

Paulina R. Chiacchiera Castro

Sistema electoral y minorías parlamentarias.

La Legislatura de la Provincia de Córdoba

2001/2003

Director de tesis

Dr. César Tcach



MAESTRÍA EN PARTIDOS POLÍTICOS
Universidad Nacional de Córdoba
Centro de Estudios Avanzados
Unidad Ejecutora del CONICET



2007

Chiacchiera Castro, Paulina R.

Sistema electoral y minorías parlamentarias : La Legislatura de la provincia de Córdoba 2001-2003 - 1ª ed. - Córdoba: Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba, 2007.
151 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-950-33-0587-4

1. Ciencias Políticas. 2. Sistemas Electorales. I. Título

CDD 324.7

Fecha de catalogación: 09/02/2007

Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723

Centro de Estudios Avanzados (UNC)
Av. Vélez Sársfield 153 - 5000 - Córdoba
Tel.: (0351) 4332086/88

Maestría en Partidos Políticos
ppoliticos@cea.unc.edu.ar

AUTORIDADES

Universidad Nacional de Córdoba

RECTOR

Prof. Ing. Jorge González

Vicerrector

Ing. Agr. Daniel E. Di Giusto

Secretario General

Ing. Agrim. Félix Roca

Secretaria de Posgrado

Dra. Myriam Parmigiani de Barbará

Centro de Estudios Avanzados

DIRECTORA

Dra. Dora E. Celton

Director de la Maestría en

Partidos Políticos

Dr. César Tcach

Comité Académico

Liliana De Riz (UBA-CONICET)

Marcelo Cavarozzi (UNC-CONICET)

Francisco Delich (UNC)

Mónica Gordillo (UNC-CONICET)

Edmundo Heredia (UNC-CONICET)

Ofelia Pianetto (UNC)

Juan Carlos Portantiero (UBA-CONICET)

AGRADECIMIENTOS

Un trabajo de investigación requiere de un gran esfuerzo personal, pero sin la desinteresada ayuda de otras personas no es posible avanzar en el mismo y mucho menos concluirlo. Es por ello que no puedo dejar de agradecer a quienes colaboraron conmigo para que pudiera presentar mi tesis de maestría.

En primer lugar, al Dr. Cesar Tcach, mi Director de tesis, quien me dedicó generosamente su tiempo y me brindó invaluable consejos, además de un constante apoyo con la humildad, sabiduría y paciencia que lo caracterizan.

En segundo lugar, a los Dres. Guillermo Arias -Secretario Legislativo de la Legislatura Provincial- y José Pérez Corti -Secretario del Juzgado Electoral provincial- quienes pusieron a mi disposición todos los datos de la oficinas que presiden.

En tercer lugar, a Sergio Martín, quien gracias a su larga experiencia en la Secretaría Legislativa aclaró mis dudas y a Sonia Infante -Bibliotecaria de la Universidad Internacional de Andalucía-, quien me permitió acceder a material bibliográfico indispensable para mi trabajo.

Finalmente, a mis familiares y amigos, quienes me dieron siempre aliento y a mi padre por sus agudas observaciones.

A todos ellos, mi sincero agradecimiento.

ÍNDICE

Agradecimientos	9
Introducción	15

Capítulo I **La Reforma Constitucional de 2001**

1. Antecedentes: El Poder Legislativo en las Constituciones Históricas	17
1.1. El período unicameral (1821/1870)	17
1.2. El período bicameral (1870/2001)	19
2. La reforma constitucional de 2001	29
2.1. El panorama nacional	29
2.2. Los ejes de la reforma	29
2.3. La consulta popular del 22 de julio de 2001	34
2.4. La Ley 8947	39
2.5. La elección de Convencionales Constituyentes	42
2.6. La Convención Reformadora	43
2.7. Cuestionamientos a la reforma	45

Capítulo II **El sistema electoral aplicable al** **Poder Legislativo de Córdoba**

1. El sistema electoral en los proyectos presentados en la Convención Constituyente de 2001	55
--	----

2. El sistema electoral en los despachos de la Comisión Redactora	56
3. El sistema electoral en el debate del plenario de la Convención	57
4. El sistema electoral adoptado	60
4.1. El art. 78 de la Constitución Provincial: Análisis	60
4.2. La doble representación en la Legislatura	67
4.3. El voto de preferencia	70
4.4. La representación de las mujeres	73
4.5. El sistema electoral y el sistema de partidos	78

Capítulo III

Las minorías parlamentarias

1. Consideraciones generales	83
1.1. Concepto	83
1.2. Importancia	84
1.3. Funciones	86
1.3.1. La función de legislar	86
1.3.2. La función de control	87
1.4. Las minorías y los sistemas de "neolemas" y de "neolemas encubierto"	89
2. Las minorías legislativas en la Provincia de Córdoba	91
2.1. Las minorías legislativas y el sistema electoral	91
2.2. Protección constitucional y reglamentaria de las minorías legislativas	94
2.2.1. Autoridades	94
2.2.2. Intervención en el procedimiento de formación y sanción de leyes	97
2.2.3. Quórum	98
2.2.4. Mayorías	100
2.2.5. Comisiones	102
2.2.6. Inmunidades	104
2.2.7. Juicio Político	109
2.2.8. Jurado de Enjuiciamiento	114

2.2.9. Bloques Parlamentarios	117
2.2.10. Otras facultades que pueden ejercer las minorías	119

Capítulo IV

La Legislatura Unicameral (2001/2003)

1. Composición de la Legislatura	121
1.1. Mujeres y política	123
2. Las minorías legislativas y su capacidad de intervención exitosa en el escenario político. Hipótesis de investigación	124
2.1. Primera hipótesis: el sistema electoral y las minorías legislativas	124
2.2. Segunda hipótesis: la influencia de las minorías legislativas en la Unicameral	126
2.2.1. Análisis individual de los indicadores	129
2.2.1.1. Pedidos de informes al Poder Ejecutivo	129
2.2.1.2. Pedidos de Interpelación a los Ministros del PE	131
2.2.1.3. Participación en el procedimiento de Juicio Político	132
2.2.1.4. Participación en el Jurado de Enjuiciamiento	134
2.2.1.5. Mayorías para la aprobación de proyectos de ley	134
2.2.1.6. Aprobación de proyectos de ley de las minorías	135
2.2. Análisis conjunto de los indicadores	138
Conclusiones	139
Fuentes	143
Bibliografía	145

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1: Consulta popular 2001. Porcentaje de votantes	38
Gráfico N° 2: Consulta popular 2001. Votos emitidos	39
Gráfico N° 3: Legislatura unicameral 2001/2003. Porcentaje de bancas	121
Gráfico N° 4: Legisladores por distrito único y por departamento (2001/2003) .	122
Gráfico N° 5: Porcentaje de legisladores por género (2001/2003)	123
Gráfico N° 6: Porcentaje de legisladoras departamentales (2001/2003))	124
Gráfico N° 7: Porcentaje de legisladoras por distrito único (2001/2003)	124
Gráfico N° 8: Pedidos de informes presentados por Bloque (2001/2003)	129
Gráfico N° 9: Pedidos de informes aprobados por bloque (2001/2003)	130
Gráfico N° 10: Porcentaje de pedidos de informes presentados por Legisladores de las minorías aprobados (2001/2003)	130
Gráfico N° 11: Pedidos de interpelación presentados por bloque (2001/2003)	131

Gráfico N° 12: Pedidos de interpelación aprobados por bloque (2001/2003)	132
Gráfico N° 13: Porcentaje de pedidos de interpelación presentados por Legisladores de las minorías aprobados (2001/2003)	132
Gráfico N° 14: Proyectos de ley presentados en la Legislatura según su origen (2001/2003)	135
Gráfico N° 15: Proyectos de ley presentados en la Legislatura por Legisladores por bloque (2001/2003)	136
Gráfico N° 16: Proyectos de ley presentados y aprobados entre el 10/12/01 y el 03/12/03 según su origen	136
Gráfico N° 17: Proyectos de ley presentados por Legisladores y aprobados entre el 10/12/01 y el 03/12/03 por bloque	137

INTRODUCCIÓN

En el mes de septiembre de 2001 la Constitución de la Provincia de Córdoba fue objeto de una importante reforma en la Sección Primera del Título Primero de su Segunda Parte referida al Poder Legislativo. Con la misma se dejaron atrás 131 años de bicameralismo estableciéndose un sistema unicameral que significó, entre otras cosas, una reducción considerable del número de Legisladores provinciales.

Sin embargo, en el seno de la Convención Constituyente el tema más debatido no fue el de las ventajas de un sistema unicameral frente a uno bicameral, sino el del sistema electoral a adoptar para la elección de los miembros de la nueva Cámara única.

Distintas fueron las opciones que presentaron los diferentes Bloques y Convencionales Constituyentes en relación a este tema, y duras fueron las críticas que recibió la propuesta finalmente aprobada de Unión por Córdoba de implementar un sistema electoral de tipo mixto ya que se consideraba que implicaba la instauración de un gobierno hegemónico, con una clara afectación de la representación de las minorías en la Legislatura.

El objeto del presente trabajo es el de investigar la posible influencia del sistema electoral adoptado en el 2001 sobre las minorías parlamentarias en el período 2001/2003 -primero de la Legislatura Unicameral conforme lo establecido por la Disposición Transitoria Novena de la Constitución Provincial-, para intentar determinar si puede afirmarse, tal como se predijo en la Convención Constituyente, que en dicho período las mismas tuvieron mutilada su capacidad de intervención exitosa en el escenario político cordobés.

En el Primer Capítulo, analizaremos la reforma constitucional de 2001, sus antecedentes y cuáles fueron los cuestionamientos efectuados a la misma.

En el Segundo Capítulo, nos abocaremos al estudio del nuevo sistema electoral implementado en el ámbito del Poder Legislativo provincial, procurando determinar su influencia sobre el sistema de partidos local.

En el Tercer Capítulo, trataremos el tema de las minorías legislativas, su concepto, importancia y funciones. También analizaremos la relación existente entre el sistema electoral y las minorías legislativas y cómo estas últimas se encuentran protegidas a nivel constitucional e infraconstitucional en la Provincia.

En el Cuarto Capítulo, explicaremos cómo quedó conformada la Legislatura en el período 2001/2003 y trataremos de verificar -sobre la base de los conocimientos adquiridos anteriormente y el análisis de una serie de indicadores que propondremos- las siguientes hipótesis: a) El sistema electoral adoptado en la reforma constitucional provincial de 2001 opera en detrimento de la configuración de minorías legislativas relevantes y b) La influencia de las minorías de la Legislatura de la Provincia de Córdoba en las funciones legislativa y de control fue baja en el período 2001/2003.

Finalmente, expondremos las conclusiones de nuestro trabajo.

CAPÍTULO I

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2001

1. Antecedentes: El Poder Legislativo en las Constituciones Históricas

1.1. El período unicameral (1821/1870)

El primer antecedente constitucional de la Provincia de Córdoba lo encontramos en el Reglamento Provisorio de 1821, que fue sancionado el 30 de enero de 1821 durante la Gobernación de Juan Bautista Bustos y que rigió con modificaciones ¹ hasta el año 1847. El mismo organizaba un Poder Legislativo compuesto por una Sala de Representantes y preveía la creación de un Senado al sancionarse la Constitución. Estos dos cuerpos formarían el Departamento de Legislación (art. 10, Cap. X, Sección Cuarta).

Los Representantes eran elegidos en forma indirecta. Los ciudadanos "*avecindados y residentes en el territorio de la Provincia*" elegían a los electores por sufragio "*de palabra o por escrito, abierto o cerrado, según fuere el agrado del sufragante*" (arts. 1 y 6, Cap. IX, Sección Cuarta) y luego la

¹ El Reglamento de 1821 fue reformado por la Legislatura el 18 de agosto y el 30 de diciembre de 1824, el 8 de abril y el 31 de mayo de 1825, el 15 de enero, el 19 de abril, el 12 de agosto, el 14 de agosto y el 28 de octubre de 1826, el 18 de mayo y el 8 de junio de 1832 y, finalmente, el 27 de junio de 1844. Estas reformas pueden ser consultadas en: MELO, Carlos Rito, *Constituciones de la Provincia de Córdoba*, Imprenta de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1950, ps. 93/103.

Asamblea de Electores elegía a los Diputados a simple pluralidad de votos (art. 4, Cap. X, Sección Cuarta). En caso de empate se votaba nuevamente y si en la tercera votación no se lograba la simple pluralidad se realizaba un sorteo entre los que tenían igualdad de votos (art. 5, Cap. X, Sección Cuarta). La Junta Electoral nombraba posteriormente cinco suplentes siguiendo el mismo procedimiento (art. 6, Cap. X, Sección Cuarta) ².

El Reglamento no establecía un número fijo de Representantes sino que su conformación era proporcional al número de habitantes del territorio provincial -1 cada 12000 mil o fracción que llegue a 8000- teniendo como base el censo poblacional (art. 10 y 11, Cap. X, Sección Cuarta). Con la reforma del 15 de enero de 1826 se fijó el número de Diputados en 1 cada "seis mil almas" (art. 10, Cap. X, Sección Cuarta).

El 1º de febrero de 1847, durante el Gobierno de Manuel López, fue sancionado el Código Constitucional Provisorio de la Provincia de Córdoba que presentaba pocas diferencias respecto del Reglamento Provisorio de 1821. Organizaba un Poder Legislativo compuesto por una Sala de Representantes elegidos en forma indirecta a través de una Asamblea de Electores, a simple pluralidad de sufragios y en un número equivalente a 1 Diputado cada 6000 habitantes (Caps. IX a XII). Este Código fue objeto de algunas modificaciones³ y se aplicó hasta el año 1855.

En aquel año, en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 5 de la Constitución Nacional de 1853⁴, se dictó una nueva Constitución que

² El Congreso Provincial se instaló el 11 de mayo de 1821 con cinco miembros titulares y cinco suplentes, siendo disuelto por decreto del gobernador Bustos del 22 de junio de 1822 que lo declaró ilegal por no haberse conformado de acuerdo a la previa formación del censo. Con posterioridad, fue reinstalado y disuelto en varias ocasiones (cfr. MELO, Carlos Rito, *Constituciones de la Provincia*, ob. cit., ps. XXXVI/XXXVII).

³ El Código Provisorio de 1847 fue reformado el 28 de julio y 19 de diciembre de 1848, el 15 de enero y 7 de agosto de 1849, el 25 de junio de 1852 y el 24 de febrero de 1853. Estas reformas pueden ser consultadas en: MELO, Carlos Rito, *Constituciones de la Provincia...*, ob. cit., ps. 128/132.

⁴ Art. 5º, C.N. 1853: "Cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la

disponía que el Poder Legislativo residía en una Asamblea de 25 Diputados (4 por la ciudad de Córdoba, 2 por Río Segundo, 2 por Río Seco, 2 por Tulumba, 2 por Pocho, 2 por Punilla, 2 por San Javier, 2 por Río Cuarto, 2 por Calamuchita, 1 por Anejos, 1 por Santa Rosa, 1 por Tercero Arriba, 1 por Tercero Abajo y 1 por Ischilín)⁵ elegidos directamente y en igual forma que los Diputados Nacionales, hasta que fuera sancionada una ley local de elecciones arreglada al censo (art. 14).

1.2. El período bicameral (1870/2001)

El 11 de junio de 1869 la Ley 547 declaró nuevamente la necesidad de la reforma de la Constitución Provincial. Esta reforma, que fue sancionada el 17 de septiembre de 1870, introdujo importantes modificaciones en el capítulo referido al Poder Legislativo.

En primer lugar, se suplantó el sistema unicameral de la Constitución de 1855 por uno bicameral, quedando conformado el Poder Legislativo por una Cámara de Diputados de la Provincia y otra de Senadores por los Departamentos (art. 47). Cortés justificaba dicho cambio de la siguiente manera: "*La Constitución anterior atribuía el Poder Legislativo á una*

educación primaria gratuita. Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones". Por Ley N° 9 del 1° de diciembre 1854 se fijó en 8 meses el plazo para que cada Provincia dictara su propia Constitución, la cual debía ser presentada al Congreso Nacional para su revisión (cfr. MELO, Carlos Rito, *Constituciones de la Provincia*, ob. cit., p. XLII). En cumplimiento de esta cláusula, la Provincia de Córdoba sancionó su Carta Magna el 16 de agosto de 1855, la cual fue revisada y aprobada con observaciones a los arts. 16, 52 incs. 8 y 13 y 66 por la Ley 46 del 19 de septiembre del mismo año. Las disposiciones observadas fueron reformadas el 18 y 20 de octubre de 1855 y aprobadas por la Ley 209 del 18 de octubre de 1855.

⁵ La Constitución de 1855 disponía en su art. 73 la división de la Provincia en Departamentos a los fines de la administración interior. Estos Departamentos se dividían a su vez en Pedanías y éstas en Cuarteles. La división se hacía en virtud de la extensión territorial y no de la población, y servía de base a una jerarquía en la distribución de los agentes del Poder Ejecutivo que sería reglada por una ley especial de régimen departamental.

*sola Cámara: este sistema que puede llamarse francés, después de una larga experiencia estaba reconocido como defectuoso, por la facilidad y precipitación con que sancionaban las leyes; lo cual hace muchas veces que la libertad perezca, víctima de sus propios excesos. La Constitución actual imitando á la Argentina y á la de los Estados Americanos, establece el sistema bicamarista y confía dicho Poder á una Cámara de Diputados de la Provincia y otra de Senadores por los Departamentos. Tal división en la Lejislatura, introduce cierto equilibrio, provoca doble discusión y dificulta un tanto las resoluciones; lo cual evita los inconvenientes mencionados, ofreciendo mayores garantías y ventajas”*⁶. El debate sobre la elección de un sistema unicameral o bicameral se retomará nuevamente en las Convenciones Constituyentes de 1923, 1987 y 2001, tal como veremos más adelante.

La Cámara de Diputados estaba compuesta por representantes elegidos directamente por el pueblo de la Capital y Departamentos de campaña, a simple pluralidad de sufragios, a razón de 1 por cada 8000 habitantes o fracción no inferior a 4000. A tales efectos se adoptó en forma provisoria el censo practicado por orden del Gobierno Nacional en septiembre de 1889 (art. 48), quedando así integrada por 27 Diputados.

La Cámara de Senadores estaba formada por 22 integrantes, sin contar al Presidente que era el Vice Gobernador, elegidos a pluralidad de sufragios (art. 54), a razón de 1 por cada Departamento mencionado expresamente en el texto constitucional (Ciudad, Anejos Norte, Ischilín, Tulumba, Totoral, Sobremonte, Río Seco, Anejos Sud, Río Segundo, Río Tercero Arriba, Tercero Abajo, Unión, Calamuchita, Río Cuarto, Río Primero, San Justo, San Javier, San Alberto, Pocho, Minas, Punilla y Cruz del Eje)⁷.

⁶ Cfr. CORTÉS, Gerónimo, *Exposición de la Reforma Constitucional sancionada en 1870*, Alfonso Aveta, Córdoba, 1903, p. 138.

⁷ La Constitución de 1870 regulaba el régimen político departamental entre los arts. 171 y 174. En cabeza de los Departamentos de Campaña colocó a funcionarios civiles con el nombre de Jefes Políticos en sustitución de los Comandantes Militares. Estos Jefes Políticos ejercían la autoridad política, se entendían directamente con el Poder Ejecutivo de quien dependían y eran el órgano ordinario de comunicación entre éste y las autoridades y funcionarios de su dependencia (art. 173), no tenían ingerencia alguna en lo que era el resorte de las Municipalidades y de los Jueces, aunque les

El 11 de enero de 1883 la Provincia de Córdoba reformó nuevamente su Constitución sobre la base del proyecto presentado por Filemón Posse a quien el Gobernador Miguel Juárez Celman había encargado el estudio de la cuestión. Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores mantuvieron la composición establecida en la Constitución de 1870, pero se suprimieron en el art. 51 los nombres de los Departamentos en que se dividía la Provincia. Según Posse, tal eliminación era conveniente: "...ya porque esos nombres pueden ser cambiados, ya porque el número de Departamentos puede aumentar o disminuir, según lo requiera una mejor administración; ya también porque el natural acrecentamiento de la población y el aumento del territorio, ocupado antes por el salvaje de la Pampa y en el que hoy la Provincia ejerce de hecho y de derecho plena jurisdicción, harán indudablemente necesario aumentar el número de Departamentos. Careciendo de objeto el expresar en la Constitución los nombres de los Departamentos es más conveniente suprimirlos, para dejar mayor libertad a la acción administrativa de aumentar o disminuir su número o de alterar la actual división de Departamentos según lo exijan las circunstancias"⁸.

En el año 1900 fue necesario reformar la Constitución provincial a los efectos de adoptar para la representación el censo nacional de 1895.

La base de representación en la Cámara de Diputados fue aumentada a 1 Legislador por cada 13000 habitantes o fracción no menor de

prestaba auxilio y protección cuando se lo requerían (art. 173). CORTÉS explicaba así esta reforma: "...uno de los mayores males que se han sufrido en la Provincia, especialmente en la campaña, resultando el más deplorable de los frecuentes disturbios y luchas armadas en épocas anteriores, que felizmente se van distanciando, ha sido sin duda la organización militar, que han recibido los Departamentos, cuyos comandantes ejerciendo jurisdicción y mando, no sobre un determinado cuerpo militar, o sea sobre los individuos que lo forman y solo con relación al servicio a que esta destinado, sino sobre un distrito, en toda clase de personas y de una manera omnívota, habían acabado por absorber toda otra autoridad, al menos, sobrepujando la suya a las demás, y constituido poco a poco un poder completamente anómalo, indefinido, arbitrario. Limitar ese poder a las personas y materias de su competencia, subordinándolo expresamente a las autoridades civiles, era en verdad un objeto digno de la mayor consideración." (cfr. CORTÉS, Jerónimo, *Exposición de la Reforma...*, ob. cit., p. 15).

⁸ Citado por TORRES, Arturo, *La Constitución de Córdoba*, Estudio histórico, Ed. Ideas, Buenos Aires, 1943, p. 111.

4000 conforme al mencionado censo. Según Julio Rodríguez de la Torre, miembro informante de la Comisión, ello permitiría mantener el número de integrantes que tenía por entonces la Cámara Baja -32 Diputados- y evitar la conformación de un cuerpo colegiado numeroso ya que los mismos "*llegan a ser una verdadera rémora e inconveniente para la marcha y fácil desenvolvimiento de la diversidad de asuntos en que debe intervenir, actuando en su doble carácter de cuerpos políticos y legisladores*"⁹. En cuanto a la fracción de 4000 habitantes, no fue alterada para no dejar a ningún Departamento sin representación teniendo en cuenta que el Departamento General Roca tenía en aquel momento dicha población aproximadamente¹⁰.

El número de Senadores se fijó en 25, 1 por cada Departamento cualquiera fuera la extensión o demarcación que se les diera en adelante. Se prohibió de esta forma que se elevara el número de Departamentos durante la vigencia de dicho texto constitucional para no entorpecer el desenvolvimiento de la Cámara y evitar las mayores erogaciones y gastos que provocaría el aumento de Senadores¹¹.

En 1912 la Ley Fundamental local es reformada nuevamente. Esta vez no se modificó la composición del Senado, pero se estableció que la Cámara de Diputados se compondría de representantes del pueblo de la Provincia, en base a la población total de cada uno de los Departamentos en que se dividiera según el último censo nacional, por elección directa de los electores habilitados a tal efecto por la ley, fijándose como tope el de 35 Diputados. La expresión "*a simple pluralidad de sufragios*" fue suprimida con el fin de permitir la representación de las minorías¹².

El art. 1° inc. "c" de las Disposiciones Transitorias dividió en 10 Distritos Electorales al territorio provincial a los efectos de la representa-

⁹ Citado por TORRES, Arturo, *La Constitución...*, ob. cit., p. 92. A lo largo de la historia constitucional cordobesa el debate entre la adopción de un sistema unicameral o uno bicameral y la preocupación por evitar un excesivo número de Legisladores han sido temas recurrentes en los debates de las Convenciones Constituyentes provinciales.

¹⁰ Cfr. TORRES, Arturo, *La Constitución...*, ob. cit., p. 92.

¹¹ Cfr. TORRES, Arturo, *La Constitución...*, ob. cit., p. 112, quien citó al miembro informante de la Comisión Especial Doctor Julio Rodríguez de la Torre.

¹² Cfr. TORRES, Arturo, *La Constitución...*, ob. cit., ps. 93/97.

ción en la Cámara de Diputados hasta que se dictara la nueva ley electoral. Estos Distritos eran: "1°.) Tercero Abajo, Tercero Arriba y Calamuchita, con tres Diputados; 2°.) Cruz del Eje, Minas e Ischilín, con cuatro Diputados; 3°.) San Justo y Río Segundo, con tres Diputados; 4°.) Capital con cuatro Diputados; 5°.) Río Cuarto y General Roca, con tres Diputados; 6°.) San Javier, San Alberto y Pocho, con tres Diputados; 7°.) Río Primero y Totoral, con tres Diputados; 8°.) Sobremonte, Tulumba y Río Seco, con tres Diputados. 9°.) Colón, Santa María y Punilla, con tres Diputados; 10°.) Unión, Juárez Celmán y Marcos Juárez, con tres Diputados".

La reforma del año 1923 implicó un profundo cambio en la Carta Magna Provincial. En el ámbito del Poder Legislativo, el art. 43 mantuvo la estructura bicameral de la Constitución de 1870¹³, pero se suprimieron las expresiones "de los Departamentos" y "de la Provincia". Según el Convencional Valdez, la supresión de la primera de ellas era lógica porque el mantenimiento de los Senadores por Departamentos habría imposibilitado el sistema de la lista única que se proyectaba¹⁴.

En cuanto a la Cámara de Diputados, pasó a tener un número fijo de 36 miembros -uno más que el máximo establecido en el anterior texto constitucional- elegidos por el pueblo de la Provincia en distrito único (art. 44). Para el Convencional Rovelli, era necesaria la supresión de la división en distritos por cuanto: "*Con la división de la provincia en doce distritos o en cualquier número de distritos, que determine la ley, quedan subsistentes las causas del pleito político, que aún no está resuelto en nuestra provincia... porque es difícil dividir la provincia en distritos de población equivalente, prestándose, por otra parte, esta operación, a que por ella se procure ventajosas electorales el partido que la hace.*"

¹³ El Convencional Belisle propuso la supresión del Senado por cuanto lo consideraba "la quinta rueda" que trababa el desarrollo de las funciones de gobierno en forma eficaz y rápida (cfr. Intervención del Convencional Belisle, sesión del 9 de abril de 1923, *Diario de Sesiones de la Honorable Convención Reformadora de la Constitución. Provincia de Córdoba. Año 1923*, Imprenta La Minerva, 1923, p. 156), pero tal como aclaró el Convencional Suárez Pinto, la Convención carecía de facultades para llevar a cabo tal modificación de acuerdo a los términos de la ley de convocatoria (cfr. intervención del Convencional Suárez Pinto, sesión del 9 de abril de 1923, *Diario de Sesiones...*, ob. cit. p. 176).

¹⁴ Citado en: TORRES, Arturo, *La Constitución...*, ob. cit., p. 90.

Según sostuvo: "El propósito principal de la reforma en este capítulo, era de que el poder ejecutivo pudiera gobernar con cámaras afines, y no se conseguiría siempre ese resultado, porque bien puede ser que el partido político que haya obtenido el triunfo en la elección de gobernador, no lo obtenga en la elección de diputados, puesto que en aquella es considerada la provincia como un solo distrito"¹⁵.

De los 36 diputados, las 2/3 partes -24 bancas- correspondían a la mayoría, y 1/3 -12 bancas- a las minorías, de conformidad a lo que la ley determinara al respecto¹⁶. De esta manera se posibilitó el ingreso de más de una minoría a la Cámara Baja.

El art. 51 estableció la composición del Senado. Los Senadores continuaron siendo elegidos en forma directa por el pueblo de los Departamentos y a pluralidad de sufragios, pero se abandonó la representación igualitaria de cada una de estas divisiones administrativas ya que se les adjudicó de 1 a 3 bancas de acuerdo a su número de habitantes. Los Departamentos cuya población no excedía de 60000 habitantes elegían 1 Senador, 2 los que tenían entre 60000 y 100000 y 3 los que pasaban dicha cifra. Asimismo, la Legislatura podía aumentar pero no disminuir dicha base después de la realización de cada censo nacional. Con ello se buscó un correctivo para el aumento desmesurado del número de Senadores, que podía ser controlado aumentando la base poblacional de representación¹⁷. Por otro lado, la falta de mención del número o nombres de los Departamentos posibilitaba el cambio del mapa departamental.

Finalmente, se preveía la representación de las minorías en los Departamentos con 3 Senadores de acuerdo al sistema que determinara la ley¹⁸.

¹⁵ Cfr. intervención del Convencional Rovelli, *Diario de Sesiones de la Honorable Convención Reformadora de la Constitución. Provincia de Córdoba. Año 1923*, ob. cit., Tomo II, p. 2044

¹⁶ Las leyes reglamentarias de este artículo han establecido la distribución proporcional de las bancas adjudicadas a las minorías. Así, la Ley 6955 (B.O. 29/08/1983) dispuso la distribución de las bancas por el sistema D'Hont entre las listas que hayan logrado un mínimo del 3% del padrón electoral del distrito (art. 1).

¹⁷ Cfr. Intervención del Convencional Astrada, *Diario de Sesiones de la Honorable Convención Reformadora de la Constitución. Provincia de Córdoba. Año 1923*, ob. cit., T. II, p. 2075.

¹⁸ La Ley 6955 (B.O. 29/08/1983) establecía que cuando se eligiera un tercer Senador correspondiente a la minorías, sería proclamado como tal el primer candidato del partido minoritario que hubiese obtenido el mayor número de votos (art. 2).

El 9 de junio de 1949, en cumplimiento de la cláusula transitoria 5° de la Constitución Nacional que disponía que las Legislaturas Provinciales debían constituirse en Asambleas Constituyentes a los fines de adecuar sus Constituciones al texto de la Ley Suprema Nacional, se reformó una vez más la Ley Fundamental cordobesa. Esta reforma, que fue dejada sin efecto en 1956, no introdujo modificaciones en la composición del Poder Legislativo manteniendo el texto de los artículos de la Constitución de 1923 relativos a la materia¹⁹.

El 1° de septiembre de 1986 mediante la Ley 7420 se declaró la necesidad de la reforma, esta vez total, de la Constitución Provincial. La nueva Constitución de la Provincia que fue sancionada en 1987²⁰ mantuvo la organización bicameral del Poder Legislativo pero introdujo significativas innovaciones en la composición de ambas Cámaras²¹.

¹⁹ Si bien las normas constitucionales referidas al Poder Legislativo provincial no sufrieron modificaciones, entre 1949 y 1951 -tal como señala Tcach- se dictaron un conjunto de disposiciones legales que alteraron las normas que definían el espacio político en el cual se movían los partidos políticos de la época. Así, en 1949 se aprobó el Estatuto de los Partidos Políticos que implicó un veto legal a dos de las tácticas que podía emplear la oposición, como eran la coalición electoral y la abstención. Su art. 5 establecía que las coaliciones, alianzas o fusiones sólo estarían reconocidas y en condiciones de presentarse a elecciones tres años después de la inscripción de su nombre, plataforma y estatutos, a la vez que disponía la disolución de los partidos políticos que no se presentasen a elecciones o realizaran maniobras contra la obligación de votar. Según el mencionado autor, las disposiciones electorales de 1951 "...completaron el cuadro de obstáculos legales que debía sortear la oposición. De acuerdo con ellas, el nuevo mapa electoral cordobés se dividía en 'circunscripciones' que agrupaban a dos o más departamentos en el interior de la provincia y a distintas seccionales en el caso de la Capital. Dado que los criterios de unidad o fusión de departamentos y seccionales era eminentemente político, la dirigencia opositora tendió a identificar el procedimiento con el conocido en Estados Unidos bajo el nombre de 'Gerrymander'" (cfr. TCACH, César, *Sabatinismo y Peronismo. Partidos políticos en Córdoba 1943-1955*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1991, ps. 178/179).

²⁰ A los fines de una mejor comprensión de esta reforma ver interesante análisis del contexto de la misma y de las posiciones que se suscitaron en el seno de la Convención en: FLORES, Juan, *Negociando la reforma electoral. Las reformas electorales de 1987 y 2001 en la Provincia de Córdoba*, tesis de la Maestría en Administración Pública, Universidad Siglo XXI, Córdoba, 2003.

²¹ Si bien se mantuvo la organización bicameral del Poder Legislativo, los Partidos Justicialista Renovador y Demócrata Cristiano presentaron en la Convención proyectos

En primer lugar, se incrementó el número de Diputados de 36 a 66 representantes que eran elegidos directamente por el pueblo de la Provincia considerada como distrito único (art. 78). Estas bancas se distribuían de la siguiente forma: 36 correspondían al partido político que obtenía el mayor número de votos y las 30 restantes se repartían entre las minorías a razón de 20 para la primera, 5 para la segunda, 3 para la tercera y 2 para la cuarta (art. 78). Los partidos políticos minoritarios debían superar el piso del 2% de los votos emitidos para ser acreedores de un escaño, ya que de lo contrario los correspondían por su orden debían adjudicarse a las minorías que hubieran alcanzado ese mínimo en forma proporcional conforme lo establecía la ley²².

Este sistema electoral de tipo mayoritario al que se denominó "crystalizado" recibió tanto críticas como alabanzas²³. Entre las primeras, se ha señalado que omitía contemplar el caso de que se presentaran a

de reforma tendientes a adoptar un sistema unicameral (cfr. *Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente*. 1987, sesión del día 13 de febrero de 1987, págs 156/163).

²² La Ley 7543 (B.O. 29/06/1987) en su art. 1° establecía que cuando en la elección de Diputados provinciales hubiera menos de cuatro partidos que superen el mínimo del 2% de los votos emitidos se debía proceder de la siguiente forma: "a) El total de votos obtenidos por los partidos minoritarios que hayan alcanzado el mínimo previsto por el art. 78 de la Constitución Provincial será dividido: Por uno (1) y por dos (2), cuando sólo hubiera tres partidos minoritarios que reúnan el mínimo: Por uno (1), por dos (2), por tres (3), por cuatro (4) y por cinco (5), cuando sólo hubiera dos partidos minoritarios que reúnan el mínimo. b) Los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor, en número igual al de las bancas a cubrir en cada caso. Si hubiera dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de votos obtenidos por las respectivas listas, si éstas hubieran logrado igual número de votos, el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la Junta Electoral competente en el acto eleccionario. c) A cada lista corresponderá agregar tantas bancas como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el inciso anterior. d) Cuando sólo hubiera un partido minoritario que haya obtenido el mínimo previsto, este partido ocupará todas las bancas destinadas a la minoría.". Este artículo pasó a ser luego el art. 120 de la Ley 8767 (B.O. 02/07/1999) que derogó a la Ley 7543.

