Electoral entre los años 1999²⁰ y 2004²¹; y en el marco del Tribunal Superior de Justicia de la provincia, se creó la Sala Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales²².

¹³ Ley N° 8643; sanción: 30/10/1997; promulgación: 19/11/1997; publicación B.O.P.: 16/12/1997.

¹⁴ “La CCE destaca como fortaleza la constitucionalización del fuero electoral, efectuada en el art. 170 de la Ley Suprema, incorporado en la reforma de 1987. Esto significó un avance y la profesionalización de la Justicia Electoral, respecto a la organización anterior, basada en una Junta Electoral Provincial integrada por magistrados de distinta jerarquía y fuero...”; Comisión Consultiva de Expertos, *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral de la provincia de Córdoba*, EDDUC, Córdoba, 2008, p. 106.

¹⁵ Sobre esta cuestión, *vide* Javier FAZIO, “Notas a la ley provincial 8643. Juzgado Electoral” en Foro de Córdoba, N° 56, Año X, Córdoba, 1999, p. 59/85.

¹⁶ Ley N° 5423 (Sanción y promulgación: 12/09/1972; publicación B.O.P.: 19/09/1972).

¹⁷ Decreto N° 1381/98 (Emisión: 16/09/1998; publicación B.O.P.: 17/09/1998).

¹⁸ *Vide* Ley N° 8947 (Sanción: 27/07/2001; promulgación: 27/07/2001; publicación en B.O.P.: 30/08/2001) y Decretos N° 1537/99 (Emisión: 12/07/1999; publicación B.O.P.: 13/07/1999); N° 814/01 (Emisión: 08/05/2001; publicación B.O.P.: 10/05/2001) y N° 1203/01 (Emisión: 14/06/2001; publicación B.O.P.: 25/06/2001) ; N° 364/03 (Emisión: 03/03/2003; publicación B.O.P. 05/03/2003) y N° 198/07 (Emisión: 21/02/2007; publicación B.O.P.: 22/02/2007).

¹⁹ Para tener una visión más completa y profunda del actual fuero electoral en la provincia de Córdoba, *vide* José M. PÉREZ CORTI, “El Fuero Electoral en la Provincia de Córdoba. Antecedentes y Estado Actual” en Domingo SESIN y José M. PÉREZ CORTI, *Organismos Electorales*, Colección “Derecho, Política y Democracia”, Advocatus, Córdoba, 2006, p. 129/144.

²⁰ Ley N° 8714 (Sanción: 29/10/1998; promulgación: 16/11/1998; publicación B.O.P.: 19/11/1998).

²¹ Ley N° 9168 (Sanción: 09/06/2004; promulgación: 10/06/2004; publicación B.O.P.: 11/06/2004).

²² Acuerdos Reglamentarios N° 452 Serie “A” (11/08/1998); N° 463 Serie “A” (29/09/1998); 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).

En el año 1999 también se sanciona la Ley Electoral Provincial²³, dotando así a la provincia de un marco normativo específico destinado a regular la organización del proceso electoral en el ámbito provincial; el que hasta ese momento se encontraba normado en forma supletoria por las disposiciones contenidas en el Código Electoral Nacional²⁴. No obstante ello, cabe destacar que el precedente inmediato de la novel norma provincial, era el ya por aquel entonces añejo régimen nacional, con algunos pequeñísimos cambios que no alteraban ni el espíritu ni los años acumulados por dicha ley.

Llegamos así al año 2001. A nivel nacional la gestión del Ex Presidente De la Rúa encaraba desde el Ministerio del Interior y con mayor fuerza la necesidad de una reforma político-electoral, llegando a introducir importantes modificaciones en el Código Electoral Nacional y sancionando una nueva normativa de financiamiento de partidos políticos, cual fuera la Ley N° 25.600²⁵ y sus numerosas y posteriores modificatorias; hasta llegar a su derogación por la Ley N° 26.215²⁶ que establece un nuevo régimen de financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. Sin embargo, cabe recordar que numerosos aspectos de ese impulso reformador quedaron inconclusos debido a la crisis de fines de 2001.

En el transcurso de ese mismo año 2001, la provincia de Córdoba llevó a cabo una nueva reforma constitucional²⁷, diseñando un Poder Legislativo de tipo unicameral y modificando el sistema electoral de sus nuevos integrantes. También se incorporó a través de dicha reforma, la previsión de un sistema de preferencias para la elección de los legisladores de distrito único, dejando su reglamentación sujeta al dictado de una normativa posterior, lo que hasta el día de la fecha ha ocurrido, tornando inaplicable el mandato constitucional aún vigente²⁸.

Por su parte, la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, sumó sus esfuerzos al estudio y tratamiento de tan importante problemática social, política e institucional. Así, a través del Ciclo de Conferencias y Debates 2002, se concretó una mesa redonda con la participación de destacados juristas²⁹. Y un poco más adelante en el tiempo,

²³ Ley N° 8767 (Sanción: 24/06/1999; promulgación: 01/07/1999; publicación B.O.P.: 02/07/1999).

²⁴ Ley N° 19.945 (Sanción: 14/11/1972; promulgación: 14/11/1972; publicación B.O.N.: 19/12/1972 – T.O. por Decreto N° 2135/83 y sus modificatorias).

²⁵ Sanción: 23/05/2002; promulgación: 11/06/2002; publicación: 11/06/2002 y 11/09/2002 (Fe de erratas).

²⁶ Sanción: 20/12/2006; promulgación: 15/01/2007; publicación: 17/01/2007.

²⁷ Mediante Ley N° 8947 (Sanción: 27/07/2001; promulgación: 27/07/2001; publicación en B.O.P.: 30/08/2001) se declaraba la necesidad de la reforma de la Constitución provincial, convocando el Poder Ejecutivo a elección de Convencionales Constituyentes para el día 2 de Septiembre de 2001. La convención se constituyó el día Sábado 8 de Septiembre de 2001 y dio por finalizada su labor el día Viernes 14 de Septiembre de 2001; en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 6 de la Ley N° 8947 y conforme surge del Acta N° 9/01 de fecha 07/09/2001 del Juzgado Electoral de la provincia.

²⁸ Constitución Provincial, Art. 78 *in fine*: "...Para esta lista de candidatos a legisladores de distrito único se establece el voto de preferencia, conforme a la ley que reglamente su ejercicio...".

²⁹ Es digno de destacar que entre los integrantes de dicha mesa redonda se encontraban el Dr. Antonio M. Hernández (h) como Coordinador, y los Dres. Jorge H. Gentile y Daniel Zovatto como panelistas; los que cinco

desde la cátedra de Derecho Electoral Argentino y con la participación de su par de Derecho Parlamentario, se organizó en el año 2004 el Seminario sobre “*Voto Electrónico y Reforma Política*”, que contara con la participación de los más destacados estudiosos del tema a nivel nacional, cuyas ponencias y disertaciones fueron publicadas por la Facultad³⁰.

