

Revisión crítica de la evolución de la Boleta Única de Sufragio en Córdoba¹

v.1.6

Por José M. Pérez Corti

Introducción. 1. Breve reseña del contexto histórico, político e institucional: I. *Primera Etapa: La reforma postcrisis electoral (2008/2011)*; II. *SEGUNDA ETAPA: Ajustes a medida (2015)*; III. *TERCERA ETAPA: La reforma de segunda generación (2016/2017)*; IV. *CUARTA ETAPA: La contrarreforma electoral (2018)*. 2. Descripción de los modelos de BUS de la provincia de Córdoba. 3. El diseño de la BUS y sus diferentes efectos. Conclusiones

Introducción

A través de la reforma político-electoral de los años 2008/2010 la provincia de Córdoba avanzó en el rediseño y modificación de aquellos aspectos centrales de su régimen electoral que no requirieran de una reforma constitucional para concretarlo.

Uno de los cambios más importantes que tuvo lugar fue la sustitución de la tradicional Boleta Múltiple Partidaria (BMP) por la nueva e innovadora Boleta Única de Sufragio (BUS)², justificando su incorporación en que con ella se buscaba mejorar la calidad, performance y confiabilidad del mencionado régimen electoral, y, a la vez, suprimir malas prácticas electorales largamente arraigadas y perfeccionadas en nuestros ámbitos políticos³.

La presente investigación pone énfasis, entonces, en la principal modificación que importó dicha reforma: el instrumento de votación. Los **objetivos** perseguidos en este trabajo consisten en hacer una breve reseña de lo que ha sido la evolución de la Reforma Política introducida en el régimen provincial de Córdoba en el año 2008, pasando por diferentes etapas y su evolución hasta la fecha.

¹ Publicado en Contreras, Claudio y Pérez Adrián (compil.), Reformas electorales y democracia, 1.º ed., Prometeo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.

² La primera de ellas, también conocida como modelo o sistema francés; mientras que la segunda es identificada como modelo o sistema australiano (cfr. Bianchi, Matías (*et al.*); *Boleta Única. Estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*, UNR Editora, Rosario, Santa Fe, 2013, p. 16; Blando, Oscar y Echen, Diego (Coordinadores), *Democracia y Boleta Única en Santa Fe. Implementación y evaluación institucional. Reseña Normativa*, Gobierno de Santa Fe, Santa Fe, 2015, p. 3. Ver también Zovatto, Daniel [Dir.]; *Así no va más: Diagnóstico y Propuesta de Reforma Político-Electoral de la provincia de Córdoba*, EDUCC, Córdoba, 2008, pp. 130/132.

³ Cfr. Pérez Corti, José M.; "La reforma del Régimen Electoral de la Provincia de Córdoba. Parte Tercera: El nuevo Código Electoral Provincial", Abeledo Perrot Córdoba n.º 7, Julio 2009, pp. 727/754.

1. Breve reseña del contexto histórico, político e institucional

Una de las principales causas que desencadenó la reforma en estudio, fue la crisis electoral que tuvo lugar en Córdoba durante los comicios provinciales del 2 de septiembre del año 2007 (2S2007). Sin embargo, el proceso reformador que surgió tras esa profunda crisis electoral, tuvo diferentes **etapas**, muy distintas entre sí no sólo por los contextos históricos, institucionales y políticos, sino también respecto de los contenidos y metodologías que caracterizó a cada uno de ellas.

Brevemente, podemos señalar que las etapas sucesivas de reforma en materia político electoral registradas en Córdoba, son las siguientes:

- I. *Primera Etapa*: la que identificamos como de *postcrisis electoral* del 2S2007, y que tuvo lugar entre los años 2008 y 2011;
- II. *Segunda Etapa*: llevada a cabo en el 2015, con el año electoral en curso y con objetivos muy específicos para el oficialismo;
- III. *Tercera Etapa*: denominada por la misma Legislatura provincial como se *segunda generación*, y llevada a cabo entre los años 2016 y 2017;
- IV. *Cuarta Etapa*: a la que nosotros hemos dado en identificar como *contrarreforma*, tanto por el contenido de las leyes sancionadas como por los efectos que produjeron en el régimen electoral provincial. Tuvo lugar en el año 2018.

I. Primera Etapa: La reforma postcrisis electoral (2008/2011)

Así, en su momento entendimos a la *primera etapa* de la reforma como un proceso que abarcó cuatro años calendario, cada uno de ellos caracterizado por particularidades y contenidos determinados⁴, lo que permite subdividirla en partes. A continuación, una breve síntesis de los mismos.

a) Primera Parte (2008): El diseño original

⁴ Cfr. Pérez Corti, José M.; “La reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba”, Abeledo Perrot Córdoba, n.º 5, mayo, pp. 485/496; n.º 6, junio, pp. 609/645; y n.º 7, julio, p. 727/754; todos ellos del año 2009 y disponibles en formato digital ingresando a <http://www.joseperezcorti.com.ar/doctrina.htm>.

En el año 2008, se desarrolló la primera parte de esta etapa de la reforma, la cual abarcó las actividades cumplidas por la Comisión Consultiva de Expertos (CEE)⁵ y por la Legislatura provincial a través de la Comisión Especial para la Reforma Política (CERP)⁶, encargada de la elaboración de los anteproyectos de Código Electoral Provincial (Ley n.º 9571), de Régimen Jurídico de los Partidos Políticos (Ley n.º 9572) y de los de reforma electoral a la Ley Orgánica Municipal n.º 8102 (Ley n.º 9573).

b) Segunda Parte (2009): Ensayos perdidos

La segunda parte de esta etapa tuvo lugar en el año 2009 y se caracterizó por la presentación de proyectos legislativos que, si bien no lograron superar el carácter de tales, estaban orientados a perfeccionar y complementar el nuevo ordenamiento electoral que recientemente había sido sancionado en Córdoba.

c) Tercera Parte (2010): Recalculando diseños

En el transcurso del año 2010 tiene lugar la tercera fase de la primera etapa del proceso de reforma político electoral provincial.

