Universidad Nacional de Córdoba
Facultad de Derecho
Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales

30° Aniversario de la Reforma de la Constitución de Córdoba (1987/2017)

“Seminario de Derecho Político y Derecho Público Provincial y Municipal:
A 30 años de la reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba.
Un análisis crítico de sus innovaciones institucionales”

Aspectos centrales y modificaciones al régimen electoral

Prof. José M. Pérez Corti

Córdoba, 5 de diciembre de 2017

Aspectos centrales y modificaciones al régimen electoral

Prof. José M. Pérez Corti

v.1.6

Sumario

INTRODUCCIÓN. 1. Preámbulo. 2. Forma de Gobierno. 3. Soberanía del Pueblo. 4. Los Derechos Políticos. 5. El Sufragio. 6. Las formas de Democracia Semidirecta. 7. Los Partidos Políticos. 8. El Fuero Electoral. 9. El Régimen Electoral Municipal. 10. Los Sistemas Electorales: a) *Poder Ejecutivo*; b) *Poder Legislativo* y c) *Tribunal de Cuentas*. CONCLUSIÓN.

Introducción

El presente ensayo investigativo en el marco del 30.º aniversario de la reforma de la Constitución Provincial de 1987, abordaremos críticamente los diferentes aspectos del régimen electoral que fueron objeto de intervención y rediseño por parte de los convencionales constituyentes.

No haremos un desarrollo histórico de sus antecedentes ni pretendemos agotar las razones y debates que tuvieron lugar en el seno de la Convención reformadora, puesto que ello ya ha sido profusamente abordado por la bibliografía de la época¹.

Concentraremos nuestra atención en la revisión crítica de las modificaciones introducidas en materia electoral, y en su desempeño a lo largo de los años, cuando estimemos pertinente incorporar dicho análisis.

Metodológicamente seguiremos la estructura del texto constitucional de 1987, analizando críticamente sus contenidos y resultados, para facilitarle así, al lector, su ubicación y contextualización temática.

¹ Cfr. Coppari, Luis H. y Figueroa, Ernesto A. (Coordinadores); *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Jano, Córdoba, 1987; Frías, Pedro J. (Coordinador) y otros; *La nueva Constitución de Córdoba*, Marcos Lerner, Córdoba, 1988; Mooney, Alfredo E.; *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Advocatus, Córdoba, 1991; Porcel de Peralta, Gustavo A.; *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Mateo García, Córdoba, 1991; Mooney, Alfredo E.; *Derecho Público Provincial*, Advocatus, Córdoba, 1992; Pedro J. Frías (Coordinador) y otros; *La Constitución de Córdoba Comentada*, La Ley, Bs. As., 2000.

1. Preámbulo

El constituyente de 1987 incorpora en él, de manera clara, los aspectos centrales del régimen electoral, ignorados en el escueto texto de la Constitución Provincial (CP) de 1923, explicitando entre sus objetivos el de *consolidar el sistema representativo, republicano y democrático, para el definitivo establecimiento de una democracia pluralista y participativa*.

Veremos que en todo el texto constitucional, este compromiso político, institucional y social reviste la condición de premisa *sine qua non* de la reforma, y su incorporación está distribuida a lo largo y a lo ancho de sus disposiciones.

2. Forma de Gobierno

Al abordar esta cuestión en su artículo 2, el constituyente añade a la fórmula del texto precedente, la explicitación del régimen democrático, lo cual es reflejo pasado inmediato que se pretende dejar atrás, y de un fuerte compromiso futuro con la democracia y la misma Constitución, tal como se observa en el artículo 17, al incorporar la vigencia de ambos institutos. Esto será imitado, posteriormente, por su par nacional en la reforma de 1994².

La previsión relativa a la defensa de la democracia resulta trascendente, puesto que incorpora al régimen electoral local la sanción de inelegibilidad, esto es, la inhabilitación a perpetuidad para ocupar cargos provinciales y/o municipales por parte de aquellos que ejerzan las funciones previstas para las autoridades de la Constitución en el marco de la interrupción violenta o de cualquier naturaleza del orden constitucional³.

Asimismo, reconoce al pueblo el derecho a la resistencia con el objetivo del restablecimiento del orden constitucional, siempre que no se contare con otro recurso para lograrlo⁴.

Finalmente, contempla la nulidad insanable de cualquier disposición adoptada por las autoridades ante la presencia o requisición de fuerza armada

² Cfr. CN 1994, art. 36.

³ Cfr. Pérez Corti, José María; "Sufragio pasivo y condiciones de inelegibilidad en el Derecho electoral argentino", ponencia presentada en el 3.º Congreso Brasileiro de Derecho Electoral; UNIBRASIL, Curitiba, 17 al 19 de mayo de 2012, inédito.

⁴ Cfr. Pérez Corti, José María; *Derecho Electoral Argentino. Nociones*, 3.º ed., Advocatus, Córdoba, 2016, pp. 6/14; y "Ensayo sobre la Voluntad Popular y el Derecho Electoral", La Ley Actualidad, Bs. As, 26/11/2013, pp. 1/3.

o reunión sediciosa que se atribuya los derechos del pueblo, lo que se complementa con la vigencia inalterable de fueros, inmunidades y privilegios procesales de los funcionarios legítimamente constituidos por voluntad del pueblo, hasta la finalización del mandato otorgado, aun cuando fueren destituidos por actos o hechos no previstos por la Constitución Provincial.