Llegamos así al mes de Agosto del año 2006, en el cual tiene lugar el Seminario sobre “*Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales*”, organizado de manera conjunta por la Legislatura de la provincia de Córdoba, IDEA International y las Facultades de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y de Derecho y Ciencias Sociales, de las Universidades Católica y Nacional de Córdoba, respectivamente. Este seminario también quedaría documentado mediante la compilación y edición de todas las ponencias presentadas³¹.

Finalmente, la crisis electoral surgida de los comicios provinciales del pasado 2 de Septiembre del año 2007 fue la que puso en evidencia los costos institucionales que implican las demoras e inconsistencias que existieron en el tratamiento del tema que nos convoca; y el desencadenante de las recientes modificaciones introducidas al régimen electoral provincial, las que se materializaron a través del dictado del nuevo Código Electoral Provincial (Ley N° 9571) y del nuevo Régimen Jurídico de Partidos Políticos (Ley N° 9572).

Los precedentes normativos y sus modificaciones

La descripción hasta aquí efectuada, debe integrarse con las diferentes modificaciones y reformas que fueron introduciéndose en los textos de las Leyes N° 6875 y 8767, por ser ellas los precedentes inmediatos de las actuales Leyes N° 9571 y 9572, actualmente sucesoras de aquellas. Sin embargo, tal sucesión reconoce una serie de modificaciones de sus textos legales a lo largo de la vigencia de las mismas.

a. Ley Orgánica de Partidos Políticos N° 6875

Desde su sanción en 1983, la vieja Ley N° 6875 sufrió algunas pocas modificaciones en su articulado. Sin embargo, algunas de ellas no eran menores en cuanto a su proyección sobre el sistema de partidos de la provincia. Haremos un repaso cronológico de las mismas.

años más tarde terminarían siendo designados para integrar la Comisión Consultiva de Expertos creada por el Poder Ejecutivo de la provincia de Córdoba, mediante Decreto N° 219/07 de fecha 10/12/2007 (*Vide* <http://www.reformapoliticacba.com.ar>).

³⁰ José M. PÉREZ CORTI (Compilador/Coordinador), *Reforma Política y Voto Electrónico*; Ciencia, Derecho y Sociedad, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Serie: Congresos, Jornadas, Seminarios, Córdoba, 2005.

³¹ *Financiamiento de los Partidos Políticos y Campañas Electorales*, Poder Legislativo de la provincia de Córdoba, Córdoba, 2007.

Las primeras modificaciones que sufriera el texto legal, serán las introducidas por la Ley N° 6900³² en el mismo año 1983 en el que fuera sancionada; y consistirán en correcciones relativas a la redacción del Art. 9³³ y a la incorporación del epígrafe correspondiente al Título IX mediante el cual se identificara a las Disposiciones Transitorias que dan inicio con el Art. 63.

Recién dieciséis años después, el legislador entendería necesario retocar el texto de esta norma, materializándolo a través de la Ley N° 8787³⁴ mediante la cual se modificara el Art. 32 del régimen de partidos políticos, incorporando el sistema de proclamación directa de lista única en las internas partidarias; y simplificando así el cumplimiento de este requisito por parte de las estructuras partidarias, aunque con un dudoso contenido democrático y republicano.

En el año 2002 –a tres años de la última modificación–, el Poder Legislativo sancionó la Ley N° 8999³⁵ mediante la cual introdujera cambios a dos artículos de la Ley N° 6875, ambas de marcada trascendencia en cuanto a las obligaciones legales que pesaban sobre los partidos políticos, e íntimamente relacionadas con la transparencia del financiamiento partidario y de la existencia real de los mismos a través de su activa participación en la vida democrática de las instituciones provinciales.

En su primer artículo, la citada norma modificatoria dispone una pequeña gran reforma del Inc. b) del Art. 52 de la L. 6875, por cuanto reemplaza la conjunción copulativa “y” por la conjunción disyuntiva “o” en lo relativo a las exigencias que deberán observarse en la confección y presentación de los estados anuales partidarios y en la cuenta de ingresos y egresos del correspondiente ejercicio. Este cambio les permitió a los partidos obviar la necesidad de que sus estados anuales y sus cuentas de ingresos y egresos, además de venir administrativamente aprobadas por los órganos partidarios pertinentes, también debieran ser visados, suscriptos y certificados por un contador público nacional con matrícula profesional habilitante y vigente.

Pero la norma en cuestión introdujo también algunas modificaciones en relación a las causales de caducidad que originariamente contemplaba el Art. 55 de la vieja norma partidaria. En efecto, más que introducir modificaciones, lo que hizo fue derogar o dejar sin efecto el por entonces Inc. “c” que fijaba como causal de caducidad la no obtención en

³² Sanción: 17/03/1983; promulgación: 17/03/1983; publicación B.O.P.: 05/04/1983.

³³ El primer artículo de la ley que lo modificara, dispuso que en la parte que decía “...de intendentes municipales y concejales...”, debía decir “...de intendentes municipales, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas...”.

³⁴ Sanción: 18/08/1999; promulgación: 06/09/1999; publicación B.O.P.: 28/09/1999.

³⁵ Sanción: 20/02/2002; promulgación: 22/02/2002; publicación B.O.P.: 27/02/2002.

dos elecciones anteriores del tres por ciento del padrón electoral. Esta reforma –presentada en dicha oportunidad bajo argumentos de participación y democráticas garantías– condujo a un sistema de partidos vacuos de todo contenido institucional y políticos, muchos de los cuales fueron efímeramente creados al sólo efecto de utilizar sus nombres y demás atributos para el diseño de dudosas estrategias electorales, resultando sumamente funcionales al esquema que imponía el régimen pretoriano de la sumatoria de votos.

b. Ley Electoral provincial N° 8767

Hemos dicho ya que la Ley Electoral provincial puesta en vigencia en el año 1999, dotó a la provincia de un sistema legal propio en la materia, aunque ello no se tradujera en una novedosa norma, sino más bien en la réplica a escala de la normativa nacional que hasta ese momento había regido supletoriamente los destinos institucionales y políticos de la provincia. Resultó natural, entonces, que las modificaciones, sustituciones y reformas comenzaran a retocar desarticuladamente su contenido, con las escasamente sopesadas consecuencias que ello suele proyectar sobre el funcionamiento institucional del sistema político, y sus devastadoras secuelas.

La primer modificación tuvo lugar antes de que hubiesen transcurrido apenas quince meses desde su puesta en vigor, aunque cabe destacar que la misma estuvo dirigida a receptar legalmente el nuevo régimen de ejecución de la pena privativa de la libertad, establecido por la Ley N° 8878³⁶; la que proyectara sus efectos sobre la lista de ciudadanos a los cuales legalmente se les negaba la calidad de electores, reformando el contenido y la redacción del Inc. 3° del Art. 3 de la vieja Ley N° 8767.