Por un lado, nuevamente la actividad legislativa se acentúa con el dictado de tres normas que reformaban y modificaban parte de las sancionadas en el año 2008. Ellas son las leyes n.º 9838, 9839 y 9840.

⁵ Cfr. Poder Ejecutivo provincial (PEP), Decreto n.º 2192/07 (Emisión: 10/12/2007; publicación Boletín Oficial de la Provincia (BOP): 11/2/2007), y su informe final: Zovatto, Daniel [Dir.]; *Así no va más: Diagnóstico y Propuesta de Reforma Político-Electoral de la provincia de Córdoba*, EDUCC, Córdoba, 2008 (disponible en formato digital en http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Reformas_Políticas/Cordoba/2008/CCE/20080815_Asi_no_va_mas_Version_Final.pdf y en <http://legistest1.legiscba.gob.ar/wp-content/uploads/2018/06/Dictamen-de-la-Comision-Consultiva-de-Expertos.pdf>). Ver también en Pérez Corti, José M.; “La reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba. Primera Parte: Introducción a su Estudio Crítico”, Abeledo Perrot Córdoba, n.º 5, mayo, pp. 485/496.

⁶ Poder Legislativo provincial (PLP), Resolución n.º 2097/08. Ver también en Pérez Corti, José M.; “La reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba. Primera Parte: Introducción a su Estudio Crítico”, Abeledo Perrot Córdoba, n.º 5, mayo, pp. 485/496; y en *Reforma Político-Electoral de la Provincia de Córdoba 2008*, Gobierno de la Provincia de Córdoba, s/e, Córdoba, 2009.

La primera de ellas, la n.º 9838, introduce modificaciones al Código Electoral Provincial (L. 9571)⁷, al Régimen Jurídico de Partidos Políticos (L. 9572)⁸, a la Ley Orgánica Municipal (L. 8102)⁹, y, finalmente, sanciona un procedimiento subsidiario para la aplicación de las sanciones previstas en caso de comisión de las faltas tipificadas en las leyes n.º 9571 y n.º 9572¹⁰.

La segunda, esto es la n.º 9839, dispuso la suspensión de la aplicación, por única vez y para las elecciones generales de renovación de autoridades provinciales del año 2011, de partes y dispositivos del Código Electoral Provincial (L. 9571) atinentes al financiamiento de las campañas electorales¹¹, estableciendo un régimen transitorio en su reemplazo¹².

Finalmente, la tercera ley, la n.º 9840, modificó el Fuero Electoral de la provincia, quedando conformado por el Juzgado y el Tribunal electorales, las cámaras contencioso administrativas, a las que a partir de entonces les asigna competencia electoral, y, finalmente, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ). En sus normas se esboza un incipiente -aunque no completo- contencioso electoral, con reglas y procedimientos específicos. Ello importó la modificación de la vieja Ley de Creación del Juzgado Electoral n.º 8643, del año 1997.

Por otro lado, es importante destacar el diseño, desarrollo y puesta en marcha del Plan Estratégico de Implementación de la Reforma Política (PEIRP)¹³ orientado a garantizar la ejecución de las reformas introducidas al régimen local. Dicho plan fue implementado por el Poder Judicial de Córdoba durante ese mismo año y su diseño, dirección y gestión estuvo a cargo de la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales del Tribunal Superior de Justicia¹⁴.

⁷ Deroga el inciso 2 del artículo 11 y los artículos 180. Sustituye: los capítulos III, IV y V del Título I del Libro Primero (artículos 19 a 39 inclusive), el inciso 9 del artículo 63. Y modifica los artículos 51, 53, 54, 61, 64, 108, 159, 164, 167, 171, 181, 183 y 184. A los fines del presente estudio, la más relevante de ellas es la introducida al diseño de la BUS, mediante la incorporación de un aún cuestionado casillero destinado a votar lista completa (art. 53 del CEP modificado por el art. 4 de esta norma).

⁸ Modifica el artículo 39, introduciendo la prohibición de la doble afiliación partidaria.

⁹ Modifica los artículos 143 y 218, correspondientes a los plazos de realización de las elecciones municipales y comunales.

¹⁰ Cfr. Artículo 22.

¹¹ Los dispositivos momentáneamente suspendidos fueron los siguientes: 1) Capítulo II del Título I; 2) Artículos 204, 205 y 207, del Capítulo III, del Título I; 3) Artículos 215 y 216 del Capítulo II, del Título II, y 4) Artículo 233 del Capítulo IV, del Título II.

¹² Cfr. Artículos 2 a 6 de la Ley n.º 9839.

¹³ Para mayor información sobre sus contenidos y lineamientos principales, se puede consultar entrando en http://www.joseperezcorti.com.ar/reforma_politica_cordoba_PEIRP.htm.

¹⁴ Cfr. Tribunal Superior de Justicia (TSJ), Acuerdo n.º 531, Serie A, del 10/10/2010.

d) Cuarta Parte (2011): Buscando legitimidad

Una cuarta y última parte, se desarrolló en el año 2011. En ella tuvo lugar la planificación e inicio del Proyecto Elecciones 2011 (PE-2011). Asimismo, resulta sumamente importante mencionar la entrada en vigor de la Ley n.º 9898, mediante la cual se creaba la Comisión Interpoderes de Seguimiento de los Procesos Electorales (CISPE), la que tuviera su bautismo de fuego en el marco del proceso electoral en curso¹⁵.

II. SEGUNDA ETAPA: Ajustes a medida (2015)

Había comenzado a transcurrir el año 2015, el que sería de gran relevancia para el régimen electoral aprobado en 2008, ajustado en 2010 y estrenado exitosamente en los comicios de 2011. La fecha de los comicios aún era una intriga, debido al margen de discrecionalidad otorgado al Poder Ejecutivo provincial por la legislación vigente a la hora de efectuar la convocatoria electoral.

