

## REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ARGENTINA<sup>1</sup>

Antonio María HERNÁNDEZ  
José Manuel BELISLE (h)

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación.* III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema.* IV. *Partidos políticos.* V. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional.* VI. *Requisitos para la constitución / formación de partidos a nivel provincial.* VII. *Estructura interna de los partidos.* VIII. *Democracia interna, derecho de participación.* IX. *Tratamiento del tema de género.* X. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos.* XI. *Financiamiento de los partidos políticos.* XII. *Coaliciones, fusiones, alianzas.* XIII. *Extinción y caducidad de los partidos políticos: causas.* XIV. *Otras formas de participación política.* XV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas.* XVI. *Afiliación a organizaciones internacionales.* XVII. *Evaluación.* XVIII. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencia. Criterio acerca de la mejora o evolución.* XIX. *Bibliografía.*

### I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

La enunciación del tema asignado nos obliga a efectuar las siguientes consideraciones previas: a) efectuaremos un enfoque desde una visión

<sup>1</sup> En el presente trabajo se reseña la normativa de partidos políticos en el orden federal de gobierno, no contemplando normas derivadas de las autonomías provinciales y municipales.

politológica y jurídico-constitucional, sin perjuicio de advertir que la consideración integral del mismo requeriría de los aportes de otras disciplinas; *b)* por la vastedad y profundidad de la materia en cuestión, nos limitaremos a sostener nuestras opiniones, de manera genérica y sintética, lo que importa decir que no nos detendremos en el análisis particularizado de cada uno de los respectivos temas bajo estudio.

La legislación sobre partidos políticos está estrechamente vinculada, como es sabido, al sistema electoral vigente en el ordenamiento de que se trate, pues, este último opera como variable para explicar las características de la organización y funcionamiento de los sistemas de partidos.<sup>2</sup> El caso de Argentina cabe en estas consideraciones. Antes, incluso desde sus orígenes, el funcionamiento y la estructura del sistema de partidos argentino —y consecuentemente, su regulación jurídica— se vio influenciado, además, por la problemática en torno al ejercicio de los derechos políticos. A ello cabe agregar, por otra parte, los sucesivos y prolongados periodos de gobiernos de facto producidos en el país a lo largo del siglo XX, que, desde luego, interrumpían la vigencia de la propia Constitución nacional y disponían la disolución o proscripción de los partidos políticos, lo cual conforma un cuadro condicionante para la producción y desarrollo de la legislación bajo estudio.

Desde el punto de vista normativo, pueden señalarse dos hechos sobresalientes en la materia. Por una parte, la sanción en 1912 de la Ley núm. 8.871, conocida como Ley “Sáenz Peña”, que al reconocer los derechos políticos, instaurando el sufragio universal, igual, secreto y obligatorio, significó la incorporación de vastos sectores al cuerpo electoral, y consecuente, al régimen político.<sup>3</sup> Por otro lado, debe destacarse el valor de dotar de jerarquía constitucional a los derechos políticos y a los partidos políticos, producidos por la Convención Constituyente de 1994, que además introdujo el voto directo para la elección de senadores y del Poder Ejecutivo; impuso el requisito de mayorías agravadas para la san-

<sup>2</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

<sup>3</sup> Jackisch, Carlota y Ferreira Rubio, Delia Matilde, “El sistema electoral en Argentina” en *Sistemas Electorales y sus consecuencias políticas*, Buenos Aires, Ciedla-Konrad Adenauer Stiftung, 1997, pp. 135-165; Bonaudo, Marta y Sonzogni, Elida, “Sufragio libre y cuestión social argentina, 1912-1922”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50; *Los partidos políticos en el Río de la Plata (1890-1930)*, Montevideo, CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana), 1989, pp. 143-165.

ción de la legislación electoral y de partidos; e incorporó institutos de democracia semidirecta en su texto, entre las principales disposiciones relevantes para el caso.

Como el texto original de la Constitución argentina, sancionada en 1853, nada especificaba al respecto, en 1857 la Ley 140 fijaba el sistema de lista completa con el fin de asegurar la gobernabilidad, pero también la hegemonía de los sectores conservadores. En efecto, esto era posible en tanto sólo una pequeña fracción de la población que votaba en las elecciones, que los caudillos locales controlaban, manipulando las listas electorales o mediante simple soborno e intimidación, siendo que el voto era “cantado” (es decir, formulado a viva voz). En parte, en Argentina, el origen de una cultura cívica típicamente clientelar de intercambio de votos por servicios varios (protección, suministro de recursos, etcétera)<sup>4</sup> puede encontrarse en esas prácticas. La vinculación entre sistema electoral y sistema de partidos era definitiva, a raíz que las elecciones de presidente y vicepresidente eran indirectas, a través de la reunión de Colegios Electorales (reflejo del modelo estadounidense), donde cobraba valor el peso de los caudillos locales (reunidos en torno a la “Liga de Gobernadores”). En los primeros años de la Confederación Argentina, un grupo disidente de Buenos Aires —el Partido Autonomista— en coalición con otros sectores conservadores de las provincias, creó el Partido Autonomista Nacional (PAN),<sup>5</sup> que habría de conducir y acaparar por décadas el régimen político del país.<sup>6</sup>

En efecto, ese modelo liderado por el PAN, prácticamente se mantuvo vigente hasta la sanción de la Ley “Sáenz Peña” con un breve ajuste, como fue el ensayo del sistema electoral uninominal por circunscripciones,<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Moreno Luzon, Javier, “Teoría del clientelismo y estudio de la política caciquil”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 89, 1995, pp. 191-224.

<sup>5</sup> Movimiento político surgido sobre 1868, que consagró, entre otros presidentes, a Sarmiento, Avellaneda y Roca.

<sup>6</sup> Rock, David, *Argentina 1516-1987. Desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*, 2a. ed., Buenos Aires, Alianza Editorial, 1989.

<sup>7</sup> Otra experiencia del sistema electoral por circunscripciones en Argentina se produjo en la década de los años cincuenta del siglo XX, bajo la Presidencia de Juan Domingo Perón, aunque por su diseño significó una versión local del llamado *gerrymandering*, definiendo así un sistema de partido hegemónico. Véase Vanossi, Jorge, “El valor de la experiencia en el derecho electoral”, en varios autores, *Estudios en Honor de Pedro J.*

definido en 1904 por la Ley 4161, que permitió por caso la consagración del primer legislador socialista en América, Alfredo Palacios. Es que el régimen político cerrado que imperaba había dado lugar al surgimiento de expresiones políticas opuestas que se agrupaban de diversas maneras,<sup>8</sup> entre las que destacaron no sólo los socialistas,<sup>9</sup> sino también anarquistas, y particularmente la Unión Cívica Radical, primer partido político estructurado orgánicamente como tal en Argentina.<sup>10</sup>

Con la sanción de la Ley “Sáenz Peña” se modificó también el régimen electoral, que al incorporar el sistema de lista incompleta favoreció una mejor representación que las conocidas hasta entonces. Sin embargo, el periodo del nuevo modelo político democrático, inspirado por el radicalismo, que gobernó entre 1916 y 1930, con los presidentes Yrigoyen y Alvear, tuvo un abrupto corte en 1930 con el primer golpe de estado producido en Argentina, secuencia que habría de repetirse en varias oportunidades y que contribuiría a delinear el perfil del régimen político argentino. Tan es así, que la primera norma que reguló la actividad de los partidos políticos fue dictada por un gobierno de facto, mediante un decreto-ley del 4 de agosto de 1931. Más tarde, otro gobierno de facto, que irrumpió en 1943, dictó nuevos dispositivos regulatorios de partidos, todas de neto corte autoritario. Luego, se sucedieron distintas normas en la materia,<sup>11</sup> destacándose el dictado de la Ley Orgánica de Partidos Políticos núm. 16.652, durante el gobierno democrático del presidente Arturo

*Frias*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1994, pp. 847-867.

<sup>8</sup> Zubillaga, Carlos, “Sincronía de un fracaso. La primera democracia cristiana en Argentina y Uruguay (1902-1924)”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, pp. 107-121.

<sup>9</sup> Varias alternativas se suceden a partir de 1890 en lo que hace al proceso de construcción de un partido socialista en Argentina, aunque su “constitución definitiva” se puede situar en 1896. *cf.* Falcon, Ricardo y Prieto, Agustina, “Los socialistas y el régimen oligárquico en Argentina (1890-1912)”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, pp. 93-105.

<sup>10</sup> Sobre el surgimiento de la UCR en 1890 *cf.* Rock, David, *op. cit.*, nota 6; Padoan, Marcelo, *Jesús, el templo y los viles mercaderes. Un examen de la discursividad yrigoyenista*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2002; Grossi, María, “Sistema político y sistema partidario en Argentina y Uruguay. Algunas hipótesis comparativas”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, pp. 19-30.

<sup>11</sup> Entre ellas, pueden mencionarse las leyes 13.645 y 14.032, los decretos-leyes 19.044/56, 4220/62, 7162/62, 7163/62, 7164/62, 12.530/62, y las leyes de facto 19.102 y 22.627. *Cfr.* Ekmekdjian, Miguel Angel, *Tratado de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

Illia, que la promulgara el 11 de enero de 1965, y que dio origen a la legislación que rige actualmente. Con la recuperación de la democracia en 1983, se sancionó después el texto básico de la actual Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP), núm. 23.298. A ello debe sumarse el sistema electoral vigente, que combina diversos tipos, según la categoría de cargos electivos en juego, entre los que se encuentra el sistema proporcional para la elección de diputados nacionales, que favorece un sistema pluripartidista. Sin embargo, el caso argentino, en proceso de mutación, pareciera perfilarse de un bipartidismo imperfecto a un sistema de partido dominante y tendencia hegemónica,<sup>12</sup> el Partido Justicialista.<sup>13</sup>

Con acierto, se ha indicado que “...los partidos son un hecho de la realidad... su explicación es más sociológica que jurídica, como mecanismos lícitos de control social que canalizan conflictos, pues ordenan las distintas ideas en disenso dentro del cuerpo social”.<sup>14</sup> Sin embargo, por décadas, no fue esa concepción de partido la dominante en Argentina. Es decir, frente a la noción de partido como parcela que refleja justamente el representar una “parte” de las ideas de la comunidad política consustancial, con un régimen democrático asumido como espacio de canalización de conflictos,<sup>15</sup> emergió la noción de “movimiento”, como una visión totalizadora de la patria en su conjunto, que abarca a todo el pueblo, a toda la nación. Suele atribuirse al radicalismo yrigoyenista,<sup>16</sup> y al peronismo, este modo de entender la política y los partidos.

<sup>12</sup> *Op. cit.*, nota 2.

<sup>13</sup> El Partido Justicialista es actualmente mayoría en ambas cámaras del Congreso Federal, sumó alrededor del 60% de los votos del electorado en las últimas elecciones presidenciales de 2003 (contabilizando sus tres fórmulas de candidatos presentadas a la contienda), además de controlar la mayoría de las gobernaciones e intendencias del país. En las recientes elecciones legislativas de 2005, computando los votos obtenidos por sus distintas facciones o ramas, obtuvo la mayoría absoluta de las bancas de la Cámara de Diputados, así como mantiene la que tenía en el Senado de la Nación.

<sup>14</sup> Dalla Vía, Alberto, “El régimen electoral y los partidos políticos”, en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego, *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, 2003, pp. 55-69.

<sup>15</sup> Opuestas, por otra parte, al concepto de partido como facción, señalados por Madison en *El Federalista*, X. Ekmekdjian, Miguel Angel, *op. cit.*, nota 11, retrotrae incluso a autores clásicos como Hobbes y Locke esta concepción sobre los partidos.

<sup>16</sup> Padoan, Marcelo, *op. cit.*, nota 10; Gentile, Jorge, “Elecciones sin Constitución ni partidos”, *Debates de actualidad*, núm. 190, Buenos Aires, Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2003, pp. 36-37.

Como indican López<sup>17</sup> y Vanossi,<sup>18</sup> cada sociedad genera los partidos políticos, y por eso éstos son un epifenómeno, un reflejo de aquella. Es así que el accionar de los partidos, como hecho de la realidad, pudo verificarse en Argentina a partir de la última crisis desatada en diciembre de 2001.<sup>19</sup>

En efecto, los partidos con representación parlamentaria mayoritaria dictaron, desde el Congreso, una profusión de normas en materia electoral y de los partidos, en parte, producto de una creciente demanda de la ciudadanía por una necesaria reforma política, expresada en la contundente consigna “que se vayan todos”.<sup>20</sup>

Así, a pesar de las mayorías agravadas que la Constitución Nacional (CN) impone para modificar el régimen electoral y de los partidos políticos, en su artículo 77, se sancionaron, en breve lapso, reformas a la Ley Orgánica de Partidos Políticos y al Código Electoral Nacional, además de modificar una y otra vez el proceso electoral que concluyó en 2003,<sup>21</sup> a través de las leyes 25.600, 25.610, 25.611, 25.658, 25.684 (que suspendió la vigencia de la Ley 25.611), y más recientemente, la Ley 25.858, sobre el voto de ciudadanos privados de su libertad, en un marco de anomia<sup>22</sup> persistente, que procedemos a analizar.

<sup>17</sup> López, Mario Justo, *Partidos políticos. Teoría general y régimen legal*, 4a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1983.

<sup>18</sup> Vanossi, Jorge. *op. cit.*, nota 7.

<sup>19</sup> Hernández, Antonio, *Las emergencias y el orden constitucional*, 2a. ed., México, Rubinzal-Culzoni-UNAM, 2003.