Sin embargo, el año 2001 será para la provincia de Córdoba escenario de un extenso y nutrido calendario electoral, compuesto por sucesivos procesos comiciales, incluyendo la primer Consulta Popular³⁷ bajo el régimen de la Ley N° 7811 y hasta una elección de convencionales constituyentes³⁸; además de la elección ordinaria legislativa provincial y nacional de renovación de bancas que correspondía a ese año.

Durante el desarrollo del proceso electoral extraordinario correspondiente a la Consulta Popular, se produjo la repentina reglamentación del Art. 60 de la Ley N° 8767, mediante el dictado del Decreto N° 1627/2001³⁹, fijando su supuesto procedimiento supletorio destinado a garantizar la integración de las mesas de votación ante la ausencia de

³⁶ Sanción: 31/08/2000; promulgación: 15/09/2000; publicación B.O.P.: 19/09/2000.

³⁷ Decretos N° 814/01 (Emisión: 08/05/2001; publicación B.O.P.: 10/05/2001) y N° 1203/01 (Emisión: 14/06/2001; publicación B.O.P.: 25/06/2001).

³⁸ Ley N° 8947 (Sanción: 27/07/2001; promulgación: 27/07/2001; publicación en B.O.P.: 30/08/2001).

³⁹ Emisión: 17/07/2001; publicación B.O.P.: 20/07/2001.

las autoridades oportunamente designadas, hasta tanto desde el Juzgado Electoral se adoptaran las medidas conducentes a superar tal situación.

En este sentido cabe destacar, en primer lugar, la dudosa constitucionalidad de tal reglamentación, dada la claridad del contenido del artículo objeto de la misma, y de la pacífica práctica electoral que al respecto se venía observando –y se observó durante toda la vigencia de dicha norma–, por cuanto el único facultado para resolver la situación surgida de la ausencia de las autoridades naturales de las mesas de votación sólo podía ser resuelta por el Juzgado Electoral.

En segundo lugar, por la manifiesta extemporaneidad en el dictado de la supuesta reglamentación. En efecto, no sólo el Poder Ejecutivo no respetó las reglas más elementales del Derecho Electoral⁴⁰, sino que además hizo uso de sus facultades reglamentarias apenas cuatro días antes de los comicios en cuestión, siendo publicada en el Boletín Oficial de la provincia el último día hábil anterior al domingo en el que tendría lugar la Consulta Popular en la que tal disposición supuestamente debía entrar en vigor, sin considerar la necesaria difusión de su contenido o capacitación de quienes debían ponerla en práctica⁴¹.

También durante ese agitado 2001, ya sobre el final del año, llega la modificación de los Arts. 39 y 52 de la por aquel entonces Ley Electoral vigente, reforma introducida mediante la sanción de la Ley N° 8972⁴². Con ella se persigue adecuar el procedimiento de emisión del sufragio de los fiscales partidarios y de las autoridades de mesa, facultándolos a sufragar en la mesa a la que se encuentran afectados en cumplimiento de sus funciones, aún no estando en ellas inscriptos; aunque en el caso de los fiscales partidarios, les impone la condición de que estuviesen registrados en el circuito electoral al que la misma corresponde.

Cabe destacar que –a diferencia del procedimiento observado ese mismo año por el Poder Ejecutivo– esta modificación fue el resultado de un adecuado funcionamiento legislativo, el que se articuló correctamente en el marco del período o ciclo electoral provincial y sin interferir ni afectar ninguno de los variados procesos electorales que

⁴⁰ Las nociones de período o ciclo electoral y proceso electoral que desarrollaremos más adelante permitirán comprender adecuadamente la nocividad de la actividad reglamentaria cuando es ejercida de esta forma y en esta particular materia.

⁴¹ Lamentablemente, no se registró impugnación, reclamo u objeción alguna al procedimiento descrito, ni por parte de las fuerzas políticas provinciales ni por el Ministerio Público y sus representantes.

⁴² Sanción: 28/11/2001; promulgación: 10/12/2001; publicación B.O.P. 27/12/2001.

tuvieron lugar durante ese año; lo que resulta a todas luces el camino adecuado de actualización de la normativa electoral de un Estado⁴³.

No obstante ello, en Abril del 2003, encontrándose en curso el proceso electoral provincial de renovación de los cargos de Gobernador y Vicegobernador convocado por Decreto N° 364/03⁴⁴, se produce la modificación del Art. 34 de la Ley Electoral mediante la sanción de la Ley N° 9105⁴⁵. El objeto de tal reforma radica en el incremento de la cantidad de electores inscriptos por cada mesa de votación, elevando el límite legal vigente hasta ese entonces de trescientos (300) electores por mesa, llevándolo hasta el de cuatrocientos cincuenta (450) ciudadanos por mesa de votación, para ajustar así el contenido de las disposiciones provinciales al de la legislación nacional vigente desde la reforma introducida en el año 2002⁴⁶.

Mención especial merece esta modificación. En primer lugar, porque lamentablemente el legislador desanda aquí el sabio y respetuoso camino de la institucionalidad recorrido hasta ese momento, evitando que la extemporánea actuación de su voluntad legislativa invadiera un proceso electoral introduciendo –durante su desarrollo– cambios que alteran las reglas del juego comicial tenidas en cuenta al momento de dar inicio formal a la puja política que implica una convocatoria electoral⁴⁷.

⁴³ Para facilitar la adecuada comprensión de lo expresado, hemos de recordar que por período o ciclo electoral entendemos el conjunto de una serie de sucesos u operaciones que se repiten ordenadamente durante un espacio de tiempo en el cual vuelven al estado o posición que tenían al inicio; siendo, en definitiva, el tiempo que tarda el fenómeno electoral –en sentido lato– en recorrer todas sus fases. Dentro del ciclo electoral, existe un período específico en el cual tienen lugar los comicios y toda la actividad previa y posterior que su puesta en marcha implican, generalmente denominado proceso electoral y al que definimos como una serie continua y concatenada de actos complejos de efecto preclusivo, destinados a instrumentar y facilitar la realización de los comicios y a encauzar por las vías adecuadas la manifestación de la voluntad popular. *Vide* José M. PÉREZ CORTI, *Derecho Electoral Argentino - Nociones*, Op. Cit., p. 168 y cc.

⁴⁴ Emisión: 03/03/2003; publicación B.O.P. 05/03/2003.