Mientras, se debatía sobre la cuestión de la convocatoria electoral especulando con fechas y alternativas posibles, el oficialismo apuró una nueva reforma al régimen electoral cordobés, que fue sancionado por la Legislatura como Ley n.º 10272¹⁶ y a través de la cual se modificarán los artículos 26, 42, 50, 53, 54, 115, 188, 193, 200, 204, 205, 214, 215, 233, 240 y 242 del CEP (L. 9571), y los artículos 10 de la Ley n.º 9572 y 7 de la Ley n.º 9840.

El aspecto más trascendente de estas modificaciones para nuestra investigación, radicó en la introducción de un nuevo cambio al diseño de la BUS, desplazando la foto del candidato a gobernador de cada fuerza política de la columna correspondiente a dicha candidatura hacia la primera columna en la que se encuentra la identificación y denominación de la fuerza política postulante; como así también el duramente cuestionado casillero para “votar lista completa”.

III. TERCERA ETAPA: La reforma de segunda generación (2016/2017)

Algunos años después del recambio de gobierno en las elecciones del 7 de agosto de 2011¹⁷, el oficialismo pone en marcha en la Legislatura, a través de la Comisión Especial para la Reforma

¹⁵ Para más información ingresar a http://www.joseperezcorti.com.ar/reforma_politica_cordoba_2011.htm.

¹⁶ Sancionada el 15/4/2015, publicada en el BOP de fecha 22/4/2015.

¹⁷ En dicha oportunidad, si bien se produjo un cambio de autoridades, tanto las salientes como las entrantes pertenecían a la misma coalición política, Unión Por Córdoba (UPC).

Política¹⁸, un paquete de iniciativas de reforma electoral¹⁹ que fueron presentadas, desde la Legislatura, como de segunda generación²⁰.

Producto de las mismas, en la sesión del día 11/4/2018 (BOP 26/4/2018) se sancionó una batería normativa integrada por las leyes n.º 10406, 10407, 10418 y 10420, tras un sugestivo proceso legislativo en procura de alcanzar los consensos necesarios para evitar sorpresas políticas no deseadas, declarando que con ello se procuró favorecer la legitimidad institucional que toda reforma electoral amerita²¹.

Sin embargo, a pesar de la sanción en bloque de dicho paquete normativo, para su desarrollo y tratamiento se acordó abordar las distintas cuestiones por separado mediante una ley en particular en cada caso, argumentando que con ello se simplificó su trámite evitando las complicaciones que una *“carga adicional a la iniciativa general”* le hubiera significado a un proyecto de ley *“ómnibus”*²².

Discrepamos con esa interpretación del proceso legislativo reformador, puesto que tal estrategia dejó de lado una valiosa y ya consolidada práctica parlamentaria, iniciada con el procedimiento reformador emergente de la crisis electoral del 2S2007, y que diera como resultado una importante y trascendente reforma político-electoral provincial, tal como ya lo hemos señalado en esta y otras investigaciones anteriores.

¹⁸ *“Por resolución legislativa 2097/2015 se creó la Comisión Especial para la Reforma Política de la Provincia de Córdoba, conducida por el Presidente Provisorio del cuerpo, integrada por los presidentes de los bloques y un conjunto de comisiones. La relatoría fue ejercida por la Prosecretaría Legislativa de la Cámara”*; Ortega, José E. y Espósito, Santiago M.; “Recientes reformas a la legislación electoral de partidos políticos y municipales de la provincia de Córdoba. Experiencia y reflexiones”, LL Córdoba, Año 34, n.º 8.

¹⁹ Las mismas fueron presentadas en el año 2016, recibiendo un extenso y serio tratamiento, puesto que “[s]e trabajó entre marzo y noviembre de 2016 y su actuación consta en actas y transcripciones —incluidas las exposiciones de expertos—”, y “[e]n diciembre de 2016 comenzaron a tratarse los proyectos. Cuando hubo disidencias expresadas en la faena legislativa, se respetó siempre el derecho de la oposición de fundarlas y explicitarlas, tanto en el tránsito detallado como en el debate en el recinto”, tal como lo relatan Ortega y Espósito en su investigación (Ortega, José E. y Espósito, Santiago M.; “Recientes reformas a la legislación electoral de partidos políticos y municipales de la provincia de Córdoba. Experiencia y reflexiones”, LL Córdoba, Año 34, n.º 8).

²⁰ Cfr. Ortega, José E. y Espósito, Santiago M.; “Recientes reformas a la legislación electoral de partidos políticos y municipales de la provincia de Córdoba. Experiencia y reflexiones”, LL Córdoba, Año 34, n.º 8; y Espósito, Santiago M.; Ortega, José E. y Arce, Federico M.; “Las recientes reformas al sistema político-electoral en la provincia de Córdoba”, ADLA2018-7, 3.

²¹ Cfr. Ortega, José E. y Espósito, Santiago M.; “Recientes reformas a la legislación electoral de partidos políticos y municipales de la provincia de Córdoba. Experiencia y reflexiones”, ob. cit.

²² Cfr. Ortega, José E. y Espósito, Santiago M.; “Recientes reformas a la legislación electoral de partidos políticos y municipales de la provincia de Córdoba. Experiencia y reflexiones”, ob. cit.

Desde nuestro mirador, tal planteo parlamentario sólo procuró facilitar al oficialismo la promoción -tema por tema- de cómodos acuerdos con la oposición, esto es, con los diferentes interesados o afectados potenciales por las distintas reformas, lo que debilitó seriamente la capacidad de negociación colectiva de aquellos. Sin embargo, no es esto lo más delicado, puesto que, en definitiva, es una estrategia política que la misma oposición terminó legitimando, al anteponer sus intereses sectoriales a costa de una manifiesta pérdida de peso político y de fuerza legislativa para concertar modificaciones con una mayor calidad institucional.