<sup>20</sup> El asunto mereció diversas consideraciones. *Cfr.*, entre otros, Bidart Campos, Germán, “Que se vayan todos. ¿Y después? ¿Y la ética pública?”, *La Ley*, 2002, pp. 1 y 2; Vanossi, Jorge, “Irse todos, ¿cómo y cuando?”, *La Ley*, 2002, p. 1292, t. E. En tanto la proclama “que se vayan todos” venía a significar la probable caducidad de los mandatos electivos en ejercicio, nos ocupamos del tema en Hernández, Antonio, *idem*.

<sup>21</sup> Sobre las elecciones presidenciales de 2003, *cfr.* Serrafiero, Mario, “Reflexiones sobre el sistema de partidos: ¿hacia dónde?”, *Debates de Actualidad*, Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, núm. 190, 2003, pp. 15-29; en el mismo ejemplar, Gentile, Jorge Horacio, *op. cit.*, nota 16, y Serrano, María Cristina, *El sistema de partidos en la Argentina actual*, pp. 30-35.

<sup>22</sup> *Cfr.* Hernández, Antonio *et al.*, *Encuesta de cultura constitucional argentina: una sociedad anómica*, México, UNAM-Asociación Argentina de Derecho Constitucional-IDEA Internacional, 2005; Nino, Carlos Santiago, *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1992.

## II. UBICACIÓN DEL TEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN

### 1. *Constitución Política*

La Constitución argentina, desde su reforma de 1994, reconoce a los partidos políticos en el artículo 38, donde regula los aspectos centrales de su organización y funcionamiento.

Asimismo, la Constitución también se refiere expresamente a los partidos políticos en su artículo 37, al aludir a las acciones positivas para el acceso a cargos electivos y partidarios en función del género; en el artículo 54, al establecer el sistema de elección de los senadores nacionales; en el artículo 77, al fijar mayorías agravadas para los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de los partidos políticos; en el artículo 85, al regular la presidencia de la Auditoría General de la Nación, que corresponde al partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso; y en el artículo 99, inciso 3, al contemplar la atribución del Poder Ejecutivo de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, exceptúa de los mismos, entre otras materias, a la electoral y los partidos políticos.

Estas normas deben concordarse, además, con los principios derivados de los artículos 1o. (régimen representativo y republicano), 14 (derecho de asociación), 22 (régimen representativo), 33 (derechos no enumerados, soberanía popular y régimen republicano), 37 (sufragio y derechos políticos) y 75, inciso 22 (tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional). Entre estos últimos, destacan particularmente los principios que se derivan del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas; de los artículos 15, 16.1 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —Pacto de San José de Costa Rica—, y disposiciones concordantes, derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

### 2. *Ley de Partidos Políticos, Código Electoral y Leyes especiales*

La Ley Orgánica de los Partidos Políticos (LOPP) vigente es la núm. 23.298 (con las modificaciones introducidas por las leyes núms. 23.476,

24.191 y 25.611). En su artículo 5o. especifica que esta ley es de orden público, vale decir, indisponible entre partes.

Otras normas aplicables al régimen de partidos políticos están contenidas en el Código Electoral Nacional (CEN), Ley núm. 19.945 (texto ordenado por decreto núm. 2.135/83, con las modificaciones introducidas por las leyes núms. 23.247, 23.476, 24.012, 24.444, 24.904, 25.610, 25.658, 25.858 y 25.983). En particular, el CEN se refiere a los partidos políticos en sus artículos 55, 56, 60 y 61, pero además es de aplicación subsidiaria.

Asimismo, este conjunto normativo debe complementarse con la Ley núm. 24.012 y su decreto reglamentario núm. 1246/2000, en relación al enfoque de género; la Ley núm. 25.600 y su decreto 990/02, de Financiamiento de los partidos políticos; y la Ley de Convocatoria Electoral, núm. 25.684, referida en particular al proceso electoral celebrado en las últimas elecciones presidenciales de 2003.

### III. OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO QUE PUEDEN RESOLVER SOBRE EL TEMA

#### 1. *Justicia Federal con competencia electoral*

En Argentina, el conocimiento de la materia electoral, básicamente el control de la actuación de los partidos políticos y del desarrollo de las elecciones nacionales, ha sido confiado al Poder Judicial de la nación.

En 1962<sup>23</sup> se conformó el fuero electoral como rama independiente dentro de la función judicial, instituido mediante el decreto núm. 7163/62 —ratificado por decreto-ley 3284/63— que creó la Cámara Nacional Electoral (CNE). En 1966 el gobierno de facto, al tiempo de disolver los partidos políticos, suprimió la Cámara Nacional Electoral, restablecida posteriormente en 1971.

Conforme al CEN vigente (artículos 42, 43, 44, 48 y 52), la Justicia Electoral se estructura en Argentina por jueces federales de primera ins-

<sup>23</sup> Anteriormente, las funciones fueron asumidas por las secretarías de juzgados existentes. Las dos primeras secretarías electorales fueron creadas en 1911 y dependían de los Juzgados Federales de la Capital Federal y de La Plata. En los demás distritos esas funciones eran encomendadas a uno de los secretarios de juzgado, hasta que en 1926 —mediante Ley núm. 11.387— se crearon las secretarías electorales restantes.

tancia con competencia electoral (totalizan 24, uno por cada distrito electoral, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), por la Cámara Nacional Electoral y por juntas electorales nacionales (estas últimas se constituyen y actúan solamente en comicios generales, y se integran con el juez federal con competencia electoral, el presidente de la Cámara Federal de Apelaciones correspondiente al distrito y el presidente del Tribunal Superior de la Provincia).

El funcionamiento de la CNE está regulado en la Ley núm. 19.108 (con modificaciones introducidas por las leyes 19.277 y 22.866). Es un tribunal único y de alzada, compuesto por una sala única de tres jueces de cámara para todo el país, con sede en la capital federal. Su jurisprudencia tiene fuerza de fallo plenario, y es obligatoria para todos los jueces de primera instancia y para las juntas electorales nacionales. Con ello, se pretende la unificación de criterios evitando que se produzca el llamado “escándalo jurídico”, que resultaría de la existencia de resoluciones dispares sobre una misma cuestión.<sup>24</sup>

Según los artículos 60. y 55, de la LOPP, a la Justicia Electoral con competencia federal corresponde el control de las disposiciones legales que reglan el funcionamiento de los partidos políticos. El procedimiento partidario electoral es sumario, verbal, actuado y de doble instancia.

Finalmente, conforme al régimen federal de gobierno, cada provincia se da sus propias instituciones locales y se rige por ellas, eligiendo, consecuentemente, a sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, sin intervención del gobierno federal (artículos 122 y concordantes de la CN), conformando, a esos efectos, sus respectivos tribunales electorales.

## 2. Corte Suprema de Justicia

Al recaer el conocimiento de la materia electoral en la administración de justicia, es la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en tanto máximo órgano judicial y último intérprete de las normas constitucionales del país (artículos 108 y 116, CN), el tribunal de alzada frente a las decisiones emanadas de la Cámara Nacional Electoral.

<sup>24</sup> CNE, Fallo núm. 1883/95, <http://www.pjn.gov.ar/cne>.

#### IV. PARTIDOS POLÍTICOS

##### 1. *Concepto en la Constitución, en la ley y en la jurisprudencia*

El artículo 38 de la Constitución argentina define a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático. A su vez, el artículo 2o. de la LOPP los conceptúa como instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia de la CSJN sentada en la causa “Ríos”<sup>25</sup> (fallada el 22 de abril de 1987, es decir, antes de la incorporación de los partidos a la Constitución), indicó que los partidos políticos son organizaciones necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa, por tanto, son instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido y entre éstos y el partido, en su relación con el cuerpo electoral y la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes. Los partidos coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan, en los niveles del poder, las fases de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas. Los partidos reflejan los intereses y las opiniones que dividen a los ciudadanos, actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales, y de ellos surgen los que gobiernan.

##### 2. *Naturaleza jurídica en la Constitución, en la ley y en la jurisprudencia*

En cuanto a la naturaleza jurídica se refiere, la CN sólo reconoce a los partidos políticos como “instituciones”. Por eso, el tema presenta dos ámbitos diferenciados. Por un lado, se trata de asociaciones civiles, en los términos del artículo 33 del Código Civil, en tanto personas jurídicas, en lo que hace a la existencia de los partidos. Otro aspecto es la persone-

<sup>25</sup> *La Ley*, 1987, pp. 273-288, t. C.

ría jurídico-política para presentar candidatos e intervenir en elecciones, que está sujeta a requisitos contenidos en la LOPP, de modo tal que la caducidad de la personería jurídico-política no implica la extinción de la personalidad civil.

La LOPP (artículos 1o., 3o., inciso *c* y 49) contempla el derecho de los partidos a obtener personalidad jurídico-política, mediante reconocimiento judicial que comporta su inscripción en el registro público correspondiente. Dicha personalidad política se pierde si caduca el partido. Según el artículo 4o. de la ley en comento, los partidos pueden adquirir derechos y contraer obligaciones de acuerdo con el régimen dispuesto por el Código Civil.

En materia de jurisprudencia, la CSJN en el precedente “Ríos”, consideró a los partidos políticos como organizaciones de derecho público no estatal, reiterando esa tesitura en pronunciamientos posteriores.

### *3. Constitución y formación de los partidos políticos*

El artículo 38 de la CN expresa sobre los partidos políticos que “su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos y la representación de las minorías” (énfasis agregado), además del “acceso a la información pública” propio de un régimen republicano de gobierno.

A su vez, la LOPP (artículo 1o.), garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos, a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos. Fija, además, las condiciones sustanciales (artículo 3o.):

- a) Grupo de ciudadanos unidos por un vínculo político permanente.
- b) Organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido.

- c) Reconocimiento judicial de su personería jurídico-política como partido, la que comporta su inscripción en el registro público correspondiente.

Más adelante (artículos 14, 18 y 19) reconoce el derecho a establecer el nombre partidario, al uso permanente de un número de identificación, y deber de establecer un domicilio legal; garantiza (artículos 35, 36 y 38) a las autoridades constituidas el uso del nombre partidario, el ejercicio de las funciones de gobierno y administración del partido y, en general, el desempeño de todas las actividades inherentes al mismo, lo que comporta además, los bienes, símbolos, emblemas, número, libros y documentación del partido, que son de uso exclusivo del mismo; indica también (artículos 57 y 63) que los partidos reconocidos o en constitución tendrán personería para actuar ante la Justicia Federal con competencia electoral, la que cumplidos los trámites necesarios, procederá mediante resolución fundada a conceder o denegar la personalidad solicitada.

Como puede observarse, en general, se trata de libertades amplias tanto para la constitución como cuanto para el ejercicio de las actividades de los partidos políticos en los procesos electorales, como lo testimonian diversas normas del CEN (entre ellos, los artículos 55, 56, 108 y 111). Se superan así etapas de la historia argentina signadas por proscripciones o restricciones para el reconocimiento de partidos que en la práctica significaban limitaciones de hecho a su organización.

A modo de restricciones, por su parte, la LOPP (artículo 11), indica que en los partidos nacionales, los partidos de distrito carecen del derecho de secesión, y agrega (artículos 13, 15, 16 y 17) que el nombre del partido no podrá ser usado por ningún otro, ni asociación o entidad de cualquier naturaleza dentro del territorio de la nación. La denominación “partido” podrá ser utilizada únicamente por las agrupaciones reconocidas como tales, o en constitución. El nombre no podrá contener designaciones personales, ni derivadas de ellas, tampoco expresiones tales como “argentino”, “nacional”, “internacional” y sus derivados, o aquellas cuyo significado afecten o puedan afectar las relaciones internacionales de la nación, ni palabras que exterioricen antagonismos raciales, de clases, religiosos, o conduzcan a provocarlos. En caso de escisión, el grupo desprendido no tendrá derecho a emplear, total o parcialmente, el nombre originario del partido o agregarle aditamentos. Cancelada la personalidad

política de un partido (ya sea por caducidad o por declaración de extinción), su nombre no podrá ser usado por ningún otro partido durante cuatro y ocho años, respectivamente.

Existen restricciones en materia de emblemas y símbolos análogas a las establecidas para el nombre (artículo 38), y además el partido extinguido por sentencia firme no podrá ser reconocido nuevamente con el mismo nombre, la misma carta orgánica, declaración de principios, programa o bases de acción política, por el término de seis años (artículo 53).

Si bien, la Ley 23.298 no establece un control programático ni ideológico sobre los partidos políticos, cabe inferirlo de la CN, pues el artículo 38 establece que su creación es libre dentro del respeto a sus disposiciones. La interrogante se plantea, consecuentemente, en cómo evaluar tal acatamiento.

Antes de esa disposición constitucional, en la década de los años sesenta, la jurisprudencia de la Corte Suprema<sup>26</sup> había admitido, en su momento, el control ideológico de los partidos —antisistema—, convalidando la negativa a otorgar la personería política a un partido que implicara un peligro para la subsistencia del Estado democrático, debiendo sujetarse al programa real o verdadero que surja, inequívocamente, de las actividades y antecedentes de cada agrupación política.<sup>27</sup>

Vale acotar, finalmente, que la LOPP establece en su artículo 51, inciso *d*, entre las causas de extinción de un partido, la de impartir instrucción militar a los afiliados u organizarlos militarmente.

<sup>26</sup> CSJN, “Partido Obrero”, *Fallos*, 253:133, *cit.* por Ekmekdjian, Miguel A., *op. cit.*, nota 11.