²³ Este sistema nació como fruto del acuerdo entre la U.C.R. y la Unión Demócrata del Centro, ya que la primera necesitaba votos para poder aprobar la cláusula que habilitaba la reelección del Gobernador, y la segunda se beneficiaba con el mismo ya que permitiría su ingreso al Poder Legislativo donde hasta el momento carecía de escaños (cfr. FLORES, Juan, *Negociando la reforma electoral...*, ob. cit, p. 28).

disputa de las bancas minoritarias menos de 4 partidos²⁴, que la representación cristalizada podía llevar a que existiendo una ínfima diferencia entre los votos obtenidos por cada uno de los partidos políticos presentados a la contienda electoral, el número de bancas obtenidas por cada uno tuviera diferencias abismales²⁵ y que al otorgar al oficialismo una mayoría propia, el control de la oposición resultaba ineficaz.

En cuanto a las ventajas de este sistema, se esgrimió que ampliaba la posibilidad de representación de las fuerzas minoritarias al permitir que cuatro de ellas obtuvieran bancas y que garantizaba la gobernabilidad y la eficacia de la gestión de gobierno al asegurar la mayoría de los escaños al partido político triunfante.

En la Cámara de Senadores, la Convención Constituyente de 1986 mantuvo la composición mixta poblacional y departamental que tenía la Constitución de 1923. El artículo 83 disponía que los Senadores serían elegidos directamente y a pluralidad de sufragios por el pueblo de los departamentos en relación a su población. Los Departamentos de hasta 60000 habitantes elegían 1 Senador, los de entre 60000 y 100000 habitantes elegían 2 que correspondían a la mayoría, los que tenían entre 100000 y 300000 habitantes elegían 6 -3 para la mayoría, 2 para

²⁴ Cfr. ZARZA MENSAQUE, "Poder Legislativo", en: FRÍAS, CORDEIRO PINTO, GODOY, y otros, *Las nuevas Constituciones Provinciales*, Depalma, Buenos Aires, 1989, p. 74.

²⁵ En tal sentido, Vottero explica que el establecimiento en forma rígida de cantidad de bancas de acuerdo al orden de ubicación en el comicio, podía presentar las siguientes situaciones: "a) que el partido que resulte con mayor cantidad de votos, obtenga una diferencia ínfima sobre el segundo, pero igual obtenga la mayoría parlamentaria de 36 diputados, mientras que el que resulte segundo sólo consiga 20 bancas. b) que entre el segundo y el tercer partido también exista una pequeña diferencia de votos, y mientras uno obtiene 20 bancas, el otro sólo consigue 5. c) que el partido que resulte tercero, logre superar apenas la barrera del 2%, u obtenga esa cantidad de sufragios, e igual logre la sobrerepresentación de 5 diputados. En el caso de la elección de senadores, esta situación puede agravarse ya que no está establecido ningún piso electoral. d) que sumados los votos de los partidos que se ubiquen en tercer, cuarto y quinto lugar, logren superar los votos del partido que resulte primero o segundo y obtengan en conjunto 10 bancas, mientras que el partido ganador logre 36 y el segundo 20" (Cfr. VOTTERO, José Luis, "La reforma del sistema electoral en la nueva Constitución de Córdoba", *Anuario del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba* (1994) *Partidos Políticos y Relaciones Internacionales*, Advocatus, Córdoba, 1994, ps. 290/291.

la primera minoría y 1 para la segunda- y los de más de 300000 habitantes eligían 8 Senadores -4 para la mayoría, 3 para el partido que le sigue en orden y 1 para el tercero en la elección-.

Entre las críticas de las que fue objeto dicha cláusula se destacan:

a) Podía darse el caso que frente a ínfimas o abismales diferencias entre el número de votos obtenido por cada partido político, las mismas no tuvieran mayor incidencia en cuanto a la integración del cuerpo senatorial.

b) Incrementaba el número de Senadores considerablemente, el que a su vez aumentaba aún más conforme lo hacía la población de los Departamentos.

c) Existía una manifiesta asimetría en la relación habitante-Senador por Departamento. Así, mientras que el Departamento Capital tenía una proporción de un Senador cada 154125 habitantes, Minas 1 cada 4700 habitantes, Pocho 1 cada 5100 y Sobremonte 1 cada 4100²⁶.

d) La distribución de las bancas implicaba que el predominio de la representación política era definida por los Departamentos que elegían 1 o 2 Senadores ya que los que elegían 6 y 8, distribuían su representación por mitades entre la mayoría y la oposición. Conforme el Informe mencionado *ut supra*, sobre un total de 2905700 habitantes, los Departamentos que representaban 764700 habitantes decidían sobre la mayoría partidaria que conducía el cuerpo²⁷.

e) Los Departamentos Colón, General San Martín, Punilla, Río Cuarto, San Justo y Tercero Arriba, designan 36 representantes (6 Senadores cada uno), lo que equivalía a la mayoría absoluta de las bancas del Senado a pesar de significar menos de la tercera parte de la población de la Provincia y menos de la cuarta parte de los 26 Departamentos de la misma.

f) Se omitió introducir en el texto del artículo el porcentaje mínimo para acceder a una banca, con lo que podría darse el caso de que un partido obtenga una banca en el Senado con una ínfima adhesión²⁸.

²⁶ Cfr. BECERRA FERRER, Guillermo, HARO, Ricardo y otros, *Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba*, Córdoba, 1998, p. 15.

²⁷ Cfr. BECERRA FERRER, Guillermo, HARO, Ricardo y otros, *Informe Preliminar de ...*, ob. cit. p. 15.

²⁸ Cfr. MOONEY, Alfredo, *Derecho Público Provincial*, T. I, Advocatus, Córdoba, 1992, p. 312.

2. La reforma constitucional de 2001

2.1. *El panorama nacional*

En los últimos 20 años, las Provincias argentinas han atravesado un período de reforma política muy intenso. Calvo y Escolar²⁹ han contabilizado durante el mismo 33 cambios constitucionales y 45 electorales sustantivos con los que se han modificado muchas de las fórmulas utilizadas previamente, creado nuevos distritos, alterado la presentación de candidaturas, el tamaño de las Legislaturas y su composición, el número de Cámaras, entre otros de singular importancia.

Según los mencionados autores, estas reformas fueron llevadas a cabo por los oficialismos provinciales a pesar de la abierta resistencia de las fuerzas de la oposición, con el objeto de aumentar su número de bancas en perjuicio de los partidos políticos minoritarios, de consolidarse en el escenario local y de contrarrestar los efectos negativos de una mayor competitividad electoral existente a nivel nacional³⁰. En el caso de Córdoba, tal como veremos a continuación, el proceso fue relativamente consensuado entre las fuerzas políticas mayoritarias, aunque no exento de conflicto.

2.2. *Los ejes de la reforma*

El 1º de marzo de 2001, en la Asamblea inaugural del período de sesiones ordinario de la Legislatura, el Gobernador José Manuel de la Sota anunció públicamente su propuesta de reformar la Constitución Provincial de la siguiente manera:

²⁹ Cfr. CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo, *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005, p. 143.

³⁰ Cfr. CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo, *La nueva política de partidos...*, ob. cit. ps. 143/193.

"Permítanme ahora, señoras y señores legisladores, que los invite, para que entre todos hagamos un Estado nuevo, que deje de ser una pesada carga para las espaldas de nuestra gente.

Tenemos la oportunidad de hacer ingresar a la Legislatura al siglo XXI por la puerta grande, decidiendo corajudamente reinventar el Parlamento, con una estructura moderna, eficiente, que cumpla con su tarea de representar al pueblo y controlar a todos los gobiernos.

Deseo adelantarles que, si el pueblo de Córdoba nos sigue acompañando con su voto en las elecciones de este año, nuestros futuros legisladores van a proponer cambiar este Parlamento, haciéndolo de una sola Cámara integrada por no más de 70 miembros en total (Aplausos), para que, con agilidad, controles y eficiencia, se elaboren las leyes que Córdoba necesita (Aplausos).

Así, pondremos a nuestra Provincia, una vez más, en la vanguardia de la historia de nuestro país, con una reducción de más del 50 por ciento de la institución legislativa que tenemos actualmente. Será una Legislatura nueva, que mantenga asegurada la representación de los cordobeses del interior y de la capital pero que, al mismo tiempo, sea moderna y eficiente, sobria y liviana, como corresponde a la democracia que queremos todos los cordobeses" ³¹.

Tal como se desprende del discurso inaugural, el argumento central que impulsó la reforma fue de carácter económico: la necesidad de reducir "*los gastos de la política*", disminuyendo el número de Legisladores provinciales³². Cabe recordar que en ese momento el Gobernador De la Sota era el principal referente de Unión por Córdoba³³ y había comenzado a ser un "*presidenciable*" en la estructura del Partido Justicialista na-

³¹ *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de Córdoba*, Período Legislativo 2001, Tomo I, ps. 15/16.

³² Esta iniciativa de disminuir el número de Legisladores con el fin de achicar los gastos del Poder Legislativo fue duramente criticada por Mooney en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado Provincial por considerarla oportunista y mediática, apuntando que el achicamiento debería extenderse a los otros poderes del Estado. "*Se quiere jibarizar la Legislatura*" fue la irónica frase con la que definió la propuesta de reforma haciendo alusión al achicamiento de cabezas que practican los jibaros (cfr. "*La unicameral divide opiniones*", en: *La Voz del Interior*, 06/06/01, <http://www.lavoz.com.ar/nota.asp?nrc=36996,07/03/06>).

³³ Unión por Córdoba es una coalición liderada por el Partido Justicialista.

cional, por lo que consideró que el efecto mediático de reducir el costo de la política sería beneficioso para sus aspiraciones personales.

En el año 2001 el Poder Legislativo provincial estaba conformado por una Cámara de Senadores de 67 miembros elegidos por el pueblo de los Departamentos y por una Cámara de Diputados de 66 representantes elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, considerada ésta como distrito único. Este número total de 133 Legisladores podía incrementarse con el aumento de la población de los Departamentos, lo que llevó a que en el año 1998 la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba, integrada por los Dres. Guillermo Becerra Ferrer, Ricardo Haro, Antonio M. Hernández (h) y Alberto Zarza Mensaque, sostuviera en su Informe Preliminar que resultaba necesario corregir la superabundancia de los integrantes del Poder Legislativo.

En tal sentido, dicha Comisión aconsejó que se adoptara una Legislatura unicameral -por la cual se inclinaba mayoritariamente- con una representación mixta poblacional y departamental. Para el caso de que se mantuviera el sistema bicameral, planteó la inclusión de cláusulas que limitaran el número de integrantes de las Cámaras y la instauración de un sistema electoral proporcional en Diputados.

En relación al mantenimiento del bicameralismo y o la implementación de un sistema unicameral, los autores del Informe realizaron un minucioso análisis de ambas alternativas. Entre los argumentos señalados en defensa de la existencia de dos Cámaras destacaron que:

a) Permite una doble representación, la del pueblo de la Provincia en su totalidad a través de la Cámara de Diputados y la de los distintos Departamentos en el Senado.

b) La doble instancia legislativa actúa como freno ante decisiones apresuradas o irreflexivas y brinda seguridad jurídica.

c) La Legislatura de tipo unicameral lleva en sí el germen de la tiranía parlamentaria y no es capaz de asegurar una legislación acertada y prudente.

d) La segunda Cámara tiene una competencia técnica y representa los intereses particulares.

e) Las Provincias más importantes del país han optado por sistemas bicamerales.

f) La existencia de dos Cámaras posibilita el control interorgánico y evita los abusos y excesos a los que una sola puede abandonarse. La Cámara revisora sirve de freno y control de la que actúa como iniciadora.

g) Carece de sentido suprimir una Cámara por razones de economía ya que el presupuesto del Poder Legislativo sólo insume el 1,6% del total de la Provincia.

Por el otro lado, sintetizaron los argumentos de los partidarios del unicameralismo quienes sostienen que:

a) La Cámara única es más ágil y eficiente y permite la sanción de leyes con mayor agilidad, adecuando mejor su gestión a los requerimientos del gobierno. El sistema de doble lectura para la sanción de las normas de mayor importancia asegura toda la reflexión necesaria que se requiere.

b) En la actualidad los partidos políticos tienen el monopolio de la representación política y los Legisladores acatan las decisiones de las autoridades de los bloques con una férrea disciplina. En un sistema bicameral, si un partido tuviera la mayoría en ambas Cámaras podría producirse una fuerte "tiranía parlamentaria".

c) La existencia de dos Cámaras torna el trabajo legislativo más lento y costoso. En los debates no se trata de persuadir al adversario sino difundir a la opinión pública las bondades de un proyecto.

d) Es posible implementar un sistema unicameral en el que exista la doble representación de los Distritos/Regiones/Departamentos y de la totalidad de la población de la Provincia.

e) En relación al argumento de que las Provincias más importantes han adoptado un sistema bicameral, señalan que no pueden ser consideradas como tales Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Salta y San Luis, y remarcan que la ciudad de Buenos Aires se ha inclinado por el unicameralismo.

f) Una Legislatura con una sola Cámara lleva a que dicho órgano sea más poderoso y ágil, a que esté en mejores condiciones de controlar al Poder Ejecutivo y a que no sea un tardío acompañante de las decisiones de este.

g) La realidad actual exige dotar al Poder Legislativo de una organización técnica capacitada y estable que resulte eficiente, lo cual es dificultoso con una estructura bicameral.

h) La supresión de una Cámara reduciría costos operativos y otorgaría mayor sencillez a la tarea legislativa.

En el Informe también se aconsejó la posibilidad de precisar y limitar el privilegio del desafuero, la inclusión del sistema de voto de preferencia y/o tachas en las elecciones provinciales, la modificación de los estatutos de los partidos políticos para hacer obligatorias las elecciones internas de los candidatos a cargos electivos y la unificación de los mandatos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. En el ámbito del Poder Judicial propuso la reforma de los mecanismos para la designación y destitución de los magistrados y funcionarios del Ministerio Público. Finalmente consideró necesario introducir modificaciones en la integración del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

La propuesta de reformar la Ley Fundamental local retomada en el año 2001, se centró principalmente en la disminución del número de Legisladores con el objeto de achicar en unos 15 millones de pesos el presupuesto del Poder Legislativo, que por entonces ascendía a 46 millones. Este ahorro se produciría gracias a la reducción de dietas y sueldos de empleados, la unificación de servicios -teléfonos, electricidad, etc.- y la supresión de algunos alquileres. Cabe destacar, sin embargo, que el gasto de la Legislatura -tal como apuntó la Comisión de Juristas en su Informe- representaba sólo un 1,6% del presupuesto de la Provincia, por lo cual el argumento de que el mismo era "excesivo" no fue un planteo sincero sino una hábil maniobra empleada a los fines de instalar en la sociedad la necesidad de la reforma. Por otro lado, la reducción de los gastos podría haberse logrado sin necesidad de modificar el texto de la Constitución disminuyendo las dietas de los Legisladores, el número de asesores o la planta del personal legislativo.

Además de la implementación de una Legislatura unicameral con un menor número de integrantes, se propusieron otras importantes modificaciones en los distintos proyectos de reforma presentados en el 2001³⁴, entre las que se destacan: la limitación de los fueros parlamentarios, la

³⁴ En el año 2001 se presentaron en la Cámara de Senadores los siguientes Proyectos de Ley de reforma constitucional: Expte. N° 14.563-S/01 (Senador Raúl Fragueiro),

modificación de la integración del Tribunal de Cuentas, la incorporación al texto constitucional del Consejo de la Magistratura, la regulación del Ministerio Público como órgano extra poder, la regionalización de la Provincia y la introducción del sistema de enmiendas para la reforma parcial de la Constitución.

Dado que Unión por Córdoba no contaba con los votos necesarios para lograr la aprobación de alguno de sus proyectos, y ante la necesidad de concretar la reforma sin demoras dada la inminencia de las elecciones para renovar parcialmente la Cámara de Senadores de la Provincia y para elegir Senadores Nacionales, el Gobernador De la Sota convocó a una consulta popular a los fines de que los ciudadanos cordobeses manifestaran su opinión sobre el tema, lo que constituyó un importante elemento de presión para la oposición que estaba retrasando el acuerdo.

2.3. *La consulta popular del 22 de julio de 2001*

El 8 de mayo de 2001, se dictó el Decreto 814/2001³⁵ que convocó a consulta popular no vinculante a todos los ciudadanos de la Provincia a los fines de que expresaran si estaban de acuerdo con la propuesta de reformar la Constitución Provincial y cambiar el entonces sistema legislativo compuesto por una Cámara de Senadores y una de Diputados

Expte. N° 14.582-S/01 (Senadores Brouwer de Koning, Bria, Lino, Lovera, Capra, retirado por nota N° 9863-N/01), Expte. N° 14.557-S/01 (Bloque de Senadores U.P.C.), Expte. N° 14.756-S/01 (Bloque de Senadores U.C.R. y FRE.PA.SO) y Expte. N° 14.794-S/01 (Bloque de Senadores U.P.C.).

³⁵ B.O. 10/05/2001. La solicitud de una inmediata convocatoria a consulta popular en los términos previstos por la Ley 7811, había sido formulada al Gobernador por: Acción por la República, Justicialista, Unión de Centro Democrático, Nuevo Movimiento Democracia Cristiana, Acción para el Cambio, Acción Popular, Unión Vecinal de Córdoba, Movimiento Acción Comunal, P.A.I.S., Unión Vecinal de Río Cuarto, Presencia Vecinal de San Francisco y Unión Vecinal de Marcos Juárez, suscriptores del "*Acuerdo para la Reforma y Modernización Política de Córdoba*".

con un total de 133 miembros, por una Cámara única con un máximo de 70 miembros³⁶.

Esta normativa fue objeto de diversos cuestionamientos. En primer lugar, se planteó su inconstitucionalidad por considerarse que transgredía lo dispuesto por el art. 197 de la Constitución Provincial que veda al Poder Ejecutivo iniciar o vetar la declaración de necesidad de la reforma. Este planteo llegó al Tribunal Superior de la Provincia quien consideró que: *"Atento el carácter no vinculante del resultado de la Consulta Popular, la convocatoria a la misma carece de virtualidad suficiente*

³⁶ La pregunta impresa en las papeletas de voto era la siguiente: *"¿Está de acuerdo con reformar la Constitución de la Provincia para cambiar la actual Legislatura de dos cámaras con un total de 133 miembros por una sola Cámara con un máximo de 70 legisladores?"* (art. 3, Decreto N° 814/01). En realidad, tal como se desprende de los considerandos del decreto de convocatoria, los partidos políticos que solicitaron la consulta pretendían que la misma fuera mucho más amplia y versara sobre los siguientes puntos: *"1) Modernizar y jerarquizar la función de la Legislatura de Córdoba, creando un sistema unicameral donde estén representados los ciudadanos del interior y de la capital provincial, en una estructura eficiente, ágil, sobria y económica, con una significativa reducción de sus miembros, para que cumpla con su tarea de legislar, representar al pueblo y controlar al gobierno. 2) Constitucionalizar el regionalismo y asociativismo comunal y municipal, para mejorar la cantidad y calidad de los servicios públicos que dichas instituciones brindan a los ciudadanos; disminuyendo costos de sus estructura política; eficientizando sus recaudaciones de tasas y tributos; coordinando la adquisición y utilización de maquinarias, vehículos, equipos, instalaciones educacionales y hospitalarias; para que promuevan -conjunta y coordinadamente- el desarrollo económico y la equidad social de sus radios de acción y gobierno. 3) Constitucionalizar el Consejo de la Magistratura garantizando definitivamente la independencia del Poder Judicial de la Provincia. 4) Consagrar la disminución de los costos de la estructura funcional de todos los niveles del estado provincial, limitando las retribuciones, remuneraciones y gastos de quienes integran la estructura política del estado por elección y/o designación. 5) Garantizar la transparencia en el financiamiento de las actividades de los partidos políticos, de sus campañas electorales, posibilitando el control de la sociedad civil sobre el origen y destino de los fondos".* Frente a ello, se explicó la elección de la pregunta formulada expresando que: *"entre los diversos temas propuestos por los partidos políticos arriba mencionados y sin perjuicio de la importancia y necesidad de todos, uno de ellos se destaca por encima de los otros -en forma obvia- por su importancia institucional, como lo es modernizar y jerarquizar la función de la Legislatura de la Provincia de Córdoba y crear un sistema unicameral, con un máximo de setenta (70) legisladores, que reemplace el actual sistema bicameral existente de ciento treinta y tres (133) miembros, que no solo acrecienta los gastos de la estructura política del Estado sino que, además torna lento y torna engorroso el doble procedimiento para tratar las leyes que nuestra Provincia necesita"* (Cfr. considerando quinto, párrafo octavo, Decreto N° 814/01).

para poner en marcha el proceso de formación y sanción de las leyes, y en consecuencia no puede afirmarse válidamente que, por convocar al cuerpo electoral para que se expida afirmativa o negativamente sobre si está de acuerdo con reformar la Constitución para cambiar la actual Legislatura de dos Cámaras con un total de 133 miembros por una sola Cámara con un máximo de 70 legisladores, el Gobernador haya puesto en marcha el proceso de formación y sanción de la ley que declara la necesidad de la reforma de la Constitución Provincial. En otros términos, cabe afirmar que no existe incompatibilidad entre las normas constitucionales y la actividad desarrollada por el señor Gobernador en el dictado del decreto cuestionado”³⁷.

En segundo lugar, el art. 4 del decreto de convocatoria establecía que podían sufragar todos los ciudadanos que se encontraran incluidos en los padrones utilizados en la elección de Diputados del 10 de octubre de 1999, con las incorporaciones posteriores de electores. El verbo utilizado, sumado a la falta de una previsión expresa en la Ley 7811 acerca del carácter obligatorio o facultativo de la convocatoria a consulta, generó dudas que motivaron el dictado del Decreto N° 1203/2001³⁸ que sustituyó la expresión “PODRÁN” utilizada en el art. 4 por “DEBERÁN” a los fines de aclarar la obligatoriedad de la misma.

En relación a esta cuestión, el Juzgado Electoral de la Provincia sostuvo el carácter obligatorio de la consulta³⁹, decisión que fue ratificada por la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba por mayoría⁴⁰.

Para el Máximo Tribunal local, la inexistencia de una norma expresa que fije el carácter del sufragio debía ser entendida, en una sana hermenéutica histórica, política e institucional de las figuras de la democracia semidirecta, como la implícita y legítima asignación a quien habilita para formular el llamado. Por ello entendió que: “*sólo el Poder Ejecutivo podrá en*

³⁷ T.S.J, Sala Electoral, “Córdoba, Convocatoria a consulta popular para el día 22 de julio de 2001 - Recurso de apelación”, Auto N° 1 del 11/07/2001.

³⁸ B.O. 25/06/2001.

³⁹ Juzgado Electoral de la ciudad de Córdoba, Auto Interlocutorio N° 71 del 29/06/2001.

⁴⁰ El voto mayoritario fue el de los vocales Doctores Domingo Sesin y Luis Enrique Rubio. En minoría el vocal Doctor Adán Luis Ferrer se pronunció a favor del carácter facultativo del sufragio.

*cada caso fijar el carácter obligatorio o facultativo del voto, atendiendo a la intensidad o gravedad de la cuestión que se sujeta a la ponderación, opinión o dictamen del cuerpo electoral. Trátase de una verdadera zona de reserva a quien el ordenamiento jurídico le confiere la prerrogativa de poder habilitar la consulta al pueblo, al sondear y compulsar su sensibilidad en orden a determinadas cuestiones de interés general, determinando tal cuestión procedimental*⁴¹.

En tercer lugar, se consideró que la ley de convocatoria a consulta popular avanzaba sobre facultades propias de la Convención Constituyente al condicionar su tarea, predeterminando como debía quedar estructurado el Poder Legislativo -con una sola Cámara- y estableciendo incluso el número de miembros que debía tener⁴².

Finalmente, también fue objeto de duras críticas la pregunta que se formuló a la población, a la que se la calificó de "indicativa", "artera y engañosa" ya que se basó en la necesidad de reducir los gastos de la Legislatura, como si ello surgiera exclusivamente de la reducción de sus miembros⁴³.

El 22 de julio de 2001 se llevó a cabo la consulta popular, registrando estos comicios el mayor índice de abstención desde 1983⁴⁴. El 31% del

⁴¹ T.S.J. Sala Electoral, "Córdoba -convocatoria a consulta popular para el día 22 de julio de 2001 -Partido Frente Grande - Interpone recurso de apelación", Auto N° 2 del 11/07/2001.

⁴² Cfr. ARMELLA, Analía, "De cómo se gestan los procesos de desconstitucionalización", en MOONEY, Alfredo, *La reforma de la reforma*, Triunfar, Córdoba, 2001, p. 147.

⁴³ Cfr. ARMELLA, "De cómo se gestan...", *ob. cit.*, pág. 147. En el mismo sentido, Rostagno advierte que dicha pregunta en realidad encubría dos: una referida a si se deseaba achicar los gastos de la política -que contaba con la adhesión de la mayoría de la población-, y otra -oculta, que pasaba desapercibida, y sobre la cual la ciudadana no tenía opinión formada- acerca de si se quería pasar a un sistema unicameral. Por ello consideró que el planteamiento fue tramposo en tanto ató al resultado incuestionable de la disminución del gasto político, el resultado cuestionable de la desaparición de una Cámara (cfr. ROSTAGNO, Víctor, "Nueva reforma constitucional. Quebrar el estado de derecho", en MOONEY, Alfredo, *La reforma de...*, *ob. cit.*, p. 177).

⁴⁴ Cfr. TCACH, César, "Abstención, voto protesta y rebelión social en la Argentina", en: REGINA, Céli, PINTO, Jardim y MARENCO DOS SANTOS, André (organizadores), *Partidos no Cone Sul, novos ângulos de pesquisa*, Konrad Adenauer Stiftung, PPG Ciencia Política UFRGS,

padrón electoral no votó, un 6% lo hizo en blanco, otro 6% anuló su voto, y de los que fueron a votar: aproximadamente el 69% se inclinó por el sí y el 18% por el no⁴⁵. Tcach en una aguda reflexión sobre los datos de la elección apunta: *"el dato más significativo fue la dimensión del rechazo popular a la consulta popular. En los barrios del sur de la ciudad de Córdoba -con graves problemas de agua y cloacas- se generalizó el voto vaso sanitario o voto inodoro: la gente introducía papel higiénico adentro del sobre o envelope. Pero las formas de anular el voto fueron múltiples, desde quienes escribían en su voto "salud y educación" hasta quienes votaban por clubes de fútbol o en nombre de "los desocupados del futuro". El ingenio popular ponía el dedo en la llaga: no se los convocaba a votar por temas que afectaban la vida cotidiana -impuestos, salud pública, privatizaciones de sectores claves de la economía, etc.- sino en función de una reforma política que no tendía puente alguno con la necesidad de reformas sociales"*⁴⁶.

Gráfico N° 1

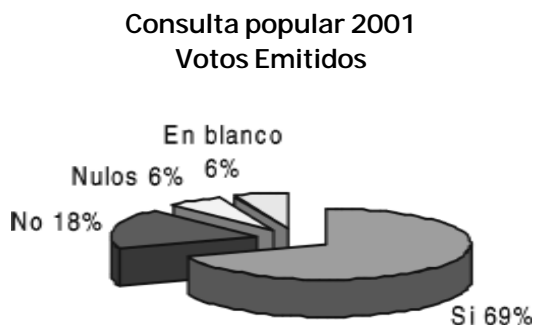


Brasil, 2002, págs. 204/5. Las posturas asumidas por la oposición frente a la consulta popular fueron diversas: la U.C.R. criticó la consulta por considerarla innecesaria pero se pronunció por el "Sí", no realizó ningún tipo de campaña y sólo fiscalizó la votación; los votantes del FREPASO se dividieron entre los votos en blanco, los voto protesta y el "No" y fuerzas de izquierda promovieron el voto protesta con boletas no autorizadas (cfr. Micca, Fernando, "Amplio respaldo al sistema unicameral", en: *La Voz del Interior*, 23/07/01, <http://www.lavoz.com.ar/nota.asp?nrc=45760>, 07/03/06).

⁴⁵ Del un total de 2.177.644 inscriptos en el padrón electoral sólo acudieron a las urnas 1.504.594 votantes. El total de votos válidos fue de 1.415.196, de los cuales 1.052.588 votos correspondieron al "SI", 272.919 votos al "NO" y 89.689 votos fueron en blanco (Cfr. Acta N° 6 del 06/09/01 del Juzgado Electoral de la Provincia de Córdoba).

⁴⁶ TCACH, César, "Abstención, voto protesta...", *ob. cit.*, p. 205.

Gráfico N° 2



2.4. La Ley 8947

El día 27 de julio de 2001 el Poder Legislativo Provincial sancionó la Ley 8947⁴⁷ declarativa de la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Córdoba.

El art. 2° de dicha ley habilitaba a la Convención Constituyente para reformar los siguientes puntos: "...I) *Segunda Parte, Sección Primera, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto; Artículos 77 al 123 de la Constitución Provincia de Córdoba, para que en base a un sistema electoral mixto que asegure la representación de los distintos Departamentos, reemplace el actual Poder Legislativo por una sola Cámara de 70 miembros...*VI) *Establecer una cláusula transitoria que disponga la caducidad de los mandatos de los Legis-*

⁴⁷ B.O. 07/08/2001. Esta ley tuvo como base el Proyecto de Ley N° 14794-S/01 del Bloque de Senadores de Unión por Córdoba, que fue sancionado por unanimidad en la Cámara de Senadores el 26 de julio de 2001 (Ver debate en: *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de Córdoba*, Período Legislativo 2001, Tomo II, ps. 1321/1345) y por mayoría en la Cámara de Diputados al día siguiente (Ver el debate en: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de Córdoba*, Período Legislativo 2001, ps. 1137/1160).

ladores en ejercicio al día 10 de Diciembre de 2001, ratificando la voluntad política manifestada al momento de sancionarse la presente Ley”.

Ello motivó la presentación ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Diputado provincial y Secretario General del Partido Socialista Popular Eduardo Daniel José García y de la Apoderada del mismo partido Laura Judith Sesma, quienes dedujeron acción declarativa (art. 165 inc. 1 ap. “a”, C. Pcial.) solicitando se declare su inconstitucionalidad - en particular de su artículo 2 incisos I y IV- y la del Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1700⁴⁸ que convocaba a elecciones de Legisladores provinciales.

Como fundamento de su planteamiento, los accionantes esgrimieron que se habían incumplido los preceptos del artículo 113 de la Constitución Provincial⁴⁹, ya que en el mismo mes en que se sancionó la Ley 8947 fue rechazado otro proyecto de ley, que si bien contemplaba más artículos, también tenía por objeto la declaración de la necesidad de la reforma de la Constitución Provincial⁵⁰, a la vez que alegaron que la norma impugnada era contraria a los artículos 195 y 196 de la Ley Fundamental Local⁵¹ ya que no sólo fijaba los puntos a reformar sino que

⁴⁸ B.O. 30/07/2001. Este decreto establecía: “Artículo 1º: FIIJASE el día Domingo catorce (14) de Octubre de dos mil uno (2001) como fecha para elegir legisladores provinciales en el ámbito de la Provincia de Córdoba. Artículo 2º: CONVÓCASE al pueblo de la Provincia de Córdoba con el objeto de elegir - en esa fecha - setenta (70) legisladores provinciales y sus correspondientes suplentes. Cada elector votará por una boleta oficializada que contendrá el número de titulares y suplentes que determine la Convención Constituyente local”.

⁴⁹ Art. 113, C.Pcial. 1987: “Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras puede repetirse en las sesiones de aquel año....”.

⁵⁰ El día 5 de julio se había discutido en el Senado el Proyecto de Ley N° 14557-S/01 del Bloque de Unión por Córdoba, también referido a la reforma de la Constitución Provincial, no alcanzándose entonces las mayorías necesarias para su aprobación (Ver *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de Córdoba*, Período Legislativo 2001, Tomo II, ps. 1157/1194). Según Gentile la identidad de proyectos alegada no se verificó (cfr. GENTILE, Jorge Horacio, *La reforma política en Córdoba*, Ciencia, Derecho y Sociedad, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2005, p. 54 y ss).

⁵¹ Art. 195, C. Pcial 1987: “**Poder Constituyente.** El poder constituyente para reformar en todo o en parte la presente Constitución, es ejercido por el pueblo de la Provincia en la forma que esta

también definía como debían ser reformados avanzando así sobre facultades propias de la Convención Constituyente.

En cuanto al Decreto N° 1700, los accionantes adujeron su inconstitucionalidad por entender que se arrogaba facultades para reformar la Ley Fundamental Provincial determinando la forma de constitución del Poder Legislativo y convocando al pueblo de la Provincia a elegir 70 Legisladores provinciales y sus respectivos suplentes, cuando ni siquiera habían sido elegidos los Convencionales Constituyentes.

El Tribunal Superior de Córdoba declaró formalmente inadmisibile el planteo formulado por los actores sobre la base de una supuesta violación de lo dispuesto en el art. 113 de la Constitución Provincial, por entender que los Tribunales de Justicia carecen de jurisdicción para determinar en qué caso corresponde desechar un proyecto de ley por recaer en las precisiones de la citada disposición legal, en tanto se trata esta de una facultad privativa del Poder Legislativo, pero admitió el recurso en relación al resto de los cuestionamientos⁵².

Ingresando al análisis de la cuestión de fondo, el Máximo Tribunal Provincial entendió por mayoría en los autos "García"⁵³ que la Ley 8947 excedía claramente las facultades preconstitucionales que correspondían a la Legislatura. En tal sentido, los vocales Doctores Kaller Orchansky, Cafure de Battistelli, Tarditti, Ferrer, Gutiez, Sesin sostuvieron en su voto: "*El sistema electoral, el número de legisladores y la existencia de una o dos cámaras, son cuestiones para cuya resolución es competente la Convención Constituyente y la Legislatura no puede acotarle esa potestad*". Es por ello que, aunque sin tacharla de inconstitucional, declaró que los artículos 2 incisos I y IV y 8 del citado cuerpo no obligaban jurídicamente a la Convención Constituyente convocada.

Constitución lo determine" y art. 196, C. Pcial. 1987: "**Necesidad.** La declaración de la necesidad de la reforma y la convocatoria a la Convención Constituyente que la lleva a cabo, debe ser aprobada con el voto de dos terceras partes del total de los miembros de cada Cámara. Debe designarse con precisión el punto o puntos que han de ser materia de aquélla; no puede la Convención pronunciarse sobre otros".

⁵² Cfr. T.S.J. en pleno, Auto Interlocutorio N° 8, del 08/08/2001.

⁵³ T.S.J. en pleno, Sent. N° 8 del 17/08/2001, "García, Eduardo Daniel José y otra - Acción declarativa de inconstitucionalidad-".