3. Soberanía del Pueblo

En el artículo siguiente, esto es el 3, los constituyentes también optaron por receptor en letras de molde el origen del poder, señalando que reside en el pueblo⁵ y que este la ejerce a través de sus representantes y por sí mismo mediante las formas de participación que el dicho texto establece. En este sentido, marca un avance respecto de la CN, que en su artículo 22 regula similar cuestión, pero sin la previsión explícita de que dicho poder -residente en el pueblo- no sólo se ejerce a través de los representantes sino también por sí mismo, superando la vieja discusión respecto de la constitucionalidad o no de otras formas de participación popular.

Un poco más adelante (artículo 9), se complementa dicha disposición imponiendo al Estado la obligación de promover las condiciones para hacer real y efectiva la plena participación política de todas las personas y asociaciones. Resulta interesante el uso del sustantivo “personas” en vez de “ciudadanos” o “electores”, ampliando la participación de manera más inclusiva, especialmente para el caso de las audiencias públicas contempladas en la CP y reglamentadas por la Ley n.º 9003 a nivel provincial, mientras que en el ámbito municipal es la Ley n.º 8102 la que se encarga de las mismas.

Por otra parte, en la Sección Tercera (Título Primero, Primera Parte), correspondiente a los deberes de las personas, es posible identificar las obligaciones que pesan sobre todo integrante de la sociedad cordobesa, cada una de ellas vinculada directamente con algún rol o función específica en materia comicial.

Así, en el inciso 3.º establece el deber de participar en la vida política cuando la ley lo determine, lo cual encuadra perfectamente con las previsiones

⁵ Cfr. Pérez Corti, José María; *Derecho Electoral Argentino. Nociones*, cit., pp. 6/14; y “Ensayo sobre la Voluntad Popular y el Derecho Electoral”, cit., pp. 1/3.

atinentes al sufragio en cada oportunidad en la que deba materializarse, tanto en su faz activa (votantes) como pasiva (candidatos).

Más adelante, el inciso 5.º impone la carga de contribuir a los gastos que demande la organización política del Estado, lo cual tiene vinculación directa con el financiamiento partidario⁶ y electoral o de campaña⁷.

En el inciso siguiente se contempla la obligación de prestar servicios civiles en los casos que las leyes lo requieran, sirviendo de sustento a las diferentes cargas públicas que la legislación electoral contiene a lo largo de su articulado⁸.

Para que todas estas disposiciones no queden como un mero enunciado voluntarista del constituyente, en el artículo 61 claramente se establece que la finalidad de la educación es la formación integral, armoniosa y permanente de la persona, con una participación reflexiva y crítica del educando, para -entre otros objetivos- conformar una sociedad democrática. Especial importancia reviste esta norma en relación a la adecuada formación política de la ciudadanía desde temprana edad, debiendo incorporarse muy especialmente en los planes de estudio del nivel medio, puesto que es el momento en el cual los nóveles electores⁹ argentinos comienzan a transitar sus primeras experiencias comiciales en pro de una adecuada y sólida formación y experiencia democrática. Es por ello que tanto desde la cátedra universitaria¹⁰ como desde diferentes sectores del quehacer provincial, se van escuchando voces que plantean la necesidad de una revisión y adecuación críticas de los contenidos formales actualmente vigentes en dichas planificaciones, a la vez que este enfoque direccionado hacia un empoderamiento electoral teórico y práctico debe impartirse también en los ámbitos de formación docente, para que los futuros profesores de estas asignaturas cuenten con el conocimiento y las capacidades necesarias para transmitir y formar en estas herramientas

⁶ Cfr. Régimen Jurídico de los Partidos Políticos (RJPP), L. 9572, arts. 70 al 75, y cc.

⁷ Cfr. Código Electoral Provincial (CEP) L. 9571, arts. 185 a 219.

⁸ Cfr. Leyes n.º 9571 (CEP) y n.º 9572 (RJPP).

⁹ Incorporados como tales a partir de los 16 años de edad, tanto a nivel provincial (CEP, art. 8) como nacional (CEN, art. 1).

¹⁰ En la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, por ejemplo, la asignatura opcional "Derecho Electoral Argentino" se viene incorporando -año tras año, ininterrumpidamente desde el 2004- al plan de estudios de la carrera de Abogacía, contando con una constante y numerosa cantidad de alumnos.

democráticas, más allá de cuestiones ideológicas o partidarias que exceden ampliamente la labor y los ámbitos escolares.

Tan es así la manda constitucional, que el artículo siguiente, dedicado a la política educativa que debe garantizarse en el ámbito de la provincia de Córdoba, señala que la misma tiene que incorporar obligatoriamente, en todos los niveles educativos, el estudio de esta Constitución, sus normas, espíritu e institutos. Y si alguna duda cupiere, a continuación, el artículo 63 impone al Estado provincial organizar y fiscalizar el sistema educativo en todos los niveles, de acuerdo con los principios democráticos de participación, haciendo foco en los centros de enseñanza como comunidades educativas cuyo accionar está ligado a la práctica democrática y a la participación de sus integrantes.

4. Los Derechos Políticos

En el Capítulo Tercero de la Sección Segunda se incorporan los derechos políticos, receptando el sufragio (art. 30), la iniciativa popular (art. 31), la consulta popular y el referéndum (art. 32), y, finalmente, los partidos políticos (art. 33). Esto es algo común al ciclo de reformas constitucionales que tuvo lugar en la mayoría de las provincias durante la década comprendida entre 1985 y 1995 en nuestro Derecho Público Provincial comparado¹¹. Pero además -y como en la mayoría de los precedentes constitucionales argentinos, a excepción de la reforma del año 1949-, dicho ciclo se anticipó a la reforma de la Constitución Nacional en casi una década.