<sup>27</sup> Recientemente, en fallo 3423/05, del 5 de mayo de 2005, la Cámara Nacional Electoral confirmó un fallo de primera instancia negando otorgar el reconocimiento judicial para la competencia electoral al partido “Nuevo Triunfo”. El tribunal consideró acreditado que los integrantes de esa agrupación se identifican con el nazismo, teniendo en cuenta los brazaletes, estandartes y saludos del núcleo. Entre otras consideraciones, el fallo tuvo en cuenta que Nuevo Triunfo pidió formalmente la utilización como símbolo partidario de la cruz esvástica, y que sus miembros festejaban el 20 de abril, fecha del nacimiento en 1889 del fundador del nazismo, Adolfo Hitler. Se puntualizó que no son las ideas políticas de los miembros del partido Nuevo Triunfo lo que en el caso determina la imposibilidad de reconocerlo legalmente sino la emulación de un régimen basado en pretendidas desigualdades, que agravia ostensiblemente uno de los derechos humanos más elementales que se traduce en concretos actos de discriminación por motivos de raza, sexo y origen nacional.

## V. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL

### 1. *Número o porcentaje de afiliados o adherentes, celebración de asambleas previas y funcionamiento en circunscripciones territoriales*

Entre los requisitos respecto de número o porcentaje de afiliados o adherentes, celebración de asambleas previas, funcionamiento en circunscripciones territoriales, la LOPP (artículo 7o., inciso *a*) exige una adhesión de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscritos en el registro electoral; nombre, declaración de principios y programa o bases de acción política, además de carta orgánica sancionados por la asamblea de fundación y constitución (artículo 7o., incisos *b*, *c* y *d*); y actuar en cinco o más distritos con el mismo nombre, declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica (artículo 8o.).

Entre otros requisitos, (artículos 7o., 8o. y 37), la LOPP exige además: acta de fundación y constitución suscritas por adherentes; acta de designación de las autoridades promotoras, las que convocarán a elecciones para constituir las autoridades definitivas del partido; libros de registro (de inventario, de caja, de actas y resoluciones, etcétera); declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica nacional; acta de designación y elección de las autoridades nacionales del partido y de las autoridades de distrito; domicilio partidario central y acta de designación de los apoderados. En los partidos nacionales (artículo 11), los partidos de distrito carecen del derecho de secesión.

### 2. *Afiliación, desafiliación y doble afiliación*<sup>28</sup>

Los artículos 23 y 24 de la LOPP estipulan requisitos para afiliarse a un partido (domicilio en el distrito, presentar una ficha de solicitud que

<sup>28</sup> Estando en prensa este trabajo, se dictó el decreto 292/05, que entre otras regulaciones dispuso incorporar una columna al padrón electoral donde se indique la condición de afiliado y a qué partido político pertenece la persona enlistada. Planteada la controversia respecto a si la difusión de la afiliación político-partidaria configura o no un dato "sensible", la Cámara Nacional Electoral convalidó el decreto en el caso "Sánchez Morfeo", del 14 de marzo de 2005.

contenga datos personales, etcétera); y explicitan quiénes no pueden ser afiliados (los excluidos del padrón electoral, a consecuencia de las disposiciones legales vigentes; personal superior y subalterno de las Fuerzas Armadas de la Nación en actividad, o en situación de retiro cuando haya sido llamado a prestar servicios; personal superior y subalterno de las fuerzas de seguridad de la nación o de las provincias, en actividad o retirados llamados a prestar servicios; magistrados del Poder Judicial Nacional, provincial y tribunales de faltas municipales). El artículo 25 expresa que no podrá haber doble afiliación. La afiliación a un partido implicará la renuncia automática a toda afiliación anterior y su extinción. También se extinguirá por renuncia, expulsión o violación de lo dispuesto en las normas precedentes y en la carta orgánica partidaria.

#### VI. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE PARTIDOS A NIVEL PROVINCIAL

Respecto de la constitución de partidos de distrito (provinciales), la LOPP especifica, respecto de los requisitos ya apuntados para los partidos nacionales (artículo 7o. incisos *b, c, d, e, f* y *g*, y artículo 37), la adhesión de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscritos en el registro electoral del distrito o provincia. Estrictamente, los partidos de distrito son los primeros en formarse ante el juez federal con competencia electoral en cada provincia o distrito, ya que los partidos nacionales deben acreditar, previamente, tener personería en cinco distritos por lo menos, como se ha señalado anteriormente.

#### VII. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS

La LOPP (artículo 21), consigna que la carta orgánica constituye la ley fundamental del partido, en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y obligaciones partidarias, y a la cual sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación.

Como indica Dalla Vía,<sup>29</sup> sin perjuicio de exigir ciertos requisitos de orden público que obligatoriamente debe presentar cada partido a formarse

<sup>29</sup> Dalla Vía, Alberto, *op. cit.*, nota 14.

ante la justicia federal con competencia electoral, todo lo referente a la vida interna partidaria, órganos de conducción, etcétera, se rige por su respectivo estatuto partidario o “carta orgánica” que conforma una verdadera Constitución dentro de la vida interna de cada partido, determinando cómo se eligen sus autoridades y fijando sus órganos. Al respecto, la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral ha elaborado como estándar el principio de “regularidad funcional” de donde surge la menor intromisión posible en la vida interna de los partidos, siendo sus órganos respectivos quienes interpreten su funcionamiento, con excepción de graves o flagrantes violaciones de las leyes.

#### VIII. DEMOCRACIA INTERNA, DERECHO DE PARTICIPACIÓN

##### 1. *En la legislación*<sup>30</sup>

El artículo 38 de la CN garantiza a los partidos políticos su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, y la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos.

Nosotros sostenemos que dicha norma puede posibilitar una reforma de la Ley vigente de Partidos Políticos que, por ejemplo, admita las candidaturas independientes, ya que el constituyente no ha establecido el monopolio de las candidaturas para los partidos, como sí lo hace la ley vigente en su artículo 2o., que fue sancionada con anterioridad. Así lo sostuvimos en los debates de la Comisión de Redacción de la Convención Constituyente Reformadora de 1994. Por ello, también pensamos que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fijada en el caso “Ríos” ha sido superada como consecuencia de la reforma constitucional producida. No obstante, la LOPP (artículo 2o.) enuncia que a los partidos les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos. Las candidaturas de ciudada-

<sup>30</sup> Estando en prensa este trabajo, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto núm. 292/2005, en virtud del cual reglamentó el sistema de elecciones internas abiertas de los partidos políticos o alianzas electorales para la selección de candidatos a ocupar cargos electivos a nivel nacional, derogando a su vez el decreto núm. 1397/2002 y su modificatorio. Pocos días después, se dictó el decreto núm. 535/05, modificatorio de aquél, que diera lugar a controversias que se mencionan posteriormente.

nos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos, siempre y cuando tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas; la existencia de los partidos requiere organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido (artículo 3o., inciso *b*); entre otros requisitos para el reconocimiento de la personalidad jurídico política, exige acta de designación de las autoridades promotoras, las que convocarán a elecciones para constituir las autoridades definitivas del partido, conforme con la carta orgánica (artículo 7o., inciso *e*); es causa de caducidad de la personalidad política de los partidos la no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años (artículo 50, inciso *a*).

Asimismo, recientemente la Ley 25.611 introdujo modificaciones a la LOPP, en cuya virtud, actualmente las elecciones para autoridades partidarias y para elegir candidatos a cargos electivos, salvo para el cargo de presidente y vicepresidente de la nación y de legisladores nacionales, se regirán por la carta orgánica, subsidiariamente por esta ley y, en lo que resulte aplicable, por la legislación electoral. Las elecciones para candidatos a presidente, vicepresidente y legisladores nacionales se regirán por lo dispuesto en esta ley y, subsidiariamente, por la legislación electoral (artículo 29). Además, se agregó a la LOPP un texto (artículo 29 bis) según el cual, en los partidos políticos o alianzas electorales nacionales, la elección de los candidatos a presidente y vicepresidente, así como la de los candidatos a senadores y diputados nacionales se realizará a través de elecciones internas abiertas. El juzgado federal con competencia electoral de cada distrito, confeccionará y entregará a los partidos políticos o alianzas el padrón que se utilizará en la elección, el que incluirá, para cada caso, a los afiliados del partido o de los partidos miembros de la alianza y a los ciudadanos que no tengan afiliación partidaria.<sup>31</sup> El voto será secreto y no obligatorio. Los ciudadanos podrán votar en la elección interna abierta de sólo un partido o alianza. La emisión del voto se registrará en el documento cívico utilizado. La proclamación de los candidatos a senadores y diputados nacionales se realizará conforme al sistema electoral adoptado por cada partido o alianza. Finalmente, se estipula que

<sup>31</sup> Observado por decreto núm. 1169/2002.

las elecciones internas abiertas deberán ser simultáneas para todos los partidos políticos o alianzas electorales (artículo 7o., Ley 25.611).

## *2. Funcionamiento en la práctica*

Sin perjuicio de consideraciones sobre las que trataremos más adelante cabe señalar<sup>32</sup> que la jueza federal Servini de Cubría, en autos “Salvatierra José Luis s./acción de amparo s/ Poder Ejecutivo Nacional”, con fecha 9 de octubre de 2002, resolvió declarar la inconstitucionalidad del artículo 7o. de la Ley 25.611, y de sus decretos reglamentarios núms. 1397/02 y 1578/02, que habían dispuesto la celebración de internas abiertas y simultáneas para la elección de candidatos para las elecciones federales. Asimismo, dejó sin efecto dicha convocatoria efectuada mediante decreto 1398/02, modificado por el decreto 1578/02, para el 15 de diciembre de 2002. Por otra parte, hizo saber a los partidos políticos “que hasta tanto se adecue la reglamentación de la Ley de Internas Abiertas núm. 25.611, deberán resolver sus cuestiones internas y elegir sus candidatos mediante la realización de elecciones en su seno y a su costo”. Por último, hizo saber al Poder Ejecutivo Nacional que se encontraban vigentes los decretos 1399/02 y 1401/02, “...por lo que deberá implementar los medios a su alcance para garantizar la realización de las elecciones nacionales convocadas para el 30 de marzo de 2003”.

Este fallo, de inocultable trascendencia institucional y política, nos merece serias objeciones, de las cuales mencionaremos —en razón de brevedad— las más importantes de naturaleza constitucional. En primer lugar, porque declaró la inconstitucionalidad de la ley que dispuso la celebración de elecciones internas abiertas y simultáneas, con el más que endeble y discutible argumento de que se violaba el artículo 38 de la ley suprema de la nación, en tanto se afectaba el libre funcionamiento de los partidos políticos. Para llegar a esa conclusión, la jueza sólo respondió afirmativamente a dicha pregunta, sin mayor análisis del tema, ni en el texto constitucional, ni en el debate en el seno de la Convención Constituyente y el Congreso de la Nación, ni en la jurisprudencia, ni tampoco en la doctrina. Por el contrario, consideramos que el Congreso de la Nación, al sancionar dicha ley que amplía la participación política en la elec-

<sup>32</sup> Hernández, Antonio, “Un fallo polémico”, *Periódico La Nación*, Buenos Aires, 30 de octubre de 2002, p. 15.

ción de los candidatos de los partidos políticos, actuó en cumplimiento de una de las ideas fuerza más trascendentes de la reforma de 1994, o sea la de consolidar una democracia participativa. Asimismo, al agregarse el requisito de la simultaneidad, se tuvo presente no sólo la opinión doctrinaria favorable, sino también la experiencia observada en el derecho comparado y en el propio país, que indican que sin la simultaneidad, la institución pierde su verdadero sentido. Por otra parte, debemos destacar que en este caso el Congreso, además, respondió positivamente a las demandas de la sociedad argentina en favor de una profunda reforma política, que con este fallo queda desarticulada. Esta opinión favorable sobre la constitucionalidad de la sanción de la ley, la efectuamos además en nuestro carácter de vicepresidente de la Comisión de Redacción de la Convención Nacional Constituyente de 1994, donde votamos la norma del artículo 38, convencidos de la necesidad no sólo de otorgar el máximo reconocimiento jurídico a los partidos políticos, sino también de que los mismos debían ser oxigenados y modernizados para el mejor cumplimiento de sus funciones en el sistema democrático.

Consideramos que el fallo excede la función de control federal de constitucionalidad, al disponer que se dejen sin efecto las elecciones fijadas. Ello, porque entre los principios de dicho control está que el mismo se efectúa en el caso concreto y sin efecto derogatorio de las normas, ya que en caso contrario se afecta el sistema republicano y la división y equilibrio de los poderes, como lo ha destacado la jurisprudencia y doctrina argentina, además de la estadounidense que le sirviera de fuente. De tal manera que en este fallo se aprecia una desvirtuación del sistema republicano, ya que, quien verdaderamente legisla y ejecuta en este caso es la jueza federal, en lugar de los otros poderes, y esa no es su misión institucional, pues la misma consiste en el control de constitucionalidad, sobre la base del respeto a sus principios y límites dentro del sistema republicano y democrático. Creemos que este fallo acentúa uno de los aspectos más delicados y complejos del deficiente funcionamiento de nuestro Estado de derecho: el de la doble problemática de la politización de la justicia y su contracara, la judicialización de la política. Esto nos hace insistir en la necesidad imperiosa de asegurar la independencia del Poder Judicial y de volver al ejercicio estricto y equilibrado de las competencias por parte de los otros poderes, con un Congreso que legisle y controle políticamente y un Poder Ejecutivo que ejecute y administre sobre la base de las normas, principios y valores de la ley suprema.