Por otro lado, declaró la inconstitucionalidad del Decreto N° 1700, siendo a nuestro entender el argumento determinante para ello que "...el Poder Ejecutivo sólo está habilitado para convocar a elecciones para la designación de las autoridades de la Constitución establece (arts. 30 C.P. y 35 Ley 8767) y hasta hoy la Constitución de la Provincia no prevé la existencia de otros legisladores que los diputados y Senadores provinciales (art. 77 C.P.)".

A esta postura no adhirió el Vocal Doctor Rubio, quien sostuvo que aún cuando se admitiera la alternativa de revisión judicial por parte del Tribunal, la indicación u orientación dispensada por la Ley 8947 resultaba ajustada al orden legal y guardaba razonabilidad con el contexto político y sociológico que precedió a su sanción. Asimismo, entendió que el Decreto N° 1700 no resultaba en pugna con la Constitución Provincial ni afectaba garantías constitucionales a nivel individual o el funcionamiento adecuado de los partidos políticos.

2.5. La elección de Convencionales Constituyentes

El 2 de septiembre de 2001 los cordobeses acudieron nuevamente a las urnas para elegir a los Convencionales Constituyentes que llevarían a cabo la reforma parcial de la Constitución Provincial⁵⁴.

Unión por Córdoba triunfó con un amplio margen frente al resto de las fuerzas políticas llevándose 74 bancas. Le siguieron la U.C.R. con 37, la Alianza Izquierda Unida con 9, la Alianza Fre.Pa.So con 5, el Partido Intransigente con 4 y finalmente el Movimiento de Unidad Vecinalista

⁵⁴ Este proceso eleccionario fue objeto de impugnación judicial por parte de los apoderados del Partido Socialista quienes solicitaron la declaración de nulidad del mismo con fundamento en la omisión por parte del Poder Ejecutivo de dictar el correspondiente decreto de convocatoria reglamentario de la Ley 8947 y en la violación de los plazos legales estatuidos para dicho proceso por el art. 36 de la Ley 8767 y el art. 197 de la Constitución Provincial. El Juzgado Electoral de la Provincia rechazó dicho planteo, lo que fue confirmado por el Tribunal Superior de Justicia en pleno por Auto Interlocutorio N° 50 del 13/09/2001 en los autos: "Córdoba, Convocatoria a Elecciones Convencionales Constituyentes para el día 02/09/01".

también con 4 bancas. Al igual que en la consulta popular, fue elevado el número de electores que no concurrieron a votar y el porcentaje de votos nulos y blancos⁵⁵.

2.6. La Convención Reformadora

El 8 de septiembre de 2001 se inauguraron oficialmente las sesiones de la Convención Constituyente y los Convencionales electos prestaron juramento de ley y eligieron a sus autoridades.

Al día siguiente comenzó la labor de la Comisión Redactora, que era la encargada de sistematizar y compatibilizar las propuestas de los Bloques y lograr un despacho único de reforma constitucional. Luego de dos días de trabajo, dicha Comisión presentó un despacho en mayoría y cuatro en minoría, comenzando el tratamiento del primero de ellos por el plenario el día 11 de septiembre. Tras un debate en el que participaron los Convencionales de todos los Bloques fue sometido a votación en general siendo aprobado con el apoyo de Unión por Córdoba y del Movimiento de Unidad Vecinalista y con el voto contrario del FRE.PA.SO y de la U.C.R.⁵⁶. El Partido Intransigente y la Izquierda Unida, expresaron su rechazo y se retiraron de la Convención antes de la votación⁵⁷.

El 12 de septiembre, el despacho en mayoría fue tratado en particular y el día 13, una vez finalizado el debate, los Convencionales del FRE.PA.SO y de la U.C.R. se retiraron del recinto por considerar que la

⁵⁵ De un total de 2.182.186 inscriptos en el padrón electoral votaron 1.538.659. Los votos en blanco fueron 130.579 y los votos nulos 126.404, lo cual implica un alto porcentaje si se tiene en cuenta que la segunda minoría (Alianza Izquierda Unida) obtuvo sólo 85.904 votos (cfr. Acta N° 7, 06/09/2001 del Juzgado Electoral de la Provincia).

⁵⁶ Cfr. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente. Año 2001*, Secretaría Técnica Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Córdoba, ps. 293/296.

⁵⁷ Cfr. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente. Año 2001*, ob. cit. . . . , ps. 293/294.

reforma a sancionar tras pasaba "los límites de la legalidad"⁵⁸ y era "abiertamente violatoria de la Constitución Nacional"⁵⁹. Como consecuencia de ello, el despacho en mayoría fue votado en particular y aprobado sólo por Unión por Córdoba y el Movimiento de Unidad Vecinalista. El 14 de septiembre, estas dos fuerzas políticas fueron las únicas que aprobaron el texto definitivo y prestaron juramento a la nueva Ley Fundamental local.

El día 15 de septiembre la labor de la Convención fue clausurada tras el juramento de los titulares de los tres poderes constituidos a la Constitución reformada.

Las principales innovaciones introducidas con la reforma fueron:

- a) La sustitución del sistema bicameral por uno unicameral y la reducción del número de Legisladores a 70.
- b) La implementación de un nuevo sistema electoral de tipo segmentado.
 - a) La supresión del piso del 2% como requisito para poder acceder a una banca.
 - b) La inclusión de una cláusula de género y del voto de preferencia.
 - c) La incorporación de la "suplencia temporaria" en caso de impedimento o licencia en el cargo que exceda los treinta días.
 - d) La disminución de la edad requerida para ser Legislador provincial a 18 años.
 - e) La eliminación de la inmunidad de arresto y el desafuero.
 - f) La supresión de los viáticos.
 - g) La extensión del período de sesiones ordinarias.
 - h) La regulación de un nuevo procedimiento de formación y sanción de leyes con la exigencia de doble lectura para los temas de mayor importancia, y la supresión de los trámites de urgencia y en comisión, y de la aprobación ficta previstos con anterioridad a la reforma.

⁵⁸ Intervención del Convencional Francisco Delich, *Diario de Sesiones de la Convención...*, ob. cit., 12 de septiembre de 2001, p. 441.

⁵⁹ Intervención de la Convencional Laura Sesma, *Diario de Sesiones de la Convención...*, ob. cit., 12 de septiembre de 2001, p. 441.

- i) El establecimiento de un nuevo procedimiento de juicio político adecuado al sistema unicameral adoptado y de la posibilidad de recurrir el fallo que dicte la Sala Juzgadora.
- j) La inclusión dentro de las atribuciones de la Legislatura de la exigencia de que la selección de los candidatos por los partidos políticos se realice a través de internas abiertas, simultáneas y obligatorias.
- k) La sustitución del carácter secreto de la sesión para prestar acuerdo para la designación de magistrados por la del carácter público de la misma.
- l) La inclusión de una cláusula transitoria que disponía la caducidad de los mandatos de los entonces Legisladores provinciales a partir del 10 de diciembre de 2001 y la posibilidad de que si alguno de ellos se sintiera afectado pudiera dentro del plazo de 30 días contados a partir de la vigencia de la Constitución, solicitar una reparación pecuniaria "*si así correspondiere*".

2.7. Cuestionamientos a la reforma

El nuevo texto de la Constitución Provincial fue objeto de una serie de cuestionamientos judiciales aún antes de su sanción.

El 7 de septiembre de 2001, Daniel Asef, Walter Atilio Trangoni, Gerardo Daniel Manzini y Marcelo Omar Zárate, por derecho propio y como candidatos oficializados a Senadores por el Partido Demócrata Liberal interpusieron acción declarativa de certeza y medida precautoria de *statu quo*, solicitando se disipara el estado de incertidumbre que se había generado por la amenaza institucional del acortamiento de los mandatos y supresión de la Cámara de Senadores insinuado en el eventual desarrollo de la Convención Constituyente, promoviendo acción en contra del Estado Provincial y eventualmente sobre la Constitución de la Convención Constituyente. El 26 de septiembre de 2001, el Juzgado Electoral de la Provincia por Auto Interlocutorio N° 207 declaró abstracta la cuestión dado que la Constitución Provincial había sido sancionada estableciendo un sistema unicameral, el partido político de los accionantes había oficializado sus listas para la elección de Legisladores

provinciales que se llevaría a cabo el 14 de octubre y además el Tribunal Superior de Justicia ya se había pronunciado entonces sobre la cuestión en lo sustancial en los autos "García". El Tribunal Superior en pleno confirmó dicho resolutorio⁶⁰.

El 13 de septiembre de 2001, estando sesionando aún la Convención Constituyente, el Máximo Tribunal de la Provincia dictó el Auto N° 52 en la causa: "Sesma, Laura J. y otro -Acción declarativa de inconstitucionalidad"⁶¹ que declaró inadmisibile la acción declarativa de inconstitucionalidad que interpusieron con carácter "preventivo" Laura Sesma, en su carácter de Convencional Constituyente y apoderada del Partido Socialista Popular y Eduardo García como Diputado Provincial y Secretario General del mismo partido, en contra de la Cláusula Transitoria Octava del Despacho de la Mayoría de la Convención Reformadora que fuera aprobado el 11 de septiembre. Los accionantes alegaron que la cláusula en cuestión violaba los arts. 30 y 33 de la Constitución Provincial⁶² y 37 y 38 de la Carta Magna Nacio-

⁶⁰ T.S.J. en pleno, A.I. N° 75 del 30/11/2001, "Asef, Daniel Edgardo y otros -candidatos Partido Demócrata Liberal - Interponen acción declarativa de certeza - Recurso de Apelación y Nulidad".

⁶¹ Para una mejor comprensión del caso ver SESIN, Domingo J., *Administración Pública. Actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control judicial*, Lexis Nexis, Depalma, Buenos Aires, 2004, ps. 427 y ss., y del mismo autor: "El Juez solo controla. No sustituye ni administra. Confines del derecho y de la política", L.L. 2003-E, ps. 1264 y ss.; "Intensidad del Control judicial de los actos políticos. El núcleo político discrecional excluido", RDA 2003, p. 763; "La materia contencioso administrativa en Córdoba", *Revista de Derecho Público*. 2003-1. *Procedimiento Administrativo I*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2003, ps. 126/136.

⁶² Art. 30, C. Pcial.: "El sufragio. Todos los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en la vida política. El voto universal, igual, secreto y obligatorio para la elección de las autoridades es la base de la democracia y el único modo de expresión de la voluntad política del pueblo de la Provincia, salvo las excepciones previstas en esta Constitución. El régimen electoral provincial debe asegurar la representación pluralista y la libertad plena del elector el día del comicio. Esta Constitución y la ley determinan en qué casos los extranjeros pueden votar" y art. 33, C. Pcial.: "Partidos políticos. Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos políticos democráticos y pluralistas. La Provincia reconoce y garantiza la existencia y personería jurídica de aquéllos que sustenten y respeten los principios republicanos, representativos, federales y democráticos establecidos por las Constituciones Nacional y Provincial. Son orientadores de la opinión pública y contribuyen a la

nal⁶³, solicitando que el Tribunal ordenara su revisión al momento de su consideración y votación en particular.

El Tribunal motivó su decisión en la ausencia de una ley o norma equivalente que pudiera ser juzgada en su constitucionalidad, ya que el texto de la reforma todavía no había sido sancionado.

El 17 de septiembre de 2001, dos días después de la clausura de la Convención, el Tribunal Superior de Justicia dictó el Auto N° 54 en la causa "Sesma, Laura J. y otro -Acción declarativa de inconstitucionalidad".

En este caso, nuevamente Laura Judith Sesma en su doble carácter de Convencional Constituyente y apoderada del Partido Socialista Popular y Eduardo Daniel José García en su calidad de Diputado Provincial y Secretario General del Partido Socialista Popular interpusieron acción declarativa de inconstitucionalidad en contra de las Cláusulas Transitorias Números Uno, Dos, Tres, Cuatro, Cinco, Siete, Ocho, Nueve, Once, Dieciocho y Diecinueve introducidas con la reforma de 2001 por considerar que transgredían los artículos 2, 30, 33, 81, 96 de la Carta Magna

formación de la voluntad política del pueblo. La ley establece el régimen de los partidos que actúan en la Provincia y garantiza su libre creación, organización democrática y pluralista, la contribución económica del Estado a su sostenimiento y la rendición de cuentas sobre el origen de sus fondos. Asegura la libre difusión de sus ideas y un igualitario acceso a los medios de comunicación. Sólo a los partidos políticos compete postular candidatos para cargos públicos electivos. La ley garantiza la existencia de un Consejo de Partidos Políticos de carácter consultivo".

⁶³ Art. 37, C.N.: "Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones afirmativas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral" y art. 38, C.N.: "Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia en la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio".

Provincial⁶⁴, los artículos 1, 5, 37 y 38 de la Constitución Nacional⁶⁵ y el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica⁶⁶.

La primera de las cláusulas impugnadas disponía la caducidad de los mandatos de los Diputados y Senadores en ejercicio al momento de sancionarse la reforma y preveía la posibilidad de que quien se sintiera afectado pudiera, dentro del plazo de treinta días corridos a contar de la vigencia de la Constitución reformada, solicitar una reparación pecuniaria si así correspondiere.

El resto de las disposiciones transitorias cuestionadas, entre otros puntos, convocaban a elecciones y fijaban el cronograma electoral al efecto.

Ingresando al análisis de la cuestión de fondo debatida, hubo coincidencia en el fallo respecto de la validez de las cláusulas referidas a la caducidad de los mandatos de los Legisladores, pero no la hubo en relación a la constitucionalidad de las que convocaban a elecciones y fijaban el cronograma electoral.

⁶⁴ Art. 2, C. Pcial.: *"Forma de gobierno. La Provincia organiza su gobierno bajo la forma representativa, republicana y democrática, como lo consagra esta Constitución"*, art. 81, C. Pcial. 1987: *"Los Diputados duran cuatro años en sus funciones y son reelegibles. La Cámara se constituye por sí misma"* y art. 96, C. Pcial. 1987: *"Prerrogativa de candidatos. Los candidatos, una vez oficializadas las listas respectivas y hasta ser proclamados los electos, tiene las siguientes prerrogativas: 1. A no ser molestados por las autoridades ni detenidos por opiniones vertidas con motivo de la campaña electoral. 2. A solicitar y recibir información pro parte del Poder Ejecutivo"*. Ver transcripción de los arts. 30 y 33 de la C. Pcial. en la nota 60.

⁶⁵ Art. 1, C.N.: *"La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución"* y art. 5, C.N.: *"Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones"*. Los arts. 37 y 38 de la C.N. fueron transcritos en la nota 61.

⁶⁶ Art. 23, P.S.J.C.R.: *"Derechos políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal"*.

La caducidad de los mandatos de los Legisladores provinciales fue uno de los puntos más polémicos de la reforma. Dos posturas contrapuestas se plantearon en el seno de la Convención. Por un lado, el oficialismo defendió dicha medida por considerar conveniente que la reducción de los integrantes del Poder Legislativo se llevara a cabo sin demoras. La oposición, en cambio, insistió en que el paso de la anterior Legislatura bicameral a una unicameral debía operarse sin afectar los derechos adquiridos de los entonces Legisladores, tal como aconteció a nivel nacional cuando se modificó la composición de la Cámara de Senadores en la reforma de constitucional de 1994⁶⁷.

El Tribunal Superior de Justicia se pronunció a favor de la constitucionalidad de dicha cláusula sobre la base de diversos argumentos:

- La Convención Constituyente optó por modificar el derecho objetivo con el trazo del nuevo diseño organizacional para que el mismo entre en vigor de forma inmediata, por lo que deben aplicarse los principios relacionados con la revocación de los actos estatales por razones de mérito y aún la responsabilidad del Estado por actos lícitos, con fundamento en el principio general con base en la igualdad de las cargas públicas (art. 16, C.N.). El fundamento de la reducción de los mandatos presenta analogía con la expropiación, donde el interés público prevalece respecto del privado por razones de interés público, dando origen a la obligación de indemnizar el menoscabo patrimonial pertinente (Dres. Sesin y Kaller Orchansky).

⁶⁷ Curiosamente la implementación de la nueva estructura unicameral a partir de 2001 fue requerida por la Unión Cívica Radical como condición necesaria para la aprobación de la ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional en la Cámara de Senadores, con la salvedad que la propuesta original del radicalismo era que los Legisladores renunciaran voluntariamente a sus bancas y no que se dispusiera la caducidad de sus mandatos imperativamente (Ver. *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores*, Periodo Legislativo 2001, Tomo II, ps. 1321/1345). Sobre la problemática de la caducidad de los mandatos ver: HERNÁNDEZ, Antonio M. (H), *Las emergencias y el orden constitucional. La inconstitucionalidad del 'corralito' financiero y bancario*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2002, ps. 77 y ss.

- Pertenecen a la zona de reserva político-discrecional, que sólo compete al Constituyente, las razones de oportunidad y conveniencia que fundamentan el inmediato acortamiento de los mandatos, por lo tanto el ejercicio de tales potestades queda excluido del control de los jueces quienes no pueden revisar ni sustituir dicha cuestión, más aún cuando en el mismo texto normativo está prevista su eventual reparabilidad (Dres. Sesin y Kaller Orchansky).

- La caducidad de los mandatos no responde a un propósito o finalidad arbitrarios de remover a quienes ejercen el cargo, sino que obedece a una reestructuración organizacional que consiste, en esencia, en una disminución del número de integrantes del Poder Legislativo, basada en criterios de austeridad y economía en el gasto público y en procura de una mayor eficiencia funcional, por lo que frente a este nuevo orden normativo, sólo queda en el terreno de lo opinable la eventual reparación reclamada ante quien corresponda (Dres. Sesin y Kaller Orchansky).

- El cese anticipado de los mandatos obedece a una razón de interés público general, como es la sustitución de una organización legislativa más compleja y costosa por otra más ágil y austera. Lo contrario implicaría retardar la vigencia de la Constitución reformada hasta que fenecieran los mandatos en curso, en el solo interés particular de los Legisladores (Dres. Ferrer, Tarditti y Cafure de Battistelli).

- El constituyente local, dentro de los límites establecidos por los artículos 5 y 31 de la Constitución Nacional, es el artífice y definidor de la estructura departamental que como poderes u órganos extrapoderes establezca para la organización política de la Provincia, determinando el momento de su entrada en vigencia, conforme a reflexiones de conveniencia, oportunidad y mérito (Dres. Lafranconi y Rubio).

- *"Es de un orden normal de las cosas, que operada la desaparición del órgano-institución (Diputados y Senadores) el órgano- individuo siga igual suerte"* (Dres. Lafranconi y Rubio).

- *"Nadie tiene derechos irrevocablemente adquiridos frente a una norma legal de orden público (art. 21 del Código Civil)"* (Dres. Lafranconi y Rubio).

En relación a las cláusulas que convocaban a elecciones y fijaban el cronograma electoral, los Vocales Dres. Lafranconi y Rubio se pronunciaron a favor de su constitucionalidad, al igual que los Vocales Dres. Sesin y Kaller Orchansky quienes expusieron que dichas disposiciones no

implicaban una grave desvirtuación de los derechos e intereses legítimos de los partidos políticos, sino que eran meras restricciones o limitaciones temporales, consecuencia de la caducidad de los mandatos de los Legisladores, de la necesidad de disminuir el gasto político y de evitar que el electorado cordobés tenga que acudir nuevamente a las urnas.

Los Vocales Dres. Ferrer, Tarditti y Cafure de Battistelli, en disidencia, votaron en contra de la constitucionalidad de las cláusulas cuestionadas por considerar que imponían una abreviación de los plazos electorales contrariando lo dispuesto por el art. 62 del Código Electoral Nacional, ignorando la pauta de democracia interna que es condición de existencia de los partidos políticos (art. 38, C.N.) e imposibilitando el control judicial del proceso electoral que asegure su transparencia y seriedad.

Finalmente, se formuló otro cuestionamiento a la reforma constitucional de 2001 vinculado con la publicación de la misma. El 14 de septiembre de dicho año, en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 200 de la Carta Magna Provincial, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 1980/01, promulgando el texto sancionado por la Convención y ordenando su publicación.

Posteriormente, con fecha 10 de diciembre de 2001, se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia el texto, esta vez completo, de la Ley Fundamental local suscripto por el Presidente de la Convención Constituyente y refrendada por los Secretarios de la misma.

En relación a esta última Edición Especial del Boletín Oficial, Machado ha formulado las siguientes observaciones⁶⁸:

- a) la misma no ha sido realizada en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 200 de la Constitución Provincial -ya que dicha norma pone en cabeza del Gobernador la obligación de dar a conocer la reforma y dentro del plazo de 10 días de su realización-, sino en aplicación de lo dispuesto por la Disposición Transitoria Decimonovena que establecía el momento a partir del cual comenzaba a regir el nuevo texto constitucional.

⁶⁸ Cfr. MACHADO, Carlos Fernando, "¿Cuál es la Constitución que rige a los cordobeses?", *Foro de Córdoba*, N° 97, 2005, ps. 91/104.

- b) La versión publicada tiene diferencias con respecto al texto de la reforma de 1987 con más las modificaciones introducidas en el 2001.
- c) La Constitución que rige a los cordobeses es aquella sancionada de acuerdo con los procedimientos legales y constitucionales vigentes, es decir, la publicada en el Boletín Oficial del 29 de abril de 1987 con sus respectivas fe de erratas⁶⁹ y la parte correspondiente al Poder Legislativo publicada en el Boletín Oficial el día 14 de septiembre de 2001.
- d) Debería publicarse una nueva y "gigantesca" fe de erratas en el Boletín Oficial subsanando estos errores o bien sancionarse una ley con el texto ordenado como corresponde para terminar con el tema y sus consecuencias.

Compartimos la opinión de este autor en relación a cual es la versión de la Constitución Provincial que rige actualmente a los cordobeses. Ello por cuanto, si bien el Presidente de la Convención estaba autorizado por la Disposición Transitoria Decimoctava a efectuar, en caso de ser necesario, la fe de erratas correspondiente a la publicación oficial de la reforma constitucional, en este caso la misma no era necesaria ya que no se advierte errata⁷⁰ alguna en la primera publicación efectuada por el Gobernador de la Provincia. Por otro lado, dicha atribución no abarca de ninguna manera la posibilidad de realizar cambios a los artículos aprobados por la Convención y mucho menos a otros cuya modificación no estaba habilitada por la Ley 8947. En tales condiciones, la publicación así efectuada carece de valor alguno.

Tal como señala Cárdenas Quirós, el propósito de una fe de erratas, que encuentra su fundamento en la existencia de un defecto en la publicación, es reproducir el texto auténtico de la norma. Si lo que se quiere es

⁶⁹ B.O. 26/06/1987, 02/05/1988 y 29/04/1987.

⁷⁰ Se consideran erratas a las equivocaciones involuntarias de naturaleza material que se producen al transcribir un texto. Se diferencian de los errores ya que estos últimos son equivocaciones de orden conceptual que aparecen en la redacción de un escrito (Cfr. CÁRDENAS QUIRÓS, Carlos, "Las erratas en la publicación de las normas legales", p. 8, www.acader.unc.edu.ar/artlaserratas.pdf, 07/03/06).

modificar el texto originalmente aprobado, deberá dictarse una nueva norma en tal sentido respetándose escrupulosamente el procedimiento para ello puesto que, de lo contrario, la supuesta "fe de erratas" carecerá de todo valor legal⁷¹. En el mismo sentido, Lacruz Berdejo sostiene que emplear el sistema de correcciones para cambiar el sentido de la ley es evidentemente ilegal y la rectificación publicada es nula⁷².

⁷¹ Cfr. CÁRDENAS QUIRÓS, Carlos, "Las erratas en la publicación...", *ob. cit.*, p. 19.

⁷² Cfr. LACRUZ BERDEJO, José Luis, *Elementos de Derecho Civil*, Tomo I, Bosch, Barcelona, 1982, p. 160, citado por CÁRDENAS QUIRÓS, Carlos, "Las erratas en la publicación...", *ob. cit.*, p. 20.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA ELECTORAL APLICABLE AL PODER LEGISLATIVO DE CÓRDOBA

1. El sistema electoral en los proyectos presentados en la Convención Constituyente de 2001

En la Convención Constituyente de 2001 se presentaron 11 proyectos. Algunos fueron ingresados por los Bloques y otros por Convencionales en forma individual⁷³. La mayoría organizaba una Legislatura unicameral formada por un número de Diputados fijo (70 en el caso de los proyectos de U.P.C., del Movimiento Unidad Vecinalista y en todos los presentados individualmente) o variable (en los proyectos de la Unión Cívica Radical y del FRE.PA.SO se contemplaba la posibilidad, bajo ciertas condiciones, de aumentar la cantidad de 70 Legisladores y en el proyecto de la Izquierda Unida se preveía la elección de un Diputado por cada 25.000 habitantes). El proyecto del Bloque del Partido Intransigente fue el único que mantuvo la organización bicameral del Poder Legislativo provincial.

En 8 de los mismos -proyectos de U.P.C., de la U.C.R. y de los Convencionales De Goicoechea de Argüello Pitt, Jorge Gentile, Victoria Flores y Héctor Gattás- se establecía una doble representación en la Legis-

⁷³ Presentaron proyectos en forma individual los Convencionales Victoria Flores, Ana Inés De Goicoechea de Argüello Pitt, Héctor Gattás y Jorge Gentile, habiendo presentado este último tres proyectos diferentes.

latura: departamental y del pueblo de la Provincia considerado como distrito único, variando entre ellos el número de Legisladores por Departamento y la forma de elección de estos últimos. El proyecto del Bloque del Movimiento Unidad Vecinalista preveía también una doble representación pero en el primer caso de tipo regional, en tanto dividía a la Provincia en 7 regiones a las cuales debían integrarse los actuales Departamentos.

El proyecto de la Izquierda Unida no contemplaba la representación departamental sino que establecía que los Legisladores serían elegidos por el sistema proporcional considerando a la Provincia como distrito único.

El voto de preferencia fue incluido en los proyectos de U.P.C., del FRE.PA.SO y del Convencional Héctor Gattás.

Los proyectos de U.P.C., de la Convencional Victoria Flores y de la U.C.R. fueron los únicos que contemplaban la representación por género y los dos primeros establecían un piso electoral del 2% para acceder a una banca. El primero de ellos adjudicaba además, en forma automática, la mitad más una de las bancas al partido político que más votos hubiera obtenido en caso de que ninguno alcanzara dicho número de escaños (cláusula de gobernabilidad).

2. El sistema electoral en los despachos de la Comisión Redactora

La Comisión Redactora emitió 6 despachos (1 en mayoría, 1 en minoría, 1 en minoría del FRE.PA.SO, 1 en minoría del Movimiento Unidad Vecinalista, 1 en minoría del Partido Intransigente y 1 en minoría de la Izquierda Unida) por cuanto el art. 40 del Reglamento Interno de la Convención Constituyente preveía la posibilidad de presentar, tantos despachos como opiniones distintas se hubieran manifestado, pero en el debate sólo podía tratarse el de la mayoría.

En relación al régimen electoral aplicable, el despacho de la mayoría coincidió básicamente con el Proyecto de Unión por Córdoba pero sin la cláusula de gobernabilidad y el piso del 2% de los votos que requería para la adjudicación de bancas. El despacho en minoría mantuvo textualmente en este aspecto el proyecto de la Unión Cívica Radical y los despachos

en minoría del Partido Intransigente, de la Izquierda Unida, del Movimiento Unidad Vecinal y del FRE.PA.SO. reprodujeron la propuesta de sistema electoral que cada Bloque había plasmado en su proyecto.

3. El sistema electoral en el debate del plenario de la Convención

La cuestión relativa al sistema electoral a adoptar para la nueva Legislatura unicameral fue sin duda alguna la más debatida en las sesiones del plenario llevadas a cabo entre los días 11 y 13 de septiembre de 2001.

El Bloque de Unión por Córdoba defendió el despacho en mayoría principalmente con el argumento de la necesidad de la supresión de las listas sábana. Es ilustrativa al respecto la intervención en el debate del Convencional Dr. Gentile en la que, luego de aclarar que el sistema que se proponía coincidía en sus contornos fundamentales con el contemplado en los proyectos presentados por el Bloque del Peronismo Renovador y de la Democracia Cristiana en la Convención Constituyente de 1987, describió al mismo de la siguiente manera: *"Un sistema electoral que en la doctrina se llama un sistema paralelo, en el cual una parte de los legisladores se elige territorialmente, en este caso 26, uno por cada uno de los departamentos en que se divide la provincia. Y otra parte, 44 en este caso, que se eligen a través de una lista de distrito único para toda la provincia. Pero la variante que se le ha agregado en esta Convención, viene a cubrir el reclamo de pulverizar la lista sábana, y lo hemos hecho a través de los dos métodos posibles que ha discutido y sigue discutiendo para el orden nacional el Senado de la Nación, que son: el voto personalizado, o sea que cada elector vota por un candidato y el que gana se lleva esta candidatura; y por otro lado, la otra variante de salir del sistema sábana, es el sistema de preferencias que se aplica en el otro paralelo, que es en la lista de candidatos"*⁷⁴.

⁷⁴ Intervención del Convencional Jorge Horacio Gentile, 12 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención...*, p. 317. Si bien el proyecto presentado por U.P.C. que

La propuesta de Unión por Córdoba fue duramente criticada por los Convencionales de los otros Bloques por considerar que: a) permitiría que cualquier fuerza política con menos del 50% de los votos, en virtud de la forma de elección de los Legisladores por Departamento, pudiera alcanzar los 2/3 de las bancas a cubrir⁷⁵, b) afectaba a las futuras minorías parlamentarias que verían restringido notablemente su rol de contralor⁷⁶ y c) se trataba en definitiva de un proyecto de carácter hegemónico⁷⁷.

A los fines de superar estas deficiencias los Convencionales representantes de las minorías plantearon distintas alternativas.

La Unión Cívica Radical entendió que el sistema electoral más adecuado era uno como el alemán en el que, a diferencia del sistema del

fue tomado como base para la redacción del despacho de la mayoría preveía la elección de los Legisladores Departamentales a razón de 1 por Departamento, cabe señalar que la propuesta que defendió este partido originariamente estipulaba que los 9 Departamentos de más de 100.000 habitantes elegirían 2 Legisladores que corresponderían al partido que mayor cantidad de votos hubiera obtenido. Cfr. GENTILE, Jorge Horacio, "¿Cómo será la nueva Legislatura?", Córdoba, 2001, <http://www.profesorgentile.com.ar/publi/nuevaleg.html>, 07/03/06.

⁷⁵ Cfr. Intervención del Convencional Carlos Vicente del 11 de septiembre de 2001, *Diario de sesiones de la Convención...*, ob. cit., p. 220; Intervención del Convencional Horacio Viqueira del 11 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención...*, ob. cit., p. 246; Intervención de los Convencionales Diego Frossasco del 11 de septiembre de 2001, *Diario de sesiones de la Convención...*, ob. cit., p. 263; Intervenciones del Convencional Pablo Riberi de los días 11 de septiembre y 12 de septiembre de 2001, *Diario de sesiones de la Convención...*, ob. cit., p. 240 y 362 respectivamente; Intervención del Convencional Carlos Machado del día 13 de septiembre de 2001, *Diario de sesiones de la Convención...*, ob. cit. p. 367.

⁷⁶ Cfr. Intervención del Convencional Horacio Viqueira del 11 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención...*, p. 246.

⁷⁷ Cfr. Intervención del Convencional Carlos Vicente del 11 y 12 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención...*, ob. cit., p. 220 y 367 respectivamente; Intervención del Convencional Carlos Machado del 11 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención...*, ob. cit., p. 228; Intervención del Convencional Pablo Riberi del 11 y 12 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención...*, ob. cit., p. 240 y 363 respectivamente; Intervención del Convencional Raúl Gómez del 11 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención...*, ob. cit., p. 288.

despacho de la mayoría, los Legisladores elegidos por las circunscripciones uninominales fueran preferidos en el orden de la lista plural que también integraban⁷⁸. De esa manera se buscaba crear estímulos selectivos para que los partidos políticos pusieran a los mejores hombres de cada Departamento y darle al electorado la posibilidad de una doble opción⁷⁹. En este proyecto se admitía la posibilidad de aumentar el número de Legisladores en caso de que fuera necesario y de que ingresaran candidatos elegidos por los Departamentos aun cuando su partido político no alcanzara a obtener el piso electoral requerido o alguna banca a través de la lista de representación proporcional.

El FRE.PA.SO defendió su despacho⁸⁰ que era similar al del radicalismo pero a diferencia de este último introducía el voto de preferencia y

⁷⁸ Frossasco nos explica este sistema de la siguiente manera: "En la práctica, cada ciudadano cuenta con dos votos. La boleta se divide en dos secciones; en la primera el elector vota en forma directa por un candidato de su departamento, en la segunda por una lista partidaria provincial cerrada. Las bancas totales correspondientes a cada partido se obtienen tomando en cuenta los votos que tiene cada formación política en la elección provincial y en forma totalmente proporcional. Ese número de bancas se integra en primer orden con las obtenidas por los partidos en cada uno de los departamentos y luego se completa con la lista provincial. El problema que genera este sistema es la posibilidad de que en los departamentos un partido obtenga más bancas que las que le corresponden por la elección provincial. En Alemania, se soluciona ampliando el tamaño de la Cámara mediante mandatos excedentes, aunque es posible otra salida que mantenga inalterable el número de legisladores" (Cfr. FROSSASCO, Diego, "Las alternativas de la reforma constitucional", *La Voz del Interior*, Córdoba, 16/08/01, p. 11).

⁷⁹ Ver interesantes comentarios al sistema propuesto por el radicalismo en la Intervención del Convencional Pablo Riberi del día 12 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención...*, ob. cit., ps. 362 y ss.. En la doctrina se han manifestado como partidarios de este sistema Frías (Cfr. del autor citado: "Sistemas Electorales", en FRIAS, BERARDO y otros: *Derecho Público Provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1985, p. 196; "Cuestiones Electorales", L.L. 1990-E, p. 973) y Vanossi (Cfr. del autor citado: "Otra vez la cuestión electoral: hacia el voto de preferencia", L.L. 1988-E, p. 910). Por el otro lado, ha sido objeto de duras críticas por parte de Guillermo Molinelli (Cfr. del autor citado: "El sistema "mixto" alemán no es un buen modelo", L.L. 1990-E, p. 1159).

⁸⁰ Ver Intervención del Convencional Mario Favero del 11 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención...*, ob. cit., p. 233; Intervención del Convencional Carlos Vicente del 12 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención...*, ob. cit., ps. 364 y ss.

no admitía la posibilidad de aumentar el número de Legisladores (salvo por aumento del número de habitantes de la Provincia) ni la de incorporar a Legisladores departamentales de partidos políticos que no hayan obtenido bancas a través de la lista de representación proporcional. Tampoco preveía la representación por género.

El Partido Intransigente mantuvo su postura a favor de un sistema bicameral, con una Cámara de Diputados integrada por 44 Legisladores elegidos por el sistema D'Hont y una Cámara de Senadores formada por un representante por cada uno de los 26 Departamentos provinciales⁸¹; y la Izquierda Unida planteó la conformación de la Legislatura empleando exclusivamente un sistema de representación proporcional.