⁴⁵ Sanción: 09/04/2003; promulgación: 24/04/2003; publicación: 29/04/2003

⁴⁶ Mediante la sanción de la Ley N° 25.610 (Sanción: 19/06/2002; promulgación: 05/07/2002; publicación B.O.N.: 08/07/2002) se modificó el primer párrafo del Art. 41 del Código Electoral Nacional (Ley N° 19.945, T.O. por Decreto N° 2135/83 y sus modificatorias); elevando el número máximo permitido de electores inscriptos por mesa de votación de los trescientos (300) originariamente contemplados hasta los actuales cuatrocientos cincuenta (450) fijados por esta nueva disposición vigente desde el año 2002. Esta reforma introducida en la legislación nacional, estaba íntimamente vinculada y articulada con la que también formulara la citada norma en relación al Art. 14 del mencionado Código, disponiendo que las funciones “...que esta ley atribuye a las autoridades de mesa son irrenunciables y serán compensadas en la forma que determina esta ley y su reglamentación...” (Art. 1°); y con la correlativamente introducida en el Art. 72 del mismo Código, disminuyendo la cantidad de autoridades de mesa, limitándolas a un Presidente y a un suplente (Art. 5°), esquema claramente ratificado y reforzado mediante la incorporación del Art. 171 que reza: “Todas aquellas normas del Código Electoral Nacional, Ley 19.945, t.o. por decreto 2135/83 y sus modificatorias, que se refieran a los dos suplentes del presidente de mesa deberán entenderse como referidas al suplente del presidente de mesa” (Art. 12).

⁴⁷ Si por convocatoria electoral entendemos el acto formal por el que un órgano constitucional o legalmente habilitado para ello establece la fecha, condiciones y modalidades de una elección (*Vide* Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, “La Convocatoria Electoral” en Dieter NÖHLEN, Sonia PICADO y Daniel ZOVATTO –Compiladores–, *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral Federal de México, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica,

Adentrándonos en la cuestión, es posible advertir que tal situación 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 trascendencia en todo lo atinente al proceso electoral.

Efectivamente, no es posible soslayar que el ejercicio de la potestad reformadora del régimen legal electoral en cualquier momento y sustentado esencialmente en un argumento estrictamente formal como lo es el de contar con las mayorías legislativas⁴⁸ pertinentes a tales efectos; afecta sin duda alguna 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.

En efecto, durante el ajustado y conflictivo proceso electoral del 2 de Septiembre de 2007, una de las críticas más concretas que se le formulara a la administración electoral a cargo del mismo, fue justamente el haber agrupado las cantidades de electores por mesas de votación en cumplimiento de esta normativa. Cabe señalar que la misma obedecía a una norma aprobada por el Poder Legislativo de la provincia en uso de sus atribuciones, que además fuera utilizada en los comicios provinciales del 8 de Junio de 2003, y que hasta el último día de su vigencia no registró impugnación judicial o constitucional alguna por parte de ningún ciudadano o agrupación política.

No obstante ello, entendemos que tal modificación hubiera merecido un serio reparo por parte del Legislador a la hora de estudiar su introducción, y ella es que en el ámbito nacional el reagrupamiento de electores por mesas asumiendo un mayor número de inscriptos por cada una, resultaba apropiada y factible por ser la respuesta natural a otra modificación incorporada en el texto nacional en esa misma oportunidad, como lo es la implementación de un sistema rentado de autoridades de mesas, con lo cual se garantizaba la apertura en tiempo y forma de las mismas. Esta situación nunca fue contemplada por el

México, 1998, p. 308), acto formal que naturalmente es un acto jurídico, cuyo contenido y oportunidad dependen del régimen electoral vigente en cada estado; es imposible no advertir que una vez formulada tal convocatoria, no es factible que las normas que rigen jurídica e institucionalmente el proceso electoral, puedan ser objeto de modificaciones, sin poner seriamente en juego la legitimidad y la legalidad misma de los comicios y de sus resultados. *Vide* José M. PÉREZ CORTI, *Derecho Electoral Argentino - Nociones*, Op. Cit., p. 189.

⁴⁸ Resulta insoslayable poner de manifiesto aquí la importancia que revisten para el adecuado diseño institucional del régimen democrático, representativo y republicano de un Estado; el contemplar la necesidad de que el tratamiento, aprobación y reforma de las normas atinentes a su régimen electoral, deba estar condicionado por el requisito de mayorías agravadas.

legislador cordobés⁴⁹, quien aprobó el aumento de la cantidad de inscriptos por mesas, pero mantuvo un vetusto sistema de autoridades de mesas *ad honorem*, sin posibilidad alguna de profesionalización a largo plazo, y con escasas probabilidades de lograr su capacitación previa a los comicios⁵⁰.

Retomado el derrotero reformador de la Ley N° 8767, llegamos a la que sería el mayor decálogo de modificaciones operadas sobre la Ley Electoral de la provincia; dado que el dictado de la Ley N° 9351⁵¹ proyectó sus efectos sobre un total de nueve artículos.

Los primeros dos artículos modificados son el 35 y el 36, en los que el Legislador sólo concreta la adecuación terminológica de su redacción en relación al régimen unicameral del Poder Legislativo imperante en la provincia desde la reforma constitucional del año 2001; y que fuera omitida en oportunidad de las reformas introducidas al texto legal mediante la ya comentada Ley N° 8972. Otro tanto acontece con la adaptación de las condiciones y reglas de elección de los Diputados Provinciales al nuevo texto constitucional de 2001, introducidas en los Arts. 119 a 121 del Capítulo II (Elección de Diputados Provinciales) del Título VII (Sistema Electoral Provincial); y la derogación de los Arts. 122 a 123 referidos a la elección de Senadores provinciales, categoría desaparecida con la expresada reforma constitucional.

Pero la verdadera razón de ser de las modificaciones introducidas por la Ley N° 9351, radica en la reformulación de los plazos originariamente contemplados en los Arts. 117, 120 y 125 para la determinación de la fecha en la cual debe tener lugar la elección destinada a la renovación de los cargos de Gobernador y Vice, como así también de Legisladores y Tribunales de Cuentas provinciales. En efecto, la reformulación de tales artículos se tradujo en la generosa ampliación del límite temporal para la realización de las elecciones de renovación de dichos cargos y bancas; el que originariamente estaba limitado a un máximo de noventa (90) días de anticipación al vencimiento de los mandatos en ejercicio, y que a partir de la sanción de esta norma quedaría definido en forma más flexible, requiriendo que

⁴⁹ Los resultados de semejante imprevisión normativa estuvieron a la vista de todos ese 2 de Septiembre de 2007; aunque pocos identificaron correctamente el origen del problema asumiendo su responsabilidad institucional. Sólo a modo de ejemplo, resulta oportuno recordar que en la Legislatura Provincial, desde la introducción de la citada reforma y hasta el reemplazo de la Ley N° 8767 por la actual Ley N° 9571; no tenemos noticia de que fuera presentado algún proyecto destinado a modificar esta asignación de ciudadanos por mesas de votación.

