

**U.N.C. - U.C.C.
CÁTEDRAS DE DERECHO ELECTORAL ARGENTINO
JOSE M. PEREZ CORTI**

REGULACIÓN DEL NUEVO RÉGIMEN ELECTORAL DE CÓRDOBA

PLAN ESTRATÉGICO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

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

REGULACIÓN DEL NUEVO RÉGIMEN ELECTORAL DE CÓRDOBA

Código Electoral Provincial (Ley N° 9571)
Régimen Jurídico de Partidos Políticos (Ley N° 9572)

INFORME PRELIMINAR

PLAN ESTRATÉGICO DE IMPLEMENTACIÓN

DE LA

REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

Introducción

El proceso reformador del sistema político provincial iniciado luego de la crisis electoral desencadenada en los comicios del 2 de Septiembre de 2007, ha cumplido ya más de un año desde la sanción de los nuevos regímenes jurídicos establecidos en las leyes 9571, 9572 y 9573.

Sin embargo, el tiempo transcurrido no es sinónimo de avances en la concreción de la puesta en marcha de tan importantes modificaciones introducidas al régimen electoral cordobés. Y si bien dentro de la órbita del Poder Judicial se han registrado avances en este sentido¹, los mismos resultan poco significativos en relación a la importancia y a las dimensiones que aduieren las nuevas disposiciones normativas.

Etapas o Instancias de una Reforma Política

Todo proceso de reforma política se conforma –necesariamente- de diferentes etapas o instancias a través de cada una de las cuales se cumplen objetivos concretos mediante el desarrollo de actividades orientadas en tal sentido. Entre ellas, hemos de destacar como las de mayor trascendencia a las siguientes:

- a. *Diagnóstico*
- b. *Alternativas o hipótesis de reforma*
- c. *Recepción normativa o legal*
- d. *Implementación*
- e. *Revisión²*

¹ En este orden de cosas, la Dra. Marta E. Vidal como titular del Juzgado Electoral, ha elevado con fecha 24 de Abril y 21 de Agosto del año 2009, sendos informes preliminares y sus respectivas solicitudes al Tribunal Superior de Justicia, quien por su parte ha dispuesto la creación del Comité de Gestión la Reforma Electoral (Ac. Regl. 106 “A” de fecha 03/ 04/ 2009) con el objeto de viabilizar las actividades requeridas por el Juzgado Electoral con motivo de las reformas introducidas al régimen electoral mediante el dictado del Código Electoral (L.9571) y del Régimen Jurídico de Partidos Políticos (L.9572).

Por otra parte, desde la Secretaría Electoral del Juzgado y en forma articulada con las diferentes áreas específicas del Poder Judicial, se vienen desarrollando importantes proyectos orientados a servir de apoyo y a facilitar algunos aspectos de la reforma dentro de sus posibilidades. En este sentido tenemos entendido que se ha estado trabajando con el personal de dicha Secretaría en el diseño y confección de manuales internos de procedimiento; documentos de preguntas frecuentes destinado a los electores, a los funcionarios partidarios y a la prensa en general; rediseño del sitio web en colaboración con la Sub Área de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica del Área de Tecnologías de Información y Comunicaciones del Tribunal Superior de Justicia; como así también en el diseño y confección tanto de documentos como de estrategias de capacitación para funcionarios electorales (i.e. fiscales públicos electorales y autoridades de mesa de votación) en colaboración con el Centro de Perfeccionamiento Judicial “Ricardo C. Núñez”; y en la elaboración de un manual introductorio al escrutinio electoral y sus procesos tanto manuales como informatizados (L.9571, Art. 181) en colaboración con la Sub Área de Investigación y Desarrollo de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del Tribunal Superior de Justicia.

² En este aspecto resulta sumamente importante el antecedente registrado en Méjico, país en el cual el profundo y extenso proceso de reforma electoral ha sido comprendido y pensado como tal (Ver Lorenzo CÓRDOBA VIANELLO y Pedro SALAZAR UGARTE:

Implementación de la reforma en Córdoba

De todas ellas, las primeras tres ya se han cumplido durante el proceso reformador que tuvo lugar a lo largo del año 2008.

Resta ahora afrontar correctamente las últimas dos, de las cuales la correspondiente a su implementación resulta acuciante, por el dilatado tiempo transcurrido hasta el día de la fecha sin que se hayan dictado las normas complementarias, tanto a las que remite la norma como las que -en algunos casos- resultan imprescindibles para llevar adelante la materialización de las nuevas instituciones y procedimientos electorales.