Por otra parte, finca aquí una importante novedad respecto de versiones anteriores de la Constitución Provincial, en las que la referencia a tales derechos era sólo tangencial o, lisa y llanamente, inexistente. Advertimos en esto una clara marca histórica que refleja, la voluntad de los constituyentes en aras de afirmar una clara vocación democrática y con ánimo de sustentarla

¹¹ Cfr. Pedro J. Frías (Coordinador) y otros; *Las nuevas constituciones provinciales*, Depalma, Bs. As., 1989.; Mooney, Alfredo E.; *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Advocatus, Córdoba, 1991; y *Derecho Público Provincial*, Advocatus, Córdoba, 1992; Midón, Mario A. R. y otros; *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires. Comentadas*, Abeledo Perrot, Bs. As., 2009; Pérez Corti, José M.; *Derecho Electoral Argentino. Nociones*, cit., p. 106 y cc.

definitivamente, a la vez que sirve de advertencia para generaciones futuras en cuanto al valor intrínseco del régimen democrático partidario¹².

5. El Sufragio

En el caso de este instituto, el constituyente señala que todos los ciudadanos¹³ tienen el derecho-deber de sufragar, y a través de él materializan una de las más efectivas formas de participación de la vida política de la provincia. Para el caso de los extranjeros, reconoce tal derecho en las hipótesis que la misma Constitución y la ley lo determinen.

Lo caracteriza como universal, igual, secreto y obligatorio para la elección de las autoridades. Esto último no es un dato menor, puesto que catorce años después de la reforma de 1987 se planteó judicialmente el interrogante relativo al carácter obligatorio o facultativo del sufragio en el marco de las formas de democracia semidirecta, particularmente para la consulta popular, inclinándose Jueza Electoral¹⁴ primero, y luego el Tribunal Superior de Justicia¹⁵, por asignarle este carácter también para el caso de tal instituto, algo que a la luz de la manda constitucional podría ser, cuanto menos, dudoso.

También lo identifica al sufragio como la base de la democracia y único modo de expresión de la voluntad popular, salvo por las excepciones previstas en la misma Constitución. Se dejan a salvo así novedosos procedimientos cuya filiación participativa al mundo del Derecho Electoral aún no ha sido

¹² Así lo expresaron durante el debate de la Convención Constituyente provincial, Comisión n.º 2, "Preámbulo y declaraciones", citado en Coppari, Luis H. y Figueroa, Ernesto A.; *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Jano, Córdoba, 1987, p. XXIV.

¹³ Respecto de esta noción, se impone aclarar su alcance y algunas particularidades relativas a su regulación en Argentina. Barrera Buteler y Garay Moyano afirman que: "*La precisión de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía se torna confusa en nuestro ordenamiento jurídico porque la ley 346 a lo largo de su articulado los utiliza indistintamente, cual si fueran sinónimos (...). Desde el punto de vista teórico hay consenso doctrinario en que ambas nociones aluden a cuestiones distintas. Según Bielsa mientras la **nacionalidad** es el vínculo jurídico entre un individuo y el Estado al cual pertenece por nacimiento, opción o naturalización, la **ciudadanía** es un atributo en virtud del cual, un individuo adquiere aptitud suficiente para ejercer los derechos políticos que le permitirán participar en la conformación de los poderes políticos del Estado, como elector o como elegido; es decir, la ciudadanía denota capacidad política para participar en la vida pública del Estado. Pero en realidad el ordenamiento jurídico argentino equipara ambos conceptos, por lo que debemos decir que todos los nacionales argentino son ciudadanos argentinos, aunque no todos ellos ejercen derechos políticos, porque hay condiciones válidamente impuestas por la ley en base a criterios razonables de edad, aptitudes cívicas, etc.*" (Barrera Buteler, Guillermo E. [Director] y otros; *Derecho Constitucional*, Advocatus, Córdoba, 2019, p. 530, con citas de Bielsa y de CSJN, Fallos 147:282, "Salinas").

¹⁴ Juzgado Electoral Provincial (JuzEP), Auto n.º 71 del 29/6/2001.

¹⁵ Tribunal Superior de Justicia (TSJ), Sala Electoral, de Competencia Originaria y de Asuntos Institucionales, Auto n.º 2 del 11/7/2001 (receso de julio).

reconocida, pero que, de una u otra forma, terminarán luciéndola, aunque con caracteres propios y específicos. Nos referimos a la Audiencia Pública, que en el texto constitucional está contemplada para el caso de los procedimientos legislativos que requieran de doble lectura (art. 106), delegando su reglamentación en el Poder Legislativo.

El segundo párrafo de este artículo contiene una disposición pocas veces recordada, en la que se estipula lo que el régimen electoral deberá garantizar, esto es una representación pluralista y la libertad plena del elector el día de los comicios. En ambos casos nos encontramos frente a dos garantías institucionales trascendentes, puesto que la primera es el anclaje constitucional de un diseño democrático que no se conforma únicamente con lo procedimental, al estilo de la democracia schumpeteriana¹⁶; mientras que la segunda le da sustento constitucional al amparo del elector receptado en la normativa reglamentaria¹⁷.