⁵⁰ Las estadísticas llevadas por personal de la Secretaría Electoral del Juzgado competente, indican que a los cursos de capacitación de autoridades de mesa organizados por el Tribunal para los comicios provinciales del 2 de Septiembre de 2007, asistieron un total de cuatrocientos treinta (430) ciudadanos, distribuidos a razón de treinta (30) asistentes al primer curso, trescientos cincuenta (350) al segundo y cincuenta (50) al tercero; todo ello a pesar de la amplia difusión que se le diera a los mismos.

⁵¹ Sanción: 20/12/2006; promulgación: 27/12/2006; publicación B.O.P.: 03/01/2007

se concreten dentro del mismo año calendario en el cual finalizan los mandatos de cada uno de ellos.

Es cierto que en este caso, el Poder Legislativo retoma la senda del respeto estricto de la institucionalidad y de los principios generales del Derecho Electoral; más no es posible pasar por alto que tal modificación estuvo subordinada a una estrategia esencialmente política y relativa a la convocatoria conjunta o diferida de los comicios provinciales del año 2007 con relación a los que convocarían las autoridades nacionales para la renovación de todos los cargos federales de base electiva. Y aquí recobra importancia –una vez más– la preocupación que ya expresáramos en relación a las mayorías requeridas para la revisión, reforma o derogación de las normas de naturaleza electoral⁵²; especialmente cuando en este caso puntual no puede pasar desapercibido el nivel de conflictividad alcanzado por ambos comicios durante el año 2007.

La próxima vez que los Legisladores provinciales se ocupen del contenido de la Ley N° 8767, será para tratar su derogación y reemplazo por el Código Electoral sancionado mediante la Ley N° 9571 a fines del año 2008.

Escenario Político Electoral previo a la Reforma

Si bien la agenda pública y política de la provincia nunca abandonó la temática relacionada con la necesidad de una reforma política, cabe destacar que la intensidad de su presencia fue muy variada a lo largo de los años desde el restablecimiento institucional de la democracia.

Hemos podido apreciar ya que en lo relativo a su tratamiento constitucional y legislativo, la ausencia de diseños apropiados y de una definición adecuada de la cuestión mediante su enfoque como una verdadera política pública a cargo del Estado, más allá de los gobiernos de turno y de sus particulares perspectivas e intereses, ha sido la nota tipificante de la realidad político-institucional y electoral de Córdoba. Nadie puede negar que entre 1984 y 2007 existieron numerosas y variadas reformas políticas y electorales; aunque la mayoría de las veces es difícil vislumbrar en ellas conductas y comportamientos coherentes a nivel partidario, legislativo y dirigencial.

En efecto, la combinación de diferentes factores –en gran parte surgidos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y de los mismos partidos políticos–, vienen propiciando desde larga data las condiciones adecuadas para la existencia de lo que algunos han dado en denominar

⁵² Al iniciar el presente trabajo, reflexionábamos sobre la naturaleza de las denominadas leyes orgánicas y los procedimientos especiales que imponen su tratamiento legislativo en los regímenes constitucionales que las incorporan jerárquicamente en su estructura jurídico-normativa.

“tormenta perfecta”⁵³. Sumatoria de votos, eliminación de las obligaciones legales destinadas a la conservación de la personalidad jurídico-política partidaria, reglamentación del articulado de la normativa electoral, anomia, ausencia de pensamiento institucional, entre otros, son algunos de los agentes que incubaron la crisis electoral que se tornaría social, política e institucionalmente visible recién a partir del 2 de Septiembre de 2007, disparadora final de la reforma que hoy nos convoca. Analizaremos brevemente cada uno de esos factores.

Para ello comenzaremos con las sumatorias de votos, a las que hemos definido como los acuerdos entre dos o más partidos destinados a imputar la totalidad de los votos obtenidos por cada uno de ellos en un proceso electoral determinado, a aquel que haya logrado el mayor número de sufragios para un cargo específico previamente acordado y para el cual han postulado todos al mismo candidato⁵⁴.

Esta particular herramienta de participación de origen pretoriano⁵⁵, fue gradualmente incorporada al régimen electoral cordobés sucesivamente por diferentes fuerzas políticas, pero nunca legalmente receptada ni regulada. Ello permitió –a través de su libre evolución– que adquiriese las más diversas formas y diseños, elevando su nivel de complejidad hasta niveles impensables originariamente⁵⁶.

Claro que esto no se tradujo en algo positivo para el elector, que como ciudadano común no alcanzaba a comprender esta intrincada ingeniería electoral que inundaba de boletas el cuarto oscuro dentro del cual él tenía que definir su voluntad política, aunque los candidatos fuesen unos pocos y no siempre asociados con los mismos pares de otras fuerzas políticas, según cada jerarquía de cargos y de acuerdos logrados⁵⁷.

En cuanto a los partidos políticos, cabe expresar que desde la recuperación de la democracia, el régimen de partidos políticos de la provincia de Córdoba sufrió importantes transformaciones, no sólo de orden estrictamente político, sino también de naturaleza legal e institucional. Nos ocuparemos muy brevemente de éstas últimas.

⁵³ Vide Comisión Consultiva de Expertos, *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral de la provincia de Córdoba*, op. cit., p. 108/109; y Daniel ZOVATTO, “La situación de Córdoba es una ‘tormenta perfecta’” en *La Voz del Interior*, 08/09/2007 (http://www2.lavoz.com.ar/Nota.asp?nota_id=112484&high=tormenta%20perfecta).

⁵⁴ José M. PÉREZ CORTI, *Derecho Electoral Argentino - Nociones*, op. cit., p. 98.

⁵⁵ En el ámbito judicial de la provincia de Córdoba, fue el Auto Interlocutorio N° 24 de la Honorable Junta Electoral provincial, de fecha 05/10/1989 y recaído *in re* “*Apoderados del Partido Unión Cívica Radical y Partido Federal s/Homologación*” (Ferrer Martínez, Lozada Piattini, Fontaine) el que hizo lugar por primera vez a esta clase de convenios no contemplados por la legislación electoral.

⁵⁶ Para un desarrollo más acabado del tema *vide* José M. PÉREZ CORTI, *Derecho Electoral Argentino - Nociones*, op. cit., p. 98/102.

⁵⁷ En la elección provincial del 2 de Septiembre de 2007, en el caso particular de la ciudad de Córdoba, el ciudadano se encontraba en el cuarto oscuro con un total de treinta y dos (32) boletas partidarias de sufragio, para la postulación de sólo nueve (9) listas oficializadas de candidatos. Esto representa –por graficarlo de alguna manera– una inflación de boletas o papeletas de sufragio de aproximadamente el 333%.