En este sentido, no es posible dejar de destacar que estamos frente a la etapa o instancia más decisiva de todo el proceso reformador, puesto que es el momento clave en el cual se pone en juego la posibilidad concreta de que el nuevo diseño cobre vida y sea aceptado tanto por los actores políticos del proceso electoral, como por la ciudadanía en general, y de esta manera pueda demostrar sus fortalezas y debilidades reales frente a las instituciones y procedimientos que regula.

De allí también que resulte imperioso -en primer lugar- definir si la misma adoptará un modelo de implementación progresiva, mediante la determinación de diferentes etapas de concreción de la misma, claramente determinadas en un cronograma de tiempo estructurado en base a criterios temporales o electorales, ya sea que la unidad de medida de la gradualidad a aplicar se funde en el transcurso del calendario o en el de diversos procesos electorales.

La otra alternativa es la adopción de un modelo de implementación total, a través del cual se plantee el desafío de concretar la puesta en marcha de todas las instituciones y procedimientos de la reforma dentro de un plazo determinado y en el marco de un solo proceso electoral.

Una u otra alternativa no sólo tienen relevancia en lo institucional y político, y en lo operativo; sino que resultan determinantes también de la necesaria afectación presupuestaria que el Poder Ejecutivo habrá de afrontar a los fines de antedecir adecuadamente -esto es en tiempo y forma- las inversiones y gastos necesarios para dotar de la infraestructura material y de los recursos humanos debidamente capacitados con los que necesariamente habrá de contar el Poder Judicial con miras a los próximos comicios provinciales. Sin un adecuado presupuesto, no es posible pensar seriamente en una puesta en marcha exitosa de la reforma del régimen electoral de Córdoba.

Otra cuestión ineludible, radica en la necesidad de contar con un adecuado marco normativo complementario que de soporte legal a los requerimientos mínimos que el Fuero Electoral provincial requiere para la concreción de determinados institutos y procedimientos incorporados en la reforma. El dictado del mismo correspondería naturalmente al Poder Legislativo, único ámbito institucional en el que se encuentra representada en forma auténtica la ciudadanía y consecuentemente la voluntad popular.

Si por algún motivo o razón el Poder Legislativo no asumiera tan trascendente rol institucional y optase por resignar el ejercicio de sus atribuciones a favor de alguno de los otros dos poderes de la

provincia, estimamos inconveniente que sea a favor del Poder Ejecutivo, y nos inclinamos decididamente por facultar legalmente al Poder Judicial para que a través del Tribunal Superior de Justicia y con la estrecha participación del Fuero Electoral, proceda a reglamentar mediante el dictado de las acordadas que estime necesarias, las cuestiones atinentes a la puesta en marcha de las reformas introducidas mediante las leyes N° 9571, 9572 y 9573³.

Avanzando en la implementación de la reforma, tampoco es factible dejar de considerar dos cuestiones fundamentales como lo son la capacitación y la difusión.

La primera de ellas habrá de estar orientada a la adecuada formación de recursos humanos que conformarán los equipos correspondientes a los funcionarios electorales que contempla la citada normativa. Tal el caso de los fiscales públicos electorales y de las autoridades de mesa; a los que se les suma la estructura partidaria de sus respectivos fiscales, y los equipos de auditores que tanto a nivel del Fuero Electoral como de los partidos políticos, habrán de cumplir sus novedosas y trascendentes funciones como tales.

Por su parte, la difusión comprende toda actividad orientada hacia la formación ciudadana, a través de la implementación de campañas masivas de capacitación y de la adecuada formulación de contenidos e información por parte de los medios masivos de comunicación.

Es por todo ello que resulta realmente importante asumir la instancia o fase de implementación de la reforma político-electoral con la seriedad, la responsabilidad y el compromiso que requiere estar conscientes de que son muchos los avances que se pondrán en juego durante su ejecución en el primer proceso electoral estrictamente provincial; y que de una adecuada gestión de su implementación dependen directamente los resultados y perdurabilidad de la misma.

Los tiempos o plazos de implementación

Para una adecuada valoración de las cuestiones abordadas en este breve informe, no puede dejarse de lado uno de los principales aspectos de todo proceso de incorporación de nuevos institutos y procedimientos, cual es el del tiempo para concretar adecuadamente dicha implementación.