Vale precisar, sin embargo, que tiempo después la Cámara Nacional Electoral revocó el fallo mediante decisión tomada el 15 de noviembre de 2002.<sup>33</sup> No obstante, el caso puntual del proceso electoral, en marcha para las elecciones presidenciales de 2003, había sido ya teñido de especulaciones políticas derivadas del fallo de primera instancia, lo que entre otros motivos dio lugar a la sanción de la Ley núm. 25.684, el 28 de noviembre de 2002, que suspendió la aplicación de la Ley 25.611 para los comicios a realizarse en 2003. Y luego se possibilitó, de manera que juzgamos inconstitucional, una especie de ley de lemas, que terminó en una segunda vuelta con candidatos sólo pertenecientes a un mismo partido político, el Justicialista, donde fuera consagrado el actual presidente ante la deserción del otro candidato.

La misma conducta violatoria de la Constitución fue asumida recientemente por miembros del Partido Justicialista, con motivo de las elecciones de 2005 para la renovación de las bancas respectivas en el Senado de la Nación.

Esta cuestión de extraordinaria gravedad institucional se observa en el desconocimiento palmario de dos normas de la ley suprema: los artículos 38 (sobre los partidos políticos) y 54 (sobre la elección de los senadores nacionales).

En cuanto al primer aspecto, nuevamente se apreció que fue incumplida la Ley 25.611 y la norma suprema citada, al eludirse, en los principales distritos electorales y en la mayoría de las fuerzas políticas, la celebración de elecciones internas abiertas y simultáneas.

Y en cuanto al segundo aspecto, para nosotros resulta evidente que tanto la letra como el espíritu del artículo 54, de la ley suprema indican que dos bancas corresponderán al partido que gane la elección y la restante al partido político que le siga en votos, lo que fue desconocido por el justicialismo con base en la presentación de dos listas de candidatos en tres provincias (Buenos Aires, La Rioja y San Juan), pertenecientes a ese mismo partido. Esta maniobra inconstitucional dio como resultado que todas esas bancas quedaran en manos de la misma fuerza política. Desafortunadamente, estos procedimientos fueron convalidados por decisiones de la Cámara Nacional Electoral<sup>34</sup> —que admitiera la validez del decreto 535/05 del Poder Ejecutivo Nacional, que dio base a la formación

<sup>33</sup> *Cfr.* CNE, “Salvatierra”, Fallo núm. 3060/02, <http://www.pjn.gov.ar/cne>.

<sup>34</sup> Fallos 3451/05, del 8 de julio de 2005 y 3571/05, del 13 de octubre de 2005.

del Frente para la Victoria, el cual es otra manifiesta y declarada expresión del justicialismo— y por resolución del juez federal con competencia electoral en de La Plata, doctor Blanco, que rechazara las impugnaciones efectuadas al respecto por la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista.

Esto es una expresión más de la anomia que impera en el país.

## IX. TRATAMIENTO DEL TEMA DE GÉNERO

### 1. *Cuotas de participación en las listas de candidatos*

Los derechos políticos de la mujer se reconocieron en el orden federal a partir de 1947, con la sanción de la Ley núm. 13010, relativa al sufragio femenino.<sup>35</sup> Sin embargo, ya en la Constitución de la Provincia de San Juan de 1927 se había reconocido el derecho de la mujer a emitir su voto, lo que revela un notable adelanto del constitucionalismo provincial en la materia, acorde con nuestra forma federal de Estado.

Actualmente, el artículo 37 de la CN, incorporado en la reforma constitucional de 1994, expresa que la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral. Esa disposición concuerda con el artículo 4.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que en nuestro ordenamiento goza de jerarquía constitucional por imperio del artículo 75, inciso 22, de la Constitución argentina.

<sup>35</sup> El reconocimiento de los derechos de la mujer fue evolucionando a través del tiempo, en primer término con la sanción de la Ley 11.357, sobre derechos civiles de la mujer (1926), en razón que ésta era considerada “incapaz” en el Código Civil original; y luego se fue ampliando a otros campos, con la incorporación de instrumentos internacionales que reforzaron aquella legislación, como la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (Ley 15.786, 1960), y más tarde la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley 23.179, del 3 de junio de 1985). Esta última (artículos 2o., 3o., 4o. y 7o.) le impone a los Estados la obligación de establecer “medidas apropiadas”, incluso legislativas, para la efectiva viabilidad de sus disposiciones y derechos consagrados. Esas medidas, de carácter temporal, habrán de cesar cuando se alcance la igualdad de trato y de oportunidades propugnada. Finalmente, la Ley 23.592 sanciona actos u omisiones discriminatorias determinados por motivo de sexo, entre otros varios supuestos.

Esas disposiciones deben complementarse con la cláusula transitoria 2a. de la Constitución, según la cual “las acciones positivas aludidas en el artículo 37 no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine”. Ello así, porque al momento de sancionar esas reformas la Convención Constituyente, estaba ya vigente la Ley 24.012 (modificatoria del artículo 60 CEN), según la cual, los partidos registrarán ante el juez electoral las listas de sus candidatos. Las listas que se presenten deberán tener como mínimo el 30% de mujeres, de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos.

Estas disposiciones deben complementarse con las del decreto 1246/2000,<sup>36</sup> reglamentario de las normas precedentes, según el cual el ámbito de aplicación del artículo 60 del CEN abarcará la totalidad de los cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales. El 30% de los cargos a integrarse por mujeres es una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinara fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior y se regirá por una tabla conformada al efecto (artículo 2o.). El porcentaje mínimo requerido se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista respectiva de cada partido, pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el partido renueve en dicha elección (artículos 1o. y 3o.). Allí se explicita, además, que cuando se renovaren dos cargos, en uno de ellos deberá nominarse siempre a una mujer. Cuando se renueven más de dos cargos, debe figurar una mujer, como mínimo, en alguno de los tres primeros lugares (artículo 4o.); a su vez, los partidos deberán adecuar sus respectivas normas internas para posibilitar la plena vigencia del régimen establecido por la Ley 24.012 y este decreto (artículo 7o.). Estas previsiones se aplicaron en su totalidad para la elección de senadores de 2001. Si bien, Argentina se sitúa entre los primeros países del mundo en cuanto a representación política femenina en los parlamentos nacionales,<sup>37</sup> no es menos cierto que está ubica-

<sup>36</sup> Modificado por decreto 451/05, del 5 de mayo de 2005.

<sup>37</sup> En efecto, se encuentra en noveno lugar con un porcentaje de representación del 32%; Suecia se ubica en primera posición, con el 45% y Dinamarca en la segunda, con 38%. *Cfr.* Inter-Parliamentary Union, Women in National Parliaments: Situación actualizada a 2002, según información proporcionada por Parlamentos de 180 países, en <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

da en el puesto treinta y seis en cuanto a Índice de Desarrollo Humano se refiere, y en el lugar cuarenta y ocho respecto de mujeres que ocupan cargos ejecutivos y administrativos de jerarquía.

### 2. Sanciones en caso de incumplimiento del sistema de cuotas

Estrictamente no cabe hablar de sanciones, pero es dable mencionar que el decreto núm. 1246/2000 vino a modificar la anterior reglamentación de la Ley 24.012 (decreto 379/93), a raíz que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró admisible el caso 11.307, “María Teresa Merciadri de Morini”,<sup>38</sup> y se puso a disposición de las partes para arribar a una solución amistosa.

La controversia giraba en torno a la disímil interpretación respecto del párrafo de la Ley 24.012, que alude a las posibilidades de resultar electas (las mujeres), tornándose una práctica en función de la cual en muchos casos las listas se conformaron por varones ubicados en los lugares expectables, relegando a las mujeres a posiciones de “relleno” en la lista, desvirtuando así los fines perseguidos por la legislación vigente.

### 3. Otras

Existe un caso de aplicación exclusivamente en el orden provincial que por sus particularidades merece una mención en este apartado. Se trata de la Ley núm. 8901 (de 2000) sancionada en la provincia de Córdoba, que dispuso como regla general el principio de “participación equivalente de géneros” para la elección de candidatos, no sólo a cargos públicos electivos, sino ampliando su ámbito de aplicación a toda lista correspondiente a órganos colegiados, ejecutivos, deliberativos, de control, selección, profesionales o disciplinarios.

No existen precedentes de esta naturaleza en otras partes del país, incluso a nivel internacional la única experiencia semejante es el llamado “movimiento por la paridad” en Francia,<sup>39</sup> que obtuvo la sanción de re-

<sup>38</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe núm. 102/99, caso 11.307, “María Merciadri de Morini-Argentina”, 27 de septiembre de 1999. <http://www.cidh.org>.

<sup>39</sup> Mossuz-Lavau, Janine *et al.*, “Pouvoir et représentation politique: vers la parité, en an 2000 quel bilan pour les femmes?”, *Problèmes Politiques et Sociaux*, París, núm. 835, 2000, pp. 55-83; Scott, Joan W., “La querelle de las mujeres a finales del siglo XX”, *New Left Review* (ed. castellana), Madrid, núm. 3, 2000, pp. 97-116.

glas semejantes. La disposición local ha sido objeto de tratamiento desde diversos enfoques que cuestionaron su constitucionalidad,<sup>40</sup> soslayados aquí porque excederían el propósito de este trabajo.

#### X. NORMAS EN RELACIÓN CON OTROS GRUPOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La normativa argentina no regula aspectos diferenciados para afiliados a los partidos políticos en función de su juventud,<sup>41</sup> grupos étnicos u otros. Sin embargo, algunos de estos puntos, especialmente respecto a la juventud, se encuentran reglados en las cartas orgánicas de los propios partidos políticos.

#### XI. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

##### 1. *Contribución del Estado*

El artículo 38 de la CN expresa que 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.

La materia estaba regulada en la LOPP; no obstante se sancionó la Ley 25.600, denominada “de Financiamiento de los Partidos Políticos”, que derogó las disposiciones de la LOPP sobre el punto, e introdujo precisiones sobre el particular. En efecto, la Ley 25.600 comienza definiendo que el patrimonio del partido político se integrará con los bienes y recursos que autoricen la presente ley y la respectiva carta orgánica (artículo 1o.).

<sup>40</sup> Riberi, Pablo, “Acciones afirmativas, igualdad y representación femenina: ¿cupos o tarifa en los cuerpos legislativos?”, *Foro de Córdoba*, Córdoba, núm. 71, 2001, pp. 107-130; Belisle, José Manuel, “Representación política y discriminación positiva. Sobre la participación equivalente de géneros en los cargos públicos electivos de Córdoba”, *Conciencia Social*, Córdoba, nueva época, núm. 4, pp. 63-72.

<sup>41</sup> Sin embargo, en época reciente se presentó en el Senado de la Nación un proyecto suscrito por la senadora Müller para garantizar que las listas de candidatos parlamentarios estén integradas al menos por el 25% de jóvenes menores de treinta años. *Cfr. La Voz del Interior*, 7 de septiembre de 2002, [www.intervoz.com.ar](http://www.intervoz.com.ar).

Sobre las contribuciones estatales en dinero, la misma ley aclara que el Estado nacional garantizará el normal funcionamiento de los partidos políticos reconocidos mediante aportes destinados a las siguientes actividades: *a)* desenvolvimiento institucional y capacitación, y formación política, y *b)* campañas electorales generales. Por desenvolvimiento institucional se entiende todo lo relacionado con la actualización, sistematización y divulgación, tanto a nivel nacional como internacional, de la doctrina y principios políticos, económicos y sociales contenidos en su carta orgánica y demás documentos oficiales. También comprende lo referido a su funcionamiento político y administrativo (artículo 12). Se agrega (artículo 13) que el Fondo Partidario Permanente será administrado por el Ministerio del Interior, y estará constituido por:

- a) El aporte que destine anualmente la Ley de Presupuesto General de la Nación.
- b) El dinero proveniente de las multas que se recauden por aplicación de esta ley.
- c) El producto de las liquidaciones de bienes que pertenecieren a los partidos políticos extinguidos.
- d) Los legados y donaciones que se efectúen con ese destino al Estado nacional.
- e) Los reintegros que efectúen los partidos, las confederaciones y las alianzas.
- f) Los aportes privados destinado a este fondo.
- g) Los fondos remanentes de los asignados por esta ley o por la Ley de Presupuesto General de la Nación, al Ministerio del Interior, una vez realizadas las erogaciones para las que fueron previstos.

Por otra parte (artículo 16, inciso *a*), el 20% de los recursos disponibles para el aporte anual, para el desenvolvimiento institucional, se distribuirá en forma igualitaria entre todos los partidos políticos reconocidos. Además, la Ley de Presupuesto General de la Nación, para el año en que deban desarrollarse elecciones nacionales, determinará el monto a distribuir en concepto de aporte extraordinario para campañas electorales (artículo 21). Finalmente, el 30% de los fondos correspondientes al aporte para la campaña electoral se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos y las alianzas que hayan oficializado listas de candidatos para la elección de cargos públicos electivos nacionales (artículo 22, inciso *a*).

En cuanto a los aportes en función de resultados electorales (artículo 16, inciso *b*), el 80% de los recursos disponibles para el aporte anual, para el desenvolvimiento institucional, se distribuirá en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Sólo participarán en esta distribución los partidos que hubieran participado en la última elección. Los partidos deberán destinar por lo menos el 20% de lo que reciban en concepto de aporte anual para desenvolvimiento institucional al financiamiento de actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación.

La violación de lo dispuesto en el párrafo anterior implicará la pérdida del derecho del partido a recibir este aporte por el término de un año (artículo 19). El 70% de los fondos correspondientes al aporte para la campaña electoral, se distribuirá entre los partidos y alianzas en forma proporcional a la cantidad de votos que estos hubieren obtenido en la última elección de diputados nacionales (artículo 22, inciso *b*). Los partidos o alianzas que participen en la segunda vuelta de la elección presidencial, recibirán como aporte para la campaña una suma equivalente al 30% de lo que hubiera recibido aquel que más fondos obtuviera como aporte público para la campaña para la primera vuelta (artículo 30).