La por aquel entonces vigente Ley Orgánica de Partidos Políticos N° 6875 (y sus modif.), reconocía su origen en el último gobierno de facto, y su contenido –como hemos podido apreciar– no permaneció inalterable a lo largo de dicho período, sufriendo sucesivas reformas en su articulado, todas ellas tendientes a diluir sus requerimientos en relación a las obligaciones que pesaban sobre la actividad partidaria en nuestra provincia. Gradualmente fueron eliminadas exigencias tales como la realización periódica de elecciones internas⁵⁸ y la obtención de un piso determinado de sufragios en cada proceso electoral del que participasen⁵⁹; y disminuidas aquellas relativas al manejo de fondos partidarios⁶⁰, aunque cabe destacar aquí que en el caso de Córdoba, el Estado provincial nunca implementó una política sistemática de financiamiento de los partidos políticos, registrándose desde 1983 sólo un caso excepcional⁶¹.

Finalmente llegamos a situaciones similares en lo que respecta a la ya derogada Ley Electoral N° 8767. Así, por caso, durante el año 2001 –en pleno proceso electoral⁶²– su Art. 60

⁵⁸ En el texto original de su Art. 32 disponía su realización obligatoria, a lo que le adicionaba como requisito imprescindible de validez una participación en las mismas de al menos el 10% de los afiliados partidarios. Mediante la reforma introducida por la Ley N° 8787 (Sanción: 10/08/1999; promulgación: 06/09/1999; publicación B.O.P.: 28/09/1999), se determinó que las elecciones internas podían resolverse sin comicios mediante el acuerdo de una lista única -con o sin la participación de los afiliados en dicho acuerdo-; y que en su defecto, el proceso electoral en caso de que existieran dos o más listas, no requería de mayores exigencias en cuanto a la cantidad de afiliados que deberán participar en los mismos para garantizar la legitimidad de los que resultaran electos.

⁵⁹ También en este caso el texto original de su Art. 55 contemplaba la caducidad de aquellos partidos que no hubieran obtenido el 3% de los votos en alguna de las últimas dos elecciones provinciales en las que hubiesen participado. Sin embargo, tal exigencia fue eliminada del texto legal mediante la reforma introducida por la Ley N° 8999 (Sanción: 20/02/2002; promulgación: 22/02/2002; publicación: 27/02/2002), con lo cual cualquiera fuere la cantidad de sufragios obtenidos por cada fuerza política –incluida por supuesto la cantidad de ninguno-, las mismas continuaron conservando su habilitación para postular candidatos.

⁶⁰ La normativa vigente por aquel entonces establecía a través de su Art. 52, la obligación de los partidos de presentar una vez al año sus estados anuales patrimoniales y sus cuentas de ingresos y egresos, debidamente suscriptos tanto por los órganos de control partidario como por un contador público nacional con matrícula profesional vigente. Luego de la reforma introducida al Art. 52 mediante la Ley N° 8999, bastaba sólo con que tal documentación fuese suscripta por el órgano partidario de contralor, estuviese o no integrado por profesionales con o sin matrícula vigente.

⁶¹ Efectivamente, con motivo de los comicios celebrados el 14 de Diciembre de 1986 para la elección de Convencionales Constituyentes, se dispuso el pago a los partidos políticos que postularon candidatos de los votos obtenidos por sus listas, mediante el dictado del Decreto N° 6639 (Emisión: 29/10/1986; publicación B.O.P.: 06/11/1986). A través de él –por única vez y para la elección de convencionales constituyentes a celebrarse el 14 de Diciembre de 1986 (Art. 1°)– se instrumentó la reglamentación de los Arts. 50 y 51 de la por entonces Ley Orgánica de Partidos Políticos N° 6875, estableciendo dos categorías de aportes, uno por la impresión de boletas de electorales y otro por votos obtenidos por cada fuerza política. Vale la pena transcribir aquí los dos artículos que crean tales fondos, en atención a lo excepcional del precedente traído a colación, comenzando por el “*Artículo 2° - Fijase a medio centavo de austral (A 0.005) el subsidio para la impresión de boletas electorales. Cada agrupación política que participe en la compulsa electoral de que se trata, dispondrá de una suma igual al producto del monto fijado en el primer párrafo por la suma del total de los inscriptos en el padrón electoral correspondiente a la Provincia, más una cantidad igual a diez veces el número de afiliados que el partido tenga en el distrito.*” y continuando con el “*Artículo 3° - Fijase en cincuenta centavos de austral (A 0.50) el aporte por voto obtenido, que realizará el Estado Provincial a favor de las agrupaciones políticas reconocidas, que participan en la elección del día 14 de diciembre de 1986.*”. Conforme éste el único antecedente de financiamiento electoral en la provincia de Córdoba desde 1983 a la fecha, y prácticamente no ha sido tenido en cuenta por la doctrina ni por los investigadores.

⁶² Por Decretos N° 814 (Emisión: 08/05/2001; publicación B.O.P.: 10/05/2001) y N° 1203/01 (Emisión: 14/06/2001; publicación B.O.P.: 25/06/2001), se había convocado a una Consulta Popular para el día 22/07/2001.

fue sorpresivamente reglamentado por el Poder Ejecutivo⁶³ a efectos de fijar el procedimiento de reemplazo a observarse en aquellas mesas en las que sus autoridades no se presentaron a cumplir con sus obligaciones cívicas al momento de la constitución y apertura de las mesas de votación; sin que ello generase planteo u objeción alguna por parte de ninguna fuerza política.

En este mismo orden de cosas y como ya lo expresáramos, en otra oportunidad fueron modificados aquellos artículos en los que estaba regulado el plazo de convocatoria a elecciones, de modo tal que dicho acto pudiese cumplirse de manera diferente a lo que hasta ese entonces disponía; alterando así el principio de igualdad que rige la participación de los distintos actores del proceso electoral.

Otro dato no menor es la fuerte anomia ciudadana existente, la que ha relegado a un segundo plano el rol de la ley y su carácter imperativo como pauta válida e imprescindible de convivencia social. A partir de esta situación, surge una fuerte contradicción en el razonamiento ciudadano, cual es el de no comprometerse con la observancia y el estricto cumplimiento de la norma vigente; más sí –en cambio– con el reclamo fáctico⁶⁴ y fuera del marco institucional y legal en contra de las consecuencias e implicancias negativas de tal anomia.

Gran parte de esto debemos ubicarlo en un problema central e ineludible de toda reforma institucional, política y electoral: la educación. Porque ¿a alguien se le ocurre pensar que sin educación es factible una reforma política seria? Ingresamos aquí al aspecto más delicado del análisis que venimos desarrollando, puesto que el problema que nos depara la crisis de nuestro sistema educativo integral en tanto pauta cultural aceptada y valorada por la sociedad en su conjunto, es uno de los más complejos y difíciles de superar.