En este sentido, entendemos que dicho proceso se ha venido posponiendo excesivamente en el tiempo, y que actualmente se encuentra transitando el último período dentro del cual podría concretarse con expectativas de lograr su adecuada implementación.

No obstante lo cual, y en atención al valioso tiempo ya transcurrido, resulta recomendable imprimirle un tratamiento urgente a la cuestión, de modo tal que se pueda elaborar un adecuado plan estratégico y su correspondiente cronograma de implementación, ambos fundados en una valoración realista y sincera de los tiempos que requerirá tan ardua empresa.

³ En este sentido, y a los efectos de ampliar sobre las potestades y las facultades reglamentarias que detentan los organismos electorales en relación a la aplicación de la normativa electoral y de partidos políticos, ver <http://aceproject.org/main/espanol/em/emd02.htm> y <http://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lf10>, ente otros.

Algunos Aspectos Críticos en la Implementación de la Reforma

a. Padrones

La puesta en marcha de un Registro de Electores a nivel estrictamente provincial, conforme lo contempla el Código Electoral (L.9571, Arts. 27 a 39), plantea serios inconvenientes de diversa índole, los que a continuación detallaremos muy brevemente.

- 1) *Limitaciones Legales:* Los datos necesarios para la conformación de dicho registro, corresponden a la actividad que en forma exclusiva desarrolla el Registro Nacional de las Personas en el marco de la Ley N° 17.671. En este orden de cosas, disposiciones como las contenidas en el segundo párrafo del Art. 27 del Código Electoral Provincial (L.9571), resultan de imposible cumplimiento sin un previo acuerdo con dicho organismo a efectos de contar con la sistemática remisión de los datos en cuestión; el que por otra parte no se avisora como factible, dado que todas las provincias requerirían similar trato con el consiguiente recargo laboral y operativo que ello implicaría, además de los costos y recursos humanos que demandaría tal esquema de trabajo. Finalmente, también cabe recordar aquí que las reformas introducidas en el régimen electoral nacional mediante la Ley N° 26.571 han variado el esquema conforme el cual habrá de manejarse dicha información, contemplando expresamente que la Cámara Nacional Electoral deberá garantizar a las provincias el acceso libre y permanente al Registro Nacional de Electores (C.E.N. Art. 17 c/modif. L. 26.571, Art. 76).
- 2) *Limitaciones Tecnológicas:* De la lectura del nuevo texto del Código Electoral Nacional (L.19.945 c/ modif. L.26.571), se desprende con claridad que el Congreso Nacional ha concebido adecuadamente el procesamiento de datos e información como una labor concretable sólo a través de las nuevas tecnologías, y así lo ha legislado expresamente. Por el contrario, las previsiones que al respecto contiene nuestro Código Electoral Provincial (L.9571), responden al modelo hoy derogado de su par nacional, y lamentablemente es una réplica exacta de las previsiones contenidas en la hoy también derogada Ley Electoral Provincial N° 8767. Es inevitable pensar seriamente en la necesidad de encausar correctamente esta competencia del fuero electoral a través de la implementación de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, evitando reproducir modelos institucionales y operativos definitivamente obsoletos, como es el sistema de ficha papel y de fichero metálico, por dar un ejemplo.
- 3) *Limitaciones Estructurales:* Surgidas de las dimensiones que un emprendimiento de tal naturaleza implica para su adecuada concreción. En este sentido, cobra especial importancia la dimensión correspondiente a la determinación del modelo de diseño registral que habrá de implementarse, esto es si se consolidará un registro de tipo físico como el que la justicia electoral federal está abandonando, o si por el contrario, se procurará la puesta en marcha un registro digital de datos sustentando normativamente

en forma adecuada. No es necesario remarcar las diferencias que en cuanto a requerimientos importa uno y otro en este sentido.