Lo que consideramos reviste una seria amenaza a la calidad y a la transparencia institucional es haber retomado una antigua y mala práctica legislativa, que considerábamos extinta en nuestra Legislatura, cual es la que históricamente fuera lleva a cabo entre 1984 y 2007, mediante reformas parciales devenidas en remiendos puntuales y a medida de las aspiraciones e intereses de cada actor político²³, lo que terminó conduciendo -irremediablemente- a la severa crisis electoral, política e institucional del 2S2007.

Más allá de las objeciones expresadas, abordaremos rápidamente las normas en cuestión. La primera de ellas, esto es la Ley n.º 10406, introdujo modificaciones a la Ley n.º 9571, y estableció limitaciones a la reelección de legisladores (art. 166) y tribunos de cuentas (art. 170) provinciales. Lo mismo hizo respecto de la Ley n.º 8102 y en relación a los concejales (art. 13), intendentes (art. 39) y tribunos de cuentas (art. 78) municipales; como así también con los miembros de las comisiones comunales (art. 195)²⁴.

Mediante la sanción de la Ley n.º 10407 también se introdujeron modificaciones a las mencionadas leyes n.º 9571 (arts. 44, 164, 167 y 171) y 8102 (arts. 30, inc. 13.º; 49, inc. 4.º; 136, inc. 2.º; 142; 143; 200, inc. 9.º; 216, inc. 6.º; 218 y 2019), esta vez con el objeto declarado de

²³ Cuando realizamos el estudio crítico de la reforma político electoral llevada a cabo entre los años 2008 y 2010, al analizar el escenario político electoral previo a la misma, abordamos esta mala praxis legislativa y formulamos una severa y detallada crítica, afirmando que *"[n]adie 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"*. Sugerimos refrescar dichos antecedentes releando nuestro artículo: "La reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba. Parte Primera: Introducción a su Estudio Crítico", Abeledo Perrot Córdoba, n.º 5, mayo 2009, pp. 485/496, disponible en http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Doctrina/Electoral/Cordoba_Reforma_Regimen_electoral_Parte1_Introduccion.pdf.

²⁴ Si bien en el texto de la Ley n.º 10406 no se hace mención alguna a los tribunos de cuentas comunales, cabe destacar que ello se debe a la remisión que al respecto hace el art. 204 de la LOM n.º 8102 a las disposiciones relativas a los tribunos de cuentas municipales.

ordenar el calendario electoral provincial y municipal, mediante la unificación de las fechas electorales, uniformando los plazos y formas de convocatoria a elecciones. Con ello, señalaban los legisladores autores del proyecto, procuraban *“propender a un sistema electoral más transparente, dándole a la población certeza -con suficiente anticipación- respecto al momento que ha de ser convocada para manifestar su voluntad. La reforma, en este aspecto, permite colocar a todas las fuerzas políticas interesadas en participar en la consulta electoral en paridad de condiciones”*²⁵.

Por su parte, la Ley n.º 10418 habilitó el voto joven de los menores de 16 y 17 años, tanto a nivel provincial (L. 9571, arts. 8; 17, inc. 1.º; y 180) como municipal (L. 8102, arts. 129 y 212) y comunal (L. 8234, art. 2); y alcanzó también al Régimen Jurídico de los Partidos Políticos (L. 9572, art. 36), al reconocerles derechos políticos plenos dentro de los partidos a los menores de 16 y 17 años.

La última de las mencionadas, la Ley n.º 10420, fue el instrumento mediante el cual se intensificó la incorporación de “tecnologías electrónicas de votación”, tal como el legislador la tituló y dispuso en doce artículos. Para ello también se avanzó en el articulado de la Ley n.º 9571, modificando los artículos 66, incisos 4.º, 5.º y 7.º; 113; 117; 125 y 134; e incorporando el inciso 8.º al primero de ellos.

IV. CUARTA ETAPA: La contrarreforma electoral (2018)

En esta etapa -la última, al menos, hasta ahora- el contenido particular de las modificaciones introducidas en el régimen legal electoral de la provincia, se han traducido, en algunos casos, en un visible y llamativo retroceso en relación a los avances que las reformas político-electorales de 1.º y 2.º generación -tomando prestado el neologismo utilizado por el legislador²⁶-. En efecto, si bien algunas de las cuestiones incorporadas a través de esta reforma no buscan más que dar

²⁵ Cfr. Fundamentos expresados en el anteproyecto de ley tramitado bajo el expte. n.º 20583/L/16, suscripto por los legisladores Oscar González, Daniel Passerini, Carlos Gutiérrez, Manuel Calvo, Germán Pratto, Franco Miranda y Sandra Trigo.

²⁶ Cfr. Ortega, José E. y Espósito, Santiago M.; “Recientes reformas a la legislación electoral de partidos políticos y municipales de la provincia de Córdoba. Experiencia y reflexiones”, LL Córdoba, Año 34, n.º 8; y Espósito, Santiago M.; Ortega, José E. y Arce, Federico M.; “Las recientes reformas al sistema político-electoral en la provincia de Córdoba”, ADLA2018-7, 3.

respuesta a cuestiones secundarias y sin relevancia para el régimen electoral, muchas de ellas consecuencias de reclamos y/o gestiones personales. Otras, sin embargo, apuntaron a la línea de base del régimen electoral provincial, retrotrayendo avances concertados en reformas anteriores, para desactivar tales restricciones librándolas a la discrecionalidad política de turno, lo que afecta, innegablemente, la estabilidad del régimen electoral y los logros alcanzados en cuanto a los principios de integridad e igualdad que guiaban al mismo, conforme los argumentos oportunamente dados por los propios legisladores. En esta etapa se trataron, aprobaron y sancionaron las leyes n.º 10534, 10535 y 10536, todas en una misma sesión y publicación²⁷, como así también la Ley n.º 10551, aprobada algún tiempo después²⁸.

La primera de ellas, esto es, la 10534, fue la que introdujo la mayor contrarreforma electoral, dejando sin efecto las disposiciones que otrora habían sido presentadas y fundamentadas como de lógica coordinación y organización del calendario electoral (Ley n.º 10407)²⁹, retrotrayendo la situación a un estadio similar al existente casi 20 años atrás (1999), con las disposiciones contenidas en el artículo 36 de la antigua Ley Electoral provincial n.º 8767.