Finalmente, el Movimiento Unidad Vecinalista propuso que de las 70 bancas de la Legislatura, 3 (2 por la mayoría y 1 por la primera minoría) fueran adjudicadas a cada una de las 7 regiones en las que dividía el territorio provincial, y el resto fueran distribuidas entre los Legisladores elegidos por el pueblo considerando a la Provincia como distrito único, empleando el sistema D'Hont y teniendo en cuenta también los votos en blanco, anulados o impugnados.

4. El sistema electoral adoptado

4.1. El art. 78 de la Constitución Provincial: Análisis.

El sistema electoral adoptado por la Convención Constituyente fue el contemplado en el despacho de la mayoría, quedando el art. 78 de la Constitución Provincial redactado de la siguiente manera:

Art. 78. La Legislatura de la Provincia de Córdoba se integra de la siguiente forma:

⁸¹ Ver en defensa del despacho del Partido Intransigente la Intervención del Convecional René Colazo del 11 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención...*, ob. cit. ps. 236 y ss.

1. Por veintiséis legisladores elegidos directamente por el pueblo, a pluralidad de sufragios y a razón de uno por cada uno de los departamentos en que se divide la Provincia, considerando a éstos como distrito único.

2. Por cuarenta y cuatro legisladores elegidos directa y proporcionalmente por el pueblo, tomando a toda la Provincia como distrito único.

La distribución de estas bancas se efectúa de la siguiente manera:

a) El total de los votos obtenidos por cada una de las listas se divide por uno, por dos, por tres y así sucesivamente hasta llegar al número total de las bancas a cubrir.

b) Los cocientes resultantes, con independencia de la lista que provengan, se ordenan de mayor a menor hasta llegar al número de cuarenta y cuatro.

c) Si hubiere dos o más cocientes iguales, se los ordena en relación directa con el total de los votos obtenidos por las listas respectivas, y si éstas hubiesen logrado igual número de votos, el ordenamiento definitivo de los cocientes empatados resulta de un sorteo que a tal fin debe practicar el Juzgado Electoral.

d) A cada lista le corresponden tantas bancas como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento de las cuarenta y cuatro bancas.

Para esta lista de candidatos a legisladores de distrito único se establece el voto de preferencia, conforme a la ley que reglamente su ejercicio.

A los fines de su análisis, resulta útil recurrir a la clasificación formulada en el Manual para el Diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional⁸² de los sistemas electorales empleados para la elección de Asambleas Nacionales o Cámaras Bajas del mundo, que los separa en tres familias diferentes teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad y otros factores como el número de parlamentarios que se elige en cada circunscripción electoral y la cantidad de votos que el votante tiene a su disposición.

⁸² Cfr. *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*, México, 2000.

La primera familia es la de los **SISTEMAS MAYORITARIOS** que como regla general hace uso de distritos uninominales y agrupa a cuatro tipos de sistemas electorales principales:

a) el sistema de **Mayoría Simple en Distritos Uninominales (MSDU)**: en el mismo quien obtienen el mayor número de votos, aunque no alcance una mayoría absoluta, se lleva el escaño. Ha sido adoptado por el Reino Unido, Canadá, India y Estados Unidos.

b) el sistema de **Voto en Bloque (VB)**: se le da a los votantes tantos votos como escaños deban cubrirse, siendo elegidos aquellos candidatos que obtengan la mayor cantidad de votos sin tener en cuenta el porcentaje sacado. Fue empleado en Jordania (1989) y en Mongolia (1992). Una variante es el **Voto en Bloque por Partido (VBP)** en el que se le da a los votantes un sólo voto para elegir entre listas de candidatos presentados por los partidos políticos. El partido que mayor número de votos obtenga, con independencia del porcentaje logrado, se lleva todos los escaños, siendo los distritos plurinominales. Es usado en Ecuador y Líbano.

c) el sistema de **Voto Alternativo (VA)**: se utiliza en Australia y se desarrolla en distritos uninominales permitiendo al elector ordenar los candidatos de acuerdo a sus preferencias. El candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos será el elegido, pero si ninguno alcanza dicho porcentaje se elimina al candidato con el menor número de primeras preferencias, asignándose las segundas preferencias de sus votos a los restantes candidatos. El proceso se repite hasta lograr un candidato con la mayoría absoluta de votos.

d) **Sistema Francés de Dos Vueltas (SDV)**: la elección en el mismo se realiza de igual forma que en el sistema de MSDU, pero si ningún candidato obtienen la mayoría absoluta de votos se va a una segunda ronda -que puede adoptar distintas modalidades- siendo electo el ganador de la misma. Se emplea en Francia.

La segunda familia es la de los **SISTEMAS SEMIPROPORCIONALES** que agrupa a dos sistemas:

a) el de **Voto Único No Transferible (VUNT)**: se emplea en distritos plurinominales y se le otorga a cada elector un voto. Los candidatos que obtienen el mayor número de votos son elegidos. Ha sido usado en Jordania (1997) y Japón (1948 y 1993).

b) el **Sistema Segmentado**: se lo llama también "mixto" ya que emplea tanto listas de representación proporcional como distritos por mayoría simple, sin que las primeras compensen la desproporcionalidad que pudiera surgir de los resultados arrojados en los segundos. Es usado en la ex Unión Soviética y en algunos países africanos.

Finalmente, la familia de los sistemas de **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (RP)** agrupa a aquellos en los que se busca reducir la disparidad entre la proporción de votos recibidos por un partido y la de escaños que se le adjudican en el Parlamento. Dentro de ella encontramos:

a) el sistema **Mixto de Representación Proporcional (MRP)**: que combina el sistema de representación proporcional con métodos mayoritarios, pero a diferencia del sistema segmentado los escaños de representación proporcional van a compensar las desproporcionalidad introducida con el empleo de distritos uninominales. Es usado en México, Venezuela, Alemania, Hungría, Nueva Zelanda, Bolivia e Italia.

b) el sistema de **Representación Proporcional por Lista**: en el que los electores votan por una lista de candidatos que presenta cada partido y los escaños son repartidos en forma proporcional al porcentaje de votos obtenidos teniendo en cuenta la ubicación de cada candidato en la lista. Argentina, Brasil, Costa Rica y Sudáfrica son ejemplos de países que lo han adoptado.

c) el sistema de **Voto Único Transferible (VUT)**: en el que los votantes pueden hacer una lista de candidatos en orden a su preferencia. En primer término, se cuentan las primeras preferencias de los candidatos, siendo elegidos aquellos que obtengan un número de preferencias superior al cociente (cociente o cuota = $\frac{\text{votos}}{\text{escaños} + 1}$).

$$\text{escaños} + 1$$

Si ninguno de ellos llega a la cuota, aquel candidato que haya obtenido el menor número de preferencias se elimina y sus segundas preferencias son asignadas al resto de los candidatos. Luego, se redistribuyen los votos en exceso de los candidatos electos de acuerdo a las segundas preferencias expresadas en sus papeletas. Cada preferencia es computada con una fracción de voto, de modo que el total de lo distribuido sea igual a los votos en exceso del candidato elegido. El proceso continúa hasta que se complete la asignación de los escaños del distrito.

Entre los países que lo han empleado encontramos a Malta (desde 1947), Irlanda (desde 1921) y Estonia (1990).

Teniendo en cuenta esta clasificación, el sistema electoral adoptado en el 2001 se ubica dentro de los sistemas semiproporcionales segmentados ya que combina una lista de representación proporcional (por la que se eligen a los 44 Legisladores por distrito único) con distritos por mayoría simple (se eligen 26 Legisladores a razón de uno por cada Departamento de la Provincia), sin que la primera compense la desproporcionalidad que pudiera surgir de los resultados arrojados en los segundos.

En este tipo de sistema se combinan sistemas de distintas familias con el fin de sumar los aspectos positivos de ambos, es decir, se pretende obtener al mismo tiempo un buen desempeño en términos de identificación y control de gobierno -propio de los sistemas de MSDU- a la vez que una representación parlamentaria proveniente de un amplio espectro de propuestas políticas -a través del sistema de Representación por Lista-⁸³.

Sin embargo, la doctrina no apoya unánimemente esta afirmación. Sartori, por ejemplo, considera que: "*Quizá los defensores de los híbridos pluralidad-RP creen que están conjuntando lo mejor de los dos mundos; pero lo más probable es que obtengan, por el contrario, un híbrido bastardo que combina ambos defectos*"⁸⁴.

Entre las ventajas que presentan los sistemas paralelos se señala que permiten que los pequeños partidos que no han tenido éxito en los distritos uninominales puedan colocar algún candidato a través de la lista de representación proporcional si el número de bancas a asignar proporcionalmente es suficiente y, además, que fragmentan menos el sistema de partidos de lo que lo hace un sistema puro de representación proporcional⁸⁵.

⁸³ Cfr. DE LUCA, Miguel, *Material de estudio del Curso: "Introducción a los sistemas electorales. El voto como poder y el poder de los votos"*, Módulo Cuatro, Escenarios Alternativos.

⁸⁴ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 93.

⁸⁵ Cfr. *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*, ob. cit, ps. 57.

Por otro lado, De Luca⁸⁶ señala cinco aspectos a tener en cuenta en relación a este tipo de sistemas. En primer lugar, entiende que en la práctica no logran reunir al mismo tiempo las ventajas que persiguen sino que el resultado final está más bien ligado a la combinación de diversos elementos constitutivos del sistema electoral, en particular el tamaño de los distritos electorales y las fórmulas de distribución de escaños.

En segundo lugar, estima que la mayoría de las veces los resultados obtenidos con el empleo del mismo tienden a ser poco proporcionales.

En tercer lugar, explica que los votantes deben decidir simultáneamente según dos principios opuestos, el mayoritario y el de proporcionalidad, que implican resoluciones de distinto tipo por lo que algunos votantes pueden ser inexpertos o mostrarse confundidos⁸⁷.

En cuarto lugar, considera que el fuerte vínculo que se espera entre representantes y electorado en los distritos uninominales no siempre está presente ya que la personalización de la política no aparece estar ligada exclusivamente a este tipo de circunscripciones.

Finalmente, advierte que la delimitación de los distritos electorales es de fundamental importancia para la determinación del resultado en las circunscripciones uninominales puesto que se corre el riesgo del gerrymandering⁸⁸.

⁸⁶ Cfr. DE LUCA, Miguel, *Material de estudio...*, ob. cit..

⁸⁷ En el mismo sentido Sartori advierte que no se puede pedir al elector que haga dos decisiones de tipo mayoritario y proporcionales simultáneamente. Siguiendo a Farquharson explica que las primeras decisiones requieren una "votación estratégica", es decir votantes que concentran sus papeletas en los triunfadores posibles, mientras que las segundas conllevan a una "votación sincera", en la que el votante libremente expresa su primera preferencia. Si se solicita que se tomen ambas decisiones a la vez se generará confusión a la vez que se elegirán Parlamentos inútiles (Cfr. *Ingeniería constitucional...*, ob. cit., p. 93).

⁸⁸ Nohlen define al gerrymandering como "*la distribución de las circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político-partidistas*". Implica una manipulación consciente porque se aprovecha la variación de la distribución geográfica de los simpatizantes de los distintos partidos políticos (Cfr. NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 50).

En 1997, veintitrés países habían adoptado en el mundo un sistema paralelo o segmentado: Albania, Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Camerún, Chad, Corea del Sur, Croacia, Ecuador, Filipinas, Georgia, Guinea, Japón, Lituania, Níger, Rusia, Senegal, Seychelles, Somalia, Taiwan, Tailandia, Tunisia y Ucrania⁸⁹. El número de escaños asignados en forma proporcional y en forma mayoritaria varía de un caso a otro; en Rusia y Andorra se divide por mitades⁹⁰.

En el derecho público provincial han adoptado un sistema de tipo segmentado -además de Córdoba- San Juan, Río Negro y Santa Cruz, todas ellas con Legislaturas unicamerales. El número de bancas a distribuir por el sistema mayoritario o proporcionalmente varía, tal como se observa en el siguiente cuadro⁹¹:

⁸⁹ Cfr. *Manual para el diseño de sistemas electorales...*, ob. cit., Tabla 3, p. 57.

⁹⁰ Cfr. *Manual para el diseño de sistemas electorales...*, ob. cit. p. 57. En el caso de Rusia, se adoptó este sistema para la elección de los integrantes de la Duma -Asamblea Popular rusa- que tiene un total de 450 Diputados elegidos exactamente por mitades entre el sistema de representación proporcional (RP), con un distrito único nacional, y el sistema de distritos uninominales por pluralidad (MSDU), sin que exista el ajuste propio del sistema mixto de representación proporcional -MRP- (Cfr. *Manual para el diseño de sistemas electorales...*, ob. cit., ps. 59/62; Mc FAUL, Michael, *Russia's Unfinished Revolution. Political change from Gorbachev to Putin*, Cornell University Press, 2000, p. 242/244, SAKWA, Richard, *Putin. Russia's choice*, Routledge Taylor and Francis Group, Londres, 2004, ps. 242/289; WEIGLE, Marcia E., *Russia's Liberal Project*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, 2000, ps. 310/331; ROMANOV, Román, "El Parlamento Ruso: un equilibrio de intereses", *Revista de las Cortes Generales*, España, 2000, ps. 173/180).

⁹¹ Elaborado sobre la base de datos extraídos de: CALVO, Ernesto y ESCOLAR, M., *La nueva política de partidos en...*, ps. 102 a 166.

PROVINCIAS ARGENTINAS CON SISTEMA SEGMENTADO
Distribución de bancas

PROVINCIA	CÓRDOBA	SAN JUAN	RÍO NEGRO	SANTA CRUZ
TOTAL DE LEGISLADORES	70	33	43	24
LEGISLADORES POR DISTRITO ÚNICO	44 por Sistema D'Hont sin piso	15 por Sistema D'Hont con piso del 3%	19 por Sistema D'Hont con piso del 5%	10 por Sistema D'Hont con piso del 3% para lemas y sublemas
LEGISLADORES POR DEPARTAMENTO/SECCIÓN/PUEBLO	26 (1 por Departamento por mayoría simple)	19 (1 por Departamento por mayoría simple. Rige ley de lemas)	24 en 8 Secciones (3 por cada una por Sistema D'Hont con piso del 22%)	14 (1 por Pueblo).

4.2. La doble representación en la Legislatura

Conforme el nuevo art. 78 de la Constitución Provincial, el elector cordobés tiene ahora 2 votos⁹² no vinculados entre sí. Con uno de ellos escoge a un Legislador departamental a través del sistema de Mayoría Simple en Distritos uninominales (MSDU). Los Departamentos en los que se divide la Provincia son considerados como circunscripciones eligiéndose a un Legislador por cada una de ellos⁹³.

⁹² El voto en la Argentina es universal, igual, secreto y obligatorio (art. 37, C.N. y 30, C. Pcial).

⁹³ La elección de un solo representante por Departamento ha sido criticada por Fernández quien sostiene que al no haberse considerado su población se ha agravado la distorsión que caracterizaba al Senado. Para el mencionado autor, debió haberse previsto el establecimiento de circunscripciones homogéneas aunque reconoce que ello no se trata de una tarea sencilla (cfr. FERNÁNDEZ, Gonzalo, "El sistema electoral en la Constitución de Córdoba. A propósito del sistema "mixto" y del voto de preferencia", en: MUÑOZ, Ricardo (comp.), *Crisis de representación y reforma política*, Serie: Problemáticas políticas contemporáneas N° 2, Universidad Nacional de Río Cuarto, Facultad de Ciencias Humanas y CEPRI, Río Cuarto, 2003, p. 87).

Dado que se ha fijado en 26 el número de Legisladores por departamento, el mapa departamental podrá ser modificado por la Legislatura provincial en virtud de la atribución contenida en el art. 104 inc. 7 de la Constitución local, siempre cuando no se aumente ni reduzca la cantidad actualmente existente.

Con el otro voto el elector elige a una lista partidaria respecto de la cual se aplicará el sistema de Representación Proporcional por Lista, utilizándose para el reparto de las bancas el método de D'Hont. En este caso la Provincia es considerada como distrito único y dado que se eligen 44 Legisladores nos encontramos ante una circunscripción plurinominal grande lo que reduce el umbral de representación⁹⁴ y junto con la ausencia de una barrera legal acentúa el efecto proporcional del sistema electoral⁹⁵. A pesar de ello debe tenerse en cuenta que el método de D'Hont implementado es considerado como menos proporcional que otros sistemas (del mayor residuo, de Sainte-Lague) porque favorece a los partidos más grandes⁹⁶.

Sin embargo, la actual distribución de las bancas no fue la propuesta original de Unión por Córdoba. En un primer momento, el oficialismo propuso dividir la Cámara en dos partes iguales: 35 Legisladores se elegirían proporcionalmente y los otros 35 por los Departamentos a razón de 2 por cada uno de los 9 más poblados y 1 por cada uno de los 17 restantes. La distinción entre Departamentos "grandes" y "chicos" fue duramente criticada por la oposición quien consideró que la misma era ambigua y que mantenía el error cometido en la Convención Constituyente de 1987 al establecer una representación teniendo en cuenta la variable poblacional y no la estrictamente geográfica. Esto provocó que se eliminara la primera -quedando igualmente representados los 26

⁹⁴ El umbral de representación es el porcentaje mínimo de votos en una circunscripción que necesita un partido para obtener un escaño, el cual se reduce conforme aumenta el tamaño de la circunscripción (Cfr. NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales...*, ob. cit., p. 54.

⁹⁵ Sobre el efecto no proporcional de las barreras electorales ver: DE LUCA, Miguel, *Material de estudio...*, ob. cit., Módulo 3.

⁹⁶ Cfr. SARTORI, *Ingeniería Constitucional...*, ob. cit., p. 21.

Departamentos de la Provincia con un legislador por cada uno de ellos y asignándose las bancas restantes (44) en forma proporcional.

El número de integrantes por distrito único y departamentales surgió así de la coyuntura política cordobesa y del mapa departamental ya existente en la Provincia, no siendo copia exacta de ningún antecedente nacional ni extranjero.

Finalmente, es interesante destacar que con la reforma constitucional de 2001 se ha intentado claramente disminuir el poder de los partidos políticos a la hora de la selección de los candidatos⁹⁷ y reducir el poder decisorio de las cúpulas partidarias, lo que se cristalizó a través de tres medidas:

1) la adopción de un sistema de Mayoría Simple en Distritos Uninominales (MSDU) que hace que en la competencia adquiera mayor influencia las características personales de los candidatos, lo que tiende a debilitar a los partidos políticos⁹⁸;

2) la obligación de que los partidos políticos implementen elecciones internas abiertas y simultáneas para la selección de sus candidatos (art. 104 inc. 23, C. Pcial.). Si los mismos se forman sobre la base de un conjunto de creencias fundamentales compartidas por los afiliados, la posibilidad de que toda la ciudadanía intervenga en la selección de sus candidatos le resta fuerza a sus principios ideológicos⁹⁹ en tanto que los no afiliados que voten en la interna no lo harán orientados por ellos. Por otro lado, esto sustrae de la decisión de las autoridades partidarias a la lista de candidatos que en última instancia cada partido llevará a la elección;

⁹⁷ Cabe señalar que en la Provincia de Córdoba los partidos políticos son los únicos que pueden postular candidatos para cargos públicos electivos en virtud de lo dispuesto por el art. 33 de la Constitución local.

⁹⁸ Cfr. GIL LAAVEDRA, Ricardo R., "Reflexiones sobre cambios electorales" en: AZNAR, Luis y BOSCHI, Mercedes (comp.), *Los Sistemas Electorales. Sus consecuencias políticas y partidarias*, FUCADE, Buenos Aires, p. 75.

⁹⁹ Cfr. GIL LAAVEDRA, Ricardo R., "Reflexiones sobre...", *ob. cit.*, p. 77.

3) la posibilidad de que el elector manifieste su preferencia por candidatos de la lista de representantes por distrito único, con lo cual se sustrae de las autoridades partidarias el orden en el que figuran los candidatos en la misma. El mayor esfuerzo que despliegan estos últimos a los fines de ser preferidos hace que una vez que logran una banca no sean tan propensos a seguir estrictamente la disciplina partidaria¹⁰⁰. Analizaremos este instituto a continuación.

4.3. *El voto de preferencia*

La última parte del art. 78 de la Constitución Provincial prevé la posibilidad de que se establezca para la lista de candidatos a Legisladores por distrito único el voto de preferencia, conforme a la ley que reglamente su ejercicio, la cual todavía no ha sido sancionada¹⁰¹.

¹⁰⁰ Cfr. MAINWAIRING, Scout y SOBERG SHUGART, Mathew, "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina", en: MAINWAIRING, Scout y SOBERG SHUGART, Mathew (comp.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 287.

¹⁰¹ En la Legislatura se han presentado diversos proyectos de reglamentación del voto de preferencia. El Proyecto N° 481/L/02 presentado por el Legislador Karl (U.C.R.), establecía la posibilidad de que el elector al momento de emitir su voto por la lista de distrito único marcara con una cruz, un tilde, un asterisco, un círculo o rellenando los cuadros impresos en ella (art. 5) a un candidato por cada género (art. 14). Luego de realizado el cálculo de las bancas a adjudicar a cada fuerza política participante de la elección y a los fines de la confección definitiva de cada lista, se tendrían en cuenta las preferencias cuando en general sumaren el 35% del total de los votos válidos emitidos a favor de cada una de ellas, de lo contrario la lista presentada originalmente conservaría su orden (arts. 8 y 14). Por otro lado, si se alcanzara dicho porcentaje pero ninguna de las preferencias individuales superase el 50% de votos no se modificaría el primer lugar de la lista (art. 14). La consideración de las preferencias se realizaría por género en forma separada y el orden definitivo de ubicación de cada candidato en su lista se obtendría colocando en forma sucesiva de mayor a menor a los candidatos según las preferencias obtenidas. En caso de empate resolvería la Justicia Electoral por sorteo. La cantidad de preferencias que cada candidato alcanzara sería tomada en cuenta para establecer su orden de ubicación en la lista, no pudiéndose invocar derechos preferenciales frente a candidatos de otras listas que obtuvieran representación aunque individualmente hubiesen obtenido un menor número de votos (art. 15).

De esta manera se pasará de un sistema de "lista cerrada y bloqueada" en la que el votante sólo puede manifestar su apoyo a la misma sin cambiar los candidatos ni su orden, a una "lista cerrada y desbloqueada" en la que el sufragante además de apoyar a una lista podrá alterar el orden de sus candidatos. Esto último puede influir en la competencia interna de los partidos o intensificarla, sobre todo cuando el enfrentamiento entre sus grupos es fuerte¹⁰².

La legislación puede permitir que el elector modifique el orden de todos los postulantes de la lista, de algunos o de uno sólo de ellos, y a su vez pueden establecerse distintas formas de cambiar el orden de los

Este proyecto consideraba como "preferencia nula" aquella que fuera emitida: a favor de más de un candidato del mismo género (en cuyo caso se anularía la correspondiente a dicho género siendo válida la emitida en forma individual sobre el otro género), totalmente fuera del cuadrado impreso o con signos diferentes a los legalmente establecidos (art. 6). El Proyecto N° 1237/L/02 de los Legisladores Fortuna, López Amaya, Fernández, Massei, Citadini de Montes, Vigo, Mancilla, Romero, Chiofalo, Ceballos de Carbonetti y Keegan preveía la posibilidad de que los electores pudieran expresar hasta un máximo de 5 preferencias al momento de emitir su voto por los Legisladores por distrito único marcándolas en casilleros impresos en la boleta respectiva. Estas preferencias se tendrían como no expresadas cuando superasen el máximo de 5 o si fuera imposible determinar cual fue el candidato preferido (arts. 119 y 120). Para la adjudicación de las bancas se considerarían los candidatos que hubiesen obtenido preferencias equivalentes al 1% del total de votos obtenidos por la lista a la que pertenezcan. Una vez determinado el número de bancas que corresponde adjudicar a cada lista, los candidatos preferidos sustituirían a los de su mismo género que hubiesen resultado electos a partir de las últimas bancas obtenidas. En caso de empate se optaría por el que estuviere en mejor ubicación de la lista oficializada. Los candidatos sustituidos se ubicarían a continuación de los preferidos siguiendo el mismo orden en que se encontraban en la lista oficializada (art. 121). Ambos proyectos se encuentran archivados. Ver también interesante Anteproyecto de ley elaborado por los abogados Enrique Novo, Gabriela Cáceres, Rosana Salvaneschi y Francisco Casanegra en: GENTILE, Jorge H., *La reforma política en Córdoba*, Ciencia, Derecho y Sociedad, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2005, Anexo Documental.

¹⁰² Cfr. NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales...*, ob. cit., p. 63. Esta intensificación de la lucha interna de los partidos políticos puede llevar a su excesiva fragmentación y con ello a su debilitamiento.

candidatos, ya sea en forma positiva -señalando una preferencia- o negativa -con una tacha o borrratina-¹⁰³.

Si bien se entiende que la aplicación de este instituto contribuye a la conformación de partidos políticos más propensos a las demandas del electorado, saca al pueblo de la pasividad dotándolo de mayor responsabilidad y mejora la calidad de los electos, según Nohlen¹⁰⁴ la experiencia muestra que los electores tienden a no usarlo y que las modificaciones son tan difíciles de lograr que los efectos en las listas son insignificantes. Esto es precisamente lo que ha sucedido a nivel municipal en la ciudad de Córdoba en la que el voto de preferencia fracasó absolutamente en las dos elecciones en las que fue puesto en práctica luego de su incorporación en la Carta Orgánica Municipal en 1995¹⁰⁵. La primera vez que se aplicó (1999) fue utilizado por menos de 7000 habitantes. El partido que más preferencias sacó fue la U.C.R. -2517- pero su lista no sufrió modificaciones ya que para ello se necesitaba contar con el 3% del padrón electoral, esto es 19186 votos¹⁰⁶. La segunda vez, fue en los comicios del año 2003, en los que sólo 93 cordobeses utilizaron el voto de preferencia¹⁰⁷. Las razones de este fracaso fueron múltiples (el desconocimiento de la población respecto de los candidatos a ingresar al

¹⁰³ Cfr. DE LUCA, Miguel, *Material de estudio del curso: Introducción...*, ob. cit. Módulo 3. Cabe señalar que la borrratina fue una práctica empleada a nivel nacional bajo el amparo de algunas disposiciones de la Ley Sáenz Peña, ver las consecuencias de su implementación en: MUSTAPIC, Ana María, "La borrratina" en: AZNAR, Luis y BOSCHI, Mercedes (comp.), *Los sistemas electorales...*, ob. cit., ps. 63/66.

¹⁰⁴ Cfr. NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales...*, ob. cit., p. 63.

¹⁰⁵ La Carta Orgánica de la Municipalidad de Córdoba dispone: "**Voto de preferencia**. Art. 133. El elector puede alterar el orden de los candidatos titulares indicando su preferencia en las listas partidarias de Convencionales y Concejales, quedando excluidos los candidatos a Intendente y a Viceintendente que resulten electos". Este artículo se encuentra reglamentado por la Ordenanza N° 10073 y sus modificatorias.

¹⁰⁶ Cfr. CÁMARA, Javier, "El voto de preferencia no pega", en: *La Voz del Interior*, 11/09/03, <http://www.lavoz.com.ar/nota.asp?nrc=190205>, 07/03/06; "Cómo funciona el voto de preferencia", en: *La Voz del Interior*, 03/10/03, <http://www.lavoz.com.ar/nota.asp?nrc=194804>, 07/03/06.

¹⁰⁷ Cfr. "El voto de preferencia sigue sin ser preferido", en: *La Voz del Interior*, 16/09/03, <http://www.lavoz.com.ar/nota.asp?nrc=203843>, 07/03/06.

Concejo Deliberante y de cómo manifestar su preferencia, la cantidad de boletas, etc.) y deberán ser tenidas en cuenta para evitar que estos resultados se trasladen al ámbito provincial.

Asimismo, Fernández advierte que otro de los inconvenientes que trae aparejado el empleo del voto de preferencia es que afecta la constitución de alianzas y los convenios de sumatorias de votos entre partidos que llevan a los comicios idénticas listas de candidatos, procedimientos éstos que son habituales en la Provincia de Córdoba. Ello así, por cuanto "*los efectos de la preferencia pueden alterar el delicado equilibrio de chances con el que se construyen este tipo de coaliciones*"¹⁰⁸.

A la hora de la reglamentación de este instituto deberá procurarse su compatibilización con la representación por género prevista en la Ley 8901 y escogerse con mucho cuidado el número mínimo de preferencias que se requerirá para poder alterar la lista de candidatos oficializada, ya que si el piso es demasiado alto este mecanismo quedaría frustrado en la práctica y si es muy bajo podría ser utilizado por las estructuras internas de un partido político para bajar o subir dirigentes¹⁰⁹.

4.4. La representación de las mujeres

La representación de las mujeres en la Legislatura se encuentra receptada en los arts. 80 y 81 del nuevo texto constitucional referidos a la incorporación de suplentes por vacancia transitoria o definitiva, los que establecen:

Art. 80. En el mismo acto eleccionario se eligen legisladores suplentes.

En el caso de los legisladores electos conforme el artículo 78 inc. 1, producida la vacante se cubre con su suplente.

¹⁰⁸ FERNÁNDEZ, Gonzalo, "El sistema electoral en ...", *ob. cit.*, p. 94.

¹⁰⁹ Cfr. "La Red de Ciudadanos para el Cambio junta firmas contra las listas sábana frente al Colegio Monserrat", La Voz del Interior, 05/07/02, www.lavoz.com.ar.

En el caso de los legisladores electos conforme el art. 78 inciso 2, producida una vacante, se cubre de la siguiente forma:

1. Por los candidatos titulares del mismo género que no hayan resultado electos, en el orden establecido en la lista partidaria en primer término, y luego por los candidatos suplentes del mismo género, en el orden establecido en la lista partidaria.

2. Finalizados los reemplazos por candidatos del mismo género, se continúa la sucesión por el orden de titulares y suplente del otro género.

En todos los casos, si se agotara la lista de titulares y suplentes, la Legislatura comunica al Poder Ejecutivo para que en forma inmediata convoque a una nueva elección según corresponda.

Art. 81. En caso de impedimento personal o licencia de un legislador que exceda los treinta días, el cargo se cubre temporariamente conforme a lo establecido en el artículo anterior.

La inclusión de la cuestión en estos artículos fue explicada por la Convencional de Unión por Córdoba Beatriz Halak de la siguiente manera: *"La sanción de la ley 8901 o Ley de Participación Equivalente, motivó en su oportunidad algún reproche en orden constitucional, en razón de que en su articulado disponía el reemplazo por género. Es decir, a diferencia del texto de la Constitución de 1987, el cual dispone en su artículo 84 cubrir las vacantes en el orden establecido en la lista partidaria, nuestro proyecto especifica, en su artículo 80 que dichas vacantes se cubrirán por candidatos del mismo género, introduciendo de este modo el concepto de género por primera vez al texto constitucional. En consecuencia y fin de salvar eventuales observaciones y ratificar la plena e irrestricta vigencia de la Ley de Participación Equivalente, entendíamos que debía modificarse el referido artículo 84 y sancionarse una norma constitucional que permitiera ejecutar el reemplazo de las vacantes que se produzcan en la forma y modo que ha establecido la Ley 8901..."*¹¹⁰.

¹¹⁰ Intervención de la Convencional Beatriz Halak del 12 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención...*, ob. cit, p. 324.

En la Convención sólo los proyectos presentados por Unión por Córdoba, la Convencional María Victoria Flores y la Unión Cívica Radical trataron expresamente el tema de la representación femenina en la Legislatura¹¹¹. El radicalismo proponía su incorporación en la primera parte del art. 78 estipulando que "*La Cámara de Representantes de la Provincia de Córdoba se compone respetando la representación por géneros de setenta miembros...*", lo que implicaba la constitucionalización del cupo¹¹², lo cual no ha ocurrido con la reforma introducida sobre la base del despacho de la mayoría que sólo garantiza que al momento de producirse una vacante temporaria o definitiva el Legislador que cubra la misma será del mismo género que su reemplazado. Es decir, que en el futuro podría derogarse o modificarse la Ley 8901¹¹³ sin problemas ya que no existe una exigencia de representación femenina en la Constitución Provincial sino solamente la del respeto del género a la hora de la asunción de los suplentes.

¹¹¹ No analizaremos en este trabajo la constitucionalidad de la implementación de medidas de acción positiva a favor de las mujeres, como sería el caso de las leyes de cupo, ya que el debate a nivel nacional ha quedado cerrado luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 con la incorporación de los arts. 75 inc. 23 primer párrafo, 37 segundo párrafo y 75 inc. 19 tercer párrafo que prevén expresamente su aplicación. Asimismo, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que goza de jerarquía constitucional en virtud de lo dispuesto por el art. 75 inc. 22 de la Carta Magna federal, también ha previsto en su articulado la aplicación de las mismas por los Estados partes (arts. 4 y 7). En igual sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe denominado: "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concedidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación" luego de un meduloso análisis sobre la cuestión concluyó que: "*En principio, las medidas de acción positiva están en pleno cumplimiento del principio de no discriminación y de las disposiciones aplicables de la ley de derechos humanos, de hecho, tales medidas bien podrían ser requeridas para lograr la igualdad sustantiva de oportunidades...*". Este informe puede ser consultado en: www.cidh.org/women/capitulo6a.htm.

¹¹² El proyecto radical no contempló la cuestión en el régimen de suplencias, lo cual hubiera sido conveniente para que la medida quedara regulada en forma completa.

¹¹³ B.O. 19/12/2000. Esta ley llamada también "Ley de Participación Equivalente de Géneros" o "Ley Riutort" reemplazó a la anterior Ley 8365 (B.O. 25/03/94) ampliando el porcentaje de mujeres que debían incluirse en la listas partidarias y su ámbito de aplicación.

tes. Consideramos acertada la no incorporación de esta exigencia en la Ley Fundamental local dado que este tipo de medidas de acción positiva deben ser adoptadas con carácter temporal, es decir mientras subsista la discriminación, y eliminarse una vez que la igualdad real de oportunidades para el acceso a las bancas legislativas se haya logrado, lo que hace adecuada su regulación a nivel legal y no constitucional.

En el resto de los proyectos presentados en la Convención la cuestión no aparece receptada, llegando incluso el Convencional del Partido Intransigente René Colazo a criticar la Ley de Cupo por considerarla innecesaria ya que en su partido: "...está garantizada la participación de nuestras compañeras en la lucha"¹¹⁴.

De la interpretación conjunta de la Constitución Provincial y la actualmente vigente Ley 8901¹¹⁵ surge entonces que:

a) En Córdoba existe una exigencia legal de que los partidos políticos incluyan un porcentaje de mujeres en las listas de candidatos a Legisladores¹¹⁶.

b) En la lista de 44 Legisladores por distrito único debe respetarse el principio de representación equivalente de géneros, es decir que la mitad de los candidatos deben ser hombres y la otra mitad mujeres. Además la postulación debe realizarse en forma alternada, es decir intercalando un candidato de un género por cada tramo de dos candidaturas (arts. 1 y 5 inc. "a", Ley 8901).

