

Ferrer, Juan; Ortega, José Emilio y Espósito, Santiago Martín (edit.), *Historia Constitucional de la Provincia de Córdoba*. Volumen II - Siglo XX. Córdoba: Advocatus, 368 páginas.

Vanesa María B. Abini¹

La historia constitucional con sus hitos de reformas, es un campo que cada día cobra relevancia y atraviesa la vida sociopolítica de los estados.

Esta segunda parte de la obra recorre la experiencia constitucional cordobesa de los siglos XX y XXI, con el inicio de la reforma de 1900 hasta la reforma del 2001 (fueron 5 reformas) plasmandose todo el proceso constitucional desde su inicio de la reforma, el recorrido eleccionario de los constituyentes, formación de la asamblea, el debate constituyente, presencia doctrinal, el estado de la opinión pública y la sanción propiamente dicha.

En el primer capítulo (*La olvidada reforma de 1900*), desarrolla el autor, el recorrido de la obra con la sanción de la reforma constitucional del 4 de mayo de 1990, la finalidad principal era lograr una mayor eficacia en los procesos de participación política, esta reforma, se anticipó a los planteos y discusiones a desarrollarse en las Convenciones Reformadoras de 1912 y 1923, especialmente en la necesidad de modernizar las normas que regían en materia electoral.

En el segundo capítulo (*Adecuación de Córdoba a la nueva normativa nacio-*

nal), destaca el tema del sufragio libre que era un tema nacional a principios del siglo XX, si bien se mantenía el sufragio público o sea el carácter público del voto que favorecía al gobierno de turno. Esto recién cambia con la ley nacional 8871, impulsada por el presidente Roque Sáenz Peña, elaborada sobre la base del sistema de lista incompleta del voto secreto y obligatorio, entonces significó la realización de comicios libres llevados a cabo con ciertas garantías de transparencia. En Córdoba, adecuaron la constitución con normas y principios básicos tendientes a asegurar la libertad del sufragio y más que todo los asuntos de la vida pública para que tengan representación las minorías. Así, Córdoba se convertiría en la segunda provincia que elegía a su gobernador bajo el imperio de la nueva normativa electoral, siendo gobernador Ramón Carcano con problemas institucionales, donde se aceptó el carácter imperfecto de la reforma constitucional dada en Córdoba el año 1912.

En el tercer capítulo (*Reforma de la constitución de Córdoba de 1923*), cada reforma en Córdoba, se consolidaban instituciones en lo político social: La de 1923, en un panorama de agitación y

¹ Abogada. Esp. Universidad Nacional de Córdoba. Correo electrónico: binivanesa@gmail.com

demanda de reformas democráticas en todo el país, se llegó a establecer mecanismos de control, fortalecer la participación ciudadana y promover un mayor equilibrio entre los diferentes poderes, con esta reforma Córdoba sentó las bases para avanzar en la democratización y modernización del sistema político. Este cuerpo de normas también sirvió para el Derecho Público Provincial Argentino al influenciar en las demás provincias, sin embargo, apareció la resistencia de una cultura jurídica política tradicional que intentó mitigar la fuerza de los cambios.

En el cuarto capítulo (*Reforma constitucional nacional de 1949*), en esta reforma por primera vez, se incluyen derechos sociales. Las interpretaciones sobre este texto constitucional y su legado están necesariamente signadas por una exégesis sobre el peronismo y su legado. El centro de casi todo fue la reelección presidencial, perdiendo de foco las demandas y expectativas que tenían los ciudadanos. Esta convención fue la primera en incluir a obreros y sindicalistas en sus filas por lo menos presencialmente algo simbólico. Entonces se incorporó los derechos al trabajador, a la familia, habeas corpus, abuso del derecho, función social de la propiedad, capital al servicio de la comunidad o estatización de los recursos naturales y servicios públicos. Entonces es imposible comprender la constitución de 1949 sin adentrarse en el peronismo histórico que implicaba mantener constantemente la tensión entre lo local y lo transnacional. Pero la reforma de 1949 tuvo como objeto principal extender y consolidar el poder de Perón.