Con respecto a los caracteres del sufragio aquí estipulados, cabe destacar que sólo tres de ellos amparan o protegen derechos y garantías constitucionales de rango nacional, y por lo tanto su regulación se encuentra excluida del ámbito de autonomía provincial a la hora del diseño autónomo de sus instituciones electorales. Ellos son la universalidad, la igualdad y la secrecía del voto, dado que de una u otra manera, están resguardando principios constitucionales nacionales que -en el fondo- procuran garantizar la libertad política del elector a la hora de ejercer su derecho de sufragio. Sin embargo, el último carácter, esto es la obligatoriedad, no protege ni ampara derecho o principio constitucional alguno, sino que sólo atañe al diseño institucional del Estado provincial y, puntualmente, a su forma de gobierno, razón por la cual sí se encuentra comprendido dentro del ámbito de autonomía provincial que permitiría variar su diseño sin afectar la línea de base de

¹⁶ “La contribución de Schumpeter a la teoría democrática consiste en acotar el significado de la democracia al de un método de competencia electoral para formar gobierno. Es llamado un enfoque realista porque reduce las expectativas y habilidad de la ciudadanía para influir en los resultados del gobierno democrático. Reduce el papel de la ciudadanía al acto de votar”, Vidal de la Rosa, Godofredo; “Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna”, Argumentos (Méx.) vol.23 no.62 México ene./abr. 2010.

¹⁷ Cfr. Ley n.º 9571 (CEP), arts. 16, 161 y, en virtud de la remisión que hace el art. 158, también el 129 del Código Electoral Nacional (CEN), Ley n.º 19945.

presupuestos electorales mínimos que fija la CN con rasgo vinculante para los demás sujetos de la relación federal¹⁸.

6. Las formas de Democracia Semidirecta¹⁹

Los dos artículos siguientes, incorporan a nivel provincial, tres variantes de las formas de democracia semidirecta, en consonancia con el objetivo del Preámbulo de establecer definitivamente una democracia pluralista y participativa, lo que marca una diferencia importante respecto del texto de 1923.

El artículo 31, por su parte, recepta la iniciativa popular como una alternativa ciudadana²⁰ para poner a consideración de la Legislatura proyectos encaminados a la sanción o derogación de leyes, conforme el procedimiento que estipule la norma reglamentaria. Este instituto no podrá utilizarse para leyes atinentes a reforma constitucional, aprobación de tratados, tributos, presupuestos y creación y competencia de tribunales judiciales.

El siguiente artículo regula la consulta popular y el referéndum. La primera de ellos, a los fines de someter a consideración de la voluntad popular cualquier asunto de interés general para la Provincia.

El segundo, autorizado únicamente para los casos que contempla la Constitución provincial. Tal es el caso de las hipótesis de desmembramiento territorial (art. 104.8) y fusión de municipios (art. 104.10), los que es confirmado por el artículo 5 de la Ley n.º 7811, y concordantes.

7. Los Partidos Políticos

El aludido Capítulo Tercero finaliza en el artículo 33, incorporando a los partidos políticos, con lo que se les otorga rango constitucional por primera vez en la historia constitucional. Comienza señalando que ellos deben ser

¹⁸ Cfr. Pérez Corti, José María; *Derecho Electoral Argentino. Nociones*, cit., pp. 172/173.

¹⁹ Para profundizar al respecto, se puede consultar Pérez Corti, José María; *Derecho Electoral Argentino. Nociones*, cit., pp. 355/394.

²⁰ Utiliza, en primer lugar, la categoría “*ciudadanos*”, pero luego recurre a la de “*electores*”, reflejando aquí el equívoco uso de las mismas que ha hecho el legislador nacional en el marco de la Ley n.º 346 (Cfr. Barrera Buteler, Guillermo E. [Director] y otros; *Derecho Constitucional*, Advocatus, Córdoba, 2019, p. 530, con citas de Bielsa y de CSJN, Fallos 147:282, “Salinas”), lo cual puede conducir a interpretaciones equivocadas, puesto que si bien los extranjeros son electores en el ámbito tanto provincial como municipal en la provincia de Córdoba, no necesariamente son ciudadanos argentinos.

democráticos y pluralistas y que la provincia reconoce y garantiza la existencia y personalidad jurídica de los que sustenten y respeten los principios republicanos, representativos, federales y democráticos. De este modo el constituyente demarca con claridad la senda reglamentaria que deberá seguir el legislador a la hora de regular su vida jurídico-política.

Lo mismo se puede decir del segundo párrafo del citado artículo, en el que ya la manda constitucional cobra mayor precisión en la diversidad de aspectos a reglamentar por el legislador, identificando claramente la necesidad de regular el procedimiento de creación, organización democrática y pluralista, financiamiento público, rendición de cuentas sobre el origen de sus fondos y, finalmente, el compromiso del Estado provincial en cuanto a facilitar la libre difusión de sus ideas y un acceso igualitario a los medios de comunicación, algo que en la provincia se hará realidad recién veintiún años más tarde, con el actual régimen partidario vigente en la provincia a través de la Ley n.º 9572 y modificatorias, que recepta estos lineamientos.

En su cuarto y último párrafo, se introduce una fórmula que no deja lugar a dudas respecto del monopolio partidario de las candidaturas, afirmando que *“solo a los partidos políticos compete postular candidatos para cargos públicos electivos”*. De esta manera se constitucionaliza tal prerrogativa, rebasando el rango reglamentario hasta hallar recepción en el máximo nivel normativo provincial, algo que, como ya hemos dicho, aporta dudosos beneficios al régimen electoral provincial.