¹¹⁴ Inserción del Convencional René Colazo del 11 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención...*, p. 238.

¹¹⁵ Esta ley ha sido objeto de duras críticas por Riberi, quien considera que la misma no supera el test de razonabilidad (Cfr. RIBERI, Pablo, "Acciones afirmativas, igualdad y representación femenina: ¿Cupo o tarifa en los cuerpos legislativos?", *Foro de Córdoba*, N° 71, Advocatus, Córdoba, 2001, ps. 107/130).

¹¹⁶ Tres han sido los mecanismos empleados tradicionalmente a los fines de asegurar la representación femenina en el Congreso: a) la introducción de una cuota de representantes mujeres en el mismo, b) la exigencia de la inclusión de mujeres en las listas partidarias y c) la adopción de cuotas informales de mujeres por los propios partidos políticos (Cfr. *Manual para el diseño...*, ob.cit., ps. 105/106). La segunda de estas opciones es la que se ha implementado en la Provincia de Córdoba.

c) En la lista de Legisladores departamentales, en tanto se elige a un solo Legislador por Departamento, el candidato suplente deberá ser de distinto género al que se postule como titular (art. 5, inc. "c", Ley 8901).

d) Cuando se produzca una vacante temporaria o definitiva en la Legislatura, el Legislador suplente deberá ser del mismo género que el reemplazado (arts. 80 y 81, C. Pcial.).

En cuanto al impacto del sistema electoral adoptado en la representación de las mujeres, observamos que al adoptarse uno de tipo segmentado, se han combinado dos sistemas con efectos diferentes en la materia.

El sistema mayoritario -en este caso MSDU- limita a las mujeres las posibilidades de acceso a los cargos electivos ya que tienen menos probabilidades de ser nominadas a candidatas por partidos dominados principalmente por hombres¹¹⁷, máxime cuando la lista a la que se le aplica este principio es unipersonal. Según Molinelli¹¹⁸, en los países con sistema de circunscripciones uninominales las mujeres cuentan con menos chances de llegar a ser candidatas y además candidatas exitosas, que en aquellos que han optado por sistemas de distritos plurinominales. Ello se debe a que para ser candidato en una circunscripción uninominal se exigen recursos personales -tiempo y dinero- que están más disponibles para los hombres, a lo que se suma la percepción de la dirigencia partidaria de que una mujer tiene menos chances de ser ganadora por lo que es común que se cumpla con ellas designándolas como candidatas en circunscripciones donde el partido no tiene chances de ganar.

El sistema de representación proporcional -en el caso que analizamos el de Representación Proporcional por Lista-, facilita en cambio el ingreso de mujeres al Parlamento ya que su incorporación en la lista es vista como menos perdedora.

En teoría la conjunción de estos dos sistemas llevará a una situación intermedia: a las mujeres les será más fácil ingresar en la Legislatura que

¹¹⁷ Cfr. *Manual para el diseño...*, ob.cit., p. 28.

¹¹⁸ Cfr. MOLINELLI, Guillermo, "Mujeres en el Congreso Argentino", L.L. 1990-D, p. 1177.

si se hubiera escogido un sistema mayoritario puro, pero les será más difícil que si se hubiera optado por un sistema proporcional puro.

4.5. *El sistema electoral y el sistema de partidos*

Existe un vínculo muy estrecho entre el sistema electoral y el sistema de partidos, siendo la relación entre ambos de carácter recíproca.

Duverger¹¹⁹, quien ha estudiado en profundidad esta relación, sostiene que los sistemas de partidos son el resultado de complejos y numerosos factores, unos propios de cada país y otros de carácter general. Dentro de estos últimos ubica a los sistemas electorales. Pero así como el sistema electoral influye en el número de partidos, su dimensión, las alianzas y la representación, el sistema de partidos también desempeña un papel importante en el régimen electoral (el dualismo favorece la adopción de un sistema mayoritario de una vuelta, la tendencia natural a las alianzas se opone a la representación proporcional, etc.). Por ello afirma que sistema de partidos y sistemas electorales son dos realidades ligadas indisolublemente.

En relación a la influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos, este autor formula una serie de proposiciones que si bien no engloban todas las influencias del régimen electoral, definen tendencias de base. Estas proposiciones son las siguientes: 1) la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos, independientes y estables -salvo el caso de movimientos de tipo pasionales, 2) el escrutinio mayoritario de dos vueltas tiende en todos los casos a un sistema multipartidista, con partidos flexibles, múltiples, dependientes y relativamente estables y 3) el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende a un sistema bipartidista.

La tendencia al bipartidismo del escrutinio mayoritario de una vuelta encontraría su explicación en un factor mecánico y en un factor psico-

¹¹⁹ Cfr. DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, 3ª reimpresión, México, 1969, ps. 231 y ss..

lógico. El primero de ellos consiste en la subrepresentación del tercer partido que es el más débil y el que obtiene un porcentaje de asientos inferior a los votos recibidos. Si bien el vencido en un sistema mayoritario de dos partidos siempre queda subrepresentado, ello es todavía mayor en el caso de un tercer partido. El factor psicológico alude a que el elector comprende que con este sistema su voto está perdido si se lo da a un tercer partido, de allí su tendencia natural a otorgárselo al menos malo de sus adversarios con el fin de evitar el éxito del peor (polarización). Pero si bien -para Duverger- la adopción de este régimen electoral empujará al bipartidismo, no conducirá al mismo en todos los casos, lo que dependerá, por ejemplo, del sistema de partidos existente.

En el caso del escrutinio a dos vueltas, la tendencia al multipartidismo se da porque los fenómenos de subrepresentación y de polarización no existen o más bien funcionan en la segunda vuelta, conservando los partidos sus oportunidades en la primera. La existencia de diversos partidos no perjudica su representación global ya que siempre pueden reagruparse en la votación complementaria. El número de partidos luego de la aplicación de este sistema dependerá de factores nacionales particulares.

Finalmente, este autor señala que la representación proporcional contiene toda evolución hacia el bipartidismo al no tener los partidos de tendencias similares ningún incentivo para fusionarse y al no verse perjudicados por su división. Por otro lado, con este sistema no se pierde ningún voto lo que produce una despolarización. Defiende además el "efecto multiplicador" de la representación proporcional aunque con carácter limitado en tanto que variará según el sistema electoral aplicado antes de su implementación y se manifestará más en la aparición de nuevos partidos pequeños que en la división de los partidos ya existentes.

Sartori¹²⁰, por su parte, retoma las premisas de Duverger y construye sobre ellas una serie de leyes pero partiendo de la base del "efecto reductor" de los sistemas electorales sobre el sistema de partidos. Entiende que el supuesto "efecto multiplicador" de la representación pro-

¹²⁰ Cfr. SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, ps. 46/65.

porcional no existe y que en el mejor de los casos es indirecto y no seguro. Al sistema proporcional puro no le atribuye efecto, aumentando el efecto reductor con su grado de desproporcionalidad.

Considera que el efecto reductor puede ser fuerte (en el caso de los sistemas electorales que emplean una fórmula de tipo mayoritaria o de representación proporcional impura) o débil (en los sistemas de representación proporcional puras o relativamente puras) y dependerá también de que el sistema de partidos fuerte (estructurado) o débil (no estructurado)¹²¹. En base a ello propone las siguientes leyes:

- Ley N° 1: Cuando se dan estas dos condiciones necesarias en forma conjunta: estructuración sistémica y dispersión similar en todos los distritos electorales, los sistemas pluralistas causan un formato bipartidista. Una estructura sistemática particularmente fuerte es una condición por sí sola suficiente para originar un formato bipartidista.

- Ley N° 2: Cuando existe una estructuración sistémica pero la dispersión no es similar en todos los distritos, los sistemas pluralistas causan la eliminación de los partidos cuyo número de votos es menor que la pluralidad, pero permiten tantos partidos -además de los dos con más votos- como lo hagan posible las concentraciones que superan la pluralidad.

- Ley N° 3: En caso de estructuración sistémica, la representación proporcional tiene un efecto reductor causado por su falta de proporcionalidad. Cuanto menos pura sea la representación proporcional, mayores serán los costos de ingresos para los partidos pequeños y mayor será el efecto reductor, y a la inversa, cuanto más puros sean menor será este efecto. A ello agrega que una estructura sistémica particularmente fuerte es condición necesaria y suficiente por sí sola para mante-

¹²¹ Un sistema de partidos es estructurado cuando el elector brinda su apoyo al partido más que a los notables o caciques, es decir cuando se relaciona con imágenes abstractas del partido de tal manera que no sea el jefe o líder individual el que haga que el partido sea elegido, sino que este último ponga en el cargo al individuo. De lo contrario el sistema no será estructurado (Cfr. SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional...*, ob. cit., p. 51).

ner el formato de partidos que haya existido antes de la introducción de la representación proporcional.

- Ley N° 4: En caso de que no exista una estructuración sistémica y la representación proporcional sea pura o casi pura, el número de partidos puede ser tan grande como lo permita la cuota.

Habiendo considerado las tendencias que producen los sistemas electorales de tipo mayoritario y proporcional sobre el sistema de partidos, resta ahora analizar la posible influencia de la aplicación de un sistema de tipo mixto en el sistema de partidos provincial. Al respecto cabe señalar que:

- a) En la Provincia de Córdoba encontramos un sistema de partidos no estructurado¹²².
- b) La dispersión de votos es similar en todos los Departamentos provinciales.
- c) Es posible advertir una tendencia al bipartidismo como consecuencia de la aplicación de un sistema de tipo mayoritario (MSDU) para la elección de los Legisladores departamentales.
- d) La adopción de un sistema de tipo proporcional (Representación Proporcional por Lista) para la elección de los Legisladores por distrito único genera una fuerte tendencia hacia el multipartidismo ya que la proporcionalidad del sistema es alta en tanto se aplica en un distrito grande, sin barreras legales, aunque no pura en virtud del empleo del método de D´Hont.

En estas condiciones, este choque de tendencias opuestas debería producir una intermedia entre el bipartidismo y el multipartidismo.

¹²² Esta es una característica de los partidos políticos en Argentina en los que, como explica Alegre, existe un fuerte personalismo y faccionalismo que implica una convergencia en la figura de algún gran líder, al mismo tiempo que se producen salvajes disputas en las figuras de segunda línea (cfr. ALEGRE, Marcelo, *Investigación sobre presidencialismo y gobernabilidad en la Argentina*, Centro de Estudios Institucionales, 1991, citado por NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992, p. 548 nota 51).

CAPÍTULO III

LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS

I. Consideraciones generales

1.1. Concepto

Entendemos por minorías legislativas a *aquellos partidos políticos o alianzas electorales presentes en el Congreso de un sistema presidencialista que se encuentran -al menos en forma separada- en una situación de inferioridad numérica respecto de un partido o alianza que posee la mayor cantidad de bancas* ¹²³.

¹²³ Preferimos emplear el término "minoría legislativa" en vez de "oposición parlamentaria" ya que éste último en ocasiones es empleado como sinónimo de minoría y en otras como institución dentro de un sistema parlamentario como el inglés, cuyo reconocimiento oficial recae sobre el partido mayoritario de oposición al cual se le atribuyen una serie de funciones específicas entre las cuales se destaca la de constituir la alternativa de gobierno (Cfr. MASSARI, Oreste, "Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias", en: PASQUINO, Gianfranco, *La oposición en las democracias contemporáneas*, cap. II, Eudeba, Buenos Aires, 1997, ps. 100 y ss.). A los fines de una mejor comprensión de la problemática de la oposición ver: DAHL, Robert (ed.), *Political opposition in western democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966; PASQUINO, Gianfranco, *La oposición en las democracias...*, ob. cit.; HARO, Ricardo, "Democracia, gobierno y oposición política", en *Democracia, Gobierno y Oposición Política*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, ps. 57/58; BELISLE, José, "El rol de la oposición política en la estructura constitucional argentina. Aproximación a un balance crítico a 10 años de la reforma de 1994", en: *A diez años de la reforma de la Constitución Nacional*, A.A.D.C., Córdoba, 2005, ps. 419/431.

Si bien actúan como minorías legislativas, no son tales aquellos Legisladores a quienes se les ha permitido constituir un nuevo Bloque por haber sido excluidos o haberse separado unilateralmente del partido o alianza a través del cual accedieron al Congreso. Se trata éste del fenómeno conocido como "transfuguismo" que ha sido definido por Alarcón y Soriano como aquel por el cual los Parlamentarios "*pueden abandonar impunemente el partido político en cuyas listas cerradas fueron votados y a través del cual consiguieron el escaño, permaneciendo en el órgano representativo, realizando una política al margen e incluso en contra del partido político al que deben su condición de representantes*"¹²⁴.

La actitud asumida por estos Legisladores "tránsfugas" que no renuncian a su banca perjudicando al partido o alianza a la que pertenecían, implica una falta de fidelidad hacia los ciudadanos que le depositaron su confianza, a los que deja de representar para pasar a representarse a sí mismo y a sus ambiciones personales¹²⁵. Las características particulares de un candidato pueden influir en mayor o menor medida a la hora de la emisión del voto, pero no debemos olvidar que en un sistema como el nuestro en el que los partidos políticos tienen el monopolio de las candidaturas a los cargos públicos, la elección sigue siendo entre partidos y no entre personas por lo que no es posible disociar la figura del candidato de la del partido al que pertenece. Sobre este tema volveremos más adelante al estudiar la protección de las minorías a través de los Bloques Parlamentarios (ver Punto 4.2.9.).

1.2. Importancia

A los fines de comprender la importancia de la existencia de las minorías legislativas debemos partir de la noción de representación.

¹²⁴ ALARCON, Carlos y SORIANO, Ramón, *Justicia electoral. Un modelo de elecciones para España*, Almuzara, Córdoba, España, 2004, ps. 18/19.

¹²⁵ No podemos desconocer que esta verdadera "patología" dentro de la práctica legislativa, se debe en ocasiones a la ignorancia de algunos Legisladores, que tal vez por falta de preparación, desconocen las verdaderas implicancias de su conducta.

Nino¹²⁶ distingue dos ideas de representación diferentes que se han entremezclado en forma permanente a lo largo de la historia de la teoría y de la filosofía política. La primera de ellas es la idea de representación como reproducción o espejo, defendida por Stuart Mills, Burke y otros, según la cual dado que por razones prácticas y técnicas no es posible instituir una democracia directa, debe procurarse la existencia de un cuerpo que reproduzca en chico a la sociedad en su conjunto. Este cuerpo debe tratarse de un ámbito en el cual se encuentren reflejadas todas las diferencias ideológicas, matices y intereses de la sociedad.

La segunda idea, defendida entre otros por Hobbes, es la que entiende representación como mandato, siendo el representante un mandatario al que se ha autorizado para defender ciertos intereses y que es responsable ante sus representados.

Si trasladamos la primera idea al Congreso podemos decir que éste será un órgano representativo cuando en su seno estén presentes los distintos sectores e intereses existentes en la sociedad. Pero además, esos diversos sectores deberán tener posibilidades efectivas de participar en las tareas legislativas, de acuerdo al rol de minoría o de mayoría que a cada uno le corresponda. La presencia de minorías que no tienen incidencia alguna en la labor parlamentaria no es más que una pantalla que emplean los regímenes autoritarios para esconder su verdadera naturaleza.

Otra cuestión de fundamental importancia relativa a las minorías parlamentarias es la actitud que las mismas asumen frente a la mayoría. En dos extremos opuestos y con consecuencias institucionales perjudiciales encontramos a las actitudes desleales y a las complacientes.

Una minoría legislativa asume una actitud desleal cuando sistemáticamente obstruye la tarea del Congreso (por ejemplo abusando del recurso de no asistir a las sesiones para impedir que se alcance el quórum), apoya propuestas presentadas por otras minorías

¹²⁶ Cfr. NINO, Carlos S., "Sobre los sistemas electorales", en: AZNAR, Luis y BOSCHI, Mercedes (Comp.), *Los Sistemas Electorales. Sus consecuencias políticas y partidarias*, FUCADE, Buenos Aires, ps. 94 y ss..

presumiblemente desleales con fines desestabilizadores, acude a la práctica del "retramiento" consistente en la retirada de la Legislatura y la negativa a participar de los debates parlamentarios produciendo una deslegitimización de las instituciones¹²⁷, etc..

Una minoría complaciente, por el contrario, es aquella que renuncia a su función de control de la mayoría y simplemente se limita a brindarle su apoyo incondicional, no aportando ideas ni tratando de mejorar las de su adversario, lo que hace que su presencia dentro del Congreso sea indiferente.

Lo aconsejable es que las minorías adopten una actitud responsable, que es la que aparece como el equilibrio lógico entre las dos actitudes anteriores¹²⁸. Una minoría responsable es aquella que critica con firmeza y prudencia las medidas que la mayoría adopta cuando las considere perjudiciales para la sociedad, pero que también coopera con la misma para que el resultado de la tarea legislativa sea lo mejor posible.

1.3. Funciones

Tradicionalmente se han señalado como funciones propias del Congreso la de legislar y la de controlar. Las minorías legislativas, como parte integrante del mismo, asumen también dichas funciones aunque su ejercicio adopta características propias.

1.3.1. La función de legislar

Al ser la función legislativa propiamente dicha -entendida esta como la facultad de dictar normas generales y abstractas destinadas a regular la vida de una comunidad determinada- una de las principales que tiene

¹²⁷ Cfr. LINZ, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Alianza, México, 1990, ps. 61 y ss.

¹²⁸ Cfr. BELISLE, José, "El rol de la oposición política en la estructura...", *ob. cit.*, p. 423.

la Legislatura, todos sus miembros, pertenezcan a la mayoría o a alguna minoría, deben tener la posibilidad concreta y efectiva de participar en el procedimiento de la formación y sanción de las leyes.

En este procedimiento es posible distinguir tres etapas diferenciadas: la de iniciativa, la discusoria y la decisoria.

En la primera de ellas la participación de las minorías se asegura otorgándoles facultades de iniciativa, las que deben ir acompañadas de una actitud generosa de la mayoría, que sin mezquindades y pensando en el bienestar general apoye aquellas propuestas que sean objetivamente buenas para la sociedad.

La segunda etapa se lleva adelante principalmente en las reuniones de las comisiones legislativas y en el plenario, en las que las minorías deben tener asegurada la posibilidad de participar en el debate ya sea para explicar sus proyectos como para discutir los de la mayoría brindándoles su apoyo, proponiendo alternativas u oponiéndose férreamente cuando lo consideren conveniente.

En la tercera etapa, las minorías cumplirán un papel importante en aquellos casos en que se incluyan en la Constitución mayorías reforzadas para la adopción de decisiones relevantes.

La participación de las minorías en el procedimiento de formación y sanción de leyes enriquece el resultado del mismo al aportar distintos puntos de vistas y nuevas alternativas, al permitir corregir posibles errores y al posibilitar que los distintos sectores sociales con representación en el Congreso -que serán luego los destinatarios de las normas sancionadas- sean escuchados, por lo que su intervención debe ser valorada y protegida de actuaciones de la mayoría que pretendan ignorarla o silenciarla.

1.3.2. *La función de control*

La función de control del Poder Legislativo engloba a un conjunto de actividades diversas encaminadas a limitar el poder dentro del mismo como el de los restantes Órganos del Estado¹²⁹.

¹²⁹ Sobre las distintas concepciones doctrinarias relativas a la función de control del Parlamento ver: Muñoz, Ricardo, *El control político por y en la Legislatura de Córdoba según*

Adoptando terminología de Loewenstein, en el primer caso estamos frente a un control intraorgánico mientras que en el segundo frente a uno de tipo interorgánico¹³⁰.

En cuanto al control intraorgánico, la presencia de minorías legislativas debidamente protegidas y con capacidad de actuación ya supone la existencia de control porque implica una distribución del poder y distribuir el poder es también limitarlo.

Por otro lado, las minorías ejercen este tipo de control cuando vigilan y critican la actuación de la mayoría. Es importante tener en cuenta que una minoría responsable debe manifestarse en contra de las propuestas y decisiones de la mayoría siempre con fundamentos sólidos, no por el mero hecho de que provengan de sus contrincantes políticos y además las expresiones de disenso deben venir acompañadas de la propuesta de alternativas viables y superadoras.

En este sentido, las minorías deben evitar los comportamientos demagógicos que tanto dañan al sistema democrático. Lamentablemente, tal como señala Haro: "*Alentada y estimulada muchas veces en la ausencia de posibilidad cierta de acceder al poder, demuestra una marcada inclinación a las proposiciones o al rechazo de medidas gubernamentales que, desde la responsabilidad de la titularidad del poder, no se asumirían, pero sobre las cuales existe el apremio del compromiso complaciente, con la tranquilidad de que todo quedara en la verborrea inescrupulosa y fácil*"¹³¹.

El segundo tipo de control al que hicimos referencia es el interorgánico. El mismo se lleva a cabo cuando el Congreso vigila al resto de los Órganos Estatales, se informa sobre la forma en que los mismos desempeñan sus funciones y adopta medidas especiales -distintas del dictado de leyes- en los casos en que verifique una actuación contraria a los preceptos constitucionales. El pedido de informes al Poder Ejecutivo, la constitución de

su Constitución, Universidad Nacional de Río Cuarto, Facultad de Ciencias Jurídicas, Río Cuarto, 2001, ps. 32 y ss.

¹³⁰ Cfr. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, p. 232.

¹³¹ HARO, Ricardo, "Democracia, gobierno y oposición política", en: *Democracia, Gobierno y Oposición Política*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, ps. 57/58.

comisiones de investigación, el Juicio Político, son ejemplos de mecanismos a través de los cuales se concreta este tipo de control.

Si bien el Congreso es quien asume esta función de control interorgánico, las minorías deben tener posibilidades concretas de participar en el ejercicio de la misma.

1.4. *Las minorías y los sistemas de "neolemas" y de "neolemas encubierto"*

Se entiende por sistema de "neolemas" a aquel que permite a un mismo partido político la presentación de varios candidatos o listas de candidatos en la elección general. Este sistema, que no tiene recepción legal en la Provincia y tampoco a nivel nacional, produce serias y graves consecuencias.

En la práctica, cuando es empleado en las elecciones para Legisladores puede perjudicar a los partidos políticos minoritarios, dificultándoles o impidiéndoles la obtención de bancas legislativas. Este efecto no se producirá cuando se adopte un sistema proporcional puro o un sistema mayoritario a una sola vuelta en el que la propia lógica del sistema excluye a las minorías y desalienta a los partidos con chances de ganar a recurrir a este mecanismo. En cambio, cuando estamos frente a un sistema mayoritario a doble vuelta es posible que la aplicación de neolemas produzca una segunda vuelta que sea en realidad una pseudocompetencia entre candidatos de un mismo partido político.

Pero tal vez el perjuicio más grave para los partidos minoritarios puede llegar a producirse cuando se ha establecido un sistema mayoritario de voto limitado o de "lista incompleta" en el que el elector vota por un número de candidatos inferior a la cantidad de bancas a repartir, las que son adjudicadas a la fuerza política que obtiene el mayor número de votos quedando en manos de la segunda fuerza los llamados "puestos de la minoría"¹³². En este caso la implementación de un sistema de neolemas

¹³² DE LUCA, Miguel, *Material de estudio...*, ob. cit..

puede conducir a que estos "puestos de la minoría" no se adjudiquen a una verdadera minoría sino a otros candidatos del partido mayoritario.

En definitiva, el sistema de neolemas es un mecanismo que, además de confundir al electorado y trasladar las disputas internas de un partido político a la elección general, puede llegar a atentar gravemente contra el pluralismo y hasta incluso aniquilarlo por completo.

Estas consideraciones se aplican también para el sistema de "neolemas encubierto", que es aquel que permite a un partido político formar distintas alianzas y presentar a través de ellas a diferentes candidatos en una elección general. Estas alianzas actúan como verdaderos disfraces que permiten sortear la prohibición legal de la aplicación del sistema de neolemas¹³³.

Lamentablemente, la jurisprudencia nacional ha admitido la posibilidad de aplicar el sistema de neolemas encubierto en las elecciones presidenciales de 2003¹³⁴, lo que hubiera llevado a que los argentinos tuvieran que escoger entre dos listas con candidatos pertenecientes al Partido Justicialista si la fórmula Menem/Romero no hubiera renunciado a participar en la segunda vuelta. En el 2005 la aplicación de este sistema en la elección de Senadores Nacionales en la Provincia de Buenos Aires determinó que las tres bancas bonaerenses (2 por la mayoría y 1 por la minoría, art. 54, C.N.), quedaran también en manos del Partido Justicialista, por lo que dicha Provincia carece de representantes por la minoría en el Congreso¹³⁵ en contradicción con expresa normativa constitucional¹³⁶.

¹³³ En igual sentido ver: Loñ, Félix, "Comentario al fallo de la doctora Servini de Cubría del 11/02/2003 recaído en la causa `Menem, Carlos S. y otros/presentación`, L.L. 2003-B, p. 322.

¹³⁴ Cfr. "Menem, Carlos S. y otros", Juzgado Nacional de 1ª Instancia en lo Criminal y Correccional Federal N° 1, 11/02/2003

¹³⁵ Los Senadores Nacionales enviados por la Provincia de Buenos Aires al Congreso en el año 2005 fueron Cristina Fernández de Kirchner y José Pampuro (Alianza Frente para la Victoria) y Hilda "Chiche" González de Duhalde (Alianza Frente Justicialista), todos ellos conocidos dirigentes del Partido Justicialista.

¹³⁶ Ver interesantes comentarios con posturas opuestas en torno a la situación planteada en dicha elección en: MANILI, Pablo L., "Los Senadores por la Provincia de

2. Las minorías legislativas en la Provincia de Córdoba

2.1. Las minorías legislativas y el sistema electoral

El sistema electoral que se adopte en un caso concreto será un elemento de importancia, aunque no el único, que influya en el número y en las características de los partidos o fuerzas políticas que alcancen a obtener bancas en la Legislatura. Así, en un plano teórico, se afirma que los sistemas mayoritarios favorecen la aparición de una única minoría, mientras que el proporcional aumenta la presencia de distintas fuerzas minoritarias¹³⁷.

Tal como vimos en el capítulo anterior, el sistema electoral adoptado en el ámbito del Poder Legislativo tras la reforma constitucional de 2001 es de tipo mixto o segmentado. Este sistema fue objeto de duras críticas en el seno de la Convención Constituyente por considerarse que implicaba instaurar un gobierno hegemónico y que afectaba claramente la representación de las minorías en la Legislatura.

El Convencional Carlos Vicente en la sesión del 11 de septiembre de 2001 afirmaba al respecto que: *"la esencia del proyecto de Unión por Córdoba, es achicar y eliminar controles y darle institucionalidad a un proyecto hegemónico"*¹³⁸.

En el mismo sentido, el Convencional Alberto Chiacchiera sostuvo que: *"el proyecto de la mayoría pretende la adopción de un sistema mixto, cuyas consecuencias si bien se han atenuado con la eliminación de la cláusula de gobernabilidad, deja latente el peligro de que su implementación lleve en la práctica a un predominio de la mayoría que impida la efectiva representación de los sectores minoritarios dentro del Poder Legislativo. A ello se suma que, tampoco*

Buenos Aires y la Constitución Nacional", L.L. 17/08/2005, p. 1 y GIL DOMINGUEZ, Andrés, "La elección de los senadores en la Provincia de Buenos Aires", L.L. del 26/07/2005, p. 1, coincidiendo plenamente con lo expuesto por el primero de los autores citados.

¹³⁷ Cfr. REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria...*, ob.cit., p. 39.

¹³⁸ Intervención del Convencional Carlos Vicente del 11 de septiembre de 2001, *Diario de sesiones...*, ob. cit., p. 221.

resulta remota la posibilidad de que el Poder Legislativo este conformado mayoritariamente por representantes pertenecientes al mismo partido de quien ejerce la titularidad del Poder Ejecutivo Provincial, y con una minoría tan reducida que no alcance para lograr un eficiente control interorgánico, y una efectiva distribución de las potestades gubernamentales”¹³⁹.

La Convencional Laura Sesma, por su parte, explicó que el sistema propuesto por el oficialismo parecía a simple vista inofensivo pero que al contrastarlo con los datos electorales podía verse la lógica perversa que escondía ya que: *“el partido que resulta vencedor (supongamos con 40%) prácticamente duplica su mayoría que asciende hasta el 60 ó 70% en la cámara; y ahora, con la intención de unificar los mandatos, derivaría lisa y llanamente en la concesión al partido del gobernador tremenda mayoría”¹⁴⁰.*

El carácter hegemónico del despacho de la mayoría y la predicción de que en el futuro no estarían representadas adecuadamente las fuerzas minoritarias en la Legislatura, la cual estaría conformada por una abrumadora mayoría de integrantes del mismo partido que el que triunfara en la elección de Gobernador, afectando seriamente la función de control del Poder Legislativo y con ello el sistema republicano, fue una constante en los discursos de los Convencionales de todos los partidos con excepción de Unión por Córdoba y el Movimiento Unidad Vecinalista. Pero esta consecuencia: ¿se deriva necesariamente del sistema electoral mixto adoptado?

El sistema electoral que se plasmó en el art. 78 de la Constitución Provincial combina dos tipos de sistemas distintos: el de Mayoría Simple en Distritos uninominales (MSDU) y el de Representación Proporcional por lista (Ver Capítulo 1, apartado 3.4.1.). La aplicación de estos sistemas trae distintas consecuencias a la hora de la conformación de la mayoría y de las minorías en una Cámara Legislativa.

¹³⁹ Incorporación de fundamentos del Convencional Alberto Chiacchiera a la sesión del 11 de septiembre de 2001, *Diario de sesiones...*, ob. cit., p. 302.

¹⁴⁰ Intervención de la Convencional Laura Sesma del 11 de septiembre de 2001, *Diario de sesiones...*, ob. cit., p. 498.

Así, por un lado, el sistema de Representación Proporcional por Lista aspira a lograr la representación en el Congreso de la mayor cantidad de grupos y partidos posible en relación al porcentaje de votos obtenido por cada uno de ellos. Permite incluso que accedan a bancas partidos extremistas de la derecha o de la izquierda, incrementándose dicha posibilidad cuanto mayor sea el número de representantes a elegir por distrito y menor sea la barrera legal establecida¹⁴¹.

Por el otro lado, el sistema de Mayoría Simple en Distritos Uninominales (M.S.D.U.) tiene como objetivo asegurar la existencia de una mayoría estable y fuerte capaz de llevar adelante la difícil tarea gubernamental, lo que actúa en perjuicio de las minorías. Este sistema impide que los partidos minoritarios de cada Departamento -incluso cuando lo son por escaso número de votos en relación al partido triunfante- accedan a una banca. Además es improbable que un partido extremista minoritario obtenga algún escaño salvo que su apoyo esté geográficamente concentrado¹⁴².

En definitiva, los sistemas electorales que se han combinado en la Constitución Provincial condicionan de manera diferente el ingreso de grupos minoritarios en la Legislatura: mientras que el M.S.D.U. impide que los partidos minoritarios de los Departamentos accedan a una banca, el sistema de R.P.L. permite que los mismos obtengan un número de escaños proporcional al porcentaje de votos obtenido en la elección.

Si con esta combinación se persiguió sumar las ventajas de estos sistemas electorales tan disímiles, en teoría, su aplicación tendría que producir un resultado intermedio: facilitar la conformación de una mayoría fuerte -principalmente a través de la incorporación de los Legisladores por Departamento-, pero permitiendo a la vez que partidos minoritarios accedan a bancas legislativas -a través de la lista de Legisladores por distrito único-.

¹⁴¹ Cfr. *Manual para el diseño de sistemas electorales...*, ob. cit., ps. 63, 66 y 69.

¹⁴² Cfr. *Manual para el diseño de sistemas electorales...*, ob. cit., ps. 26/27.

2.2. Protección constitucional y reglamentaria de las minorías legislativas

A nivel constitucional e infraconstitucional encontramos en la Provincia de Córdoba una serie de mecanismos tendientes a proteger a las minorías legislativas para que puedan cumplir sus funciones en forma adecuada, los cuales analizaremos a continuación.

2.2.1. Autoridades

Las autoridades del Poder Legislativo son el Presidente, el Presidente Provisorio y los Vicepresidentes.

El cargo de Presidente, autoridad superior en el gobierno de la Legislatura¹⁴³, lo ocupa el Vicegobernador¹⁴⁴ quien ejerce en forma exclusiva su representación y tiene a su cargo las relaciones del cuerpo con los otros poderes del Estado. Tiene las atribuciones y deberes enumerados en el art. 30 del Reglamento Interno¹⁴⁵ y carece de voto salvo caso de empate¹⁴⁶.

¹⁴³ Art. 29, R.L..

¹⁴⁴ Art. 84, C. Pcial. y art. 27, R.L..

¹⁴⁵ Art. 30, R.L.: "Las atribuciones y deberes del Presidente son: 1) Ejercer la autoridad superior en el gobierno del palacio legislativo y de las reparticiones de la Legislatura; 2) Nombrar el personal de la Legislatura, con excepción de los Secretarios y Prosecretarios cuyas designaciones son facultades exclusivas del Cuerpo; 3) Remover o aplicar sanciones disciplinarias al personal que nombra, con causa justificada y previo sumario, poniéndolo en caso de delito a disposición de la justicia; 4) Llamar a los Legisladores al recinto y abrir las sesiones desde su sitial; 5) Dar cuenta de los asuntos entrados; 6) Dirigir la discusión de conformidad al Reglamento; 7) Llamar a los Legisladores a la cuestión y al orden; 8) Proponer las votaciones y proclamar los resultados; 9) Citar a sesiones ordinarias, de prórroga, especiales, extraordinarias y preparatorias; 10) Autenticar con su firma, cuando sea necesario, todos los actos, órdenes y procedimientos de la Legislatura; 11) Designar los asuntos que han de integrar el orden del día; 12) Recibir y abrir las comunicaciones dirigidas al Cuerpo y ponerlas en conocimiento del éste cuando así corresponda, y en la primera oportunidad; 13) Proveer lo conveniente a la policía del Palacio Legislativo y mantener el orden en las sesiones de la Legislatura; 14) Presentar para la aprobación de la Legislatura los presupuestos de sueldos y gastos correspondientes; 15) Contratar con Organismos del Estado o previa licitación con particulares, la publicación del Diario de Sesiones y en general cumplir con la Ley de Contabilidad en todo lo que se refiera a gastos; 16) Hacer observar, en general, todas las disposiciones reglamentarias y las propias de su función; 17) Someter a la aprobación de la Legislatura las versiones taquigráficas de las sesiones anteriores, las que una vez aprobadas suscribirá y dispondrá su archivo; 18) Reclamar ante el Poder Ejecutivo en caso de

La Constitución establece requisitos especiales para ser Vicegobernador -haber cumplido treinta años de edad, ser argentino nativo o por opción y tener residencia en la Provincia durante los cuatro años anteriores inmediatos a la elección, salvo ausencia por prestación de servicios a la Nación, a la Provincia o a organismos internacionales de los que la Nación forme parte¹⁴⁷- que no coinciden con los establecidos para ser Legislador¹⁴⁸. Ello se debe a que el mismo es el reemplazante natural del Gobernador¹⁴⁹ por lo que se han unificado las exigencias para ocupar ambos cargos.