- 4) *Limitaciones Presupuestarias:* Son las que emanan directamente del análisis detenido de los costos que implicaría poner en marcha un Registro Electoral, con las variantes emanadas de los instrumentos y herramientas utilizadas para su puesta en marcha.
- 5) *Limitaciones Temporales:* Ellas derivan directamente de la decisión a adoptar en cuanto al tipo y contenido del registro a crear, siendo -de todas las limitaciones aquí consignadas- la más delicada a tener en cuenta.

b. Boleta Única de Sufragio

La implementación de este nuevo instrumento de emisión del sufragio, implica un serio desafío en cuanto a las labores de difusión, capacitación y soporte que deberán diseñarse con suficiente antelación desde el Poder Judicial a efectos de garantizar que la ciudadanía se familiarice con la nueva boleta única de votación, aceptándola y comprendiéndola adecuadamente para evitar que su desconocimiento genere un rechazo masivo que ponga en juego la viabilidad de este nuevo y necesario instrumento.

Por otra parte, también debe tenerse muy especialmente en cuenta la capacitación de los funcionarios electorales y de sus pares partidarios, dado que de ellos dependerá una adecuada y correcta operación del novedoso instrumento.

Y finalmente, será necesario asumir en forma adecuada que el procesamiento de dichas boletas únicas de votación durante el proceso de escrutinio de mesa, habrá de insumir mayor tiempo que aquel al que estamos acostumbrados con el viejo modelo de boletas partidarias. En efecto, las autoridades de mesa y los fiscales en ellas acreditadas deberán llevar adelante un escrutinio de preferencias, boleta por boleta, e ir registrando los totales y parciales con mucha prolijidad y paciencia, para recién comenzar a formular las sumas totales para cada caso. Todo esto, sumado a la inexperiencia y demoras que necesariamente derivarán de la primer puesta en marcha del sistema, son variables que debieran ser puestas en conocimiento de los medios masivos de comunicación y de la ciudadanía en general con una adecuada campaña de difusión, de modo tal que se eviten situaciones de inseguridad, duda o sospecha a lo largo del desarrollo del proceso de escrutinio de mesa.

c. Funcionarios Electorales

Otra cuestión de vital importancia para garantizar una adecuada implementación y desarrollo del proceso electoral en el marco del nuevo régimen provincial, radica en la capacitación y formación de los funcionarios electorales que el Código Electoral provincial contempla. En este sentido, desde la Secretaría del Juzgado Electoral y en forma articulada con el Centro Núñez del Tribunal Superior de Justicia y con conocimiento de la Sra. Juez Electoral; se viene llevado adelante

un interesante trabajo de diseño de las estrategias de captación, selección, capacitación y control de los futuros funcionarios electorales; el que será puesto en marcha durante el presente año 2010.

d. Campaña Electoral

La creación en tiempo y forma del "Fondo Permanente para el Financiamiento de Campañas Electorales" que prevé el Art. 188 del C.E.P., como así también el límite en el modo de contratación contemplado en el Art. 193, el control de la contratación privada del Art. 205 y el control de las campañas electorales (Arts. 233 a 238), sólo por citar algunas cuestiones críticas; ameritan un severo estudio y análisis con respecto a su implementación en forma total o parcial para los próximos comicios provinciales que tengan lugar. Ello en virtud de que tanto los organismos de aplicación como los mismos partidos políticos, no cuentan al día de hoy con la experiencia necesaria al respecto como para garantizar su adecuada puesta en marcha.

Esto implica un serio desafío institucional y un imprescindible acuerdo político en cuanto a la extensión y grado de aplicación de las normas vigentes para todos los actores políticos que intervengan en el proceso electoral provincial.

e. Financiamiento de los Partidos Políticos

Al igual que en el caso de las campañas electorales, aquí nos encontramos también con un cúmulo de novedosas e importantes disposiciones para cuya puesta en marcha hará falta contar con un completo proceso de formación y capacitación de las estructuras electorales del Poder Judicial como así también de las correspondientes a los partidos políticos.

Definir con suficiente tiempo de antelación la gradualidad o totalidad de la implementación de estos nuevos institutos y procedimientos, es el primer paso a dar para poder llevar adelante un adecuado plan de capacitación y formación de los recursos humanos necesarios y para identificar correctamente los requerimientos legales y formales que hará falta regular y /o especificar previamente en cada caso.

f. Escrutinio Provisorio

Es este uno de los puntos críticos de la reforma que más dispersos resulta en cuanto a su contenido y proyección. Nos estamos refiriendo a lo dispuesto en el Art. 181 del Código Electoral (L.9571), por cuanto su contenido resulta de una amplitud y vaguedad extremas.