Se pueden considerar aportes en especie, en tanto los bienes y actividades de los partidos reconocidos estarán exentos de todo impuesto, tasa o contribución nacional. Esta exención alcanzará a los bienes inmuebles locados o cedidos en usufructo o comodato a los partidos, siempre que se encuentren destinados en forma exclusiva y habitual a las actividades específicas del partido y que las contribuciones estén a cargo del partido. Quedan comprendidos en la exención los bienes de renta del partido, con la condición de que aquella se invierta, exclusivamente, en la actividad partidaria y no acrecentara directa o indirectamente el patrimonio de persona alguna y el papel destinado al uso exclusivo del partido (artículo 6o.). El Estado otorgará a los partidos o alianzas que oficialicen candidaturas, espacios en los medios de radiodifusión, para la transmisión de sus mensajes de campaña, en cantidad y duración igualitaria entre los partidos, como también un aporte para colaborar con los gastos de impresión de las boletas electorales (artículos 31 y 32).

Del mismo modo, son aportes en especie los destinados a capacitación de dirigentes, en función del artículo 38 de la CN. A ese respecto, opor-

tunamente se creó el Incap (Instituto Nacional de Capacitación Política), dependiente del Ministerio del Interior, y la Escuela de Gobierno, dependiente de la Jefatura de Gabinete, que contaron con la participación de las conducciones de las juventudes de los partidos políticos nacionales.

Existen otras formas de aporte, como los dados en forma de créditos (artículo 23), para los supuestos de partidos que no registren referencia electoral anterior se establecerá un régimen especial de adelantos de fondos, a través de un sistema de avales políticos o contra cautelas, con la obligación de reintegrar los montos excedentes en el caso de que el caudal de votos obtenido no alcance a cubrir el monto adelantado.

## *2. Contribución de particulares*

Respecto de contribuciones de particulares, la Ley 25.600 admite los aportes privados, que podrán destinarse al Fondo Partidario Permanente o directamente a los partidos políticos (artículo 33). Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente:

- a) Contribuciones o donaciones anónimas. No podrá imponerse a las contribuciones o donaciones el cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante.
- b) Contribuciones o donaciones de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestadales, binacionales o multilaterales, municipales o de la ciudad de Buenos Aires.
- c) Contribuciones o donaciones de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la nación, las provincias, los municipios o la ciudad de Buenos Aires.
- d) Contribuciones o donaciones de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar.
- e) Contribuciones o donaciones de gobiernos o entidades públicas extranjeras.
- f) Contribuciones o donaciones de personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país.
- g) Contribuciones o donaciones de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores.

- h) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

Las restricciones previstas en este artículo comprenden también a los aportes privados destinados al Fondo Partidario Permanente (artículo 34). Se fijan además límites (artículo 35): los partidos políticos no podrán recibir por año calendario contribuciones o donaciones de: *a*) una persona jurídica, superiores al monto equivalente al 1% del total de gastos permitidos; *b*) una persona física, superiores al monto equivalente al 0.5% del total de gastos permitidos. El partido y sus candidatos en conjunto (artículo 36), con motivo de la campaña electoral, no podrán recibir un total de recursos privados que supere el monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos de campaña fijado por esta ley y el monto del aporte extraordinario para campaña electoral correspondiente al partido o alianza.

### 3. Sanciones

La Ley 25.600 establece sanciones en caso de incumplimiento a sus disposiciones; serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público de las campañas electorales por una o dos elecciones, los partidos políticos que recibieran o depositaran fondos en cuentas distintas de las previstas en el artículo 8o. (artículo 10); los partidos que incumplan el artículo 19 pierden el derecho a recibir este aporte por el término de un año (artículo 19); serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno a cuatro años, y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una a dos elecciones, los partidos políticos que contravinieran, en caso de retirarse del comicio y no efectuaran las devoluciones correspondientes (artículo 28); serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno a cuatro años y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una a dos elecciones, los partidos políticos que recibieran contribuciones o donaciones en violación de lo establecido en esta ley (artículo 38). El incumplimiento por parte de los partidos políticos de las obligaciones que

surgen del título II de la ley (referidos a informes de ejercicio y luego de cada elección que deben presentar ante la justicia electoral), traerá aparejada automáticamente la suspensión del pago de cualquier aporte público (artículo 64).

Se han previsto, asimismo, sanciones a los representantes del partido (artículos 4o. y 11). El presidente y tesorero del partido que autoricen o consientan la utilización de cuentas distintas de las establecidas en la ley para el financiamiento de la actividad del partido político serán pasibles de inhabilitación para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales, y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios. Esas mismas personas, y los responsables de la campaña electoral que autoricen o consientan la utilización de cuentas distintas de las establecidas en la ley para el financiamiento de la campaña electoral serán pasibles de la misma pena.

Por otra parte, se anotan sanciones a los contribuyentes (artículo 39). Será sancionada con multa de igual monto que la contribución y hasta el décuplo de dicho monto, la persona física o jurídica que efectuare, aceptare o recibiere contribuciones o donaciones a los partidos políticos, en violación a las prohibiciones que establece la presente ley. Las personas físicas, así como los propietarios, directores y gerentes o representantes de personas jurídicas que incurran en la conducta señalada en el presente artículo serán pasibles de inhabilitación de seis meses a diez años, para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales, y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios.

A estas previsiones deben agregarse las incorporadas al CEN, por Ley 25.610 (de 2002), donde se fijan límites a la duración de las campañas electorales, entre otros, a la publicidad en medios de comunicación, y regula la publicidad de los actos de gobierno durante ese periodo.<sup>42</sup> Del mismo modo, acerca de la publicación de encuestas y proyecciones, estipulando multas en caso de trasgresión.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Estas regulaciones, sin embargo, han sido reiteradamente inobservadas durante procesos electorales como el celebrado en 2005.

<sup>43</sup> Recientemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidió sobre una norma análoga de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, convalidando su constitucionalidad, en el caso “Asociación de Teleradiodifusoras Argentina”, del 7 de junio de 2005.

#### 4. *Otras normas y jurisprudencia en la materia*

La Ley 25.600 (artículos 50 y 51) ordena que finalizado cada ejercicio, los partidos políticos (a través de sus autoridades) deberán presentar ante la Justicia Federal con competencia electoral del distrito correspondiente, el estado anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio; y luego de cada elección, un informe final detallado de los aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, así como de los gastos incurridos con motivo de la campaña electoral.

Sobre estas cuestiones tuvo ocasión de pronunciarse la CNE, a comienzos de 2002, en el caso del Partido Nacionalista Constitucional,<sup>44</sup> confirmando la decisión de primera instancia respecto de la exigencia formulada al partido de referencia para que presente los informes pertinentes sobre los gastos que le había ocasionado la campaña electoral de 1999.

Siendo la Justicia Electoral la responsable del control de los movimientos financieros de los partidos políticos, y teniendo en cuenta que el Poder Ejecutivo Nacional vetó los artículos de la Ley núm. 25.600, que disponían la intervención de la Auditoría General de la Nación en el proceso de control,<sup>45</sup> se organizó mediante Acordadas<sup>46</sup> un “Cuerpo de auditores contadores” en el ámbito de la Cámara Nacional Electoral.

Al mismo tiempo, sobre las premisas sentadas en la ley citada,<sup>47</sup> respecto a que la información financiera de las organizaciones partidarias tendrá carácter público y podrá ser consultada por cualquier ciudadano,<sup>48</sup> los informes que presenten los partidos políticos ante la justicia serán difundidos por Internet, a través del sitio dispuesto para el fuero.

<sup>44</sup> CNE, Fallo núm. 3010/2002, del 21 de marzo de 2002, “Incidente de apelación en autos”, “Incidente de control patrimonial Partido Nacionalista Constitucional. Orden Nacional”, <http://www.pjn.gov.ar/cne>. Cfr. nota de Gelli, María Angélica, “Control económico-financiero de los partidos políticos y justicia electoral” (desde la perspectiva del fallo “Partido Nacionalista Constitucionalista”), *La Ley*, 2002, t. F, p. 101.

<sup>45</sup> Decreto núm. 990/2002.

<sup>46</sup> CNE, Acordadas núm. 58, del 13 de agosto de 2002; y núm. 2, del 4 de febrero de 2003. Cfr. <http://www.pjn.gov.ar/cne>.

<sup>47</sup> Repárese que la Ley 25.600 (artículos 1o., 8o. y 9o.) estipula, entre otras obligaciones, que los fondos del patrimonio y de la campaña de los partidos deben constar en una cuenta bancaria única, y que todos los gastos de campaña deben documentarse.

<sup>48</sup> Sobre este aspecto se pronunció la CNE, en el fallo 3339/04, del 2 de septiembre de 2004.

## XII. COALICIONES, FUSIONES, ALIANZAS

Sólo tienen por objeto llevar candidatos comunes a una elección determinada, y concluyen terminada la elección. Los casos de coaliciones, fusiones y alianzas están previstos en el artículo 10 de la LOPP, que garantiza a los partidos políticos el derecho a constituir confederaciones nacionales o de distrito, fusiones y alianzas transitorias en los términos y condiciones establecidos en las respectivas cartas orgánicas, debiendo respetarse en la materia el reconocimiento judicial de la personería jurídico-política, y de un modo análogo, lo referido a si se trata de un distrito o es a nivel nacional. El reconocimiento de las alianzas transitorias deberá ser solicitado por los partidos que las integran, al juez federal con competencia electoral del lugar del domicilio de cualquiera de ellos, por lo menos dos meses antes de la elección. Además, según texto introducido a la norma citada por Ley 25.611 (no suspendido por la Ley 25.684), al solicitar su reconocimiento, las alianzas deberán presentar un acuerdo suscrito por los partidos que la integran, en el que se establezca la forma en que se distribuirán, entre ellos, los aportes públicos para el financiamiento de los partidos y de las campañas. La falta de presentación del acuerdo implicará, previa intimación, el rechazo de la solicitud de reconocimiento.

El asunto se prestó recientemente a controversia, a raíz de la discusión respecto al sistema de “sumatoria de votos”, en función del cual no se distinguía del todo si una banca correspondía al partido o al candidato más votado.<sup>49</sup>

El tema de las alianzas o fusiones tiene además, relevancia desde el punto de vista financiero. Así, la Ley 25.600 (artículos 24 y 25), regló el caso de distribución de aportes estatales para situaciones de disolución de una alianza o de aquellas que no hubieren participado en elecciones previas. Del mismo modo, una alianza había sido el argumento esgrimido por el partido actuante en la causa “Partido Nacionalista Constitucional” fallada por la CNE, referida precedentemente.

<sup>49</sup> CSJN, 4 de junio de 2003, “Alianza Frente por un Nuevo País s/solicita cumplimiento del artículo 54 de la Constitución nacional, elecciones del 14 de octubre de 2001”.

### XIII. EXTINCIÓN Y CADUCIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CAUSAS

En la LOPP (artículo 49) se explicita que la caducidad dará lugar a la cancelación de la inscripción del partido en el registro y la pérdida de la personalidad política, mientras que la extinción pondrá fin a la existencia legal del partido y dará lugar a su disolución.

Las causales de extinción y caducidad están contenidas en la LOPP. Así, por no alcanzar el porcentaje fijado por ley (artículo 50, inciso *c*), se establecía como causa de caducidad, no alcanzar en dos elecciones sucesivas el 2% del padrón electoral en ningún distrito. Sobre esta base, la jurisprudencia de nuestros tribunales indicó que tales requisitos resultaban razonables, ya que de lo contrario los partidos que incurrieran en esos supuestos se transformarían en estructuras vacías de contenido e ineptas para cumplir con la función que les es propia.<sup>50</sup> Esta previsión ha sido recientemente derogada por la Ley núm. 25.611.

No elegir legisladores (artículo 50, inciso *b*) es causa de caducidad de la personalidad política de los partidos, así como la no presentación en distrito alguno a tres elecciones consecutivas debidamente justificada.

Por voluntad del partido (artículo 51): los partidos se extinguen: *a*) por las causas que determine la carta orgánica, y *b*) por la voluntad de los afiliados, expresada de acuerdo con la carta orgánica.

Otras causas que se enuncian como caducidad de la personalidad política de los partidos (artículo 50): *a*) la no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años; *b*) el incumplimiento de la presentación de los libros de registro previstos en los artículos 7o., incisos *e* y *g*, y 37 de la ley. Finalmente, los partidos políticos se extinguen: *c*) cuando autoridades del partido o candidatos no desautorizados por aquéllas, cometieren delitos de acción pública, y *d*) por impartir instrucción militar a los afiliados u organizarlos militarmente (artículo 51).

### XIV. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

En este tema debe considerarse la posibilidad de una modificación de la legislación vigente sobre partidos políticos a la luz de la reforma cons-

<sup>50</sup> CSJN, "Partido Obrero Distrito Capital" (26 de junio de 1992), *La Ley*, t. A, 1993, p. 612, citado por Ekmekdjian, Miguel Angel, *op. cit.*, nota 11.

titucional de 1994, para incorporar, por ejemplo, las candidaturas independientes. A ello debemos sumar como nuevos derechos políticos el reconocimiento de la iniciativa popular y de la consulta popular, según lo prescrito por los artículos 39 y 40 de la ley suprema, también introducidos por dicha reforma constitucional. En efecto, el artículo 2o. de la LOPP es explícito respecto que a los partidos les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos. Las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos, siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas.