Dada su forma de elección -la fórmula Gobernador/Vicegobernador va en una lista distinta a la del resto de los Legisladores-, puede pertenecer a un partido político minoritario en la Legislatura¹⁵⁰.

El Presidente Provisorio es nombrado con la mayoría absoluta de los Legisladores presentes y de no llegarse a dicha mayoría se elige por votación entre los dos candidatos más votados¹⁵¹. Tiene voz y voto y en caso de empate doble voto¹⁵². Ejerce sus funciones durante todo el período legislativo para el cual resulte electo pudiendo ser reelecto¹⁵³. Preside la Legislatura en caso de ausencia del Vicegobernador, o cuando

incumplimiento de los plazos establecidos en los pedidos de informes del artículo 102 de la Constitución Provincial. Las atribuciones precedentes serán ejercidas por el Presidente Provisorio, por el Vicepresidente, por el Vicepresidente Primero o por el Vicepresidente Segundo, en caso de impedimento, ausencia o vacancia de la presidencia titular”.

¹⁴⁶ Art. 27, R.L..

¹⁴⁷ Art. 129, C. Pcial..

¹⁴⁸ Ver art. 82, C.Pcial..

¹⁴⁹ Arts. 129 y 134, C.Pcial..

¹⁵⁰ Si bien esto no ha ocurrido desde la instauración de la Unicameral, sucedió en ocasiones durante la vigencia del sistema bicameral. Por ejemplo, cuando el Gobernador De la Sota asumió su primer mandato en 1999 no contaba con mayoría en la Cámara de Senadores por lo que el Vicegobernador Germán Kammerath pertenecía a un partido minoritario dentro de la misma.

¹⁵¹ Art. 6, R.L..

¹⁵² Art. 28, R.L..

¹⁵³ Art. 28, R.L..

éste ejerce las funciones inherentes al Poder Ejecutivo¹⁵⁴.

Además, en caso de acefalía simultánea, es decir cuando tanto el Gobernador como el Vicegobernador son separados de su cargo o tienen un impedimento permanente para desempeñarlo, la Constitución Provincial establece que el mando será ejercido por el Presidente Provisorio de la Legislatura que deberá convocar a elecciones dentro de los treinta días para completar el mandato en curso, siempre que falten de éste al menos dos años¹⁵⁵. El hecho de que el Presidente Provisorio pueda pertenecer a un partido político distinto al del Gobernador y Vicegobernador¹⁵⁶ puede acarrear situaciones conflictivas, ya que quedaría a cargo del Poder Ejecutivo una persona proveniente de un partido político diferente al que ganó las elecciones en dicho ámbito.

Los Vicepresidentes son tres -un Vicepresidente, un Vicepresidente Primero y uno Segundo- y se eligen de igual forma que el Presidente Provisorio¹⁵⁷. Aunque no esté previsto expresamente, es práctica parlamentaria otorgarle estos cargos a las minorías¹⁵⁸. Los Vicepresidentes son llamados a cumplir por su orden las atribuciones y deberes del Presidente en caso de impedimento, ausencia o vacante del Presidente y del Presidente Provisorio¹⁵⁹.

En caso de ausencia de todas las autoridades de la Legislatura, la Presidencia es desempeñada por los Presidentes de las Comisiones Permanentes en el orden previsto en el art. 60 del Reglamento de la

¹⁵⁴ Art. 85, C.Pcial..

¹⁵⁵ Art. 135, C.Pcial..

¹⁵⁶ Por ejemplo, cuando el partido político que gana la fórmula Gobernador/Vicegobernador es minoritario en la Legislatura, y el cargo de Presidente Provisorio lo ocupa alguien de la mayoría legislativa.

¹⁵⁷ Art. 6, R.L..

¹⁵⁸ También ha sido práctica parlamentaria aumentar en ocasiones el número de vicepresidentes para otorgar cargos a otras minorías como una forma de negociación.

¹⁵⁹ Art. 30 in fine, R.L..

Legislatura, quienes pueden pertenecer a algún partido minoritario de la Legislatura¹⁶⁰.

De lo expuesto precedentemente se desprende que las minorías parlamentarias no se encuentran excluidas de la nómina de autoridades de la Legislatura sino que, por el contrario, el sistema está ideado y en la práctica se aplica de tal manera que al menos algunas ocupen estos cargos.

2.2.2. Intervención en el procedimiento de formación y sanción de leyes

Una de las funciones principales que tiene la Legislatura es la de "legislar" por lo que todos sus miembros, pertenezcan a la mayoría o a alguna minoría, deben tener la posibilidad concreta y efectiva -aunque con matices- de participar en el procedimiento de formación y sanción de las leyes.

La Constitución Provincial establece que los Proyectos de Ley pueden ser presentados por uno o más Legisladores, por el Poder Ejecutivo o por iniciativa popular en los casos que determine la Constitución o la ley (art. 105, C. Pcial.). De esta manera el derecho de iniciativa legislativa de los Legisladores de las minorías se encuentra reconocido constitucionalmente.

Por otro lado, el Reglamento de la Legislatura contiene normas reguladoras del debate que, si son aplicadas con neutralidad, aseguran la participación en el mismo tanto de la mayoría como de la minoría, en el plenario como en las comisiones¹⁶¹.

Dado que la cuestión del quórum, las comisiones legislativas y las mayorías exceden el marco del procedimiento de formación y sanción de las leyes, serán analizados en apartados independientes.

¹⁶⁰ Si bien esta es una hipótesis que puede darse en teoría, en la práctica seguramente asumirá alguno de los Presidentes de Comisión que pertenezcan a la mayoría, salvo que el Vicegobernador pertenezca a una minoría en cuyo caso lo más probable es que se elija a alguien perteneciente a su partido político.

¹⁶¹ Arts. 150, 155, 156, 163 y 172, R.L.

2.2.3. Quórum

La exigencia de un número necesario de Legisladores para entrar validamente en sesión -al menos cuando la mayoría no tiene quórum propio- constituye otras de las protecciones asignadas constitucionalmente a las minorías parlamentarias, aunque no sea ésta su única finalidad¹⁶².

En tal sentido, el art. 94 de la Constitución de Córdoba establece: "La Legislatura entra en sesión con más de la mitad de sus miembros...".

El Reglamento de la Legislatura agrega en su art. 19 que en el caso que la Presidencia fuera ejercida por un Legislador, éste será computado para formar quórum. Logrado el mismo, el Presidente declara abierta la sesión enunciando el número de Legisladores presentes¹⁶³.

Esta cantidad de Legisladores no se requiere permanentemente sino sólo al inicio para que el Órgano Legislativo pueda comenzar a sesionar y a la hora de tomar decisiones de cualquier naturaleza. Se trata de un quórum de constitución y votación pero no de deliberación, pudiendo los Legisladores ausentarse del recinto con permiso del Presidente¹⁶⁴. Por ello, antes de cada votación el Presidente de la Legislatura debe llamar a los Legisladores que se encuentren en la casa¹⁶⁵,

¹⁶² Tal como señala Bidart Campos, cuando el número de Legisladores de un cuerpo colegiado es elevado, resulta difícil la asistencia de todos por lo que el quórum posibilita que con un número suficiente, pero inferior a la totalidad, el órgano pueda ejercer su función (Cfr. BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Ediar, Buenos Aires, 1999, pág. 71). Alonso de Antonio y Alonso de Antonio explican también que la necesidad de quórum constituye un recordatorio a los Parlamentarios de su deber de asistir a las sesiones, refuerza la seriedad del trabajo parlamentario evitando la existencia de escaños vacíos que puedan llegar a interpretarse como un desprecio hacia la voluntad soberana de los ciudadanos representados y evita que los acuerdos adoptados por un número insignificante de parlamentarios vinculen al conjunto de las Cámaras y tengan luego un efecto general para la sociedad (ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, *Derecho parlamentario*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, p. 169).

¹⁶³ Art. 136, R.L..

¹⁶⁴ Art. 14 y 178, R.L..

¹⁶⁵ Art. 175, R.L..

y si no se reuniera el quórum para votar, la sesión queda levantada de hecho¹⁶⁶.

La exigencia del quórum garantiza, cuando la mayoría no lo alcanza por sí misma, la presencia de la minoría para poder iniciar las deliberaciones y que la votación sea válida y, de esa manera, que las decisiones no sean tomadas a sus espaldas.

No obstante lo dicho, y si bien constituye una obligación del Legislador asistir a todas las reuniones de la Legislatura¹⁶⁷, el recurso de dar o no quórum es también empleado por las minorías con fines publicitarios o de presión política.

El primer caso se produce cuando una minoría de Legisladores solicita la convocatoria a sesiones para tratar algún tema de especial repercusión en la opinión pública que por algún motivo no resulta de interés para el oficialismo¹⁶⁸. Es probable que este último no de quórum, lo que generará repercusiones en la opinión pública a través de su difusión por los medios de comunicación¹⁶⁹.

El segundo caso es tal vez el más usual y se da cuando la mayoría no tiene quórum propio y necesita de la asistencia de una o más minorías legislativas para que el Cuerpo pueda constituirse en sesión o votar. Esto puede ser aprovechado por las minorías para lograr algún tipo de consenso a cambio de su presencia en el recinto, pero constituye un arma de doble filo ya que si bien puede traer un acercamiento de posiciones también puede ser utilizado por las minorías de manera irrespon-

¹⁶⁶ Art. 176, R.L..

¹⁶⁷ Art. 11, R.L..

¹⁶⁸ Una quinta parte de la Legislatura puede pedir mediante solicitud al Presidente del cuerpo la realización de sesiones especiales fuera de los días de tablas o del lugar asiento de la Legislatura durante el período ordinario, expresando el motivo de la convocatoria (art. 26, R.L.). Asimismo, una cuarta parte de la Legislatura puede solicitar por escrito al Presidente la realización de sesiones extraordinarias durante el receso legislativo expresando también el objeto de la convocatoria que será el único que podrá tratarse (art. 25, R.L.).

¹⁶⁹ ESTRADA, Juan H., *Comentarios en torno al Parlamento*, Prometeo 3010, Buenos Aires, 2002, ps. 83/84.

sable obstruyéndose así la labor parlamentaria en detrimento del normal funcionamiento del Cuerpo. Para evitar estas obstrucciones, el art. 94 de la Constitución Provincial prevé la posibilidad de que un número menor a la mitad de los miembros de la Legislatura pueda compeler a los ausentes para que concurran a las sesiones en los términos y bajo las sanciones que el Cuerpo establezca.

2.2.4. *Mayorías*

Si bien el principio mayoritario es empleado para la toma de decisiones de la Legislatura, el mismo se ve matizado cuando para determinados asuntos de gran trascendencia se exige un grado extraordinario de asentimiento bajo la forma de mayorías cualificadas.

Estas mayorías aparecen como una técnica de control intraórgano por medio del cual el poder se distribuye, alcanzándose una eficaz protección de la minoría y una limitación para la mayoría¹⁷⁰. Según Requejo, contrariamente a lo que pudiera parecer, no son aplicación del principio mayoritario sino de un principio minoritario, pues aunque incrementan el número de los que han de decidir, la exigencia del plus sobrevalora los votos de la minoría ya que si no se logra su apoyo vencen los menos que vetan la adopción de una decisión respaldada por una mayoría insuficiente¹⁷¹.

La inclusión de mayorías reforzadas en la Constitución insita al diálogo y al consenso a la vez que potencia la esencia del estado democrático al generar decisiones tomadas por una mayoría formada por los más y los menos que son integrados en el resultado final¹⁷².

La regla es que las resoluciones de la Cámara se adoptan por la mayoría absoluta de los votos emitidos, salvo disposición expresa de la

¹⁷⁰ Cfr. LOEWSTEIN, Kart, *Teoría de la ...*, ob. cit., p. 245.

¹⁷¹ Cfr. REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria...*, ob. cit., ps. 102/103.

¹⁷² Cfr. REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria*, ob. cit., p. 103.

Constitución, de las leyes vigentes o del Reglamento¹⁷³. Es obligación de todos los Legisladores presentes votar, salvo que la Cámara autorice la abstención¹⁷⁴. Por ello la mayoría absoluta va a estar dada por la mitad más uno de Legisladores presentes menos los que hayan sido autorizados a no emitir su voto.

Como excepción a la regla encontramos la exigencia de las siguientes mayorías cualificadas:

a) *Mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara*: para la aprobación de la ley de presupuesto, el Código Tributario, leyes impositivas y leyes que versen sobre empréstitos (art. 117, R.L.), para determinar que otras leyes serán sometidas al procedimiento de doble lectura (art. 106, C. Pcial. y art. 117, R.L.) y para citar en forma inmediata a los Ministros del Poder Ejecutivo en asuntos de extrema gravedad o urgencia (art. 101, C. Pcial. y art. 196, R.L.);

b) *Dos tercios de los presentes*: para plantear una cuestión de privilegio (art. 130, R.L.), dar curso a la acusación en el juicio político (art. 116, C.Pcial. y art. 133, R.L.), autorizar el abandono de jurisdicción de parte del territorio provincial con objeto de utilidad pública (art. 104 inc. 8, C.Pcial.), autorizar al Poder Ejecutivo a contraer empréstitos (art. 104 inc. 33, C.Pcial.), insistir en un proyecto de ley que ha sido vetado por el Poder Ejecutivo en forma total o parcial (art. 109, C.Pcial.);

c) *Dos tercios de la totalidad de los miembros*: para la aprobación de la ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional (art. 117, R.L.), para convocar a Audiencia Pública en los casos que se aplique el procedimiento de doble lectura (art. 117, R.L.), condenar en el juicio político (art. 121, C. Pcial. y art. 135, R.L.), corregir o excluir de su seno a un Legislador por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones o por indignidad (art. 99, C.Pcial.), removerlo por inhabilidad física o psíquica sobreviviente a su incorporación (art. 99, C.Pcial.), instruir a los Senadores Nacionales para su gestión cuando se trate de asuntos en que resulten involucrados los intereses de la Provincia (art. 104 inc. 5,

¹⁷³ Art. 191, R.L..

¹⁷⁴ Art. 192, R.L..

C.Pcial.), establecer los límites de las regiones de la Provincia que modifiquen el actual sistema de Departamentos (art. 104 inc. 7, C.Pcial.), intervenir un Municipio (art. 104 inc. 12, C.Pcial.), reglamentar la organización y funcionamiento del cargo de Defensor del Pueblo y designar a dicho funcionario (art. 10 inc. 36, C.Pcial.).

2.2.5. *Comisiones*

Las comisiones son órganos de carácter permanente o transitorio creados por la Constitución Provincial, el Reglamento interno, la Cámara o bien por el Presidente de la Legislatura previa autorización de esta última¹⁷⁵.

El Reglamento prevé los siguientes tipos de comisiones:

a) La **Comisión de Labor Parlamentaria** (art. 59, R.L.): está conformada por el Presidente, el Presidente Provisorio, los Vicepresidentes y los Presidentes de los Bloques Parlamentarios, asegurándose de esta manera la representación en la misma de todas las fuerzas políticas de la Legislatura.

Su labor es de fundamental importancia ya que es la encargada de coordinar la tarea parlamentaria, acordar la programación de la actividad legislativa, elaborar el temario para las sesiones, coordinar el tratamiento del orden del día, organizar las sesiones de cada año, etc.. Sus decisiones se toman con el criterio del voto ponderado.

b) Las **Comisiones Permanentes** (art. 60 y ss., R.L.): actualmente son 16 y están integradas por 9 miembros -5 por la mayoría, 2 por la primera minoría, 1 por la segunda minoría y 1 por las demás minorías- e igual número de suplentes. Su número puede aumentar por decisión de la Comisión de Labor Parlamentaria, ad referendum del plenario, pero siempre manteniendo la proporción referida.

¹⁷⁵ Art. 79, R.L..

Este tipo de comisiones fueron creadas con el fin de agilizar el procedimiento legislativo mediante la preparación en un marco más reducido de los asuntos que luego serán tratados en el plenario. La regla es que un proyecto sea analizado por una comisión que actuará como principal antes de ser pasado al pleno, salvo que se trate de un asunto de carácter mixto en cuyo caso la Presidencia podrá derivarlo a otra comisión¹⁷⁶. Luego de discutido el proyecto, se produce el despacho de la Comisión, pudiendo en caso de discordancia entre los miembros de la misma elaborarse uno por la mayoría y tantos en minoría como disidencias -totales o parciales- haya. En todos los casos los despachos deben fundarse en forma verbal o escrita¹⁷⁷.

En la sesión plenaria tanto el despacho de la mayoría como el de la minoría serán expuestos por sus respectivos informantes, asegurándose así la posibilidad de que las distintas opiniones acerca de un asunto puedan ser expresadas.

Finalmente, las comisiones permanentes pueden discutir y aprobar en su seno proyectos de declaración y de resolución omitiendo su tratamiento en la Legislatura, salvo que esta última resolviera tratar el despacho sobre tablas o mediante una moción de censura, o que un quinto de los miembros o un Bloque Legislativo requiera su tratamiento en el recinto, o que la Comisión encargada estime necesaria su aprobación por el pleno¹⁷⁸. Vemos entonces que si bien la mayoría puede tener los votos necesarios para aprobar estos proyectos sin necesidad de contar con el apoyo de las minorías, ello se compensa con la facultad que tienen estas últimas de solicitar su tratamiento y aprobación en el recinto en los casos en que lo consideren necesario. Esto puede llegar a ser importante para permitir que el debate sobre el asunto en cuestión sea conocido por la opinión pública.

c) Las **Comisiones Especiales no permanentes** (art. 79, R.L.): pueden ser creadas por la Cámara en los casos que estime conveniente

¹⁷⁶ Art. 95, R.L.

¹⁷⁷ Art. 99, R.L.

¹⁷⁸ Art. 101, R.L..

y en aquellos no previstos por el Reglamento, o bien por el Presidente con autorización de aquella. Dentro de este tipo se encuentran las comisiones de investigación previstas en el art. 103 de la Constitución Provincial. Tienen un número variable de miembros que se fija en el acto de su creación, pero siempre debe procurarse la representación de los distintos sectores políticos de la Legislatura en su conformación.

En conclusión, las comisiones aparecen como órganos encargados de cumplir tareas de fundamental importancia por lo cual resulta imprescindible la participación de las distintas fuerzas políticas presentes en la Legislatura en las mismas, lo cual se ha asegurado a nivel normativo en su Reglamento tal como hemos analizado. Sin embargo, dado que por lo general las fuerzas políticas minoritarias cuentan con un escaso número de Legisladores, en la práctica les es materialmente difícil, y en algunos casos imposible, participar en todas las comisiones por lo cual se limitan a integrar sólo algunas de ellas.

2.2.6. Inmunidades

Siguiendo a Joaquín V. González podemos definir a las inmunidades parlamentarias como "*todos los derechos y poderes peculiares de las Asambleas Legislativas indispensables para su conservación, independencia y seguridad tanto respecto de sus miembros, como del conjunto de la corporación*"¹⁷⁹. En tanto que hacen a la independencia funcional del Poder Legislativo, su existencia es indispensable para que éste pueda cumplir adecuadamente sus funciones.

Es posible distinguir dos tipos de inmunidades: las colectivas -que hacen referencia al Congreso en general- y las individuales -que consideran al Legislador individualmente-.

- Las inmunidades parlamentarias colectivas.

¹⁷⁹ GONZÁLEZ, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina*. 1853-1860, Estrada Editores, Buenos Aires, 1951, p. 357.

Dentro de las inmunidades parlamentarias colectivas encontramos: a) la competencia de la Cámara para hacer su reglamento interno (art. 99, C. Pcial., art. 204, R.L.), b) el juzgamiento de la validez de la elección de los derechos y títulos de sus miembros (art. 92, C.Pcial., art. 2, R.L.), c) el poder disciplinario de la Legislatura sobre sus integrantes (art. 99 y 100, C.Pcial., arts. R.L.), d) la facultad de hacer comparecer a los Ministros del Poder Ejecutivo al recinto o a las comisiones para pedirles informes o explicaciones y la de pedir informes al Poder Ejecutivo por cuestiones de interés público (arts. 101 y 102, C.Pcial y 195, 196 y 197, R.L.), e) las facultades sancionatorias de la Cámara respecto de terceros (art. 100, C.Pcial.) y f) la facultad de la Cámara de aceptar la renuncia que voluntariamente hagan sus miembros (art. 99, C.Pcial.).

Las cuatro primeras se relacionan especialmente con las minorías. La primera de ellas por cuanto el reglamento interno es una norma clave para la determinación del status de las minorías y del régimen en el que se ha de desarrollar el ejercicio de sus funciones parlamentarias¹⁸⁰.

Según establece el propio Reglamento, para su modificación se requiere de la presentación de un proyecto que seguirá la tramitación de cualquier otro¹⁸¹, asegurándose de ésta manera que dicha reforma será objeto de debate, en el cual las distintas fuerzas políticas integrantes de la Legislatura podrán participar. Para concretar la modificación se requiere de la mayoría absoluta de los votos emitidos¹⁸².

La facultad de la Legislatura para juzgar la validez de la elección, de los derechos y títulos de sus miembros es otro privilegio parlamentario que puede llegar a tener una importante incidencia para las minorías frente al peligro de que la mayoría impida su incorporación arbitrariamente.

El Reglamento de la Legislatura¹⁸³ prevé la conformación de una Comisión Especial no Permanente, la Comisión de Poderes, para la realiza-

¹⁸⁰ REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria...*, ob. cit., p. 109.

¹⁸¹ Art. 204, R.L..

¹⁸² Art. 191, R.L.. Dada la importancia que puede llegar a tener la modificación del Reglamento para las minorías, hubiera sido aconsejable exigir una mayoría reforzada para su aprobación.

¹⁸³ Art. 2, R.L..

ción de esta tarea. La misma estará integrada por 11 miembros, 6 por la mayoría y 5 en representación de las minorías, las que de esta manera se encuentran representadas.

Esta comisión emitirá un despacho que deberá ser leído por Secretaría e informado por el Presidente de la Comisión al plenario para ser sometido luego a votación. Si el despacho expresara algún cuestionamiento el tema será resuelto por el plenario.

Se requiere el voto de la mayoría absoluta de los votos emitidos para que la Legislatura pueda rechazar el título de un Legislador electo¹⁸⁴. Sin embargo, dada la trascendencia de la cuestión, hubiera sido conveniente exigir una mayoría agravada de 2/3 tercios de los miembros.

En cuanto a las facultades disciplinarias de la Cámara sobre los Legisladores, la Constitución Provincial requiere el voto de los 2/3 tercios de la totalidad de sus miembros para corregir, excluir de su seno a cualquiera de ellos por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones o por indignidad, y removerlo por inhabilidad física o psíquica sobreviniente a su incorporación. La exigencia de una mayoría cualificada constituye una garantía para las minorías en tanto la mayoría no podrá tomar por sí misma medidas de este tipo en su contra. En todos los casos, la Ley Fundamental exige que se asegure el derecho de defensa y el debido proceso, por lo que si ello no aconteciera consideramos que dicha decisión puede ser objeto de control judicial.

Finalmente, es un importante elemento con el que cuentan los Legisladores para ejercer su función de control la facultad de solicitar la presencia de los Ministros del Poder Ejecutivo en el recinto o las comisiones para pedirles informes o explicaciones y la de pedir informes al Gobernador por cuestiones de interés público¹⁸⁵.

¹⁸⁴ La decisión de la Cámara respecto a la validez de la elección, derechos y títulos de sus miembros ha sido considerada como una cuestión susceptible de revisión judicial por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos: "Provincia del Chaco c/ Senado de la Nación", 24/11/1998, L.L. 1999-F, p. 615; "Bussi, Antonio D. c/ Estado Nacional", 11/10/2001, L.L. 2001-F, p. 457.

¹⁸⁵ Arts. 101 y 102, C. Pcial..

En el primer caso, deben comunicarse al Ministro en cuestión los puntos sobre los que deberá informar o dar explicaciones, debiendo efectuarse la citación en un plazo no inferior a cinco días, salvo que por la gravedad o urgencia del asunto al Legislatura decida por mayoría absoluta de sus miembros reducir dicho plazo. Es obligatoria para el Ministro su concurrencia, pudiendo ser reemplazado por el Gobernador si éste lo estima necesario¹⁸⁶.

Cualquier Legislador -de la mayoría o de alguna minoría- puede presentar un proyecto de resolución solicitando la citación de un Ministro o el pedido de informes al Gobernador, el cual será tratado por la Comisión de Asuntos Constitucionales, Justicia y Acuerdos, quien deberá expedirse como plazo máximo en la tercera sesión de la Cámara subsiguiente a la presentación del pedido en cuestión¹⁸⁷. En caso de que vencido dicho plazo la comisión no se hubiere expedido, la Cámara considerará el asunto sin despacho de comisión.

Como todo Proyecto de Resolución, puede ser aprobado por la Comisión respectiva o por el plenario cuando la Legislatura, un 1/5 de los miembros de la misma, un Bloque Legislativo o la propia Comisión lo considerasen conveniente¹⁸⁸.

El plazo para la evacuación del pedido de informe será fijado por la Cámara y se computará desde su recepción por el Poder Ejecutivo¹⁸⁹.

En el caso de los pedidos de informes, las respuestas deben ser remitidas a la Comisión permanente anteriormente referida, salvo que la Cámara resuelva su tratamiento sobre tablas¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Art. 102, C.Pcial.. Para Muñoz no debe tomarse el texto constitucional literalmente sino que también debe admitirse la posibilidad de que el Gobernador acompañe -y no sólo sustituya- al Ministro cuya presencia fue requerida por la Cámara (cfr. MUÑOZ, Ricardo, *El control político...*, ob. cit., p. 50).

¹⁸⁷ Arts. 195 y 106, R.L..

¹⁸⁸ Art. 101, R.L..

¹⁸⁹ Art. 195, R.L.. En casos de extrema gravedad o urgencia, la Cámara podrá disponer que la citación sea inmediata con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros (art. 196, R.L..).

¹⁹⁰ Art. 195, R.L..

Por otro lado, cuando uno o más Ministros acudan al recinto a dar informes, no sólo ellos tienen derecho a expresarse sino también el Legislador interpellante y cualquier otro en dicho orden¹⁹¹.

Se tratan éstos de importantes instrumentos con los que cuentan las minorías -sobre todo cuando la mayoría es oficialista- para controlar y criticar la labor del gobierno, que deben ser utilizados con prudencia tanto por las minorías -que deben acudir al mismo en casos de trascendencia y no en forma constante y al sólo efecto de entorpecer las tareas gubernamentales- como por la mayoría -que no debe obstruir estos pedidos asumiendo una actitud solidaria con el Poder Ejecutivo-.

- Las inmunidades parlamentarias individuales.

Tradicionalmente los miembros del Poder Legislativo contaban con tres inmunidades parlamentarias individuales: la de opinión, la de arresto y el desafuero.

La inmunidad de opinión es la que protege a los Legisladores de cualquier tipo de persecución que pueda originarse como consecuencia de las expresiones que emitan en el desempeño de su cargo, ya sea en los medios de comunicación o en cualquier otro ámbito, tanto en el recinto como fuera de él¹⁹². Se trata de una garantía que protege tanto a los Legisladores de la mayoría como a los de la minoría y que resulta de fundamental importancia para aquellos que pertenecen a partidos políticos distintos al del Gobernador, ya que en la práctica serán ellos los que desempeñen con mayor énfasis la función de control del Poder Ejecutivo, por lo que necesitan de protección contra todo tipo de presión externa.

La inmunidad de arresto y el desafuero fueron suprimidas con la última reforma constitucional de 2001¹⁹³.

¹⁹¹ Art. 197, R.L..

¹⁹² Art. 89, C.Pcial.

¹⁹³ El motivo de tal supresión, según surge de Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de 2001, radicó en la necesidad de progresar en la transparencia del

2.2.7. Juicio Político

El Juicio Político, es decir el procedimiento establecido para hacer efectiva la responsabilidad política de ciertos funcionarios taxativamente enumerados en la Constitución, por haber incurrido en alguna de las causales previstas en ella, es otro de los instrumentos con los que cuenta la Legislatura para ejercer su función de control respecto del resto de los poderes del Estado Provincial.

Los funcionarios que pueden ser sometidos a Juicio Político son el Gobernador, el Vicegobernador, los miembros del Tribunal Superior de Justicia, los Ministros del Poder Ejecutivo, el Tribunal de Cuentas, el Fiscal de Estado, el Fiscal General y el Defensor del Pueblo, por mal desempeño, delito en el ejercicio de las funciones, incapacidad física o psíquica sobreviniente, indignidad, o por delitos dolosos comunes¹⁹⁴.

El art. 114 de la Constitución Provincial establece que en la primera sesión ordinaria, la Legislatura se divide a los fines del Juicio Político en dos salas -Acusadora y Juzgadora- que se integrarán en forma proporcional a la representación política de sus miembros. El texto constitucional no fija el número de integrantes de cada Sala, pero los arts. 132 y 134 del Reglamento de la Legislatura establecen que cada una de

Poder Legislativo (Cfr. Intervención del Convencional Luis Zarazaga del 11 de septiembre de 2001, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de 2001*, Secretaría Técnica Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Córdoba, 2001, p. 249 y ss.), de evitar los abusos a los que dio lugar su existencia (Cfr. Intervención del Convencional Horacio Viqueira del 11 de septiembre de 2001, *Diario de sesiones...*, ob. cit., p. 383, para quien estas inmunidades "*han servido más para la protección de dirigentes políticos, de legisladores o funcionarios, que estaban sometidos a proceso y que de alguna manera se amparaban en la existencia de estos privilegios -que reiteramos- nos parecen inadmisibles*") y de asegurar en la práctica el principio de igualdad que se veía afectado por tales privilegios (Cfr. Proyecto Constitucional de la Convencional María Victoria Flores, *Diario de sesiones...*, ob. cit., p. 131). Asimismo se las consideró medidas innecesarias en la actualidad ya que no existe hoy ningún tipo de riesgo que justifique que el Legislador cuente con tal protección (Cfr. Intervención del Convencional Jorge E. Barbará del día 11 de septiembre de 2001, *Diario de sesiones...*, ob. cit., p. 332. En igual sentido: BARRERA BUTELER, Guillermo, "La reforma constitucional del 2001", *Foro de Córdoba* N° 71, Advocatus, Córdoba, 2001, p. 20.).

¹⁹⁴ Arts. 112, C.Pcial y , 131, R.L..

ellas se conformará con la mitad de los Legisladores de la Cámara. No obstante estas previsiones, es dable señalar que se plantean una serie de interrogantes que no están resueltos por la normativa vigente.

En primer lugar, no se establece alguna pauta para ubicar a los Legisladores pertenecientes a un mismo Bloque en una u otra Sala. Consideramos conveniente que la distribución sea por sorteo, que es uno de los sistemas que se ha adoptado en el Derecho Público Provincial¹⁹⁵, lo que asegura la imparcialidad de la distribución¹⁹⁶.

En segundo lugar, se plantea la duda acerca del criterio a seguir cuando el número de Legisladores de un Bloque es impar. En este caso: ¿a qué Sala se debe enviar al Legislador restante?. La reglamentación podría establecer que la decisión recaiga en el Presidente de la Cámara, o en el mismo Bloque que tiene un número impar de Legisladores, o que se resuelva por sorteo, pero cualquiera sea la solución que se adopte deberán respetarse los criterios de representación política proporcional y de división de la Legislatura en mitades.

Es importante que se haya dispuesto la distribución de los Legisladores en forma proporcional a la representación de sus miembros porque de esa manera se asegura que tanto en una y otra Sala las distintas fuerzas políticas estén presentes y participen en la función acusadora y en la juzgadora¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Así lo establecen las Constituciones Provinciales de Tierra del Fuego (art. 116), Santa Cruz (art. 139, 1°), San Juan (art. 220), Río Negro (art. 152), Neuquén (art. 135, b), Misiones (art. 152), La Rioja (art. 106), La Pampa (art. 111, 1°), Chubut (art. 200) y el Estatuto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 93).

¹⁹⁶ Tal es el criterio propuesto en el proyecto de ley reglamentario del procedimiento de juicio político iniciado por el Bloque de la Unión Cívica Radical (art. 2, Proyecto de Ley N° 11549). El proyecto de ley presentado por el Legislador Sofanor Novillo Corvalán establecía en cambio la elección de los mismos por "simple mayoría" (arts. 2 y 16, Proyecto N° 311/L/02).

¹⁹⁷ Este criterio para la división de las Salas, fue objeto de duras críticas tanto en el seno de la Comisión Redactora (Cfr. Intervención del Convencional Horacio Viqueira, v. taquig. de la Comisión Redactora, Parte II, Córdoba, 10/09/01, p. 2), como en las sesiones de la Convención Constituyente donde se sostuvo: "*Hemos propuesto una alter-*

Otra cuestión que ha sido objeto de debate es la del momento en que deben constituirse las Salas Acusadora y Juzgadora. Al respecto el art. 114 de la Constitución Provincial establece que la división se producirá "...en la primera sesión ordinaria...", sin embargo hasta ahora las mismas no se han conformado ya que triunfó la interpretación defendida por el Bloque de Unión por Córdoba según la cual las Salas Acusadora y de Juzgamiento deben formarse luego de que el plenario de la Legislatura declare la admisibilidad del Juicio Político formando causa.

No compartimos tal postura en tanto que no se desprende del articulado de la Constitución la facultad que se le pretende otorgar al plenario. Además, si la Cámara de Diputados era la encargada de decidir la formación de la causa bajo la vigencia del anterior texto constitucional y la Sala Acusadora es la que la reemplaza en su rol a los efectos del juicio Político, no vemos la razón por la cual se le niega a esta última dicha prerrogativa. En definitiva, con esta interpretación se busca obstaculizar el inicio del procedimiento ya que de esta manera una mayoría oficialista puede parar muy fácilmente los que se pretendan iniciar en contra de un funcionario de gobierno sin mayor investigación sobre la denuncia formulada.

En cuanto a las autoridades de las Salas, la Presidencia de la Sala Acusadora, recaerá en un Legislador elegido de su seno a simple pluralidad de sufragios¹⁹⁸, mientras que la de la Sala Juzgadora en el Vicegobernador, salvo que este fuera el enjuiciado o estuviera impedido en cuyo caso será presidida por el Presidente Provisorio de la Cáma-

nativa para evitar que la representación que puede llegar a ser de dos tercios para un partido, quede plasmada en las dos salas, tanto la Sala Acusadora como la Sala de Juicio. Esto, reitero, es una verdadera "espada de Damocles" sobre otros poderes de la provincia. Esto va a afectar la independencia de los poderes. Nosotros hemos planteado como alternativa que las dos salas tengan que ver con una sala que esté constituida en relación a los Legisladores que han sido electos por los departamentos y la otra composición tenga que ver con la proporción que se ha logrado en la lista de distrito único" (Cfr. Intervención del Convencional Horacio Viqueira, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 2ª Reunión, 11/09/01, p. 383).