En el quinto capítulo (*La constitu-*

ción Cordobesa de 1949), en esta época se mantuvo la estructura orgánica y dogmática de 1923. La diferencia radica en que se incorporan los derechos sociales, del trabajador, la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura. Asimismo, se mantuvo la distinción de los dos aspectos de la constitución: el orgánico que montaba el aparato gubernativo y el dogmático, que establecía los objetivos que ese aparato debía alcanzar. Para el oficialismo, esta reforma fue un punto de llegada a la nueva institucionalidad con su nuevo abanico de derechos prometido por la revolución peronista, como el voto femenino en 1947, el estatuto de los partidos políticos de 1949, la ley electoral de 1951 (nuevo sistema electoral y político), así la necesidad de esta reforma vino impuesta desde la nación por eso de hecho se dio una centralización y homogeneización del poder por parte del peronismo. Cabe señalar que en Córdoba no se había planteado la necesidad de reformar la constitución. La relación con la oposición fue traumática a pesar de esto, el texto aportó a la renovación de la organización política y jurídica, como el avance en valores y derechos de interés colectivo. Todo esto llevó a la legitimidad peronista acerca del poder político, institucionalizándose en un nuevo orden legal.

En el sexto capítulo (*Estado autoritario al estado social de derecho. Reforma de 1987*), las provincias como entidades subnacionales, fueron muy perjudicadas por las dictaduras e intervenciones federales operadas en gobiernos constitucionales. En Córdoba las intervenciones a partir de 1974 y gobiernos militares desde 1976 dejaron estáticos

a la sociedad y política, solo dejando a pocos referentes con gran poder. El año 1983, la transición democrática, exigió a los dirigentes, procurar consensos para avanzar hacia otras categorías, así la convención constituyente de 1987, enmarcó el Estado Social de Derecho, pero resulta paradójico, que esa ingeniería institucional quietista de 1987, daba para consolidar la preponderancia de la UCR, el cual fuera funcional al justicialismo, aprovechando el desgaste radical (cuatro periodos consecutivos). En esta línea, se establece bajo la órbita del ejecutivo los órganos de control interno, el Concejo de los Partidos Políticos, el Consejo Económico y Social, eleva a la legislatura la propuesta de jueces, participa del consejo de la magistratura, designa e instruye al fiscal general, etc. En cuanto a los órganos de control, el peso de la dimensión electoral, cae en el tribunal de cuentas y el rol del Defensor del Pueblo. Creció el aparato estatal, se alentó la cooptación de actores políticos o sociales, se multiplicó la propaganda y se apeló a un orden de estabilidad superior del cual el oficialismo debe ser el garante. A todo esto, se intensificó la centralidad del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial.

En el séptimo capítulo (*Reforma constitucional de 2001 y su proyección*), una vez terminado los trabajos de la Comisión, que sin duda enriquecen el debate y como habla el autor no solo son normas, sino son fuerzas operantes en una sociedad con su cultura, su economía, su sociología y la psicología social que constituyen los cimientos del estado provincial. Acá cabe advertir que sin necesidad de reformar la constitución pro-

vincial de Córdoba el año 2001, se realizó la modificación de la legislatura provincial, en relación a su composición y algunos aspectos de su funcionamiento por eso esto llevó a transformar el sistema electoral. Se pasó de la bicameralidad a la unicameralidad, que, en dichos del autor, recuperó su rol protagónico en la vida política de la provincia. Con el fin de sancionar leyes en forma ágil y eficaz, dando respuesta a la sociedad en tiempo oportuno.

En el octavo capítulo (*Acuerdos y desencuentros en la reforma de 2001 y la reforma política del 2008*), una reforma total de la Constitución cordobesa se dio en 1987 con Angeloz, la ampliación de la cantidad de diputados fue uno de los cambios más destacados. Otro gobernador radical (Mestre) en el año 1997, propuso reducir, pero no lo pudo conseguir, quedando como un proyecto hasta concretarse en el año 2001 con De la Sota, se modificó parcialmente la constitución provincial, eliminando la Cámara de Senadores y transformando al Poder Legislativo en Unicameral, con no más de setenta miembros. Finalmente, se estableció que el 14 de octubre se celebrarían las primeras elecciones para conformar la nueva Legislatura.