Interesante debate se abre cuando, tras formular esta lectura del artículo 33, analizamos la normativa que posteriormente aprobara la Legislatura de Córdoba para el ámbito comunal, tal como ya hemos señalado en oportunidades anteriores²¹. Con ella, se introdujo una alternativa a los fines de facilitar la participación política de sus habitantes en la vida institucional local. Es el caso del régimen por el cual las denominadas *Agrupaciones de Vecinos* están facultadas para postular listas de candidatos a cargos públicos comunales, contemplado tanto en el artículo 14 de la Ley n.º 8234²² (*Normativa Electoral para las Comunas*), como en el inciso 4.º del artículo 1 de la Ley

²¹ Cfr. Pérez Corti, José M.; “La reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba (Parte Segunda): El Nuevo Régimen Jurídico de Partidos Políticos”, Abeledo Perrot Córdoba n.º 6, junio 2009, pp. 609/645.

²² BOP 16/12/1992.

n.º 8455²³ (*Sistema para Renovar Autoridades Comunales*). Ambas normas reconocen la posibilidad de presentar una lista de candidatos a cargos comunales si la misma se encuentra avalada por un número de adherentes no inferior al 10% del padrón comunal, con un mínimo de veinte electores en todos los casos.

Estas disposiciones conformaron una verdadera excepción al señalado principio constitucional del monopolio partidario de las candidaturas consagrado en el párrafo tercero del artículo 33 de nuestra Constitución Provincial. Respetuosas del régimen republicano, democrático y representativo exigido por la Constitución Nacional y sostenido por la Constitución local, tales disposiciones otorgan una importante alternativa a los habitantes de aquellas localidades del interior provincial que dentro del régimen municipal vigente revisten la calidad de comunas²⁴. Para ello el legislador habría tenido en cuenta la particular realidad demográfica y sociológica de estos pequeños asentamientos humanos de escasa densidad poblacional, lo que muchas veces no les permite contar con la presencia de una estructura partidaria, con el beneficio que importa una apertura hacia el vecino sin militancia partidaria para que pueda ocuparse por la realidad local de la sociedad a la que pertenece²⁵.

Por otra parte, tampoco podemos perder de vista que durante más de veinte años tal disposición estuvo presente en la Constitución provincial, y sin embargo el régimen de *Agrupaciones de Vecinos* contemplado en las mencionadas leyes, cumplió satisfactoriamente con su cometido sin recibir objeciones de ninguna clase.

8. El Fuero Electoral

En la reforma constitucional de 1987, se introduce otro instituto sumamente novedoso para la época: un organismo electoral específico y permanente, con integración propia, a cargo de un juez con las competencias y atribuciones electorales que establecerá la norma dictada al efecto. De esta manera, el artículo 170 resulta absolutamente innovador y marca el inicio de un

²³ BOP 21/3/1995.

²⁴ Son aquellas que encuadran dentro de lo previsto por la Constitución Provincial en su art. 194: "*En las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes, se establecen Comunas*". En igual sentido la Ley Orgánica Municipal n.º 8102 se manifiesta en sus arts. 5 y 188.

²⁵ Pérez Corti, José María; *Derecho Electoral Argentino. Nociones*, cit., p. 203.

camino de institucionalización democrática sin retorno, en concordancia con todas las previsiones hasta aquí abordadas²⁶.

No es casualidad que dicha disposición constitucional conforme en sí misma uno de los cinco capítulos que integran la Sección Tercera de la CP, dedicada íntegramente al Poder Judicial. Ello no sólo señala indubitablemente la calificación jurídica que como tribunal judicial corresponde al Juzgado Electoral, sino que además se le otorga rango constitucional a su existencia, junto con el Tribunal Superior de Justicia (arts. 152, 164 y cc.), la Justicia de Paz (art. 167 y cc.)²⁷ y la Fiscalía General (art. 171 y cc.).

Es a partir de esta previsión constitucional que en 1997 se llama a concurso para cubrir el cargo de Juez Electoral, y el 19 de agosto de 1998²⁸, esa magistratura asume plenamente su competencia por primera vez en la historia democrática contemporánea de la provincia, llevando adelante el proceso comicial convocado por el Poder Ejecutivo para la elección de Gobernador y Vicegobernador el domingo 20 de diciembre del mismo año²⁹.

Luego de casi diez años ininterrumpidos de labor, y tras la severa y delicada crisis electoral acaecida en la provincia en el marco de los comicios del 2 de septiembre de 2007, entre los años 2008 y 2010 se registró en la provincia una gran reforma electoral, la que incluyó el rediseño del fuero electoral provincial a través del dictado de la Ley n.º 9840, la que incorpora la figura del Tribunal Electoral Provincial *ad hoc* para asumir estrictamente la competencia electoral durante comicios provinciales, de la que fue desplazado el Juzgado Electoral; y como tribunal de apelación de las decisiones de ambos organismos electorales de primera instancia, les asignó competencia a las

²⁶ Cfr. Maqueda, Debate, en Coppari, Luis H. y Figueroa, Ernesto A. (Coordinadores); *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Jano, Córdoba, 1987, pp. 167/168, con cita de los antecedentes de las provincias de Salta, Santiago del Estero, Catamarca y San Juan.