En efecto, conforme reza este artículo "...*Todo el sistema de procesamiento de datos electorales vía electrónica (software) que debe ser utilizado y operado por el Juzgado Electoral en la aplicación de esta normativa, será diseñado por las universidades con asiento en la provincia de Córdoba...*". Entendemos que la intención del legislador ha sido hacer referencia directa al sistema de procesamiento de datos a utilizar durante la carga providoria de los escrutinios de mesas que tiene lugar inmediatamente después del cierre del proceso comicial el día de la elección; y que en la elección del 2007 estuviera a cargo de la empresa Correo Argentino y fuera objeto de severas críticas y denuncias.

Por lo tanto, es conveniente dejar en claro que todo lo referente a utilización de programas informáticos por parte del Juzgado Electoral, deberá continuar encuadrado dentro de las políticas que al respecto viene llevando adelante el Poder Judicial a través del Área de Tecnologías de Información y Comunicaciones del Tribunal Superior de Justicia. Y que sólo las cuestiones atinentes al diseño y operación de un sistema informático de acumulación provisoria de escrutinios de mesas quedarán comprendidas por dicha disposición.

Aún así, esta cuestión es de vital importancia en lo que respecta a la legitimidad y transparencia del proceso electoral; y ello amerita diseñar y profundizar una adecuada política de desarrollo y puesta en marcha de tales sistemas informáticos.

Conclusiones

Lo hasta aquí reseñado sólo conforma el conjunto de presupuestos básicos e imprescindibles para pensar en la puesta en marcha y adecuada implementación de las modificaciones introducidas al régimen electoral de la provincia de Córdoba. Recién a partir de ellos será factible abrir el espectro de variables que se irán sumando a medida que se avance en su concreción.

En este sentido, y más allá de los aspectos arriba señalados, cabe pensar también en cuestiones tales como el régimen de contratación de las empresas a quienes se les habrá de encarar el control de aire de las campañas electorales (Art. 233); el procedimiento aplicable al régimen sancionatorio contemplado en los Arts. 239 a 248; y la necesidad o no de poner en conocimiento de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (Art. 10) y/o del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (Art. 15) contemplados en la nueva Ley de Radiodifusión (Régimen de los Servicios de Comunicación Audiovisual, Ley N° 26.522) todas aquellas violaciones del Código Electoral que se registren en los diferentes procesos electorales (Arts. 239; 240; 246 y 247); sólo por citar algunos ejemplos.

PROF. MGR. JOSE M. PEREZ CORTI
Vicepresidente del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales (R.A.)
Profesor de Derecho Electoral Argentino
U.N.C. – U.C.C.
Córdoba, 15 de Febrero de 2010

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

CÓRDOBA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro :

- ***Estudios sobre la Reforma Electoral 2007: Hacia un nuevo modelo***, 2 Tomos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2009 (Edición revisada).

PÉREZ CORTI, José María

- **“La Reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba – Primera Parte – Introducción a su Estudio Crítico”**; Abeledo Perrot Córdoba, N° 5, Mayo, 2009, p. 485/ 496 (ISSN 1852-0685). Se puede consultar en <http://www.joseperezcorti.com.ar/doctrina.htm> (Al final de la página, en "Legislación Comentada").
- **“La Reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba – Segunda Parte – El nuevo Régimen Jurídico de Partidos Políticos”**; Abeledo Perrot Córdoba, N° 6, Junio, 2009, p. 609/ 645 (ISSN 1852-0685). Se puede consultar en <http://www.joseperezcorti.com.ar/doctrina.htm> (Al final de la página, en "Legislación Comentada").
- **“La Reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba – Parte Tercera – El Nuevo Código Electoral Provincial”**, Abeledo Perrot Córdoba, N° 7 , Julio, 2009, p. 727/ 754 (ISSN 1852-0685). Se puede consultar en <http://www.joseperezcorti.com.ar/doctrina.htm> (Al final de la página, en "Legislación Comentada").
- **“El Voto Electrónico y los principios generales del Derecho Electoral”** (Comentario a Fallo); Jurisprudencia Argentina, N° 13, 2009-III, Abeledo Perrot, Bs. As., 23/ 09/ 2009, p. 25/33 (ISBN 978-950-20-1968-0). También se puede consultar en <http://www.joseperezcorti.com.ar/doctrina.htm> (Al principio de la página, el último correspondiente a "Comentarios a Fallo").

ENCICLOPEDIA

- ACE Project -1998-2008 © Red de conocimientos electorales ACE (<http://aceproject.org>).