Respecto a la primera cuestión, la jurisprudencia del país, en “Ríos”,<sup>51</sup> fallado por la Corte Suprema en 1987 (antes de la incorporación de los partidos políticos a la Constitución, en 1994), entendió que tal disposición de la LOPP no era contraria a derecho, esencialmente en razón de tratarse de una limitación al ejercicio de los derechos confiada al Poder Legislativo, por una parte, y por la otra, porque la restricción impuesta por la reglamentación impugnada se limita a establecer uno de los criterios de reducción dentro de las alternativas posibles, reconociendo, de ese modo, la condición de auxiliar del Estado que tienen en la actualidad los partidos políticos. Se apuntó además, acerca de millones de personas que reúnen los requisitos constitucionales exigidos para ser electos legisladores nacionales con idéntico derecho, todas ellas, potencialmente, para nominarse como candidatos; de allí la posibilidad teórica de que tal cosa ocurra, justifica que el poder reglamentario haya considerado necesario algún proceso de reducción, optando por alguna de las alternativas impuestas por la naturaleza del sufragio, la realidad de la vida política, el pluralismo inherente al sistema de partidos y la función que éstos tienen dentro del régimen representativo, excluyendo la simple postulación individual.

Más adelante cobró interés la solución a brindar por los tribunales, en razón de la reforma constitucional de 1994, en tanto garantiza a los partidos “competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos”, mas no el monopolio de tales candidaturas, que se mantiene en razón del dispositivo de la LOPP, anteriormente citado. Al respecto, la CNE, en “Padilla”,<sup>52</sup> fallado en 2002, resolvió por la constitucionalidad

<sup>51</sup> *La Ley*, 1987, t. C, pp. 273-288.

<sup>52</sup> *La Ley*, suplemento de derecho constitucional, 17 de junio de 2003, p. 9, nota de Cámpora, *De Ríos a Padilla: algunas consideraciones sobre candidaturas independientes*.

dad del artículo 2o. de la LOPP, pues es atribución exclusiva del Congreso Nacional elegir determinado sistema para nominar a los candidatos a ocupar los diversos cargos públicos electivos, optando entre el monopolio partidario y la posibilidad de que se presenten candidaturas independientes de todo partido político legalmente reconocido, pues el artículo 38 de la CN no prohíbe ni impone dicho monopolio, estando vedado a los jueces evaluar la apreciación que realice el órgano legislativo de las motivaciones de política social para elegir uno u otro sistema. Además, la constitucionalidad del artículo 2o. de la LOPP, resulta, por tratarse de un sistema tendiente a evitar la dispersión de las voluntades que acarrearía la falta de representatividad de quienes resulten electos, sin perjuicio de la existencia de otros modos de articular las reglas del juego electoral. En suma, es una clara opción legislativa exenta del control jurisdiccional. Sin embargo, el debate no está agotado, además sus partidarios ilustran con diversas experiencias a nivel de derecho comparado.<sup>53</sup>

A su vez, existen otros canales institucionales de participación política: los institutos de democracia semidirecta, como la iniciativa popular y la consulta popular, incorporados a la Constitución argentina por la reforma de 1994.

El artículo 39 de la CN reconoce a los ciudadanos el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados de la nación, el cual, una vez superadas las formalidades exigidas para su viabilidad, debe ser expresamente tratado por el Congreso dentro de los doce meses. La norma especifica que no serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Este dispositivo constitucional debe concordarse con otras normas del mismo texto supremo, tales como: los derechos políticos (artículo 37); el derecho de petición (artículo 14), y los principios derivados de la soberanía del pueblo (artículo 33, todos de la CN).

La Ley que reglamenta el ejercicio de la iniciativa popular es la núm. 24.747, cuyo origen es un proyecto legislativo presentado por Antonio

<sup>53</sup> Ekmekdjian, Miguel Angel, *op. cit.*, nota 11; *cf.* Carnota, Walter, “¿Por qué no candidaturas independientes?”, *La Ley*, 2003, t. A, p. 1287; Mercado Luna, Ricardo, “Monopolio de candidaturas partidarias”, *La Ley Actualidad*, 1996, pp. 1-4; Zarza Mensaque, Alberto, “La crisis argentina y la reforma política institucional”, en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego, *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, 2003, pp. 391-409.

M. Hernández, en el carácter de diputado de la nación. En ella se establece que para su procedencia, entre otros recaudos, deberá estar rubricada por un porcentaje no inferior al 1.5% del padrón electoral reunido en al menos seis distritos, respecto del total de veinticuatro (contabilizando las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

La “consulta popular” es la facultad del pueblo para expedirse mediante votación acerca de proposiciones que le son presentadas por los órganos legislativos o ejecutivos, sin que su pronunciamiento obligue jurídicamente a los órganos del Estado. Sólo tiene por finalidad dar a conocer la expresión de la opinión del pueblo sobre determinados problemas.<sup>54</sup> Se trata de una de las formas semidirectas de democracia, que se caracteriza por su carácter no vinculante. En cambio, cuando dicha opinión tiene el carácter vinculante, estaríamos bajo nuestro punto de vista ante lo que técnicamente debe considerarse como “referéndum”. Asimismo, somos de los que consideran que también debe distinguirse a su vez el instituto del “plebiscito”, que para nosotros tiene un significado distinto, más ligado a una utilización política, como ha ocurrido en la historia con los casos de Napoleón, Juan Manuel de Rosas o Pinochet.

Este instituto fue ejercido en el orden federal en 1984 con el llamado formulado a la ciudadanía por el presidente Alfonsín, respecto de los términos del Tratado Internacional con Chile para resolver el diferendo relativo a la zona del Canal de Beagle.<sup>55</sup> Otro antecedente sobre la temática se registró en nuestro país en 1993, cuando el presidente Menem convocó a consulta “respecto de la necesidad de la modificación de la Constitución Nacional”,<sup>56</sup> que luego se dejó sin efecto por la celebración del llamado Pacto de Olivos.<sup>57</sup>

Desde la reforma constitucional de 1994, el actual artículo 40 de la CN recepta bajo el nombre de este instituto, dos modalidades diferentes de democracia semidirecta. En un caso, la consulta será vinculante si es

<sup>54</sup> Martínez Peroni, José Luis, “Formas de participación directa en la democracia representativa” en Pérez Guilhou, D., *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995, p. 420; Liscia, Enrique Eduardo di, “El *beagle*, el plebiscito y la democracia participativa”, *El Derecho*, t. 110, p. 1027; CNE, 1984 “Fonrouge”, *El Derecho*, t. 110, p. 394, con nota de Bidart Campos, Germán.

<sup>55</sup> PEN, decreto núm. 2272, del 25 de julio de 1984, ADLA, XLIV-C, p. 2593.

<sup>56</sup> PEN, decreto núm. 2181, del 22 de octubre de 1993, Legislación Argentina, JA, 1993-C, p. 3298.

<sup>57</sup> PEN, decreto núm. 2339, del 15 de noviembre de 1993, LA, 1993-C, p. 3324.

convocada por el Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados, circunstancia en que el sufragio será obligatorio, la Ley de Convocatoria no podrá ser vetada, y el voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la nación lo convertirá en ley, siendo su promulgación automática. Se trata en consecuencia de lo que técnicamente es un “referéndum”.

Y en el otro caso, cuando la consulta popular es no vinculante puede ser convocada tanto por el Congreso como por el Poder Ejecutivo, dentro de sus respectivas competencias, y sin que exista obligatoriedad de la emisión del voto. Aquí estamos en el caso específico de la consulta popular.

La Ley núm. 25.432 reglamenta los aspectos procedimentales de este instituto, que sin embargo no registra en el orden federal más que los antecedentes anteriormente mencionados. No obstante, en el ámbito provincial ha sido practicado en forma reciente, con reservas relativas a los fines perseguidos y al empleo tergiversado de sus resultados.<sup>58</sup>

#### XV. ÓRGANO DEL ESTADO ENCARGADO DE LLEVAR EL CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Según el artículo 6o., de la LOPP, corresponde a la Justicia Federal con competencia electoral, además de la jurisdicción y competencia que le atribuye la ley orgánica respectiva, el control de la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como el de los registros que ésta y demás disposiciones legales reglan con respecto a los partidos, sus autoridades, candidatos, afiliados y ciudadanos en general.

#### XVI. AFILIACIÓN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

No existe regulación expresa sobre este punto en las normas estatales, sin perjuicio de lo cual los partidos se rigen en la materia por lo dispuesto en sus estatutos internos, conforme se interpreta el artículo 21 de la

<sup>58</sup> Belisle, José Manuel, “Perfiles de la Consulta Popular en Córdoba”, *Debates de Actualidad*, Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, núm. 189, pp. 93-102.

LOPP, donde se consigna que la carta orgánica constituye la ley fundamental del partido.

## XVII. EVALUACIÓN

Como hemos venido sosteniendo hace tiempo, variados sondeos de opinión revelan la brecha profunda que separa al pueblo de sus representantes, lo que indica en forma indudable que estamos en presencia de una crisis de representación.<sup>59</sup> Como existe una relación dialéctica con la participación, también se observa un déficit de la misma en los distintos ámbitos, por ejemplo políticos, sindicales, sociales, culturales, etcétera,<sup>60</sup> que es particularmente grave con relación a los sectores juveniles.

La situación de Argentina no escapa al marco que presentan en la actualidad los sistemas políticos latinoamericanos, que ya hemos puesto de manifiesto en ocasiones anteriores.<sup>61</sup> Es que, como ha destacado la doctrina desde hace tiempo, se verifica la pérdida de relevancia de la acción de los partidos tanto respecto de su capacidad para representar intereses y orientaciones de distintos sectores sociales como para constituir mecanismos efectivos de gobierno, por el desplazamiento global de las funciones de la política hacia otros campos como la economía y la sociedad civil.<sup>62</sup>

En efecto, existen no pocos síntomas que evidencian una profunda crisis política actual en nuestro país. En primer lugar, en la valoración que

<sup>59</sup> En efecto, el nivel de confianza en las instituciones y actores políticos es muy bajo, particularmente respecto al Congreso de la Nación; *cf.* Hernández, Antonio *et al.*, *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, México, UNAM-Asociación Argentina de Derecho Constitucional-IDEA Internacional, 2005, pp. 74 y 75.

<sup>60</sup> Quizá una clara manifestación de esta problemática está constituida por el llamado “movimiento piquetero”, como fenómeno político. Sobre el particular, y con visiones contrastadas, véase Rosenkrantz, Carlos, “La pobreza, la ley y la Constitución”, en varios autores, “El derecho como objeto e instrumento de transformación”, *Seminario en Latinoamérica de teoría constitucional y política (SELA 2002)*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2005.

<sup>61</sup> Hernández, Antonio, “Reflexiones sobre la situación actual y perspectivas de los sistemas políticos y constitucionales en América Latina”, *Debates de Actualidad*, Buenos Aires, núm. 190, 2003, pp. 43-53.

<sup>62</sup> Cavarozzi, Marcelo, “Partidos políticos y elecciones en la América Latina contemporánea”, *Síntesis*, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas, Madrid, núm. 22, 1994, pp. 89-98.

la gente hace de las instituciones y los partidos políticos —que son los instrumentos insustituibles en la democracia constitucional— ostentan junto a los órganos legislativos, las últimas posiciones, mientras que en los primeros lugares se ubican la Iglesia católica y los medios de comunicación.

En relación puntual a los partidos políticos, como se comprende, la crisis de representación y de participación que se observa en Argentina, está íntimamente correlacionada con el funcionamiento del sistema de partidos políticos, para nosotros esencial para definir la calidad del sistema institucional democrático. En consecuencia, los problemas de subdesarrollo en materia de cultura política e institucional no pueden dejar de observarse en el funcionamiento de los partidos.

Estimamos que los mismos no han podido cumplir adecuadamente sus funciones, que en lo fundamental consisten en seleccionar sus candidatos, discutir políticas, formular planes alternativos, formar equipos de gobierno, ejercer docencia cívica y capacitar a sus militantes y dirigentes.

En tal sentido, advertimos que falta: *a)* una efectiva democracia interna en los mismos; *b)* mejorar la selección de candidatos; *c)* superar las prácticas clientelísticas y prebendarias; *d)* desterrar los problemas de corrupción en el financiamiento de las campañas; *e)* formar grupos de estudio para jerarquizar el debate político y proponer políticas alternativas, y *f)* mejorar la calidad de la dirigencia política. En definitiva, se observa una situación objetiva de crisis en partidos políticos tradicionales como la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, reflejada durante procesos electorales recientes como los de 2003 y 2005. En cuanto al Radicalismo, por su constante declinación electoral y como fuerza nacional opositora, y en relación al Justicialismo, por su conflictiva situación interna en la que coexisten sectores diversos.

Por su parte, Zovatto<sup>63</sup> sostiene que los partidos afrontan tres problemas principales: el organizativo, el de la crisis de representatividad y el de la gobernabilidad.

Urge producir una profunda reforma política, pues no debe olvidarse la advertencia de Georges Vedel, gran constitucionalista francés, quien

<sup>63</sup> Zovatto, Daniel, “La reforma político electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias 1978-2001”, *Derecho y cultura*, Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, México, núm. 6, 2002.

señaló que no puede discutirse hoy la importancia de los partidos políticos en las democracias constitucionales, pero ellas pueden enfermar o perecer a causa del mal funcionamiento de aquéllos.

#### XVIII. REFORMAS PLANTEADAS EN LA ACTUALIDAD Y TENDENCIA. CRITERIO ACERCA DE LA MEJORA O EVOLUCIÓN

Entendemos además, corresponde realizar la prognosis, que nos indica que si no se producen cambios cualitativos en el funcionamiento de nuestros sistemas políticos, se seguirán profundizando los problemas advertidos, que impiden una efectiva vigencia, en Argentina, de los principios democráticos en lo político, económico y social. Los riesgos que advertimos en la continuidad de esta situación actual incluso pueden llegar a la repetición de las penosas experiencias del pasado.