Esta crisis comprende no sólo la educación formal (estructuras e instituciones de formación escolar y científica en sus distintas jerarquías), sino además a los procesos básicos y naturales de educación, como los es el que se desarrolla en el ámbito familiar; y los generales que tienen lugar a nivel social. Nunca antes hemos visto en nuestro país esta situación, agravada por la formulación de políticas públicas de educación que gradualmente se han traducido en meros procesos administrativos de diplomatura ciudadana, a pesar de sus magros contenidos, y aún sin ellos.

Por supuesto que esta crisis de la educación repercute de manera directa en dos elementos imprescindibles para lograr la puesta en marcha de las instituciones de la república. En primer lugar en la formación cívica de los ciudadanos y sus nefastas consecuencias a la hora de su

⁶³ Decreto N° 1627/01 (Emisión: 17/07/2001; publicación B.O.P.: 20/07/2001).

⁶⁴ En algunos casos llegando a veces hasta a ser manifiestamente violento y coercitivo de los demás, sin que la sociedad advierta esta situación y justificando tales hechos en la inobservancia e incumplimiento de las normas por parte de otros actores sociales y políticos.

participación en la toma de decisiones que de manera ineludible requiere el sistema (i.e. desconocimiento absoluto de los mecanismos de participación; ausencia de una correcta noción de responsabilidad y solidaridad social e institucional; inexistencia de pautas éticas, legales y legítimas de comportamiento público y privado; carencia absoluta de modelos a seguir y a impartir a través del propio comportamiento). En segundo lugar, en la ausencia de una clase dirigente con un adecuado pensamiento institucional más allá de sus intereses personales e inmediatos (i.e. dirigencia con visión política e institucional de los problemas y sus soluciones; enfoque colectivo de las cuestiones haciendo hincapié en la variable legitimidad; coherencia y compromiso a la hora de respetar y observar dichas soluciones a lo largo del tiempo).

No resulta aconsejable esperar la transformación del sistema político con la mera modificación de normas formales. La realidad social condiciona severamente cualquier proyecto institucional y político. Por lo tanto debemos asumir que la formación de los recursos humanos en toda estructura social configura la piedra angular sobre la que habrá de proyectarse el éxito o el fracaso de cualquier reforma⁶⁵.

Resulta apreciable a simple vista el alto nivel de degradación institucional, legal, político y social existente en la provincia de Córdoba a lo largo de todos estos años, y con ello las cada vez más concretas posibilidades de que se produjera una crisis de una gravedad y magnitud cuyas proporciones podrían haber sido aún mayores a las del 2 de Septiembre del 2007.

Metodología de la Reforma operada en Córdoba

La reforma operada en Córdoba fue instrumentada metodológicamente mediante el cumplimiento gradual de etapas sucesivas.

En primer lugar, el Poder Ejecutivo⁶⁶ consideró necesario contar con un dictamen previo, para lo cual creó la que denominaría Comisión Consultiva de Expertos, integrándola con nueve miembros, en gran parte procedentes de ámbitos universitarios, como ellos mismos pondrían de manifiesto⁶⁷. A tal fin, la Comisión puso en práctica un amplio proceso de consultas para la elaboración de un diagnóstico, dictó su propio reglamento y diseñó un plan de trabajo; todo lo cual culminó con el dictamen final titulado *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma*

⁶⁵ Vide José M. PÉREZ CORTI, “¿Es posible una Reforma Política sin Educación?” en *Myriam Corti. Contemporaneidad y Metafísica*, Del Copista, Córdoba, 2007, p. 93/114; y en Foro de Córdoba, Año XVIII, N° 122, Junio 2008, p. 331/344.

⁶⁶ Decreto N° 2192/07 (Emisión: 10/12/2007; publicación B.O.P.: 11/02/2007).

⁶⁷ Vide Comisión Consultiva de Expertos, *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral de la provincia de Córdoba*, Op. Cit., p. 13.

*político-electoral de la provincia de Córdoba*⁶⁸; el que finalmente fuera entregado al Gobernador de la provincia el día 9 de Junio de 2008, dando así por finalizadas sus actividades y procediendo a disolverse por decisión unánime de sus miembros⁶⁹.

Dicho dictamen fue enviado a la Legislatura provincial el día 10 de Junio de 2008⁷⁰, a los fines de que el Cuerpo de Representantes se avocase a su consideración y estudio, por ser el único constitucionalmente legitimado para el tratamiento y concreción de la reforma política en cuestión. En virtud de ello, en el seno del Poder Legislativo se creó la Comisión Especial para la Reforma Política de la Provincia de Córdoba, con una nutrida integración⁷¹; con el objeto de analizar el trabajo de la Comisión Consultiva de Expertos, recibir la opinión de los distintos sectores involucrados y procurar la puesta en marcha de un procedimiento adecuado a los fines de obtener un amplio consenso sobre los puntos a reformar, e impulsar el tratamiento de los diferentes proyectos de ley que versen sobre la Reforma Política; entre otros⁷².

Esta Comisión Especial para la Reforma Política sesionó desde el día de su constitución y hasta el 17 de Noviembre de 2008, reuniéndose un total de catorce (14) veces⁷³. En el marco de su funcionamiento, el día 24 de Noviembre de 2008 se llevó a cabo una Audiencia Pública destinada a recabar opiniones, consideraciones, observaciones u objeciones relativas a los proyectos de ley vinculados con la reforma política provincial⁷⁴; en la cual se pusieron a

⁶⁸ Comisión Consultiva de Expertos, *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral de la provincia de Córdoba*, Op. Cit. También se puede consultar en <http://www.reformapoliticacba.com.ar/> y en http://www.joseperezcorti.com.ar/reforma_politica_cordoba.htm.

⁶⁹ *Reforma Político-Electoral de la Provincia de Córdoba 2008*, Gobierno de la Provincia de Córdoba, s/e, Córdoba, 2009, p. 6.

⁷⁰ *Reforma Político-Electoral de la Provincia de Córdoba 2008*, Gobierno de la Provincia de Córdoba, Op. Cit., p. 7.