La segunda ley³⁰, incorporó la figura de las candidaturas condicionales³¹, posibilitando a quienes se postulan como candidatos a cargos ejecutivos, lo hagan, a la vez, por los primeros

²⁷ Sancionadas el 11/4/2018 y publicadas en el BOP del 26/4/2018.

²⁸ Sancionada el día 30/5/2018, y publicada en el BOP del 28/6/2018.

²⁹ Cfr. Ortega, José E. y Espósito, Santiago M.; “Recientes reformas a la legislación electoral de partidos políticos y municipales de la provincia de Córdoba. Experiencia y reflexiones”, LL Córdoba, Año 34, n.º 8.

³⁰ Ley n.º 10535, sancionada el

³¹ Nos hemos referido y fijado posición respecto a dicha categoría de candidaturas señalando que se trata de aquella “que responde a la hipótesis contemplada en el Art. 14 de la Ley Orgánica Municipal n.º 8102, al permitir que el candidato a Intendente municipal, en caso de no resultar electo como tal, pueda optar por incorporarse al cuerpo deliberativo como si se hubiese postulado al cargo de concejal en el primer lugar de la lista, operando automáticamente el desplazamiento de la misma. Este mecanismo resulta de gran valor institucional al permitir conservar hombres y mujeres de gran peso y experiencia política, para que desarrollen su labor como integrantes de los órganos legislativos, especialmente en el rol de órganos de control por excelencia. Contemplar tal posibilidad, permitiendo a nivel provincial que los candidatos a Gobernador y a Vicegobernador, puedan incorporarse como Legisladores por Distrito Único de sus respectivas fuerzas políticas, resultaría provechoso en todo sentido, pero especialmente en lo institucional”. Y en nota al pie n.º 28, ampliamos diciendo: “Resulta pertinente aclarar aquí que si bien el texto del artículo en cuestión textualmente dice que ‘...El candidato a Intendente Municipal, será candidato simultáneamente a primer Concejal en la lista de su partido...’, identificando la hipótesis como si fuese una candidatura simultánea, entendemos que no es del todo adecuado por tratarse de una única candidatura sometida a una condición resolutoria que define el destino final de la misma. Es decir, no es posible que el postulante opte por alguna de ambas candidaturas, sino que en todos los casos deberá asumir una u otra de conformidad con el resultado electoral obtenido por su partido y su lista” (Pérez Corti, José M.; “La reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba. Parte Segunda: El nuevo Régimen Jurídico de los Partidos Políticos”, Abeledo Perrot Córdoba, n.º 6, junio 2009, pp. 609/645; cuya versión digital se encuentra disponible para su consulta ingresando a

lugares correspondientes a las respectivas bancas legislativas, las que podrán ocupar todos aquellos que no hubieren triunfado para aquellos cargos. Para ello modificó los artículos 14 de la Ley n.º 8102 (LOM) y 50 de la Ley n.º 9571 (CEP), respectivamente³².

En tercer lugar, la Ley n.º 10536 significó un rediseño del ya bastante manipulado régimen de financiamiento de las campañas electorales, para lo cual modificó los artículos 187, 188, 190 a 193, 201 a 206, 212, 215, 216, 218, 220 al 228, 230 al 234, 237 al 240 y 242 al 246, de la Ley n.º 9571 (CEP).

En último lugar, una transformación menor y casi compensatoria, introducida por la Ley n.º 10551, consistente en la equiparación a la categoría de vocal de cámara del juez electoral durante su actuación como presidente del Tribunal Electoral provincial *ad hoc* (TEPAH, art. 4 de la Ley n.º 9840). A ella se suman la previsión -poco clara por cierto y con un interesante error de redacción³³- del reemplazo en sus tribunales de origen de los magistrados afectados a la integración del TEPAH; que la determinación de los turnos electorales de las cámaras contencioso administrativas sea fijado por el mismo TSJ (art. 3 de la ley, modificando el 14 de la Ley n.º 9840); y, finalmente, incorpora un nuevo inciso al artículo 23 de la ley reformada -identificado mediante la letra f- cuyo contenido es estrictamente procesal, y está referido a aquellos casos en los que el recurso fuere denegado por la cámara en lo contencioso administrativo con competencia electoral, previendo ahora la posibilidad de que los interesados puedan interponer recurso directo o de queja ante el Tribunal Superior de Justicia dentro de los tres días de notificada la resolución que lo deniega.

http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Doctrina/Electoral/Cordoba_Reforma_Regimen_Electoral_Parte2_L9572.pdf).

³² Al respecto cabe alertar que estas candidaturas pueden afectar la adecuada aplicación de disposiciones relativas a los diversos regímenes de paridad de género, produciendo un retroceso en estos últimos. A modo de ejemplo respecto tales efectos negativos, es posible traer a colación el caso de la ciudad de Córdoba, especialmente de la reglamentación que del art. 132 de la Carta Orgánica Municipal (COM) dispuso el Concejo Deliberante a través de la Ordenanza n.º 10073, lo cual llegó a ser objeto de un tardío planteo judicial, el que fuera rechazado por cuestiones formales por el Tribunal Superior de Justicia (Cfr. TSJ, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, Auto n.º 76 [29/11/2019], “Jaime”).

³³ En efecto, la Ley n.º 9840 de creación del Fuero Electoral y, consecuentemente, del TEPAH, contempla que su integración será dispuesta por el TSJ dos magistrados provinciales de cualquier instancia y fuero (art. 4, inc. b). Sin embargo, el subconsciente del redactor de la modificación de la norma original ha dejado traslucir quiénes estuvieron interesados en algunos aspectos de dicha reforma, al identificar la desafectación respecto de “sus cámaras de origen”, siendo que en realidad pueden ser tanto cámaras como juzgados y/o tribunales.