Como se comprenderá, alentamos en consecuencia, un cambio en nuestro país, tendiente a elevar sustancialmente la cultura política democrática y la calidad del funcionamiento institucional, con base en las siguientes propuestas de reforma política. Antes de enumerar los distintos aspectos de la reforma, efectuamos estas consideraciones previas sobre los presupuestos de la misma:

- a) Se trata de una cuestión íntimamente vinculada a nuestra deficiente cultura política, por lo que los cambios requieren corregir problemas estructurales de antigua data y notoria complejidad.
- b) No debe caerse en el error de creer que por la simple modificación de algunos textos legales, dichos problemas se superarán rápidamente.
- c) Hay que poner especial énfasis en la modificación del sistema educativo para lograr una eficiente formación democrática a largo plazo.
- d) Una actitud ejemplar de la dirigencia política servirá para adelantar el proceso de cambio, oxigenación y modernización de nuestro sistema político.

En definitiva, se trata de corregir los “abusos” de nuestra política, para lo cual hay que cambiar esencialmente sus “usos” y “costumbres”, como lo señalaba Ortega y Gasset.

En seguida señalamos algunos aspectos que bajo nuestro punto de vista deben comprenderse para producir la profunda reforma política que nuestra realidad impone.

### 1. *Selección de candidatos*

Este es un tema de singular importancia que merece ser analizado, atento el particular descrédito de los partidos políticos, que en general no practican una verdadera democracia interna.

En este punto no debe olvidarse que a la luz de la reforma del artículo 38 de la CN, y del debate producido especialmente en la Comisión Redactora —con la opinión de los constituyentes Alfonsín, Natale, Maqueda y Hernández—, los partidos políticos no deben tener necesariamente el monopolio de las candidaturas. De ello se deduce que se puede modificar la disposición pertinente de la actual Ley de Partidos Políticos para posibilitar candidaturas “independientes”, lo que probablemente oxigenaría el funcionamiento de nuestro sistema político. Es decir, que luego de la reforma constitucional de 1994 ha quedado superada la jurisprudencia del caso “Ríos” (más allá de lo resuelto recientemente en “Padilla”, antes citado) en cuanto al monopolio referido, de acuerdo a la legislación todavía vigente. En consecuencia, este es un tema de enorme importancia que merece ser analizado, atento el particular descrédito de nuestros partidos políticos.

En cuanto al procedimiento de selección de candidatos por los partidos, estimamos necesaria la implantación de “elecciones internas abiertas obligatorias y simultáneas”, como sugirió la Ley 25.611, pues sólo estos últimos requisitos pueden posibilitar el eficaz funcionamiento de este instituto. Al respecto, resulta evidente que las actuales elecciones internas abiertas de algunos partidos políticos —que no reúnen estas condiciones señaladas— no han podido revertir los graves problemas que se advierten en esta materia. Por otra parte, este sistema debe alcanzar a todos los cargos electivos.

Asimismo, deben sentarse las bases en las leyes de partidos políticos —en los diversos niveles de gobierno— de una auténtica democracia interna que posibilite la efectiva participación de los afiliados en este trascendente tema, modificando la situación actual en que la presentación de candidatos sólo se puede efectuar por grupos internos, para cuya formación son requeridos altos porcentajes, lo que ha consolidado verdaderas

oligarquías partidarias, cumpliéndose la ley de hierro que hace décadas había señalado Robert Michels.<sup>64</sup>

De igual forma, se debe jerarquizar el accionar de los grupos internos para enriquecer el debate sobre la doctrina o la organización partidaria, en lugar de servir para el reparto de cargos, con base en fomentar alineamientos incondicionales y el clientelismo, donde punteros y operadores priorizan lealtades personales por sobre las institucionales o republicanas,<sup>65</sup> todo lo cual distorsiona el sistema, desjerarquizando la actividad política. De modo que, en vez de partidos, se transforman en máquinas electorales que legitiman su accionar utilizando los instrumentos del Estado para ejercicio de esas prácticas.<sup>66</sup> Estos grupos se han reservado el manejo de las candidaturas entre muy pocos, que a veces arreglan con otros grupos o que eventualmente van a elecciones internas, en las que prácticamente condenan a los votantes a sufragar por lo menos malo o a la abstención, ya que no se puede ejercer en profundidad la democracia interna. Todo esto aumenta la incredulidad, impide la participación, agudiza la crisis de la representación y conspira contra una necesaria renovación y cambio de la dirigencia política.

Además, estimamos necesario el debate sobre dos cuestiones: el procedimiento de selección de candidatos, e incluso la posibilidad de las candidaturas independientes.<sup>67</sup> En la primera, deberá estudiarse con rela-

<sup>64</sup> Sin embargo, como recuerda Valadés, la convicción que tal oligarquía acabaría por destruir las posibilidades de la democracia llevó a Michels a abandonar sus tesis socialistas y democráticas y a justificar a Mussolini. Valadés, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, 2002, pp. 18-119.

<sup>65</sup> Ekmekdjian, Miguel Angel, *op. cit.*, nota 11.

<sup>66</sup> Couffignal, Georges, Crise, "Transformation et restructuration des systèmes de partis", *Pouvoirs, Revue Française d' Études Constitutionnelles et Politiques*, núm. 98: *L'Amérique Latine*, París, 2001, pp. 103-115.

<sup>67</sup> El tema de las posibles candidaturas independientes requiere de un detenido análisis, considerando los cuestionamientos producidos por la dispersión y fragmentación del sistema de partidos, en razón del elevado número de los mismos que se contabilizan actualmente en el país. Según un informe elaborado por la Cámara Nacional Electoral difundido por los medios de prensa, a septiembre de 2004 los núcleos políticos con personalidad jurídica reconocida a nivel federal son 696, de las cuales 41 son de orden nacional. El número indicado se ha incrementado notablemente con motivo de las recientes elecciones legislativas de 2005, por la aparición de varios partidos de distrito nuevos. A mayo de 2005, el Poder Ejecutivo Nacional señaló que 546 nuevas agrupaciones políticas tenían iniciado el trámite de reconocimiento formal ante la justicia federal con competencia electoral.

ción a cada realidad, la posibilidad de la implantación de “internas abiertas y simultáneas”, pues sólo estos requisitos pueden posibilitar el eficaz funcionamiento de este instituto pues, como citamos anteriormente, las actuales internas abiertas de algunos partidos no han podido revertir los graves problemas que se advierten en esta materia. Por otra parte, este sistema debe alcanzar a todos los cargos electivos, para que se alcancen los objetivos de oxigenación del sistema perseguidos. En nuestro país, el Congreso llegó a sancionar la Ley 25.611, en 2002, cuyo artículo 7o. estableció la obligatoriedad para los partidos de la celebración de internas abiertas y simultáneas, a tono con la demanda popular que requiere una profunda reforma política. Pero desafortunadamente, el fallo de la jueza federal con competencia electoral, Servini de Cubría, que hemos mencionado precedentemente, declaró la inconstitucionalidad de dicha norma. Y si bien, posteriormente, la Cámara Nacional Electoral revocó dicha resolución el 15 de noviembre de 2002, manteniendo la decisión originaria del Congreso, este cuerpo legislativo dejó sin efecto —aunque por única vez, como dice el texto sancionado— la posibilidad de la aplicación de este instituto, con el dictado de la Ley 25.684. Se confirmó una vez más algo que venimos señalando hace tiempo, o sea la decisión de no producir reforma política alguna por parte de la dirigencia, más allá de los reclamos efectuados por la inmensa mayoría de los argentinos, que demuestra la distancia que separa a éstos de aquélla.

## 2. *Sistemas electorales*

Esta es otra cuestión compleja que requiere de análisis interdisciplinarios, y que impacta hondamente en el sistema político y partidario.

Consideramos que deben aplicarse algunos criterios generales para el análisis y debate del tema: *a)* el mejor sistema es el que se adecua a cada contexto, como lo han señalado Sartori y Nohlen, con su método histórico-empírico; *b)* se advierte un avance de sistemas electorales combinados o mixtos, frente a los clásicos mayoritario y proporcional; *c)* los tres sistemas combinados de la nueva tendencia electora son, según Nohlen,

1. El proporcional personalizado (que adjudica un determinado número de escaños directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se de-

termina exclusivamente según el porcentaje de votos a nivel nacional o a nivel de las circunscripciones plurinominales. El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del número de los que corresponden según la fórmula proporcional. Es el caso de Alemania.

2. El “sistema segmentado o paralelo, como es su denominación en Japón. Aquí el resultado total de la elección se conforma a partir de los resultados parciales separados: uno desproporcional, sobre la base de distritos uninominales (por lo general la mitad de los escaños parlamentarios) y otro proporcional sobre la base de distritos regionales o nacionales (o bien listas). El modelo que conviene citar en el marco latinoamericano es el mejicano”.

3. El “sistema proporcional compensatorio”, por el que se adjudica en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales, según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista, según la fórmula proporcional. Para este fin, por lo general, se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos grandes que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales. Un ejemplo lo encontramos en Italia, a partir de la reforma de 1993.<sup>68</sup>

Debe tenerse presente, en el caso de Argentina, que al ser el nuestro un Estado federal, cada orden gubernamental tiene su propio régimen, lo que desaconseja las generalizaciones en este tema, por las distintas particularidades de los mismos. En razón de brevedad, sólo opinaremos de la elección de los diputados nacionales en el orden federal.

En este sentido, existe una fuerte crítica al sistema de la llamada “lista sábana” (estrictamente, listas bloqueadas o cerradas), que puede ser solucionado mediante: *a*) un cambio del sistema proporcional vigente por el de circunscripción y voto uninominal, o por el sistema alemán, y *b*) mediante la incorporación del voto de preferencia, las tachas o el “panacha-

<sup>68</sup> Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, TRIFE-IFE-Friedrich Naumann Stiftung, 1999.

ge”. Resulta evidente que el sistema de circunscripción y voto uninominal permite un mejor conocimiento y control de los candidatos —lo que resultaría esencial para superar la actual crisis de representación—, aunque es de carácter mayoritario y podría consolidar una hegemonía partidaria, que sería sumamente grave para el futuro de nuestra democracia. Otro problema, de no menor importancia, lo constituye la vigencia de la llamada Ley 22.847, que al fijar un número de cinco diputados por cada provincia, violentó las bases constitucionales para la elección de la Cámara baja, produciendo una aguda sobrerrepresentación de las provincias más despobladas —como Tierra del Fuego y Santa Cruz— en relación con las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Urge debatir estas cuestiones y producir modificaciones, las que junto a los cambios en la selección de los candidatos, permitirán corregir buena parte de los actuales problemas observados.

### *3. Términos y modalidades de las campañas electorales*

Es conveniente limitar los términos de las campañas políticas, y regular las modalidades de la misma, para evitar mayores gastos y otros problemas que se presentan, como el del tiempo de difusión de las encuestas —antes de las elecciones y las de boca de urna—, utilización de los espacios de prensa, etcétera. Para nosotros, resulta fundamental reducir los tiempos y los costos de las campañas —como se hace en Chile—, para modificar el dispendio de gastos que se observa en nuestro país, que además atraviesa una crisis económica profunda. Lo mejor sería tratar de asegurar un acceso igualitario a la propaganda por televisión, ya que es el medio más caro y el más decisivo, pues estamos en la “video política”, en la acertada expresión de Sartori. En este sentido, podemos valorar, en general, como positivas las disposiciones en la materia contenidas en la Ley 25.610.

### *4. Financiamiento de los partidos políticos*

Frente a la conflictiva relación entre política y dinero —fuente de corrupción en los sistemas políticos, incluso en democracias más avanza-

das que la nuestra—, se trata de consagrar la mejor legislación posible, que asegure la mayor transparencia.

Adelantamos que somos de la opinión que el Estado debe participar en dicho financiamiento, porque los partidos políticos son fundamentales para la democracia constitucional. Esto es precisamente lo que se ha establecido en nuestra CN y legislación derivada, según hemos comentado, donde coexisten fuentes de financiación mixtas, por parte del Estado y los particulares.

Aunque no carecemos de normas al respecto, pues el tema se encuentra regulado en la, relativamente nueva, Ley de Financiamiento de los Partidos núm. 25.600, el problema principal está en su falta de aplicación y control, pues los organismos respectivos no cumplen adecuadamente sus funciones.

##### *5. Formación y capacitación política*

Ante los formidables desafíos de la era del conocimiento en un mundo globalizado, complejo, interdependiente e integrado, resulta indispensable otorgarle la máxima importancia a este aspecto de la formación y capacitación política.

En los países más desarrollados se observa un especial interés por la ciencia y tecnología, las universidades, la educación en general y en particular, en la formación y capacitación de la dirigencia, que surge de centros prestigiosos como Harvard y Yale, en Estados Unidos, Eton, Oxford y Cambridge, en Inglaterra, y la Escuela Nacional de Administración, en Francia.

Asimismo, se aprecia la actuación de *think-tank* y de otros grupos de estudio y formación de la dirigencia política de los partidos, que así pueden cumplir mejor sus funciones tanto en el gobierno como en la oposición.

Se trata en definitiva de fortalecer, actualizar y enaltecer la función de los partidos políticos, para enfrentar los problemas del mundo moderno, donde además, la economía quiere imponer sus reglas a la política.