²⁷ Aunque en el caso de la Justicia de Paz, si bien ya contaba con recepción constitucional explícita en el texto de 1923, arts.138 a 140, Vergara afirma que en 1987 se le dio mayor preeminencia institucional (Cfr. en Frías, Pedro J. [Coordinador] y otros; *La nueva Constitución de Córdoba*, Marcos Lerner, Córdoba, 1988, pp. 187/188; y en Pedro J. Frías [Coordinador] y otros; *La Constitución de Córdoba Comentada*, La Ley, Bs. As., 2000, p. 139).

²⁸ Decreto n.º 1021/98 (Emisión: 28/7/1998); TSJ, Protocolo de Actas de Juramento, Acta n.º 141 del 19/8/1998.

²⁹ Decreto n.º 1381/98 (Emisión: 16/9/1998; publicación BOP: 17/9/1998).

cámaras contenciosas administrativas de la ciudad de Córdoba, y, finalmente, por vía de casación, al Tribunal Superior de Justicia³⁰.

9. El Régimen Electoral Municipal

El constituyente de fines de los '80 también revisó las normas electorales relativas a los municipios, sistematizando adecuadamente las mismas a través de los artículos 183, 184 y 194, previo formalizar el espíritu democrático de la reforma al señalar que dicha Constitución aseguraría el régimen municipal basado en su autonomía política e institucional (art. 180).

Esto significó la supresión de algunas disposiciones excesivamente reglamentaristas del texto anterior, como por ejemplo la que meticulosamente regulaba la composición del cuerpo electoral en el viejo artículo 151.

10. Los Sistemas Electorales

Finalmente, a la hora de abordar la cuestión relativa a los procedimientos de designación de las autoridades de base electiva que contempla nuestra Constitución Provincial, se impone identificar y diferenciar con precisión el origen histórico de cada uno de los métodos que contempla y recepta en su texto.

a) Poder Ejecutivo

Así, en el caso del Poder Ejecutivo, tal diseño corresponde a los convencionales de 1987, y se trata de un sistema mayoritario que se define a simple pluralidad de sufragios, esto es simple o puro, en el que el candidato que obtiene mayor cantidad de sufragios accede a la gobernación, sin importar la diferencia respecto del que le sigue en votos (CP, art. 140).

La principal particularidad de estas disposiciones contenidas en los capítulos Primero y Segundo de la Sección Segunda de la CP, radica en la posibilidad de reelección que fuera introducida en oportunidad de la reforma de 1987, lo que luego diera lugar a una álgida discusión respecto de lo que cabía interpretar por reelección y cómo operaba la reforma en el tiempo,

³⁰ Para abordar en profundidad el diseño del Fuero Electoral de Córdoba, sugerimos consultar Pérez Corti, José M.; "La Justicia Electoral en la provincia de Córdoba. Antecedentes y estado actual", Foro de Córdoba n.º 164, Año XXIII, Córdoba, octubre 2013, pp. 85/101.

particularmente respecto de quién -por aquel entonces- era el gobernador en ejercicio y principal interesado en que la reforma constitucional se llevara a cabo³¹.

En efecto, el artículo 136 regula esta cuestión con una redacción similar a la que luego utilizaría la Convención Reformadora Nacional en 1994, aunque en este caso, ante la experiencia registrada en Córdoba, los convencionales optaron por introducir la disposición transitoria novena destinada a zanjar anticipadamente tal conflicto.

Sin embargo, tal redacción importa, a nuestro modo de ver, una restricción que no siempre es desentrañada correctamente por los intérpretes de los diversos textos constitucionales.

Nos referimos a que el artículo 136 dispone con claridad que el Gobernador y el Vicegobernador pueden ser relectos o sucederse recíprocamente por *un nuevo período corriente*, no pudiendo ser elegidos nuevamente para ninguno de ambos cargos sino con el intervalo de *un período*.

Conforme lo que el constituyente ha escrito -no haremos referencia aquí a lo que pretendió escribir o a lo que supuestamente entendió que escribía-, la posibilidad de reelección o sucesión recíproca consecutivas por dos mandatos sólo puede tener lugar en una oportunidad, puesto que muy claramente el artículo en cuestión cierra su manda constitucional señalando que una vez verificada dicha hipótesis -única autorizada por la Constitución- las reelecciones sólo podrán operar con el intervalo de un período de por medio.

Si cupiere alguna duda ante nuestra lectura, acudiremos, en apoyo de esta interpretación, a dos regulaciones constitucionales: una en nuestra CP y otras en textos constitucionales en los que la reelección está definitivamente prohibida.

En el primer caso, para determinar con claridad el alcance de la expresión "*con el intervalo de un período*", nos remitimos al artículo 139 de la misma CP, el que con claridad lo fija en cuatro años, sin que evento alguno pueda sustentar la posibilidad de modificar dicho cómputo. Por lo tanto, si el artículo 136 dispone que no podrán ser reelegidos en ninguno de ambos

³¹ Cfr. Bidart Campos, Germán J.; "*La reelección del Gobernador de Córdoba en 1991*", ED 144-356. Y los siguientes fallos, por orden cronológico de dictado: Junta Electoral Provincial (JunEP), Autos Interlocutorios n.º 138 y n.º 139, ambos del 19/8/1991, n.º 146 del 28/8/1991; CSJN, Fallos 314:1030 del 5/9/1991.

cargos sino con el intervalo de un período, es más que claro que el mandato constitucional permite sólo una reelección o sucesión recíproca consecutiva, y a partir de que la misma se haya registrado, las posibilidades de reelección o sucesión recíproca pueden darse sólo período de por medio.