2. Descripción de los modelos de BUS de la provincia de Córdoba

El Código Electoral Provincial (Ley n.º 9571), en su artículo 52, establece que una vez oficializadas las listas de candidatos, el Juzgado Electoral ordenará confeccionar un modelo de Boleta Única de Sufragio. Los requisitos están determinados en el artículo 53 cuando dispone que la organización gráfica interna de la BUS responderá a las siguientes directrices:

- I. Estará dividida en filas horizontales de igual dimensión para cada fuerza política (*i.e.* partidos, alianzas o confederaciones) que cuente con listas de candidatos oficializadas.
- II. Las filas estarán separadas entre sí por una franja horizontal continua de color, a fin de diferenciar nítidamente las fuerzas políticas que participan del acto electoral. A su vez, dentro de cada fila se separarán con líneas grises continuas verticales, los diferentes tramos de cargos electivos.
- III. Las filas contendrán -de izquierda a derecha- las columnas que a continuación se detallan:
 - 1) La primera de fondo negro con letras blancas, en la que se incluirá -en orden descendente- lo siguiente:
 - a) El número de lista correspondiente al partido, alianza o confederación política;
 - b) Un casillero, fondo blanco, donde se inserte la sigla, monograma, logotipo, escudo, símbolo, emblema o distintivo que el partido, alianza o confederación política haya solicitado utilizar al momento de registrar su lista de candidatos, y el nombre del partido, alianza o confederación política.
 - c) Un casillero en blanco junto con la leyenda “VOTO LISTA COMPLETA”³⁴ para que el elector marque con una cruz, tilde o símbolo similar, la opción electoral de su preferencia por lista completa de candidatos, y la fotografía color del candidato a gobernador³⁵.
 - 2) La segunda con el apellido y nombre completos de los candidatos a gobernador y vicegobernador;

³⁴ Reforma introducida por el artículo 4 de la Ley n.º 9838, de fecha 22/9/2010.

³⁵ Reforma introducida por el artículo 4 de la Ley n.º 10272, de fecha 15/4/2015.

- 3) La tercera con el apellido y nombre completos de los candidatos titulares y suplentes a legislador por distrito único, debiendo estar resaltados con una tipografía mayor, los primeros tres (3) candidatos titulares;
- 4) La cuarta con el apellido y nombre completos del candidato titular y de su suplente a legislador departamental y una fotografía color del primero de ellos;
- 5) La quinta con el apellido y nombre completos de los candidatos titulares y suplentes a miembros del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Las columnas mencionadas en los últimos cuatro incisos, también deben contener un casillero en blanco próximo a cada tramo de cargo electivo, a efecto de que el elector marque con una cruz, tilde o símbolo similar la opción electoral de su preferencia.

En lo que respecta al diseño externo de la Boleta Única de Sufragio en el artículo 54 se establece que debe ser confeccionada observando los siguientes requisitos:

1) Anverso:

- a) El año en que la elección se lleva a cabo;
- b) La individualización de la sección y circuito electoral, y
- c) La indicación del número de mesa.

2) Reverso:

- a) Un espacio demarcado para que inserten las firmas las autoridades de mesa y los fiscales de mesa de los partidos, alianzas o confederaciones políticas;
- b) Las instrucciones para la emisión del voto, y
- c) La indicación gráfica de los pliegues para su doblez.

Es importante hacer mención de un último detalle, el referido al sorteo del orden de precedencia partidario en la BUS. El artículo 56 contempla que el Tribunal Electoral provincial *ad hoc* (TEPAH) sea el que determine, para cada proceso electoral y sorteo público mediante, el orden de precedencia de los espacios, franjas o columnas de cada fuerza política que cuente con listas de candidatos oficializadas.

[illegible]

En las imágenes siguientes, los modelos de la Boleta Única de Sufragio previstos en la Ley n.º 9571 (2008) con la reforma de la Ley n.º 9838 (2010), a la que en el mismo año electoral 2015 y previo a que se formalizara la correspondiente convocatoria electoral, se dispuso por Ley n.º 10272³⁶ el desplazamiento de las fotos de los candidatos a gobernadores de cada fuerza política desde la columna correspondiente a dicho cargo, hacia la ubicada en primer lugar y en la que se encuentran el nombre, número y símbolos partidarios, además del casillero destinado a votar por lista completa. Estos son los diseños de la BUS que finalmente se utilizaron para los comicios provinciales del año 2015 y 2019 y que mantienen su vigencia hasta nuestros días:

Elecciones Generales de la Provincia de Córdoba 2015				
VOTO LISTA COMPLETA	GOBERNADOR Y VICE	LEGISLADOR DISTRITO ÚNICO	LEGISLADOR DEPARTAMENTAL	TRIBUNAL DE CUENTAS PROVINCIAL
Lista P13 Movimiento al Socialismo 	Gobernador MULHALL, GUILLERMO JOSÉ Vice PAEZ, ANITA SUAREZ	Titulares: Di Santis, Julio Barrios, Luis Agustín Pomares, María Lucía Suplente: Forriol, Sergio Raúl Alonso, Rosal María José, Fernando		Titulares: Andueza, Carlos Enrique Luz, Ursula Beatriz Suplente: Mazzoni, María Vidal, María María
Lista A560 Frente Progresista y Popular 	Gobernador BIRRI, Roberto César Vice ALTAMIRANO, GIL CESAR ROBERTO	Titulares: Caballero, Eduardo Marcos Cabrera Pasolun, Gabriela De Tocco, María Alejandra Suplente: Soriano, Luis Nicolás Margen, Oscar Salas, Clara Daniela	Vianco, Rogelio Suplente: Cosar, María del Carmen	Titulares: González Boffi, Pedro Arnaldo Indignio, María Martín Suplente: Mazzoni, Ricardo Alberto Soriano, María Elvira
Lista A560 Frente de Izquierda y de los Trabajadores 	Gobernador OLIVERO, LUIS Vice PUEDO, ANGELO HERNÁN	Titulares: Soto, Ricardo Pablo Wichers, Laura Procesi, Jorge Leopoldo Suplente: Varia, María Patricia Nicora, Jorge Luis Odi, Laura	Bonal, Nicolás Esteban Suplente: Delgado, María	Titulares: Cartelini, Ana Carolina Castro Minervin, Sergio Ariel Suplente: Soriano, Carlos Armando Calacore, María Gabriela
Lista A560 Córdoba Podemos 	Gobernador ACOSTELLO, Esteban Luis Vice BOYAVENTURA, LUIS E.	Titulares: Pescarolo, Juan Martín Montes, Lilián Rosa Sallés, Horacio Gabriel Suplente: Morales, Carlos Soto, Fernando Gerardo Chiquini, Ana	Pereyra, Francisco Javier Suplente: Nacionalista, Marcela Rocío	Titulares: Fernández, Eduardo Gabriel Trober, Gabriela Inés Suplente: Soriano, Carlos Armando Calacore, María Gabriela
Lista P212 Unión Celeste y Blanco 		Titulares: Angulo, María Victoria Pomares, Agustina Ester Díaz, Carlos Alberto Suplente: Castro, María Blanco, María Delgado, María		Titulares: Pucheta, Carlos Miguel Zabala, Patricia María Suplente: Soriano, Carlos Armando Calacore, María Gabriela
Lista P176 Partido Liberal Republicano 		Titulares: Chamorro, María Puente, María Agustina Carrera, Carlos Horacio Suplente: Port, María Elena Pereira, María Elena Varia, María Elena		
Lista A560 Unión por Córdoba 	Gobernador SCHIMMELT, Juan Vice LLARYORA, María Inés	Titulares: Pescarolo, Juan Martín Montes, Lilián Rosa Sallés, Horacio Gabriel Suplente: Morales, Carlos Soto, Fernando Gerardo Chiquini, Ana	González, Oscar Félix Suplente: Díaz, María Isabel	Titulares: Chapoy, Graciela del Valle Cali, Juan Manuel Suplente: Soriano, Carlos Armando Calacore, María Gabriela
Lista A560 Juntos por Córdoba 	Gobernador ACUARO, Oscar Raúl Vice SALOMERO, Fabian	Titulares: José, Carlos Roberto Cartelini, María Elvira Capitani, Carlos Gerardo Suplente: Vega, María Patricia Nicora, Jorge Luis Odi, Laura	Zari, Víctor Hugo Suplente: Calacore, María Gabriela	Titulares: Bela, Esteban Elizalde, María Suplente: Mazzoni, Ricardo Alberto Soriano, María Elvira
Lista P212 Encuentro Vecinal Córdoba 		Titulares: Díaz, Carlos Morales, Carlos Suplente: Soriano, Carlos Armando Calacore, María Gabriela		
Lista 47 Coalición Cívica ARI 		Titulares: Argente, Horacio Konczewski, Juan Roberto Montenegro, Hernán Ariel Suplente: Soriano, Carlos Armando Calacore, María Gabriela	García, María Cristina Suplente: López, José Antonio	Titulares: Villagra, Ángel Esteban Pérez, Justo Luis Suplente: Soriano, Carlos Armando Calacore, María Gabriela
Lista A560 MST Nueva Izquierda 	Gobernador GÓMEZ, Raúl Vice GARCÍA, E. Delfo	Titulares: Cabrera, Leticia Mazzoni, Ricardo Alberto Calacore, María Gabriela Suplente: Soriano, Carlos Armando Calacore, María Gabriela	Figueras, Silvia María Suplente: Soriano, Carlos Armando Calacore, María Gabriela	Titulares: Calacore, María Gabriela Suplente: Soriano, Carlos Armando Calacore, María Gabriela
Lista P200 Movimiento de Unidad Popular 		Titulares: López, José Antonio Mazzoni, Ricardo Alberto Calacore, María Gabriela Suplente: Soriano, Carlos Armando Calacore, María Gabriela		Titulares: Soriano, Carlos Armando Calacore, María Gabriela

³⁶ Sancionada el 15/4/2015, publicada BOP el 22/4/2015.

(presidente, gobernador, intendente), en algunos casos, se traslada a los restantes cargos (legisladores, concejales y tribunales de cuentas). En general, partiendo de un modelo de boleta que cuenta con todos los tramos de las diferentes categorías de candidaturas unidos, los ciudadanos no suelen ser proclives a corta boleta para confeccionarla con diversas opciones partidarias. Por lo tanto, si un elector quisiera votar al candidato a gobernador A y no realizara el corte de boleta, su voto se extendería a los demás candidatos a legisladores que lo acompañan, y lo mismo sucedería con los candidatos a tribunales de cuentas. De acuerdo con el tipo de elección, se registraba una similar situación en relación a los cargos municipales y/o comunales en los casos de simultaneidad.

Uno de los objetivos declarados de la reforma político electoral cordobesa fue terminar con el *efecto arrastre* a través de la implementación de la BUS, dado que su diseño empodera al elector a la hora de realizar una selección diferenciada de cargos y partidos. De acuerdo a ello, el elector tiene que marcar o tildar cada uno de los cargos que quiere votar siempre y cuando.

No obstante, en la experiencia cordobesa no es posible ignorar uno de los principales ajustes al diseño de la BUS que llevó a cabo la legislatura, consistente en el agregado de un casillero con la opción para votar *lista completa*³⁷, propendiendo a mantener y reforzar la identidad partidaria por sobre la del candidato en particular³⁸.

Por otra parte, se ha sostenido que las características de la BUS satisficieron “*la expectativa de lograr mayor igualdad entre las fuerzas políticas*”, al estipular una distribución equitativa de espacios dentro de la misma y su asignación mediante sorteo, a la vez que su impresión dejó de depender de cada fuerza política para pasar a ser una responsabilidad del organismo electoral. También con ella se superaron los inconvenientes respecto del faltante y robo de boletas, o de su reemplazo por facsímiles falsos, situaciones habituales con la BMP o boleta francesa, otorgándole un mayor control al ciudadano al limitar las posibilidades de clientelismo político o de confusión del elector³⁹.