⁷¹ Resolución N° 2097/08, Art. 2: “Integración. La Comisión Especial para la Reforma Política en la Provincia de Córdoba estará integrada por: 1. El Presidente provisorio de la Legislatura; 2. El Presidente del Bloque de Unión por Córdoba – Frente para la Victoria; 3. El Presidente del Bloque del Frente Cívico y Social; 4. El Presidente del Bloque de la Unión Cívica Radical; 5. El Presidente del Bloque Concertación Plural; 6. El Presidente del Bloque del Movimiento de Acción Vecinal; 7. El Presidente del Bloque de la Unión Vecinal Federal; 8. El Presidente del Bloque Afirmación por una República Igualitaria; 9. El Presidente del Bloque del Movimiento Patriótico; 10. El Presidente del Bloque del Vecinalismo Independiente; 11. El Presidente del Bloque de Recrear para el Crecimiento; 12. El Presidente del Bloque del Frente de Izquierda y los Trabajadores; 13. El Presidente de la Comisión de la Región Centro; 14. El Presidente de la Comisión de Legislación General, Función Pública, Reforma Administrativa y Descentralización; 15. El Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Justicia y Acuerdos; 16. El Presidente de la Comisión de Economía, Presupuesto y Hacienda; y 17. El Presidente de la Comisión de Asuntos Institucionales, Municipales y Comunales”. Los Legisladores que en virtud de lo dispuesto en la citada Resolución se incorporaron a la Comisión Especial para la Reforma Política fueron Fortuna, Ortiz Pellegrini, Faustinelli, Aubert, Albarracín, Genesio de Stabio, Ruíz, Villena, Maiocco, Dandach, Olivero, Busso, Carbonetti, Heredia, Ibérico y Scarlatto (*Vide Reforma Político-Electoral de la Provincia de Córdoba 2008*, Gobierno de la Provincia de Córdoba, Op. Cit., p. 7).

⁷² *Vide* Art. 4 de la Resolución N° 2097/08.

⁷³ Las Actas labradas con motivo de las reuniones de la Comisión Especial para la Reforma Política, pueden consultarse en http://www.joseperezcorti.com.ar/reforma_politica_cordoba.htm.

⁷⁴ En la misma se inscribieron para participar más de cincuenta (50) oradores, entre los que se contaban dirigentes partidarios, asociaciones gremiales y sectoriales, asesores letrados, profesores y autoridades universitarias, autoridades del Colegio de Abogados, ciudadanos independientes, legisladores y asesores, funcionarios y magistrados judiciales, autoridades municipales y centros de estudio e investigación; extendiéndose desde las 10:00 hs. y hasta pasadas las 19:30 hs. El contenido de las exposiciones formuladas durante la Audiencia en cuestión, pueden consultarse en http://www.joseperezcorti.com.ar/reforma_politica_cordoba.htm.

consideración de la ciudadanía en general un total de treinta y ocho proyectos de ley emanados algunos de los distintos bloques parlamentarios y otros de legisladores en forma individual⁷⁵.

Tanto el dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos, como los proyectos de ley presentados oportunamente y las opiniones vertidas durante el desarrollo de la Audiencia Pública, fueron objeto de análisis y estudio por parte las Comisiones de la Legislatura Provincial; aunque de todos ellos, sólo tomarían estado parlamentario el día 12 de Noviembre de 2008 los tres proyectos de reforma presentados por el oficialista Bloque de Unión Por Córdoba, sobre los que se trabajaría denodadamente mediante la realización de correcciones, aditamentos, modificaciones e incorporaciones tanto de las propuestas formuladas por Legisladores de diferentes bloques parlamentarios, como las formuladas en la Audiencia Pública y las acompañadas posteriormente a título personal⁷⁶.

Finalmente, en la 44° Sesión Ordinaria⁷⁷, el Poder Legislativo sancionó las Leyes N° 9571, N° 9572 y N° 9573⁷⁸; derogando la vieja Ley Orgánica de Partidos Políticos N° 6875, la hasta ese entonces Ley Electoral Provincial N° 8767, e introduciendo modificaciones en la Ley Orgánica Municipal N° 8102 en lo relativo a las campañas electorales, a la publicidad oficial, y a la inauguración de obras públicas durante el desarrollo de los procesos electorales locales. No obstante ello, todos los proyectos de ley que trataban la reforma parcial de la Constitución, fueron remitidos nuevamente a la comisión a los fines de su estudio y armonización en busca de los consensos necesarios.

Consideraciones finales

Hasta aquí han sido descriptos todos los antecedentes institucionales, jurídicos, políticos e históricos cuyo conocimiento e inteligencia entendemos resulta imprescindible para la adecuada comprensión del contenido de las normas mediante las cuales se ha dotado a la provincia de Córdoba de un nuevo Régimen Jurídico de Partidos Políticos y de un nuevo Código Electoral

⁷⁵ Los mencionados proyectos de ley presentados por tanto por los bloques partidarios como por los legisladores en forma individual, pueden consultarse en http://www.joseperezcorti.com.ar/reforma_politica_cordoba.htm.

⁷⁶ *Reforma Político-Electoral de la Provincia de Córdoba 2008*, Gobierno de la Provincia de Córdoba, Op. Cit., p. 9.

⁷⁷ La 44° Sesión Ordinaria tuvo lugar los días 3 y 4 de Diciembre de 2008, aunque durante el transcurso del primer día, su desarrollo fue bastante convulsionado por los duros cuestionamientos que formularon los dos grandes partidos opositores. De esta forma, se dio comienzo a la sesión el día 3 de Diciembre pasadas las 16:00 hs. y con la presencia de treinta y siete legisladores, avocándose al tratamiento de los asuntos entrados. Cabe destacar que entre los entrados a última hora se contaban los despachos de comisión correspondientes a la reforma político-electoral, por lo que su tratamiento recién comenzó pasadas las 20:00 hs.; y casi inmediatamente –más precisamente a las 20:15 hs.– se debió pasar a un cuarto intermedio hasta las 15:00 hs. del día siguiente. No obstante lo cual, el cuarto intermedio pudo darse por finalizado a las 18:17 hs. del día 4 de Diciembre del 2008, momento en el que se alcanzó quórum suficiente para continuar con la sesión; la que llegaría a su fin recién faltando cinco minutos para la medianoche de ese mismo día. La versión taquigráfica de dicha sesión puede consultarse en http://www.joseperezcorti.com.ar/reforma_politica_cordoba.htm.

⁷⁸ Sanción: 04/12/2008; promulgación: 16/12/2008; publicación B.O.P.: 23/12/2008.

propios. Porque toda ley es el resultado de su historia y de sus circunstancias, en donde las costumbres y la práctica revisten gran importancia a la hora de interpretar adecuadamente el contenido formalizado en su texto por el Legislador.

Es por ello que partimos de la premisa fundamental de que cuando se trata del régimen electoral, no es posible hablar de reforma sin comprenderla como un proceso dinámico y constante, que debe materializarse regularmente dentro del período o ciclo electoral, sin interferir ni afectar los sucesivos procesos electorales. Por tal razón, la secuencia observada desde 1983 a la fecha, resulta sumamente gráfica a la hora de valorar adecuadamente cada uno de los procesos reformadores llevados a cabo, y sus consecuencias concretas en el diseño de las instituciones políticas de la provincia, especialmente la del último proceso electoral del pasado 2 de Septiembre de 2007; intentando así también especular sobre las proyecciones de las reformas introducidas en Diciembre de 2008.