El segundo grupo de regulaciones a la que acudimos en refuerzo de nuestra interpretación, es el correspondiente a dos textos constitucionales que no permiten la reelección, y que en nuestro Derecho Público Provincial comparado son los de las provincias de Mendoza (CP, art. 115³²) y Santa Fe (CP, art. 64³³).

En la primera hipótesis aludida, el constituyente señala que *“no podrán ser reelegidos para el período siguiente al de su ejercicio”*, dejando en claro que la reelección es factible pero siempre período de por medio, nunca consecutivamente.

En la segunda, la redacción es aún más precisa, puesto que determina que *“no son elegibles para el mismo cargo o para el otro sino con intervalo, al menos, de un período”*, con lo que nuestra interpretación respecto a que la reelección debe computarse período de por medio es casi una perogrullada.

En definitiva, si cuando el constituyente ha querido restringir parcialmente la reelección inmediata circunscribiéndola a una única oportunidad, pero sin llegar a prohibirla absolutamente a futuro, ha señalado que la misma es factible sólo dejando pasar un mandato sin ser reelectos o sucederse recíprocamente, porque hemos de aplicar otro criterio interpretativo a casi idénticas expresiones en los casos en los que el articulado constitucional utilizó la misma fórmula para señalar que, a partir de una reelección o sucesión mutua en la fórmula correspondiente a los cargos de gobernador y vicegobernador, las futuras

³² Constitución de Mendoza, 11 de Febrero de 1916, BOP 28/12/1916 (Id SAIJ: LPM0000000, disponible en <http://www.saij.gob.ar/local-mendoza-constitucion-provincia-mendoza-lpm0000000-1916-02-11/123456789-0abc-defg-000-0000mvorpyel>, consultada el 27/10/2019): “Art. 115. El Gobernador y el Vicegobernador no podrán ser reelegidos para el período siguiente al de su ejercicio. Tampoco podrá el Gobernador ser nombrado Vicegobernador, ni el Vicegobernador podrá ser nombrado Gobernador. No podrán ser electos para ninguno de estos cargos, los parientes de los funcionarios salientes, dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad. El gobernador tampoco podrá ser electo senador nacional hasta un año después de haber terminado su mandato”.

³³ Constitución de Santa Fe, 14 de Abril de 1962, BOP 18/4/1962 (Id SAIJ: LPS0000066, disponible en <http://www.saij.gob.ar/0-local-santa-fe-constitucion-provincial-santa-fe-lps0000066-1962-04-14/123456789-0abc-defg-660-0000svorpyel?>, consultada el 27/10/2019): “Art. 64. El gobernador y vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones, sin que evento alguno autorice prórroga de ese término, y no son elegibles para el mismo cargo o para el otro sino con intervalo, al menos, de un período”.

reelecciones están permitidas, efectivamente, pero período o mandato de por medio. Tales reflexiones también aplicarían al texto de la Constitución Nacional.

b) Poder Legislativo

No abordaremos en profundidad el sistema electoral legislativo de la Constitución de 1987, el que, reformado por la Convención de 2001, ya no se encuentra vigente, habiendo perdido todo interés y trascendencia³⁴.

Al respecto, Zarza Mensaque señaló que se trató de una reforma prácticamente integral con respecto al texto de 1923, abarcando no sólo la “anatomía” sino también la “fisiología” del cuerpo, de su estructura interna y de su mecánica de funcionamiento³⁵.

Por nuestra parte, sólo diremos que se trató de un sistema bicameral, con una Cámara de Diputados y otra de Senadores. La primera con sesenta y seis legisladores, elegidos mediante un sistema mayoritario impuro, con cláusula pétrea de gobernabilidad (36 bancas para el partido que obtenga la mayor cantidad de votos), y representación de las cuatro primeras minorías, a razón de veinte bancas al segundo, cinco al tercero, tres al cuarto y dos al quinto, siempre que superen el piso del 2% de los votos emitidos (art. 78).

Por su parte, la Cámara de Senadores se integraba conforme la cantidad de habitantes de cada Departamento, a razón de un senador hasta 60.000 habitantes; dos para la mayoría en los que tengan entre 60.000 y 100.000 habitantes; seis para aquellos departamentos que tengan entre 100.000 y 300.000, distribuidos a razón de tres para la mayoría, dos al partido que le sigue en orden y uno al que resulte tercero; y para los que tengan más de 300.000 elegían ocho senadores, de los cuales cuatro eran para la mayoría, tres para la primer minoría y uno para la segunda minoría.

³⁴ Para profundizar sobre esta cuestión, sugerimos consultar Coppari, Luis H. y Figueroa, Ernesto A. (Coordinadores); *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Jano, Córdoba, 1987; Frías, Pedro J. (Coordinador) y otros; *La nueva Constitución de Córdoba*, Marcos Lerner, Córdoba, 1988; Mooney, Alfredo E.; *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Advocatus, Córdoba, 1991; Porcel de Peralta, Gustavo A.; *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Mateo García, Córdoba, 1991; Mooney, Alfredo E.; *Derecho Público Provincial*, Advocatus, Córdoba, 1992; Pedro J. Frías (Coordinador) y otros; *La Constitución de Córdoba Comentada*, La Ley, Bs. As., 2000.