La presente realidad requiere de políticos de muy seria y sólida formación. No deben olvidarse los requisitos que exigía para ello Max Weber, de formación, capacidad, experiencia y vocación. A su vez, Ortega y Gasset, en su ensayo sobre Mirabeau, señaló como ejemplos de políticos

a Julio César y Napoleón, o sea, a quienes alcanzaron una extraordinaria conjunción de inteligencia, cultura y capacidad de acción, logrando la síntesis de Bergson “pensar como hombre de acción y actuar como hombre de pensamiento”.

Como se comprenderá, la calidad de la dirigencia está estrechamente vinculada e interrelacionada con la de los representados, pues de allí emerge aquélla. En consecuencia, no cabe duda que también estamos en una situación crítica en Argentina en estos aspectos culturales, educativos y morales, lo que afecta hondamente no sólo a la dirigencia sino a toda la sociedad. Es por ello que pensamos que hay que realizar un enorme empeño para sentar las bases de una verdadera cultura política democrática, que es la única manera de cambiar en profundidad la realidad política de nuestro país.

En ese esfuerzo, de cuño sarmientino, como nueva utopía argentina, deben destacarse las experiencias formativas tanto del Instituto Nacional de Capacitación Política (Incap), dependiente del Ministerio del Interior, como de la Escuela de Gobierno, dependiente de la Jefatura de Gabinete, que contaron con la participación de las conducciones de las juventudes de los partidos políticos nacionales. Ello, es también una consecuencia del artículo 38 de la Constitución reformada, pues prescribe que una parte de los fondos estatales de los partidos deben destinarse a estos loables fines. En este sentido, también juzgamos muy acertado que se destine un porcentaje fijo de los fondos públicos de los partidos políticos a tareas de capacitación de sus miembros. Hay que poner también el énfasis en la educación popular, como base fundamental de la democracia y del desarrollo personal y la movilidad social.

Tampoco se debe olvidar a Kelsen, quien sostenía que la educación para la democracia era la primera obligación de la misma, y en consecuencia, se deben enseñar los valores y principios de la democracia, de la libertad, de la igualdad, de la responsabilidad, de la tolerancia, de la solidaridad y del respeto a la ley, a la Constitución y a los derechos humanos.

Este proceso de educación cívica y democrática debe impartirse en todos los ciclos de la educación formal —desde la escuela primaria hasta la universidad— como en la informal, a partir de los medios de comunicación masiva. Asimismo, debe ponerse el énfasis en el cumplimiento de estas tareas por parte de los partidos políticos y del propio Estado.

### 6. *Otros cambios en los partidos políticos*

Es menester introducir otros cambios en la legislación sobre partidos políticos, tendientes a hacer cumplir los postulados de democracia interna del citado artículo 38 de la ley suprema. En particular, señalamos la necesidad de formar grupos de estudio interdisciplinarios para formular planes de gobierno, esenciales para elevar el nivel del debate y de la política en general.

Asimismo, debe enriquecerse la actuación de los grupos o líneas internas, mediante el análisis de temas vinculados a la doctrina y a la organización partidaria.

También, deben regularse con precisión los sistemas de rendición de cuentas dentro de los partidos, pues los actuales no han mostrado mayor eficacia al respecto. Esto se encuentra íntimamente unido a la necesidad de que existan verdaderas carreras políticas, donde se pueda avanzar con base en las exigencias antes referidas.

Se trata pues, de jerarquizar la política, como una de las actividades más nobles del hombre, que debe estar indisolublemente unida a la ética. Sólo así la gente confiará nuevamente en una dirigencia política, fruto de este proceso de renovación, cambio y modernización, como resultado de una auténtica y profunda reforma política.

Más allá de las continuas y marcadas carencias que hemos señalado en materia electoral, puede reputarse como positivo que existe una amplia legislación en materia de derechos políticos, fundamentalmente a partir de la recientemente sancionada Ley núm. 25.858 (del 4 de diciembre de 2003), que contempla restricciones menores en materia de quienes están excluidos del padrón electoral y consecuentemente ejercen los derechos de elegir y ser elegidos.

Concretamente, esta nueva ley derogó el anterior inciso *d* del artículo 3o. del CEN, que excluía del padrón electoral a “los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad”, e incorporó al mismo cuerpo legal el artículo 3o. bis, en cuya virtud los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva, tendrán derecho a emitir su voto en todos los actos eleccionarios que se celebren durante el lapso en que se encuentren detenidos, si bien, la norma entrará en vigencia a partir de su reglamentación por el Poder Ejecutivo nacional, que tiene un plazo de veinticuatro meses.

Cabe advertir, sin embargo, que el dictado de la ley encuentra su antecedente inmediato en jurisprudencia novedosa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que había ya declarado inconstitucional aquel artículo 3o., en su inciso *d*.<sup>69</sup>

En consecuencia, conforme lo que hemos venido relacionando, hacia el futuro aparecen dos opciones: o la continuidad y agudización de los problemas de anomia que afectan a nuestro país o por el contrario, el inicio de un proceso de cambio profundo que eleve el nivel de respeto y cumplimiento de las leyes y de nuestra cultura política<sup>70</sup> y jurídica. En esta tarea el compromiso es tanto de los partidos que circunstancialmente ejercen las funciones de gobierno, como de aquellos que en una democracia moderna emprenden desde su rol de oposición una labor de control y alternativa.<sup>71</sup>

A los efectos de no incurrir en repeticiones, juzgamos aplicables las propuestas efectuadas anteriormente, en relación a la educación, a la formación y capacitación política y a la cultura política democrática.

Es que debe comprenderse que no puede haber desarrollo ni avances sustanciales en la democracia argentina, sin una efectiva vigencia de la fuerza normativa de la Constitución y de la seguridad jurídica. Resulta entonces fundamental hacer realidad los grandes principios del Estado constitucional y democrático de derecho, consagrado en el texto de nuestra carta magna. La vigencia sociológica de las normas que aseguran los derechos humanos en sus tres generaciones y la división del poder, comportarían un mejoramiento notable en Argentina, frente a la penosa realidad que atravesamos.

También, pensamos que otra perspectiva debe ser la de asegurar el cumplimiento eficaz de los roles del Estado en el contexto de un régimen democrático. Ello significa fortalecer los poderes públicos y democráti-

<sup>69</sup> Cfr. CSJN, “Mignone, Emilio” (9 de abril de 2002), *La Ley*, 2002, pp. 3-12, con nota de Badeni, Gregorio, *El reconocimiento de los derechos políticos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*.

<sup>70</sup> Almond, Gabriel y Verba, Sidney, “La cultura política”, en varios autores, *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992, pp. 171-201.

<sup>71</sup> Pasquino, Gianfranco, *La oposición*, trad. Josefa Linares, Madrid, Alianza Editorial, 1998; Belisle, José Manuel, “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 varios autores, *A 10 años de la reforma de la Constitución Nacional*, Córdoba, Asociación Argentina de Derecho Constitucional-Advocatus, 2005, pp. 419-434.

cos frente al avance de las corporaciones de poder económico y mediático. En consecuencia, debe producirse un renovado debate sobre las políticas públicas y la modernización de la administración, para alcanzar la vigencia de los principios del constitucionalismo social, en una Argentina que atraviesa graves problemas de este tipo.

En definitiva, necesitamos consolidar la fuerza normativa de la Constitución (Hesse, García de Enterría y Bidart Campos) y crear una nueva conciencia en la materia para superar las promesas incumplidas de la democracia y lograr un buen funcionamiento del gobierno, del mercado y de la sociedad civil. Ello demanda, insistimos, una lucha tenaz y permanente para elevar la cultura institucional, política y jurídica de Argentina.<sup>72</sup>

#### XIX. BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, G. *et al.*, “La cultura política”, *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992.
- BADENI, G., “El reconocimiento de los derechos políticos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia”, *La Ley*, 2002.
- BELISLE, J. M., “El rol de la oposición política en la estructura constitucional argentina. Aproximación a un balance crítico a 10 años de la reforma de 1994”, *A 10 años de la Reforma de la Constitución Nacional*, Córdoba, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Advocatus, 2005.
- , “Perfiles de la consulta popular en Córdoba”, *Debates de Actualidad*, núm. 189, 2003.
- , “Representación política y discriminación positiva. Sobre la participación equivalente de géneros en los cargos públicos electivos de Córdoba”, *Conciencia Social*, nueva época, núm. 4, 2003.
- BIDART CAMPOS, G., “Que se vayan todos. ¿Y después? ¿Y la ética pública?”, *La Ley*, 2002.
- BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, España, Plaza & Janés, 1985.

<sup>72</sup> Véase Hernández, Antonio *et al.*, *op. cit.*, nota 22, pp. 97-107, donde sin pretender efectuar una enumeración exhaustiva, nos hemos permitido condensar nuestro pensamiento en diez puntos que reúnen un conjunto de acciones sugeridas al efecto.

- BONAUDO, M. *et al.*, “Sufragio libre y cuestión social Argentina, 1912-1922”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, 1989.
- CÁMPORA, M., “De Ríos a Padilla: algunas consideraciones sobre candidaturas independientes”, *La Ley*, suplemento de Derecho Constitucional, 2003.
- CARNOTA, W., “¿Por qué no candidaturas independientes?”, *La Ley*, t. A, 2003.
- CAVAROZZI, M., “Partidos políticos y elecciones en la América Latina contemporánea”, *Síntesis*, núm. 22, 1994.
- COUFIGNAL, G., “Crise transformation et restructuration des systemes de parties”, *Pouvoirs. Revue Francaise d'Etudes Constitutionnelles et Politiques*, núm. 98, 2001.
- DALLA VÍA, A., “El Régimen electoral y los partidos políticos”, *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos, homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, 2003.
- EKMEKDJIAN, Miguel A., *Tratado de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995, t. III.
- FALCON, R. *et al.*, “Los socialistas y el régimen oligárquico en Argentina (1890-1912)”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, 1989.
- GARGARELLA, Roberto, *El derecho a la protesta. El primer derecho*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2005.
- GELLI, M. A., “Control económico-financiero de los partidos políticos y justicia electoral (desde la perspectiva del fallo Partido Nacionalista Constitucionalista)”, *La Ley*, 2002, t. F.
- GENTILE, J. H., “Elecciones sin Constitución ni partidos”, *Debates de Actualidad*, núm. 190, 2003.
- GROSSI, M., “Sistema político y sistema partidario en Argentina y Uruguay, algunas hipótesis comparativas”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, 1989.
- HERNÁNDEZ, A., *Las emergencias y el orden constitucional*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2002.
- , *Las emergencias y el orden constitucional*, 2a. ed., México, Rubinzal-Culzoni, UNAM, 2003.
- , “Reflexiones sobre la situación actual y perspectivas de los sistemas políticos y constitucionales en América Latina”, *Debates de Actualidad*, núm. 190, 2003.

- , “Un fallo polémico”, Periódico *La Nación*, Buenos Aires, 2002.
- *et al.*, *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, México, UNAM-Asociación Argentina de Derecho Constitucional-IDEA Internacional, 2005.
- JACKISCH, C. *et al.*, “El sistema electoral en Argentina”, *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*, Buenos Aires, CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung, 1997.
- LISCIA, E. E. di, “El *beagle*, el plebiscito y la democracia participativa”, *El Derecho*, t. 110, 1984.
- LÓPEZ, M. J., *Partidos políticos, teoría general y régimen legal*, 4a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1983.
- MARTÍNEZ PERONI, J. L., “Formas de participación directa en la democracia representativa”, *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- MERCADO LUNA, R., “Monopolio de candidaturas partidarias”, *La Ley Actualidad*, 1996.
- MORENO LUZÓN, J., “Teoría del clientelismo y estudio de la política caciquil”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 89, 1995.
- MOSSUZ-LAVAU, J. *et al.*, “Pouvoir et Representation Politique, vers la Parité”, *Problèmes Politiques et Sociaux*, núm. 835, 2000.
- NINO, C. S., *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1992.
- NOHLEN, D., *Sistemas de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos; opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, Friedrich Naumann Stiftung, 1999.
- , *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- PADOAN, M. J., *Jesús, el templo y los viles mercaderes. Un examen de la discursividad yrigoyenista*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2002.
- PASQUINO, G., *La oposición*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- RIBERI, P., “Acciones afirmativas, igualdad y representación femenina; ¿cupó o tarifa en los cuerpos legislativos?”, *Foro de Córdoba*, núm. 71, 2001.
- ROCK, D., *Argentina, 1516-1987; desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*, 2a. ed., Buenos Aires, Alianza Editorial, 1989.

- ROSENKRANTZ, Carlos, “La pobreza, la ley y la Constitución”, *El derecho como objeto e instrumento de transformación. Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (SELA 2002)*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2003.
- SCOTT, J. W., “La querelle de las mujeres a finales del siglo XX”, *New Left Review*, núm. 3, 2000.
- SERRAFERO, M., “Reflexiones sobre el sistema de partidos; ¿hacia donde?”, *Debates de Actualidad*, núm. 190, 2003.
- SERRANO, M. C., “El sistema de partidos en la Argentina actual”, *Debates de Actualidad*, núm. 190, 2003.
- VALADÉS, D., *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, 2002.
- VANOSSI, J. R., “El valor de la experiencia en el derecho electoral”, *Estudios en honor de Pedro J. Frías*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1994.
- , “Irse todos, ¿cómo y cuando?”, *La Ley*, 2002.
- ZARZA MENSAQUE, A., “La crisis argentina y la reforma política institucional”, *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos, homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, 2003.
- ZOVATTO, D., “La reforma político electoral en América Latina, evolución actual y tendencias, 1978-2001”, *Derecho y Cultura*, núm. 6, 2002.
- ZUBILLAGA, C., “Sincronía de un fracaso. La primera democracia cristiana en Argentina y Uruguay, 1902-1924”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 50, 1989.