¹⁹⁸ Arts. 114, C. Pcial y 132, R.L.

ra¹⁹⁹. Si bien en el primer caso lo más probable es que dicho cargo sea ocupado por un Legislador de la mayoría, en el segundo puede darse el caso que pertenezca a la minoría tal como hemos visto al referirnos a las autoridades de la Cámara.

Constituida la Sala Acusadora, la misma nombra a una Comisión Investigadora que tendrá la función de indagar la verdad de los hechos en que se funda la acusación para lo cual se le conceden las más amplias facultades²⁰⁰. La Constitución Provincial y el Reglamento de la Legislatura omiten fijar el número de sus miembros generando así un nuevo interrogante²⁰¹. Entendemos que en la misma también debe procurarse que estén representadas las minorías de la Legislatura.

A los efectos de la promoción del Juicio Político, el art. 113 de la Constitución Provincial establece que "*cualquier ciudadano*" puede formular denuncia ante la Sala Acusadora, por lo que un Legislador de la minoría estaría facultado para hacerlo. Es grave la mora de la Legislatura en la constitución de las Salas ya que quien quiera denunciar a algún funcionario público no sabrá dónde presentar la misma²⁰².

Una vez efectuada la denuncia, y luego que el plenario haya decidido que hay mérito para formar causa -tal como se ha interpretado-, la Comisión Investigadora tiene un plazo de veinte días²⁰³ para presentar su dictamen ante la Sala Acusadora, que puede admitirlo con el voto de

¹⁹⁹ Arts. 114, C. Pcial. y 134, R.L.

²⁰⁰ Arts. 115, C. Pcial y 133, R.L..

²⁰¹ Se han propuesto distintas integraciones en los proyectos de reglamentación del juicio político: 7 Legisladores elegidos por los miembros de la Sala Acusadora por simple mayoría (art. 4, Proyecto de Ley N° 11549 del bloque de la U.C.R.), 11 Legisladores elegidos por simple mayoría en forma proporcional a la representación política de los miembros (art. 4, Proyecto de Ley N° 1802/L/02 de la Legisladora Adriana Dominguez), 11 miembros -6 por la mayoría y el resto por las minorías-. (art. 2, Proyecto de ley N° 473/L/02 del Legislador Horacio Obregón Cano, y art. 2, Proyecto de Resolución N° 1252/L/02 de los Legisladores Jorge Font, Carlos Cornaglia y Alfredo Blanco).

²⁰² Este argumento fue claramente expuesto por la Legisladora Beatriz Leyba de Martí, en la sesión del 31/07/02 (versión taquigráfica).

²⁰³ Art. 116, C.Pcial.

dos tercios de sus miembros presentes, en cuyo caso debe: a) notificar al interesado sobre la existencia de la acusación, pudiendo suspenderlo preventivamente en sus funciones sin goce de retribuciones, b) comunicar lo actuado a la Sala Juzgadora remitiendo los antecedentes que obren en su poder²⁰⁴ y c) nombrar a simple pluralidad de sufragios²⁰⁵ a una Comisión de tres integrantes para que sostenga la acusación ante la Sala Juzgadora²⁰⁶.

El procedimiento continúa al constituirse la Sala Juzgadora en tribunal de sentencia previo juramento de sus miembros²⁰⁷, la que luego de conocer la causa debe fallar dentro de los 30 días ya que de lo contrario el funcionario vuelve a sus funciones²⁰⁸. Cabe agregar que para declararlo culpable se requiere el voto de los 2/3 tercios de los integrantes de esta Sala siendo la votación nominal²⁰⁹. La exigencia de una mayoría cualificada hace que también en la etapa de votación las minorías tengan un rol importante.

El fallo no tiene más efecto que destituir al acusado e incluso inhabilitarlo para ejercer cargos públicos por tiempo determinado quedando, si correspondiere, sujeto a juicio ante los Tribunales ordinarios conforme la Legislación vigente²¹⁰. La duración del procedimiento no puede extenderse en ningún caso más de cuatro meses, ya que vencido dicho plazo sin que se haya dictado resolución, quedará sin efecto²¹¹.

²⁰⁴ Art. 117, C.Pcial.

²⁰⁵ Art. 135, R.L.

²⁰⁶ Esta duplicación de comisiones nos parece innecesaria e implica una pérdida de tiempo por cuanto resultaba más sencillo que la misma comisión investigadora -o algunos de sus miembros- encargada de indagar acerca de los hechos desde el primer momento y de elaborar el dictamen, sostuviera la acusación. Sin embargo, nada obsta a que en la práctica se elijan algunos de sus integrantes para la conformación de la comisión de acusación.

²⁰⁷ Art. 118, C.Pcial y 135, R.L..

²⁰⁸ Art. 119, C. Pcial.

²⁰⁹ Art. 121, R.L.

²¹⁰ Art. 122, C.Pcial y 135, R.L..

²¹¹ Art. 123, C. Pcial.

Vemos entonces como la legislación constitucional e infraconstitucional asegura la participación de las minorías en todo el procedimiento garantizando su participación en ambas Salas, requiriéndose de su voto (al menos cuando la mayoría no alcanza por sí misma los 2/3 de las bancas) a la hora de decidir la destitución del funcionario, pudiendo incluso un Legislador de la minoría presidir la Comisión de Juzgamiento, ya que el Vicegobernador no necesariamente pertenece a la mayoría legislativa como consecuencia de su forma de elección.

Si bien nada dice la normativa analizada sobre la composición de las comisiones es conveniente que también en ellas las fuerzas minoritarias estén representadas, lo que debería establecerse en una futura reglamentación del instituto.

Finalmente, reiteramos que no compartimos la interpretación que se ha realizado en relación a la supuesta facultad del plenario para decidir si hay mérito para la formación de causa, antes de que la denuncia pase a la Comisión Investigadora de la Sala de Acusación. Esta especie de juicio previo de admisibilidad de la denuncia no surge ni del espíritu ni de la letra de la Constitución y en la práctica lleva a que las mayorías oficialistas frenen *ab initio* los procedimientos de responsabilidad política que se intenten llevar adelante en contra de los funcionarios de gobierno.

2.2.8. Jurado de Enjuiciamiento

El Jurado de Enjuiciamiento es el órgano encargado de juzgar a los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial e integrantes del Ministerio Público designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura Provincial y que no estén sujetos a Juicio Político²¹², por haber incurrido en mal desempeño, negligencia grave, morosidad en el ejercicio de sus funciones, desconocimiento inexcusable del derecho, supuesta

²¹² Art. 159, C.Pcial. y art. 1, Ley 9026.

comisión de delitos o inhabilidad física o psíquica²¹³, a los efectos de resolver si corresponde su destitución.

En relación a este importante procedimiento de control y las minorías parlamentarias, observamos que:

- Las minorías se encuentran representadas en el mismo dado que se encuentra integrado por 5 miembros, 1 elegido por el Tribunal Superior de Justicia y 4 por la Legislatura. De éstos últimos, 2 deben pertenecer a la mayoría y 2 a la minoría²¹⁴. Sin embargo, no ha habido acuerdo en relación a cuáles minorías deben estar incluidas. A principios de 2004, al momento de la integración del Jurado se nombró a un Legislador por la segunda minoría (U.C.R.) y a uno por la tercera (Partido PAIS), excluyéndose así al Frente Nuevo que era la primera minoría en la Legislatura. Según el Legislador Luis Arias, esta medida no fue ilegal ni arbitraria ya que la Constitución Provincial no especifica cuál es la minoría que debe integrar el organismo²¹⁵. Las Legisladoras Nélide Luján y Ana María Dressino, en cambio, presentaron un Proyecto de Resolución a los efectos de que se dejara sin efecto la designación en cuestión por considerar que no se ajustaba a lo dispuesto por el art. 159 de la Constitución Provincial²¹⁶. Para las mismas, si bien la Convención Constituyente de 1987 dejó para que la ley resolviera si los dos miembros de la minoría correspondían sólo a la primera o si debían ser compartidos con la segunda y la tercera o sólo con la segunda, en ningún caso se planteó que la primera minoría pudiera ser excluida de la composición del Jurado de Enjuiciamiento²¹⁷. A lo que agregaron que en todos los debates parla-

²¹³ Art. 154, C.Pcial y art. 2, Ley 9026.

²¹⁴ Art. 159, C.Pcial. y art. 1, Ley 9026.

²¹⁵ Cfr. "El juecísimo renunció a cargos jerárquicos en la Legislatura", *La Voz del Interior*, 19/02/04, www.lavoz.com.ar.

²¹⁶ Proyecto de Resolución N° 4685/L/04 (actualmente se encuentra archivado).

²¹⁷ El *Convencional Constituyente Juan Arato* explicó la composición del Jurado de Enjuiciamiento en la Convención Constituyente de 1987 de la siguiente manera: "Antes, en todos los casos eran tres magistrados y dos legisladores; ahora en el texto propuesto incorporamos un Vocal del

mentarios de la Convención Constituyente de 1987, de Diputados y Senadores referidos a la Ley 7956 y en la Legislatura Unicameral de 2002, los Legisladores intervinientes tuvieron como finalidad garantizar la amplitud de la representación popular. En rechazo a su exclusión, los Legisladores del Frente Nuevo renunciaron a todos los cargos jerárquicos que ocupaban en la Legislatura -Vicepresidencia Primera, Presidencias y Vicepresidencias de Comisiones-.

- En cuanto al quórum, el Jurado funciona en pleno, es decir que deben estar todos sus miembros presentes para sesionar válidamente, requiriéndose el voto de más de la mitad de sus integrantes para tomar decisiones²¹⁸. Esto significa que necesariamente deben estar presentes los Legisladores de la minoría para sesionar y además, que si los mismos se ponen de acuerdo a la hora de votar y cuentan con el apoyo del integrante proveniente del Tribunal Superior, pueden incluso imponer su postura por sobre la de la mayoría.

- Cualquier persona puede efectuar una denuncia ante el Jurado de Enjuiciamiento por lo que los Legisladores de la minoría se encuentran habilitados para hacerlo.

- A los fines de evitar que la renuncia de miembros del Jurado sea utilizada como un mecanismo para obstaculizar procedimientos que se encuentren en curso, el art. 45 de la Ley 7956 modificado por el art. 21 de la Ley 9026²¹⁹ ha establecido que cuando se produzca la renuncia sin causa de un miembro titular y suplente perteneciente a un mismo Bloque, el Jurado se integrará con el miembro suplente perteneciente "al otro Bloque Político de la minoría".

Tribunal Superior por su conocimiento específico del tema de la realidad que lo circunda, y dos senadores por la mayoría y dos por la minoría. Será la ley especial la que establezca la forma de designación y el tiempo de su mandato así como si los dos por la minoría serán correspondientes a la primera minoría, o si hubieren, como en este caso en particular de esta Convención, una primera minoría, si le corresponden a la segunda o a la tercera o tan solo a la segunda", Cfr. Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente de 1987, Tomo I, p. 854.

²¹⁸ Art. 40, Ley 7956.

²¹⁹ B.O. 28/06/2002.

2.2.9. Bloques Parlamentarios

Los Bloques son agrupaciones de Legisladores de un mismo partido o partidos políticos afines que actúan como verdaderos frentes políticos dentro del Poder Legislativo, dando lugar a alianzas y antagonismos²²⁰.

Su existencia es muy importante para el funcionamiento de la Legislatura ya que disciplinan la conducta de los parlamentarios, permiten que en los debates haya menos oradores y hacen más fácil la toma de decisiones²²¹. También actúan como canal de comunicación para los Legisladores en tanto que la realización, suspensión y cancelación de las reuniones de las Comisiones son comunicadas a los Bloques a los fines de que estos transmitan dicha información a sus integrantes²²². Esto permite a las minorías estar informadas de la marcha de la tarea legislativa y evita que sean sorprendidas por maniobras ocultas de la mayoría que las excluyan de la toma de decisiones.

Según establece el Reglamento, se requiere de un mínimo de 3 Legisladores para poder organizarse en un Bloque²²³. Sin embargo, si el Partido o Alianza Electoral existente con anterioridad a la elección de Legisladores tiene un representante en la Legislatura podrá actuar también como uno²²⁴.

Cada Bloque cuenta con estructura administrativa, recursos y medios materiales para su funcionamiento, que son puestos a su disposición por el Presidente de la Legislatura conforme las siguientes pautas: a) una parte fija idéntica para todos y b) otra variable, proporcional al número de miembros. A aquellos que tengan un mínimo de 7 miembros se les dota de un Secretario, un Prosecretario y un Director, en cambio a los que no alcancen dicho número sólo se les provee de un Secretario²²⁵.

²²⁰ Cfr. BIDART CAMPOS, *Manual de la Constitución...*, ob. cit., Tomo III, p. 75.

²²¹ Cfr. GENTILE, Horacio H., *Derecho Parlamentario argentino*, Ed. Ciudad Argentina, 1997, p. 82.

²²² Art. 87 y ss., R.L..

²²³ Art. 57, R.L..

²²⁴ Art. 57, R.L..

²²⁵ Art. 58, R.L..

En el caso de que uno o más Legisladores sean excluidos o se separen voluntariamente de un Bloque por manifiesta y grave falta de afinidad política sobreviviente u otra situación análoga, el Reglamento prevé que la Presidencia de la Legislatura evalúe la situación y pueda permitir que funcionen como Bloque, en cuyo caso la estructura administrativa será asignada al grupo que tenga mayor cantidad de miembros, y si tuvieran el mismo número, la situación deberá ser resuelta por las autoridades del respectivo partido político²²⁶.

Estas situaciones, sumamente delicadas, pueden influir de distinta manera en la conformación de la Legislatura. Si el o los Legisladores que son excluidos o se separan voluntariamente pertenecen al partido político mayoritario, esto hará que el mismo pierda votos pudiendo afectar su capacidad de imponerse frente a las demás fuerzas²²⁷, lo que a su vez puede llevar a que se modifique su relación con las mismas. El grado de afectación dependerá fundamentalmente de la cantidad de Legisladores que pierda y que conserve. Además se sumará una minoría legislativa más a las ya existentes, las que podrán salir beneficiadas en mayor o menor medida de acuerdo a la posición que asuma el nuevo Bloque.

Por el otro lado, si el o los Legisladores que forman el nuevo Bloque pertenecen a una minoría²²⁸, esta se verá gravemente afectada porque la pérdida de votos reducirá invariablemente su capacidad de negociación y actuación.

Dada la existencia de una habilitación reglamentaria para la constitución de estos nuevos Bloques -la cual no compartimos- y las graves consecuencias institucionales que ello puede traer aparejado, creemos que el Presidente de la Cámara deberá ser sumamente cuidadoso y estricto al valorar la exigencia de una "*manifiesta y grave falta de afinidad política sobreviviente u otra causal o situación análoga*".

²²⁶ Arts. 57 y 58, R.L..

²²⁷ Esto es lo que sucedió en el año 2005 con el Legislador Alfonso Mosquera quien se separó del Bloque de Unión por Córdoba, fuerza mayoritaria en la Legislatura, y conformó el Bloque unipersonal Córdoba Justicialista.

²²⁸ Por ejemplo, en el año 2003, la Legisladora Adriana Domínguez Reyna se separó del A.R.I. formando un Bloque Unipersonal.

Otra situación que está prevista reglamentariamente es la posibilidad de que dos o más Bloques puedan constituir un Interbloque a los efectos de actuar políticamente en forma conjunta, lo que no incidirá en la integración de las comisiones ni tampoco implicará la asignación de una estructura administrativa propia²²⁹.

Tanto los Bloques como los Interbloques quedan constituidos luego de haber comunicado su composición y autoridades a la Presidencia de la Legislatura mediante nota firmada por todos sus integrantes²³⁰. La conformación de un Interbloque formado por dos o más minorías puede llegar a fortalecerlas en su poder de negociación frente a la mayoría.

Los Presidentes de los Bloques integran la Comisión de Labor Parlamentaria²³¹, asegurándose así que todas las fuerzas políticas de la Legislatura participen en la organización y coordinación de toda la tarea legislativa. Dado el cúmulo de funciones especiales que se le asignan están eximidos de pertenecer al resto de las Comisiones salvo que voluntariamente quieran integrarlas²³².

2.2.10. Otras facultades que pueden ejercer las minorías

El Reglamento Interno prevé una serie de facultades que pueden ser ejercitadas por un número reducido de Legisladores y, por ende, pueden ejercerlas las minorías legislativas en forma independiente o conjunta, entre ellas:

- Una cuarta parte de los miembros de la Legislatura puede solicitar en forma escrita al Presidente la convocatoria a sesiones extraordinarias expresando el objeto de la misma (art. 25, R.L.).

²²⁹ Art. 57, R.L..

²³⁰ Art. 57, R.L..

²³¹ Art. 59, R.L..

²³² Art. 84, R.L..

- Una quinta parte de los miembros de la Legislatura puede solicitar la realización de sesiones especiales por nota dirigida al Presidente con expresión del objeto de la misma (art. 26, R.L.).

- Un quinto de los miembros de la Legislatura o un Bloque puede solicitar el tratamiento de un proyecto de resolución o declaración en el recinto mediante solicitud a la Comisión encargada de su estudio para evitar que pueda ser discutido y aprobado en el seno de la misma (art. 101, R.L.).

- Uno o más Legisladores pueden pedir que la Cámara se constituya en comisión por petición verbal sobre la cual se decidirá sobre tablas (art. 171, R.L.).

CAPITULO IV

LA LEGISLATURA UNICAMERAL (2001/2003)

1. Composición de la Legislatura

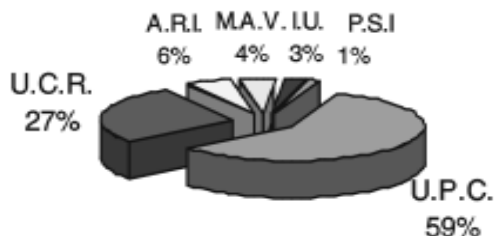
El 14 de octubre de 2001 los cordobeses eligieron a los primeros Legisladores provinciales que conformarían la nueva Legislatura Unicameral.

La ganadora de la contienda electoral fue Unión por Córdoba quien obtuvo un total de 41 bancas legislativas, mientras que a la U.C.R. sólo le correspondieron 19, al ARI 4, al Movimiento de Acción Vecinal 3, a la Izquierda Unida 2 y al Polo Social Intransigente 1.

Ingresaron de esta manera 6 fuerzas políticas a la Legislatura, no alcanzando Unión por Córdoba los 2/3 de los escaños como se esperaba.

Gráfico N° 3

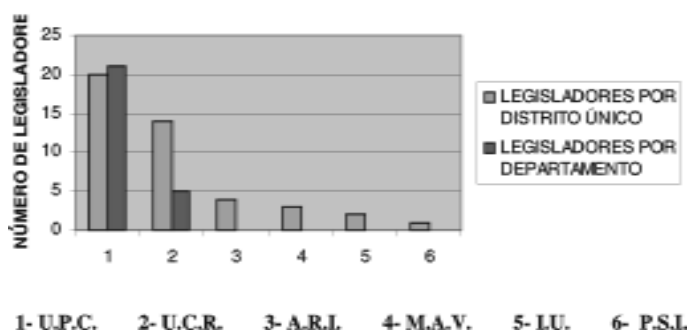
Legislatura Unicameral 2001/2003
Porcentaje de Bancas



De las 41 bancas de U.P.C., 20 fueron obtenidas a través de la lista por distrito único y 21 por las listas departamentales. La U.C.R. obtuvo 5 Legisladores por Departamento y los 14 restantes por la lista de distrito único. El A.R.I., el Movimiento de Acción Vecinalista y la Izquierda Unida no obtuvieron ninguna banca a través de las listas departamentales. Se observa aquí claramente como las fuerzas políticas minoritarias pudieron ingresar a la Legislatura a través de la lista por distrito único, a la que se aplica un sistema electoral de tipo proporcional que las favorece (Ver Cap. 2.2.1), no alcanzando ninguna banca por las listas departamentales -a excepción de la Unión Cívica Radical, que era entonces la minoría más fuerte- ya que al aplicarse un sistema de Mayoría Simple en Distritos uninominales (M.S.D.U.) se ven perjudicadas (Cap. 2.2.1).

Gráfico N° 4

Legisladores por distrito único y por Departamento (2001/2003)



Cabe señalar, que la reducción del número de Legisladores implicó una importante disminución de la partida presupuestaria destinada al Poder Legislativo provincial. Así, mientras que en el 2001 -último año en que se aplicó el sistema bicameral- el presupuesto de este Poder ascendía a \$46.275.616 (Ley 8826), en el año 2002 fue sólo de \$28.318.887 (Ley 9009), en el 2003 de \$23.833.572 (Ley 9066), en el 2004 de 22.820.600 (Ley 9137) y en el 2005 de \$23.922.100 (Ley 9200).

A los fines de poder evaluar seriamente el impacto de esta reducción en el presupuesto de la Provincia sería aconsejable realizar un estudio más profundo que determinara el destino que se le dio a los fondos que anteriormente se destinaban al Poder Legislativo, lo cual excede los objetivos del presente trabajo.

1.1. Mujeres y política

En relación a la representación femenina, ingresaron a la primera Unicameral 23 mujeres, lo que equivale a un 33 % del total de Legisladores. Dos de ellas ingresaron a través de la lista departamental, lo que implica que un 8% de los Legisladores departamentales y 21 a través de la lista de representación proporcional, es decir un 48% de los Legisladores por distrito único. Ello corrobora la tendencia que adelantamos en el Capítulo I Punto 4.4, en relación a que a las mujeres les sería más fácil ingresar en la Legislatura a través de la lista por distrito único -a la que se aplica el sistema de Representación Proporcional por Lista-, que a través de la lista de Legisladores departamentales -a la que se aplica el sistema de Mayoría Simple en Distritos uninominales-. El resultado de aplicar un sistema electoral de tipo mixto como el de Córdoba lleva en los hechos a una situación intermedia: menos favorable para las mujeres que si se hubiera empleado únicamente el sistema de Representación Proporcional por Lista pero más favorable que si se hubiera escogido únicamente el MSDU.

Gráfico N° 5

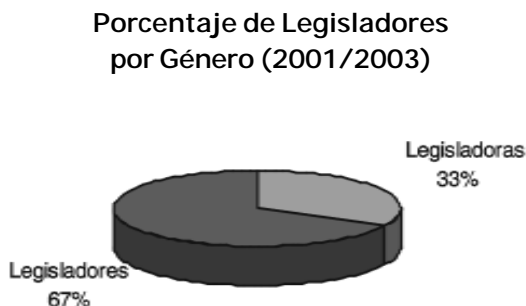


Gráfico N° 6

Porcentaje de Legisladoras Departamentales (2001/2003)

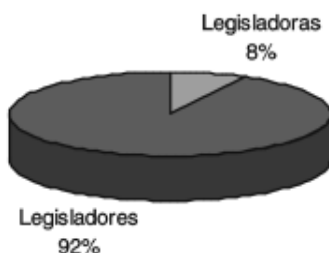


Gráfico N° 7

Porcentaje de Legisladoras Distrito Unico (2001/2003)



2. Las minorías legislativas y su capacidad de intervención exitosa en el escenario político. Hipótesis de investigación

2.1. Primera hipótesis: el sistema electoral y las minorías legislativas

Tal como adelantamos en la introducción de este trabajo la primera hipótesis de investigación que nos planteamos fue la siguiente: "El siste-

ma electoral adoptado en la reforma constitucional provincial de 2001 opera en detrimento de la configuración de minorías legislativas relevantes”.

En la elaboración de la misma influyeron las críticas al sistema electoral que se formularon en la Convención Constituyente de 2001²³³, sin embargo, luego del análisis del nuevo sistema electoral cordobés que efectuamos en el Capítulo II, entendemos que no puede sostenerse que su aplicación impida inexorablemente la configuración de minorías legislativas relevantes, por lo que nuestra primera hipótesis no se ve confirmada.

Si bien el sistema de MSDU dificulta el ingreso de minorías a la Legislatura, las mismas pueden ingresar a través de la lista por distrito único y lograr un número de bancas proporcional a los votos que obtengan -sin necesidad de alcanzar un piso mínimo-, con lo cual su presencia en el Órgano Legislativo dependerá en gran medida de ellas y de su poder de captación del electorado. Por otro lado, de tener concentrados a sus simpatizantes geográficamente también podrían acceder a alguna banca departamental.

La dificultad de las minorías para ganar escaños departamentales se vio claramente en el período 2001/2003, tal como señalamos *ut supra*, en el que sólo la U.C.R. -entonces primera minoría- obtuvo 5 de los mismos. En cambio, ingresaron 24 Legisladores por distrito único por las minorías (14 de la U.C.R., 3 del A.R.I., 4 del Movimiento Acción Vecinal, 2 de Izquierda Unida y 1 del Polo Social Intransigente). A ello cabe añadir que la mayoría -Unión por Córdoba- no obtuvo los 2/3 de las bancas en disputa, lo que otorgaba -al menos en teoría- mayor influencia a las minorías legislativas en el escenario político cordobés.

En conclusión, entendemos que no puede derivarse de la aplicación del sistema electoral mixto adoptado un inevitable perjuicio a las fuerzas políticas minoritarias de la Provincia, sino que dependerá en gran medida de las mismas y de su capacidad para lograr la adhesión del

²³³ Ver las críticas formuladas al sistema electoral en la Convención Constituyente de 2001 en el Capítulo 3 punto 2.1. de este trabajo.

electorado el número de bancas que obtengan -principalmente a través de la lista por distrito único-.

Realizamos dicha afirmación estando concientes de nuestras limitaciones ya que no desconocemos que la implementación del sistema electoral en cuestión es aún muy reciente, por lo que sería importante realizar un estudio del tema luego de varios períodos legislativos para ver como funciona el mismo en la realidad de la práctica política provincial.

2.2. Segunda Hipótesis: la influencia de las minorías legislativas en la Unicameral.

La segunda hipótesis planteada se relaciona con la influencia de las minorías legislativas en el primer período de la Unicameral y conforme la misma: "*La influencia de las minorías legislativas de la Provincia de Córdoba en las funciones legislativa y de control en el período 2001/2003 ha sido baja*".

Seguidamente trataremos de verificar ésta hipótesis sobre la base de los conocimientos adquiridos en los capítulos anteriores y el análisis de una serie de indicadores vinculados con las funciones de legislación y de control que las minorías legislativas ejercen.

En relación a la función de control, tendremos en cuenta solamente cuatro institutos: los pedidos de informes (art. 102, C.Pcial.), los pedidos de interpelación (art. 101, C.Pcial.), el Juicio Político y el Jurado de Enjuiciamiento, dado que los mismos son los mecanismos de control más importantes con los que cuenta el Poder Legislativo frente a los otros poderes estatales.

En cuanto a la función legislativa, procuraremos determinar cuántos proyectos de ley presentados por las minorías se convirtieron en ley en el primer período de la Unicameral y si era necesaria la cooperación de las mismas para el dictado de las leyes que requerían para su sanción de una mayoría cualificada.

Así, consideraremos que la influencia de las minorías legislativas en las funciones de control y de legislación en el período 2001/2003 ha sido:

A- **MUY ALTA** si se dieron conjuntamente los siguientes indicadores:

- a) Más del 75% de los pedidos de informes al Poder Ejecutivo (art. 102, C. Pcial.) presentados por las minorías fueron aprobados.

- b) Más del 75% de los pedidos de interpelaciones (art. 101, C. Pcial.) presentados por las minorías fueron aprobados.
- c) La Comisión Investigadora investigó todos los pedidos de Juicio Político iniciados por las minorías.
- d) Se necesitó o se necesitaba contar con el voto de alguna/s minoría/s para que la Sala Acusadora admitiera la acusación de algún funcionario en el Juicio Político.
- e) Se necesitó o se necesitaba contar con el voto de alguna/s minoría/s para que la Sala Juzgadora declarara culpable a algún funcionario en el Juicio Político.
- f) La mayoría necesitaba de la/s minoría/s para tomar las decisiones en el Jurado de Enjuiciamiento.
- g) Se necesitaba del voto afirmativo de alguna/s minoría/s legislativa/s para la aprobación de los proyectos de ley más importantes, entendiéndose por tales los que requieren de una mayoría cualificada para su aprobación.
- h) Más del 75% de los proyectos de ley presentados por las minorías fueron aprobados.

B- **ALTA** si se dieron conjuntamente los siguientes indicadores:

- a) La mitad -al menos- de los pedidos de informes al Poder Ejecutivo (art. 102, C. Pcial.) presentados por las minorías fueron aprobados.
- b) La mitad -al menos- de los pedidos de interpelación a los Ministros del Poder Ejecutivo (art. 101, C. Pcial.) presentados por las minorías fueron aprobados.
- c) La Comisión Investigadora investigó algunos de los de pedidos de Juicio Político iniciados por las minorías.
- d) Se necesitó o se necesitaba contar con el voto de alguna/s minoría/s para que la Sala Acusadora admitiera la acusación de algún funcionario en el Juicio Político.
- e) Se necesitó o se necesitaba contar con el voto de alguna/s minoría/s para que la Sala Juzgadora declarara culpable a algún funcionario en el Juicio Político.
- f) La mayoría necesitaba de la/s minoría/s para tomar las decisiones en el Jurado de Enjuiciamiento.

- g) Se necesitaba del voto afirmativo de alguna/s minoría/s legislativa para la aprobación de los proyectos de ley más importantes, entendiéndose por tales los que requieren de una mayoría cualificada para su aprobación.
- h) Se aprobaron al menos la mitad de los proyectos de ley presentados por las minorías parlamentarias.

C- **MEDIA** si se dieron conjuntamente los siguientes indicadores:

- a) Se aprobó algún pedido de informes al Poder Ejecutivo (art. 102, C. Pcial.) presentado por las minorías.
- b) Se aprobó algún pedido de interperlación a los Ministros del Poder Ejecutivo (art. 101, C. Pcial.) presentados por las minorías
- c) La Comisión Investigadora investigó algún pedido de Juicio Político iniciado por alguna/s minoría/s.
- d) Se necesitó o se necesitaba contar con el voto de alguna/s minoría/s para que la Sala Acusadora admitiera la acusación de algún funcionario en el Juicio Político.
- e) Se necesitó o se necesitaba contar con el voto de alguna/s minoría/s para que la Sala Juzgadora declarara culpable a algún funcionario en el Juicio Político.
- f) La mayoría necesitaba de la/s minoría/s para tomar las decisiones en el Jurado de Enjuiciamiento.
- g) Se necesitaba del voto afirmativo de alguna/s minoría/s legislativa para la aprobación de los proyectos de ley más importantes, entendiéndose por tales los que requieren de una mayoría cualificada para su aprobación.
- h) Se aprobó algún proyecto de ley presentado por las minorías parlamentarias.

D- **BAJA** si se dieron algunas de las condiciones requeridas para que su influencia sea considerada media.

E- **NULA** si ninguno de los indicadores requeridos para que su influencia sea considerada media se verificó.

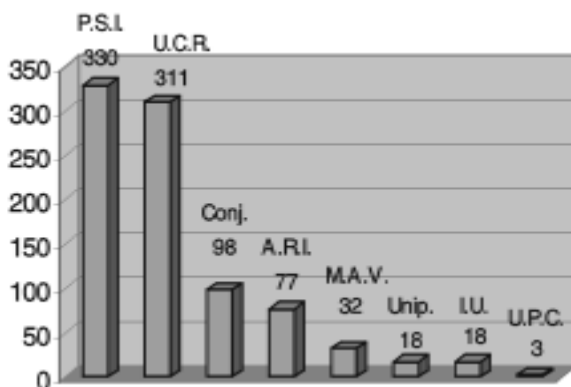
2.2.1. Análisis individual de los indicadores propuestos²³⁴

2.2.1.1. Pedidos de informes al Poder Ejecutivo

Los pedidos de informes (art. 102, C.Pcial.) presentados entre el 10 de diciembre de 2001 y el 10 de diciembre de 2003 fueron 887. Los Legisladores del Bloque del Partido Intransigente fueron los que más pedidos presentaron con un total de 330. Les siguieron los Legisladores del Bloque Radical con 311, luego los del Bloque del A.R.I. con 77, los del Bloque del Movimiento Acción Vecinal con 32, los del Bloque de Izquierda Unida y del Bloque Unipersonal con 18 pedidos cada uno y finalmente los del Bloque de Unión por Córdoba con sólo 3. Legisladores de distintos Bloques presentaron en forma conjunta 98 pedidos de informes²³⁵.

Gráfico N° 8

Pedidos de informes presentados por bloque (2001/2003)



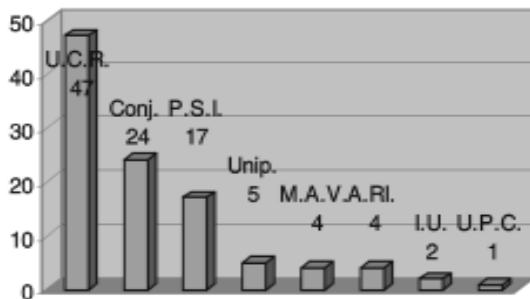
²³⁴ Los datos que analizaremos en este punto fueron proporcionados por la Secretaría Legislativa de la Legislatura provincial.

²³⁵ Dentro de los proyectos atribuidos a cada Bloque consideramos tanto aquellos presentados por los Legisladores que pertenecen al mismo en forma individual o conjunta, como a los iniciados por el Bloque como tal.

De los pedidos de informes presentados fueron aprobados en forma separada o por compatibilización 104, de los cuales 1 era del Bloque de Unión por Córdoba, 47 del Bloque de la U.C.R., 4 del Bloque del Movimiento de Acción Vecinal, 2 de Izquierda Unida, 17 del Bloque del Polo Social Intransigente, 4 del Bloque del A.R.I., 5 del Bloque Unipersonal y 24 fueron presentados en forma conjunta por Legisladores de distintos Bloques.

Gráfico N° 9

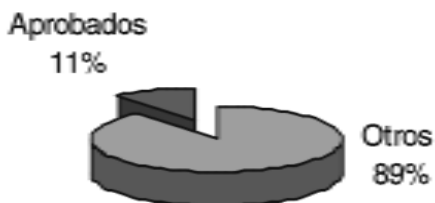
Pedidos de informes aprobados por bloque (2001/2003)



Vemos así que de los 884 pedidos de informes presentados por Legisladores de las minorías de la Legislatura, fueron aprobados 103, lo que representa aproximadamente un 11% de los mismos.