³⁵ Cfr. Zarza Mensaque, Alberto; “Poder Legislativo”; en Frías, Pedro J. (Coordinador) y otros; *La nueva Constitución de Córdoba*, Marcos Lerner, Córdoba, 1988, p. 105.

Mooney señala que este sistema bicameral fue aprobado por la Unión Cívica Radical (UCR) y la Unión Demócrata de Centro (UDeCe), argumentando que con él se procuraba mayor seguridad jurídica, logrando un adecuado control intraórgano, a la vez que así se respetaban las características socioeconómicas de las distintas regiones existentes en la provincia, promoviendo un mayor respeto a la voluntad popular. Agrega que de las cuatro bancadas que conformaban al Convención reformadora, sólo la del Peronismo Renovador-Democracia Cristiana postuló el sistema unicameral; mientras que las mencionadas anteriormente, junto a la del Partido Justicialista Ortodoxo, se pronunciaron por el sistema bicameral³⁶.

Sin embargo, el mencionado maestro no se priva de criticar las aspiraciones de algunos convencionales en cuanto a mantener una relación constante entre habitantes y legisladores, como si la Legislatura tuviera que ser un mapa de la realidad. Ese argumento -dice Mooney-, si bien demográficamente correcto, no debe considerarse políticamente fundado ni institucionalmente defendible. Es que a su entender “*los cuerpos colegiados deben ser eficaces en el control, y la eficacia está dada por la calidad, idoneidad y representatividad de los miembros, no por su cantidad*”³⁷, criterio que suscribimos plenamente.

c) Tribunal de Cuentas

Finalmente, arribamos a este órgano de control gubernamental y provincial que fuera incorporado al texto constitucional por la reforma de 1923, luego del artículo 175, bajo la denominación “*artículo nuevo*”³⁸. En oportunidad de la reforma *sub examine*, se introdujo una importante y trascendente modificación al diseño institucional original.

Es que el tribunal de cuentas de 1923 importaba la incorporación de un instituto novedoso que venía a complementar la atribución del Poder Legislativo consistente en “[a]probar o desechar las cuentas de la renta del año

³⁶ Cfr. Mooney, Alfredo E.; *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Advocatus, Córdoba, 1991, p. 217, con cita del convencional Terzi.

³⁷ Mooney, Alfredo E.; *Derecho Público Provincial*, Advocatus, Córdoba, 1992, p. 20.

³⁸ Coppari, Luis H. y Figueroa, Ernesto A. (Coordinadores); *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Jano, Córdoba, 1987, pp. 116/117.

*fenecido*³⁹, pero la composición de dicho organismo libraba la designación de su presidente y de los dos vocales a la decisión del Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, siendo vitalicios dichos cargos⁴⁰. Es en este aspecto que el constituyente de 1987 da un paso trascendente en la democratización de este órgano de control, al disponer que sus integrantes seguirán siendo tres -aunque la ley reglamentaria podrá ampliar su número hasta siete- elegidos directamente por el pueblo de la provincia con representación de las minorías y durando cuatro años en sus cargos.

De esta forma, el sistema electoral aplicable para la postulación y elección de los tribunales de cuentas a partir de la reforma que nos convoca, corresponde al modelo mayoritario impuro, con representación de las minorías, variando cuántas de ellas podrían acceder a dichos cargos según la cantidad de integrantes del cuerpo colegiado⁴¹, y la reglamentación que a tal efecto dictara la Legislatura.

Conclusión

Luego de este breve y veloz recorrido histórico de los principales aspectos relativos al rediseño del régimen electoral formulado por los convencionales de 1987, cabe destacar que también en esto la reforma constitucional revistió particular importancia, incorporando institutos y procedimientos sumamente innovadores para la época y el contexto histórico institucional que se vivía por aquellos días. No debemos olvidar que la misma se concretó antes de cumplir los cuatro años del restablecimiento de la democracia, lo que no sólo condicionaba seriamente proyectos de esta naturaleza, sino que, además, significaban un gran desafío republicano a futuro, manifestando así el compromiso político, institucional y social que importaba su puesta en palabras con la máxima jerarquía legal.

Es cierto que no todos los cambios fueron acertados, y de ello hemos dado cuenta, como también lo ha hecho -en algunos aspectos- la reforma

³⁹ Constitución de Córdoba (1923), art. 83, inc. 15; 2.º ed., Depalma, Bs. As., 1982, pp. 34/38.

⁴⁰ Constitución de Córdoba (1923), art. 83, inc. 15; cit., p. 71.

⁴¹ Conforme lo contempla el art. 126 de la CP de 1987, si está integrado -tal como acontece ahora- por tres miembros, sólo será factible la representación de la primera minoría. En cambio, si estuviere integrado por cinco o siete miembros, las minorías representadas podrían comprender desde la primera -exclusivamente- hasta la tercera, si así lo dispusiere el legislador.

constitucional del año 2001. Sin embargo, eso no quita la relevancia de gran parte de los que aún conservan su vigencia, siendo destacable por sobre todos ellos, sin lugar a dudas, la incorporación con rango constitucional de un Tribunal Electoral.

La reforma de 1987 cumplió con el objetivo de actualizar el texto constitucional, pero además, y de manera muy sobrada, con su misión modernizadora y hasta vanguardista, anticipándose siete años prácticamente en todos los temas y contenidos que *a posteriori* la Convención de 1994 incorporaría a la Constitución Nacional.