En referencia a la reforma política del 2008, el cual, se generó a partir de la elección del año 2007, donde se vio la necesidad de su reforma. Se estableció una Comisión Consultiva de Expertos (CCE), con el fin de que elaboren propuestas para su tratamiento. Como resultado, se aprobaron dos nuevas leyes: el Código electoral provincial (Ley N° 1591) y el régimen jurídico de Partidos políticos (Ley N°1592) y se reformó la ley orgánica municipal (Ley

9573). Este nuevo proceso electoral, debutaron en las elecciones del 2011, con la Boleta Única de Sufragio (BUS), la prohibición de la sumatoria de votos, capacitación y remuneración a los presidentes de mesa y creación de la figura del Fiscal Público Electoral (FIPE), disminución de los votantes en cada mesa, el voto de extranjeros y la forma de elaborar el padrón. A su vez, la legislación dispuso una forma mixta de financiamiento para las campañas electorales, formado por fondos privados y fondos públicos, el estado implementó el «Fondo Permanente para el Financiamiento de Campañas Electorales». Al año siguiente se sancionó la Ley 9.898 que creó la «Comisión Interpoderes de seguimiento de los Procesos Electorales» (CISPE), de carácter permanente, compuesta por miembros de los tres poderes. Con dictámenes no vinculantes.

En años posteriores, se continuó con las diferentes reformas como la limitación de la reelección indefinida, la unificación del calendario electoral, la introducción de incorporación de tecnología en todas las etapas del proceso electoral, el voto a partir de los 16 años, composición del Tribunal Electoral Ad hoc. Estas iniciativas, se aprobaron, en algunos casos con el apoyo de parte de sectores de la oposición, en las sucesivas legislaturas desde el año 2008, 2009, 2015, 2016, 2018, referidas a las reglas de juego electoral.

En el capítulo noveno (*Derecho constitucional subnacional en Argentina*), el autor, advierte, que el derecho constitucional subnacional constituye un capítulo más dentro de la teoría federal. En general, las doctrinas coinciden en dos aspectos fundamentales: primero, se

trata de la organización autonómica de los entes federados, y segundo, que esta organización se da dentro de una organización superior. Destacando, sus principios como el de la autonomía, en favor de las entidades federativas que operan como fundamento y validez para la existencia de uno o varios ordenamientos jurídicos dentro de un sistema jurídico nacional en el cual se distingue claramente un ámbito de validez central y un ámbito periférico. Esto da origen y fundamento a la defensa de la constitución local.

En este bloque hacen ver, que en los textos constitucionales de la Argentina y de las federaciones latinoamericanas, es fácil advertir que la capacidad de innovación de los entes federados se encuentra en gran medida restringida. El resultado de estas imposiciones es que el espacio subnacional se reduce, no deja lugar a la creatividad y solo queda en la homogeneización e igualación de las constituciones locales entre sí y con la del estado central que, en definitiva, termina por hacer del principio de autonomía un principio sólo formal.

En este contexto, rescatan, la cláusula residual y la tesis de la co soberanía que hace referencia a todas aquellas competencias y funciones que no están contempladas en el texto constitucional, ya que el constituyente no puede prever, en un momento determinado, todas las competencias y funciones que están o pueden estar a cargo del estado. La cuestión reside en determinar a cuál de las dos órdenes de gobierno competirá esas funciones no enumeradas. Resulta muy importante, observar, en cuál de los dos poderes reside el principio de esta cláusula residual, es decir, a

cuál de los dos niveles le corresponden todas aquellas competencias que la constitución no enumera ni prevé. Esta cláusula residual se conecta con la teoría de la co soberanía, o de la soberanía compartida entre ambos niveles de gobierno.

En Argentina, la doctrina local identificó este principio con el concepto de margen de apreciación provincial que recepta las peculiares manifestaciones del ejercicio particular y propio de la potestad constituyente de cada provincia y de la Ciudad de Buenos Aires luego de la recepción constitucional de su régimen de gobierno autónomo. Esta característica del margen de apreciación provincial, es connatural al sistema federal establecido por el art. 1° de la Constitución Nacional

En Argentina son innumerables los antecedentes constitucionales provinciales que luego fueron receptados en el ordenamiento federal; siendo el antecedente inmediato la reforma constitucional federal de 1994, con aportes significativos tales como la incorporación de derechos de segunda y tercera generación, constitucionalización de las garantías institucionales de defensa de los derechos fundamentales, órganos de control, políticas especiales de estado, autonomía municipal, entre otros.

A pesar de estos avances, el estudio del derecho constitucional subnacional tiene muchos desafíos por delante; en particular, su análisis y estudio comparativo, tanto a nivel nacional como en el ámbito latinoamericano e internacional.