³⁷ Ley n.º 9838, ver en esta investigación.

³⁸ Bianchi, Matías (et al.); *Boleta Única. Estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*, UNR Editora, Rosario, Santa Fe, 2013, p. 115.

³⁹ Bianchi, Matías (et al.); *Boleta Única. Estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*, UNR Editora, Rosario, Santa Fe, 2013, pp. 31, 110 y 111.

Sin embargo, al efectuar la revisión crítica de su funcionamiento en 2011, algunas de esas expectativas cedieron frente a ciertas malas prácticas electorales, dejando a la vista que con la BUS *“no se impiden totalmente las prácticas clientelares. Entre ell[a]s, se cuenta la posibilidad de fotografiar la boleta con un teléfono celular o la posibilidad de una ingeniosa acción promovida por los partidos políticos, que es la de entregar un papel del mismo tamaño que la BUS para colocar debajo de la misma y que registra la[s] marca[s] que se realiza en ella”* como así también *“la posibilidad de fotografiar la boleta con un teléfono celular con lo cual la relación clientelar puede seguir estando presente”*⁴⁰.

Otra cuestión a destacar es el alto grado de aceptación ciudadana que tuvo la BUS, la que ha sido calificada, por observadores del Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE) del mismo Poder Judicial⁴¹ y por observadores externos al proceso electoral de 2011⁴², como generalizada, otorgando una importante legitimación al instrumento de votación.

Conclusiones

Tras repasar el derrotero del régimen de la BUS cordobesa, desde sus orígenes en 2008 y hasta nuestros días, es posible arribar a algunas conclusiones, más allá de las ya esbozadas.

En primer lugar, el deterioro gradual y sostenido de los regímenes electorales mediante la introducción de **“micro reformas”** aisladas o retoques normativos guiados por intereses particulares, sectoriales o meramente temporales, conduce, necesariamente a su desarticulación y a una progresiva deslegitimación de quienes ejercen el poder en un sistema democrático, representativo y republicano. Ese proceso de degradación de las instituciones, procedimientos e instrumentos electorales, impacta de lleno en la aplicación y los efectos de los sistemas electorales y del sistema de partidos políticos.

⁴⁰ Bianchi, Matías (et al.); *Boleta Única. Estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*, UNR Editora, Rosario, Santa Fe, 2013, pp. 49 y 114/115.

⁴¹ Cfr. Pérez Corti, José M.; “Principales aspectos de la Reforma Política de Córdoba (2008-2011)”, en Parmigiani de Barbará, Myriam C. y Gómez del Río, Eugenia (Edición y compilación), *El Derecho en debate: cuestiones jurídicas contemporáneas*, Ed. Ciencia, Derecho y Sociedad, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC, 2013, pp. 88/90.

⁴² Cfr. Bianchi, Matías (et al.); *Boleta Única. Estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*, UNR Editora, Rosario, Santa Fe, 2013, pp. 39, 47 y 110.

Es cierto que el sistema político, a pesar de ello, puede continuar su marcha con un funcionamiento aparentemente estable y regular. Sin embargo, los desbalances que dichos cambios generan se acumulan en tensiones y desencuentros funcionales que, tarde o temprano, terminarán manifestándose bajo el formato de una grave crisis electoral o mediante la consolidación de un sistema político carente de representatividad.

En Córdoba tras la delicadísima crisis electoral del 2 de septiembre de 2007 (2S2007), la clase dirigente advirtió el abismo ante el que se encontraba su sistema político, y con mucha responsabilidad histórica, puso en marcha un proceso de reforma electoral comandado por una comisión de expertos, ampliamente participativo y que arribó a un completo dictamen que abordaba con seriedad y diversidad de enfoques, las falencias del régimen electoral vigente que habían desencadenado aquella severa crisis electoral y la consecuente deslegitimación de quienes resultaron electos en dichos comicios. Luego la Legislatura hizo propio el dictamen en cuestión y avanzó en la mayoría de los aspectos allí propuestos, para sancionar un nuevo, completo y coherente régimen electoral.

Sin embargo, hemos podido apreciar que, una vez logrado el objetivo principal, tras el estreno de dicho nuevo régimen en los comicios del año 2011, nuevamente se puso en marcha un proceso de reajustes y retoques a medida. Al principio, tímidamente, con el tiempo, sin mayores reparos ni precauciones.

Lo señalado pone de manifiesto que la dirigencia política cordobesa, más allá de los colores políticos de las distintas épocas, tiende a repetir comportamientos tóxicos que en algún momento se pensaron superados en aras de alcanzar un desarrollo institucional y electoral serio, coherente y auténticamente progresista, en el mejor sentido de la expresión.

Sin embargo, los hechos nos demuestran que la realidad es otra, que de experiencias traumáticas y costosas como la del 2S2007 sólo se registran aprendizajes y decisiones de escasa duración institucional, y una vez superadas, se desanda el valioso camino recorrido para retomar viejas prácticas políticas y electorales que degradan y corrompen el régimen político, desbalanceando los sistemas electorales y partidarios cuya regularidad y estabilidad se había logrado recuperar.

Es que como sabiamente lo ha señalado Ortega y Gasset, “[l]a salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal”⁴³.

Y por si alguna duda queda, cerraremos con el mismo autor, quien no duda en afirmar que “[s]in el apoyo **del** auténtico sufragio las instituciones democráticas están en el aire. En el aire están las palabras”⁴⁴.

Si ello acontece, tal como lo anticipó Julio César en su época respecto de Roma, la República no será más que una palabra.

⁴³ Ortega y Gasset, José; *La rebelión de las masas*, en Ortega y Gasset, Gredos, Barcelona, España, 2014, p. 389.

⁴⁴ Ortega y Gasset, José; *La rebelión de las masas*, ob. cit., p. 389.