Gráfico N° 10

Porcentaje de pedidos de informes presentados por Legisladores de las minorías aprobados (2001/2003)



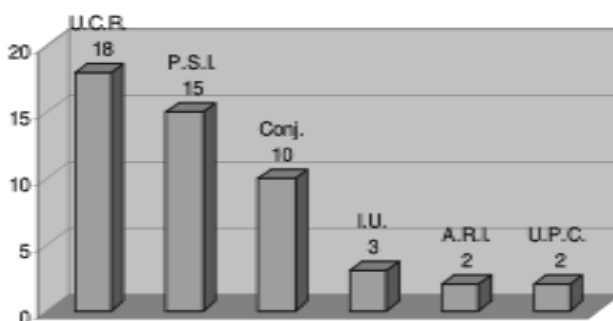
2.2.1.2. Pedidos de interpelación a Ministros del P.E.

Los pedidos de interpelación a los Ministros es otra de las herramientas con la que cuentan los Legisladores para controlar al Poder Ejecutivo.

En el período analizado se presentaron un total de 50 pedidos de interpelaciones (art. 101, C.Pcial.), de los cuales 2 fueron iniciados por el Bloque de Unión por Córdoba, 18 por el Bloque de la Unión Cívica Radical, 2 por el Bloque del A.R.I., 3 por el Bloque de la Izquierda Unida, 15 por el Bloque del Polo Social Intransigente y 10 fueron en forma conjunta²³⁶.

Gráfico N° 11

Pedidos de interpelación presentados por bloque (2001/2003)



De estos pedidos fueron aprobados: 1 de la Izquierda Unida que fue compatibilizado con otro presentado en forma conjunta y 2 de la U.C.R.. Es decir que de un total de 48 pedidos de interpelación iniciados por Legisladores de la minoría fueron aprobados 4, lo que equivale aproximadamente a un 8% de los mismos.

²³⁶ Dentro de los proyectos atribuidos a cada Bloque consideramos tanto aquellos presentados por los Legisladores que pertenecen al mismo en forma individual o conjunta, como a los iniciados por el Bloque como tal.

Gráfico N° 12

Pedidos de interpelación aprobados por bloque (2001/2003)

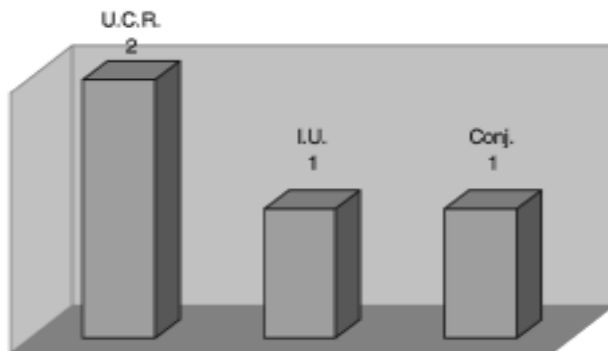
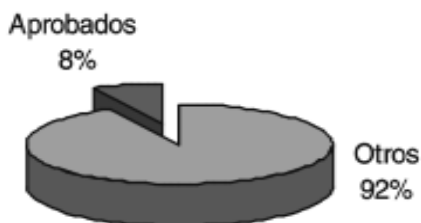


Gráfico N° 13

Porcentaje de pedidos de interpelación presentados por Legisladores de las minorías aprobados (2001/2003)



2.2.1.3. Participación en el procedimiento de Juicio Político

Analizaremos tres indicadores relacionados con el procedimiento de Juicio Político: 1) si la Comisión Investigadora investigó los pedidos de Juicio Político iniciados por las minorías; 2) si se necesitó o se necesitaba contar con el voto de alguna/s minoría/s para que la Sala Acusadora

admitiera la acusación de algún funcionario y, 3) si se necesitó o se necesitaba contar con el voto de alguna/s minoría/s para que la Sala Juzgadora declarara culpable a algún funcionario sometido a este procedimiento.

En cuanto al indicador enunciado en primer término observamos que en el período analizado la mayoría -Unión por Córdoba- obstaculizó el tratamiento por la Comisión Investigadora de los pedidos de Juicio Político iniciados por las minorías a través de la interpretación dada al art. 114 de la Constitución Provincial en relación al momento de constitución de las Salas Acusadora y Juzgadora. Según la misma, tal división se debe realizar luego de que el plenario de la Legislatura declare la admisibilidad del Juicio Político formando causa.

Tal como expusimos *ut supra*, no compartimos tal interpretación ya que la misma no se desprende ni del espíritu ni de la letra de la Constitución Provincial y tiene como único fin obstaculizar el inicio del procedimiento cuando es impulsado por las minorías.

Como consecuencia de la postura adoptada por la mayoría durante el período 2001/2003 no se formaron las Salas Acusadora y Juzgadora y la Comisión Investigadora no analizó ninguno de los pedidos de Juicio Político presentados por las minorías²³⁷.

En relación a los otros indicadores observamos que entre los años 2001 y 2003, de haberse formado causa en contra de algún funcionario, se hubiera necesitado del voto de alguna/s minoría/s tanto para que la Sala Acusadora admitiera la acusación como para que la Sala Juzgadora pudiera declarar sentencia condenatoria. Ello así por cuanto en ambos casos se necesitaba del voto de los 2/3 de los miembros de las Salas, porcentaje que no alcanzaba por sí sólo el Bloque de Unión por Córdoba teniendo en cuenta que sólo contaba con el 59% de las

²³⁷ En el periodo analizado las minorías presentaron 2 pedidos de Juicio Político al entonces Sr. Fiscal de Estado de la Provincia Dr. Domingo A. Carbonetti. Uno de ellos fue iniciado por el Bloque de la U.C.R. (Asunto 1271) y otro por la Legisladora del A.R.I. Adriana Domínguez Reyna (Asunto 1270). Otros tres pedidos de Juicio Político fueron solicitados por particulares (Asuntos 2051, 3085 y 3658). Estos datos fueron proporcionados por la Secretaria Legislativa de la Legislatura.

bancas y que las Salas debían integrarse en forma proporcional a la representación política de los miembros de la Legislatura.

2.2.1.4. *Participación en el Jurado de Enjuiciamiento*

Tal como analizamos en el Capítulo II Punto 2.2.8., el art. 159 de la Constitución Provincial y la Ley 7956 y sus modificatorias atribuyen un importante rol a las minorías legislativas en la conformación y funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento. Sin embargo, no se cumple el indicador propuesto ya que si bien los Legisladores de la mayoría no podían tomar por sí mismos las decisiones del Jurado dado que se requería del voto de más de la mitad de sus integrantes para hacerlo, no necesariamente requerían del voto de algún Legislador de la minoría sino que les bastaba contar con el apoyo del integrante del Tribunal Superior de Justicia.

2.2.1.5. *Mayorías para la aprobación de proyectos de ley*

Si bien la regla es que las resoluciones de la Legislatura se adoptan con la mayoría absoluta de los votos emitidos, la Constitución, las leyes vigentes o el Reglamento establecen en ciertas ocasiones la necesidad de que se alcancen ciertas mayorías reforzadas para la aprobación de proyectos de ley que versan sobre materias de gran trascendencia para la Provincia. Así, en ciertos casos se exige el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara (ej.: para la aprobación de la ley de presupuesto, del Código Tributario, de las leyes impositivas y que versen sobre empréstitos -art. 117, R.L.-); en otras el de los 2/3 de los Legisladores presentes (ej.: para el dictado de la ley que autoriza el abandono de jurisdicción de parte del territorio provincial con objeto de utilidad pública -art. 104 inc. 8, C.Pcial.-) y, finalmente, puede requerirse el de los 2/3 de la totalidad de los miembros de la Cámara (ej.: para la aprobación de la ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional -art. 117, R.L.- o de la que establezca los límites de las regiones de la Provincia que modifiquen el actual sistema de Departamentos -art. 104 inc. 7, C.Pcial.-).

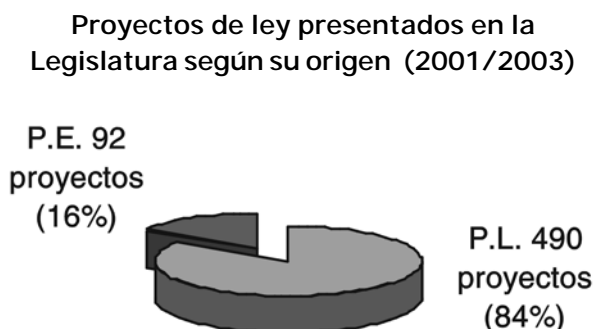
En el período 2001/2003, si bien el Bloque de Unión por Córdoba tenía el número de bancas suficientes para alcanzar la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara, no podía por sí misma llegar a los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Cámara, y le era difícil contar con el voto de los dos tercios de los Legisladores pre-

sentes. Por ello podemos concluir que el indicador: "Se necesitaba del voto afirmativo de alguna/s minoría/s legislativa/s para la aprobación de los proyectos de ley más importantes, entendiéndose por tales los que requieren de una mayoría cualificada para su aprobación" se cumple sólo parcialmente.

2.2.1.6. Aprobación de proyectos de ley de las minorías

En el período comprendido entre el 10 de diciembre de 2001 y el 10 de diciembre de 2003 se presentaron un total de 582 proyectos, de los cuales 490 fueron iniciados por Legisladores y 92 por el Poder Ejecutivo.

Gráfico N° 14



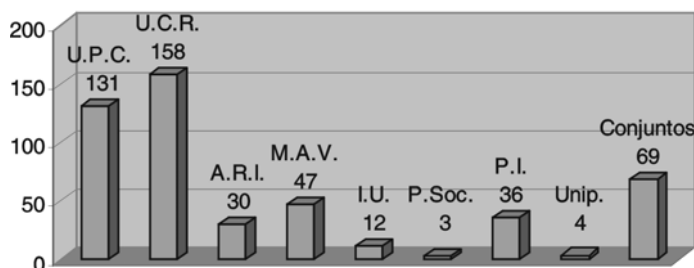
De los proyectos presentados por los Legisladores: 131 fueron presentados por el Bloque de Unión por Córdoba, 158 por el Bloque de la Unión Cívica Radical, 30 por el Bloque del A.R.I., 47 por el Bloque del Movimiento Acción Vecinal, 12 por el Bloque de Izquierda Unida, 3 por el Bloque Socialista, 36 por el Bloque del Partido Intransigente, 4 por el Bloque Unipersonal²³⁸ y 69 en forma conjunta²³⁹.

²³⁸ La Legisladora Adriana Domínguez se separó del Bloque del ARI y constituyó un Bloque Unipersonal.

²³⁹ Los proyectos de ley que se atribuyen a cada Bloque son aquellos presentados por el Bloque en su conjunto como por sus integrantes en forma separada. Los proyec-

Gráfico N° 15

Proyectos de ley presentados en la Legislatura por legisladores por bloque (2001/2003)



Por otro lado, de los proyectos presentados en el período analizado surgieron 174 leyes²⁴⁰. Estas leyes tuvieron como base un total de 192 proyectos aprobados en forma separada o por compatibilización. De estos proyectos, 155 fueron presentados entre el 2001 y el 2003, 84 por iniciativa del Poder Ejecutivo y 71 por iniciativa del Poder Legislativo.

Gráfico N° 16

Proyectos de ley presentados y aprobados entre el 10/12/01 y el 03/12/03 según su origen



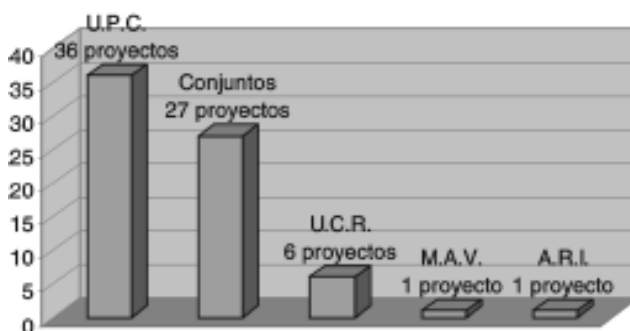
tos conjuntos son los presentados por Legisladores de Bloques diferentes, se cuenta un solo proyecto y no se le suma a cada uno de los Bloques.

²⁴⁰ Sólo 138 de estas leyes tuvieron como base proyectos presentados en el período 2001/2003.

En relación al origen de los proyectos aprobados (en forma separada o por compatibilización) presentados por Legisladores, encontramos que: 36 fueron iniciativa del Bloque de U.P.C., 6 del Bloque de la U.C.R., 1 del Bloque del A.R.I., 1 del Bloque del Movimiento Acción Vecinal y 27 en forma conjunta²⁴¹.

Gráfico N° 17

**Proyectos de ley presentados y
Legisladores y aprobados entre
el 10/12/01 y el 03/12/03 por el bloque**



²⁴¹ Hemos contabilizado dentro de los proyectos presentados por cada Bloque a aquellos presentados por sus integrantes en forma individual y los presentados por el Bloque en conjunto. Los proyectos conjuntos son los presentados por Legisladores de distintos Bloques.

Observamos así que fueron aprobados -en forma separada o por compatibilización- 8 proyectos presentados por Legisladores de la minoría y 27 proyectos conjuntos que fueron firmados también por Legisladores de Bloques minoritarios.

2.2.2. *Análisis conjunto de los indicadores*

Luego de haber analizado los indicadores propuestos en el punto anterior advertimos que se verifica nuestra segunda hipótesis de investigación.

En efecto, es posible sostener que la influencia de las minorías legislativas cordobesas en las funciones legislativa y de control en el período 2001/2003 fue **BAJA** ya que sólo se cumplieron algunos de los indicadores requeridos para que la misma sea considerada media, a saber:

- a) Se aprobó algún pedido de informes al Poder Ejecutivo (art. 102, C. Pcial.) presentado por las minorías.
- b) Se aprobó algún pedido de interperlación a los Ministros del Poder Ejecutivo (art. 101, C. Pcial.) presentados por las minorías.
- c) Se necesitó o se necesitaba contar con el voto de alguna/s minoría/s para que la Sala Acusadora admitiera la acusación de algún funcionario en el Juicio Político.
- d) Se necesitó o se necesitaba contar con el voto de alguna/s minoría/s para que la Sala Juzgadora declarara culpable a algún funcionario en el Juicio Político.
- e) Se aprobó algún proyecto de ley presentado por las minorías parlamentarias.

Sin embargo, creemos que esta baja influencia no se debió al diseño normativo constitucional e infraconstitucional sino a actitudes obstruccionistas de la mayoría (ej. falta de constitución de las Salas Acusadora y Juzgadora del Juicio Político sobre la base de una interpretación alejada del texto constitucional, escaso apoyo a los proyectos de ley y de resolución solicitando informes e interpelaciones iniciados por los Legisladores de la minoría, etc.) y a una falta de capacidad negociadora de las minorías.

CONCLUSIONES

En los últimos 20 años se han registrado numerosas e importantes reformas políticas en las Provincias argentinas. La modificación de las fórmulas electorales, la creación de nuevos distritos, la alteración de la presentación de candidaturas, del tamaño de las Legislaturas, de su composición y del número de Cámaras, son sólo algunos de los cambios que se han llevado a cabo a nivel constitucional o legal.

En este período, Córdoba reformó su Ley Fundamental en dos ocasiones: en forma integral en 1987 y parcialmente en el 2001. Tal como analizamos en la primera parte de nuestro trabajo (Capítulos 1 y 2), con esta última reforma se adoptó una Legislatura Unicameral en reemplazo del sistema bicameral que estuvo vigente por 131 años en la Provincia. El sistema electoral implementado para la elección de sus integrantes se ubica dentro de los sistemas segmentados o "mixtos" ya que combina una lista de representación proporcional con distritos por mayoría simple, sin que la primera compense la desproporcionalidad que pudiera surgir de los resultados arrojados en los segundos. Si bien el mismo surge de la combinación de sistemas provenientes de distintas familias con el fin de sumar los aspectos positivos de ambos, para algunos autores el resultado es negativo ya que se suman también sus defectos.

El elector provincial tiene ahora dos votos no vinculados entre sí. Con uno de ellos escoge a un Legislador departamental a través del sistema de Mayoría Simple en Distritos Uninominales (MSDU). Los 26 Departamentos en los que se divide la Provincia son considerados como circunscripciones eligiéndose a un Legislador por cada una de ellos. Con el otro voto el elector elige a una lista partidaria respecto de la cual se aplicará el sistema de Representación Proporcional por Lista,

utilizándose para el reparto de las bancas el método de D'Hont. En este caso, la Provincia es considerada como distrito único, eligiéndose 44 Legisladores respecto de los cuales puede aplicarse el voto de preferencia aunque todavía este instituto se ha reglamentado.

En cuanto al impacto del sistema electoral adoptado en relación a la representación femenina, observamos que se han combinado dos sistemas con efectos diferentes en la materia lo que posiblemente generará una situación intermedia: a las mujeres les será más fácil ingresar en la Legislatura que si se hubiera escogido un sistema mayoritario puro, pero les será más difícil que si se hubiera optado por un sistema proporcional puro. Esta tendencia aparece en principio corroborada con lo sucedido en la Legislatura en el período 2001/2003.

En relación a la influencia de éste sistema electoral "mixto" sobre el sistema de partidos local, entendemos que debería producirse una tendencia intermedia entre el bipartidismo y el multipartidismo, dado que: a) en la Provincia de Córdoba encontramos un sistema de partidos no estructurado, b) la dispersión de votos es similar en todos los Departamentos provinciales, c) la aplicación de un sistema de MSDU para la elección de los Legisladores departamentales genera una tendencia hacia el bipartidismo y d) la adopción de un sistema de Representación Proporcional por Lista para la elección de los Legisladores por distrito único genera una fuerte tendencia hacia el multipartidismo.

En la segunda parte de nuestro trabajo (Capítulo 3) abordamos el estudio de las minorías legislativas, entendiendo por tales a *aquellos partidos políticos o alianzas electorales presentes en el Congreso de un sistema presidencialista que se encuentran -al menos en forma separada- en una situación de inferioridad numérica respecto de un partido o alianza que posee la mayor cantidad de bancas*. Dado que forman parte del Congreso, asumen también las funciones del mismo -legislativa y de control- aunque su ejercicio adopta características propias.

En teoría, la aplicación del sistema electoral mixto en Córdoba tendría que facilitar la conformación de una mayoría fuerte en la Legislatura -principalmente a través de la incorporación de los Legisladores por Departamento-, pero permitiendo a la vez que partidos minoritarios accedan a bancas legislativas -a través de la lista de Legisladores por distrito único-. Advertimos también que la Constitución local y las nor-

mas que la reglamentan prevén una serie de mecanismos tendientes a proteger a las minorías legislativas para que puedan cumplir sus funciones en forma adecuada, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de analizar su situación en la Provincia.

En la tercera parte de nuestro estudio (Capítulo IV) concluimos que no se verifica nuestra primera hipótesis de investigación según la cual: "El sistema electoral adoptado en la reforma constitucional provincial de 2001 opera en detrimento de la configuración de minorías legislativas relevantes". Si bien el sistema de MSDU dificulta el ingreso de minorías a la Legislatura, las mismas pueden ingresar a través de la lista por distrito único y lograr un número de bancas proporcional a los votos que obtengan -sin necesidad de alcanzar un piso mínimo-, con lo cual su presencia en el Órgano Legislativo dependerá en gran medida de ellas y de su poder de captación del electorado. Además, de tener concentrados a sus simpatizantes geográficamente también podrían acceder a alguna banca departamental.

Por otro lado, sostuvimos que se verifica nuestra hipótesis según la cual la influencia de las minorías legislativas cordobesas en las funciones legislativa y de control en el período 2001/2003 fue *baja*. Ello, por cuanto sólo se verificaron los siguientes indicadores: a) se aprobó algún pedido de informes al Poder Ejecutivo (art. 102, C. Pcial.) presentado por las minorías; b) se aprobó algún pedido de interpelación a los Ministros del Poder Ejecutivo (art. 101, C. Pcial.) presentado por las minorías; c) se necesitó o se necesitaba contar con el voto de alguna/s minoría/s para que la Sala Acusadora admitiera la acusación de algún funcionario en el Juicio Político; d) se necesitó o se necesitaba contar con el voto de alguna/s minoría/s para que la Sala Juzgadora declarara culpable a algún funcionario en el Juicio Político y e) se aprobó algún proyecto de ley presentado por las minorías parlamentarias.

Creemos que esta baja influencia no se debió al diseño normativo constitucional e infraconstitucional sino a actitudes obstruccionistas de la mayoría (ej. la falta de constitución de las Salas Acusadora y Juzgadora del Juicio Político sobre la base de una interpretación alejada del texto constitucional, el escaso apoyo a los proyectos de ley y de resolución solicitando informes e interpelaciones iniciados por los Legisladores de la minoría, etc.) y a una falta de capacidad negociadora de las minorías.

FUENTES

I. Inéditas

- Datos proporcionados por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.
- *Versión taquigráfica de la Comisión Redactora de la Convención Constituyente de 2001*, Cuerpo de Taquígrafos de la Secretaría Técnica Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 9 de septiembre de 2001.
- Datos proporcionados por el Juzgado Electoral de la Provincia de Córdoba.

II. Publicaciones

- *Diario de Sesiones de la Honorable Convención Reformadora de la Constitución. Provincia de Córdoba. Año 1923*, Imprenta La Minerva, 1923.
- *Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente. Año 1987*, Tomos 1 y 2, Córdoba, 1987.
- *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente. Año 2001*, Edición de la Secretaría Técnica Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Córdoba, 2001.
- *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, Período Legislativo 2001*, Tomo I y II, Secretaría Legislativa, Córdoba, 2001.
- *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de Córdoba, Período Legislativo 2001*, Secretaría Legislativa, Córdoba, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN, C. y SORIANO, R., *Justicia electoral. Un modelo de elecciones para España*, Almuzara, Córdoba, España, 2004.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, *Derecho Parlamentario*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora, "Mayorías y minorías en el ámbito parlamentario", en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XLIII, N°189/190, UNAM, México, Mayo-Agosto, 1993, ps. 15/24.
- ARMENAGUE, Juan F., *Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento*, Depalma, Avellaneda, 1995.
- AZNAR, Luis y BOSCHI, Mercedes (comp.), *Los sistemas electorales. Sus consecuencias políticas y partidarias*, FUCADE, Buenos Aires.
- BADENI, Gregorio, "Análisis crítico del sistema de representación proporcional", en: L.L. 1987-E, p. 1022.
- BARRERA BUTELER, Guillermo, "La reforma constitucional del 2001", en: *Foro de Córdoba*, N° 71, Advocatus, Córdoba, 2001, ps. 15/23.
- BECERRA FERRER, Guillermo, HARO, Ricardo y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, Tomos 1 y 2, Advocatus, Córdoba, 1995.
- BECERRA FERRER, Guillermo, HARO, Ricardo y otros, *Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba*, Córdoba, 1998.
- BELISLE, José, "El rol de la oposición política en la estructura constitucional argentina. Aproximación a un balance crítico a 10 años de la reforma de 1994", en: *A diez años de la reforma de la Constitución Nacional*, A.A.D.C., Córdoba, 2005.
- BIANCHI, Alberto B., *Control de constitucionalidad. El proceso y la jurisdicción constitucionales*, Ábaco, Buenos Aires, 1992.

- BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Ediar, Buenos Aires, 1999.
- BIDEGAIN, Carlos María, *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, Tomo IV, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1981.
- BOICO, Roberto J. "El tercer senador. Mayorías y minorías en la interpretación del artículo 54 de la Constitución Nacional", en: L.L., Sup. Act., 20/09/2005, p. 1.
- CALVO, Ernesto y ESCOLAR, M., *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005.
- CAMARA, Javier, "El voto de preferencia no pega", en: *La Voz del Interior*, 11/09/03, <http://www.lavoz.com.ar/nota.asp?nrc=190205>, (07/03/06).
- CÁRDENAS QUIRÓS, Carlos, "Las erratas en la publicación de las normas legales", www.acader.unc.edu.ar/artlaserratas.pdf, (07/03/06).
- CARRANZA TORRES, Luis, "Algunas reflexiones respecto de la reforma del Poder Legislativo de Córdoba", www.laleyonline.com.ar, (07/03/06).
- CASTAGNO, Antonio, "El control parlamentario", en: *Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, N° 165, Enero 2000, ps. 2/6.
- CAYUSO, Susana, "El principio de igualdad en el sistema constitucional argentino", en: L.L. 2003-F, p. 1380.
- CHIACCHIERA CASTRO, Paulina, GONZÁLEZ DEL PINO, Candelaria y LUCAS GARIN, Andrea, "El valor igualdad y la participación política de la mujer", ponencia presentada en el XV *Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional*, Mar del Plata, Noviembre, 2001.
- CHIACCHIERA CASTRO, Paulina, "El juicio político en la Constitución de la Provincia de Córdoba", en: *Revista Zeus Córdoba*, N° 58, 17 de junio de 2003, ps. 533/537.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación", <http://www.cidh.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm>, 07/03/06.
- CORTÉS, Gerónimo, *Exposición de la Reforma Constitucional sancionada en 1870*, Alfonso Aveta, Córdoba, 1903.
- DAHL, Robert (ed.), *Political opposition in western democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966.

- *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Buenos Aires, 1999.
- DE LUCA, Miguel, Material de estudio del Curso: "Introducción a los sistemas electorales. El voto como poder y el poder de los votos", www.escenariosalternativos.org, (2004).
- DE RIZ, Liliana, "Los partidos políticos y el gobierno de la crisis en Argentina", en: GARRETÓN M., Manuel Antonio (ed.): *Los partidos y la transformación de América Latina*, FLACSO, Chile, 1993, ps. 37/53.
- DI TELLA, Torcuato S. y otros, *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Emecé, Buenos Aires, 2001.
- DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, 3ª reimpresión, México, 1969.
- ESTRADA, Juan H., *Comentarios en torno al parlamento*, Prometeo 3010, Buenos Aires, 2002.
- ETCHICHURRY, Horacio Javier y ROSSETTI, Andrés, "Más control y deliberación", en: *Comercio y Justicia*, Córdoba, 28/08/01, p. 11.
- FERNANDEZ, Gonzalo, "El sistema electoral en la Constitución de Córdoba. A propósito del sistema "mixto" y del voto de preferencia", en: MUÑOZ, Ricardo (comp.), *Crisis de representación y reforma política*, Universidad Nacional de Río Cuarto, Facultad de Ciencias Humanas y CEPRI, Río Cuarto, 2003, ps. 81/98.
- FLORES, Juan, *Negociando la reforma electoral. Las reformas electorales de 1987 y 2001 en la Provincia de Córdoba*, tesis de la Maestría en Administración Pública, Universidad Siglo XXI, Córdoba, 2003.
- FRÍAS, Pedro J., "Cuestiones Electorales", en: L.L. 1990-E, p. 973.
- FRÍAS, CORDEIRO PINTO, GODOY Y OTROS, *Las nuevas Constituciones Provinciales*, Depalma, Buenos Aires, 1989.
- FRÍAS, BERARDO, CORDEIRO PINTO Y OTROS, *Derecho Público Provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1985.
- FRÍAS, BARRERA BUTELER, CORDEIRO PINTO Y OTROS, *La Constitución comentada*, La Ley, Buenos Aires, 2000.
- FROSSASCO, Diego L., "Las alternativas de la reforma constitucional", en: *La Voz del Interior*, Córdoba, 16/08/01, p. 11.
- GALLO, Edit Rosalía y GIACOBONE, Carlos Alberto, *Cupo femenino en la política argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 2001.
- GARCÍA LEMA, Alberto, "El debate sobre las reformas al régimen electoral",

en: L.L. 1991-B, p. 702.

GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, "La elección de los senadores en la Provincia de Buenos Aires", en: L.L., 26/07/05, p. 1.

GENTILE, Jorge Horacio, "Un trámite ajustado de derecho", en: *La Voz del Interior*, Córdoba, 16/08/01, p. 11.

- "Las posibilidades de la Asamblea", *Comercio y Justicia*, Córdoba, 28/08/01, p. 11.

- "¿Cómo será la nueva Legislatura?", 2001, <http://www.profesorgentile.com.ar/publi/nuevaleg.html>, (07/03/06).

- "Reforma Política en Córdoba", en: *Suplemento de Derecho Administrativo y Constitucional del Foro de Córdoba*, N° 13, Córdoba, 2004, ps. 89/93.

- "Otra vez reforma electoral", Córdoba, 2004, <http://www.profesorgentile.com.ar/publi/otravez.html>, (07/03/06).

- "¿Cómo será la nueva Legislatura?", Córdoba, 2001, <http://www.profesorgentile.com.ar/publi/nuevaleg.html>, (07/03/06).

- *La reforma política en Córdoba*, Ciencia, Derecho y Sociedad, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2005.

GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 3° ed., La Ley, 2005.

GONZÁLEZ, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina. 1853-1860*, Estrada Editores, Buenos Aires, 1951.

HARO, Ricardo, "Democracia, gobierno y oposición política", en: *Democracia, Gobierno y Oposición Política*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, ps. 57/58.

HERNÁNDEZ, Antonio María (h), *Las emergencias y el orden constitucional. La inconstitucionalidad del `corralito` financiero y bancario*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2002.

IMAHORN, Javier H., "¿Debe reformarse la Constitución de Córdoba?", www.laleyonline.com.ar, (07/03/06).

LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1987.

LINZ, Juan J, *La quiebra de las democracias*, Alianza, México, 1990.

LIPHIART, Arend, *Las democracias contemporáneas*, 4ª ed., Ariel Ciencia Política, Barcelona, España, 1999.

- LOEWESTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, España, 1982.
- LOÑ, Félix, "Cumplir la Ley", en: L.L. 2003-B, p. 143.
- "Comentario al fallo de la doctora Servini de Cubría del 11/02/2003 recaído en la causa `Menem, Carlos S. y otro s/presentación`", en: L.L. 2003-B, p. 322.
- LUNA, Eduardo Fernando, "La responsabilidad política y los procedimientos de control en el Derecho Público Provincial Argentino", en: PÉREZ GUILHOU, CUETO, EGÜES Y OTROS, *Derecho Público Provincial*, Tomo II, Depalma, ps. 165/191.
- MACHADO, Carlos Fernando, "¿Cuál es la Constitución que rige a los cordobeses?", en: *Foro de Córdoba*, Nº 37, Córdoba, 2005, ps. 91/102.
- MAINWAIRING, SCOUT y SOBERG SHUGART, Mathew (comp.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.
- Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*, México, 2000.
- MANILI, Pablo L., "Los Senadores por la Provincia de Buenos Aires y la Constitución Nacional", en: L.L. 17/08/05, p. 1
- MC FAUL, Michael, *Russia's Unfinished Revolution. Political change from Gorbachev to Putin*, Cornell University Press, 2000.
- MELO, Carlos Rito, *Constituciones de la Provincia de Córdoba*, Imprenta de la Universidad Nacional de Córdoba, 1950.
- MICCA, Fernando, "Amplio respaldo al sistema unicameral", en: *La Voz del Interior*, 23/07/01, <http://lavoiz.com.ar/nota.asp?nrc=45760>, (07/03/06).
- MOLINELLI, N. Guillermo, "El sistema "mixto" alemán no es un buen modelo", en: L.L. 1990-E, p. 1159.
- "Mujeres en el Congreso Argentino", en: L.L. 1990-D, p. 1.177.
- "Circunscripciones uninominales: una advertencia", en: L.L. 1990-E, p. 1027.
- *Clase política y reforma electoral*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1991.
- MOONEY, Alfredo, *Derecho Público Provincial*, Advocatus, Córdoba, 1992.
- *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Advocatus, Córdoba, 1991.
- *La reforma de la reforma*, Triunfar, Córdoba, 2001.

- MOONEY, SAHAB, BECERRA FERRER Y OTROS, *Reflexiones y aportes para la reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba*, Edición Especial del Departamento de Derecho Público, Córdoba, 1986.
- MUÑOZ, Ricardo, *El control político por y en la Legislatura de Córdoba según su Constitución*, Universidad Nacional de Río Cuarto, Facultad de Ciencias Jurídicas, Río Cuarto, 2001.
- NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- PALACIO DE CAEIRO, Silvia B., "El siglo de las reivindicaciones femeninas. Evolución de los derechos civiles y políticos de la mujer en la República Argentina", en: L.L. 1998-E, p. 1034.
- PASQUINO, Gianfranco, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 7ª ed., Marcial Pons, Madrid, España, 2000.
- REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Ariel, Barcelona, España, 2000.
- REY, Sebastián A., "El derecho a la igualdad, las acciones positivas y el género", en: L.L. 2004-A, p. 613.
- RIBERI, Pablo, "Acciones afirmativas, igualdad y representación femenina: ¿Cupo o tarifa en los cuerpos legislativos?", en: *Foro de Córdoba*, N° 71, Advocatus, Córdoba, 2001, ps. 107/130.
- ROMANOV, Román, "El Parlamento Ruso: un equilibrio de intereses", en: *Revista de las Cortes Generales*, España, 2000, ps. 173/180.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Angel J., "Control parlamentario y minorías", en: *Revista Estudios Políticos Nueva Época*, N° 88, Centro de Estudios Constitucionales, España, Abril-Junio 1995, ps. 223/255.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

- SESIN, Domingo J., *Administración Pública. Actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control judicial*, Lexis Nexis, Depalma, Buenos Aires, 2004.
- "El Juez solo controla. No sustituye ni administra. Confines del derecho y de la política", en: L.L. 2003-E, ps. 1264 y ss..
 - "Intensidad del Control judicial de los actos políticos. El núcleo político discrecional excluido", en: RDA, 2003, p. 763.
 - "La materia contencioso administrativa en Córdoba", en: *Revista de Derecho Público*. 2003-1. *Procedimiento Administrativo I*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2003, ps. 126/136.
- SAKWA, Richard, *Putin. Russia's choice*, Routledge Taylor and Francis Group, Londres, 2004.
- TCACH, César, *Sabattinismo y Peronismo. Partidos políticos en Córdoba 1943-1955*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1991.
- "Abstención, voto protesta y rebelión social en la Argentina", en: REGINA, Céli, PINTO, Jardim y MARENCO DOS SANTOS, André (organizadores), *Partidos no Cone Sul, novos ângulos de pesquisa*, Konrad Adenauer Stiftung, PPG Ciencia Política UFRGS, Brasil, 2002, ps. 197/212.
- TORRES, Arturo, *La Constitución de Córdoba. Estudio histórico*, Ideas, Buenos Aires, 1943.
- VANOSI, Jorge Reinaldo, "Otra vez la cuestión electoral: hacia el voto de preferencia", en: L.L. 1988-E, p. 910.
- VOTTERO, José Luis, "La reforma del sistema electoral en la nueva Constitución de Córdoba", en: *Anuario del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (1994) Partidos Políticos y Relaciones Internacionales*, Advocatus, Córdoba, 1994, ps. 275/298.
- WEIGLE, Marcia E., *Russia's Liberal Project*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, 2000.
- ZARINI, Helio Juan, *Constitución Argentina. Comentada y concordada*, Astrea, Buenos Aires, 1996.

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,
en el mes de febrero de 2007

