

24 JUN 1994

SES. TC - N. 1077 - N. 1012

PROYECTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCION

LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

SANCIONA:

Incorpóranse a la Constitución Nacional, en el Capítulo Segundo de la Primera Parte, los siguientes artículos nuevos:

"ARTICULO ... : Todos los ciudadanos gozan del derecho de participar, directamente o por medio de sus representantes, en la dirección de los asuntos públicos y de votar y ser elegidos en elecciones libres y periódicas, realizadas de conformidad con el principio del sufragio universal, igual y secreto."

"ARTICULO ... : Los partidos políticos son asociaciones que tienen como principal función la de canalizar la participación política de los ciudadanos. Son reconocidos como personas jurídicas de Derecho público, no estatales, en los niveles nacional, provincial y municipal.

Los partidos políticos deben tener una organización democrática y dar pública cuenta del origen y utilización de sus fondos y de sus bienes.

Los partidos y agrupaciones políticas que, en virtud de sus métodos o del comportamiento de sus dirigentes, intenten alterar o suprimir los principios fundamentales del régimen constitucional serán declarados ilegales y no podrán gozar de los beneficios otorgados por esta Constitución y las leyes."

"ARTICULO ... : Serán declarados a perpetuidad incapaces de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación las personas que, a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, se alzaren en armas contra los poderes constituidos de la Nación o de las Provincias, o participaren o adhirieren a un gobierno de facto mediante el ejercicio de los más altos cargos o magistraturas gubernamentales nacionales o provinciales."


ALBERTO IRIBARNE
CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
CAPITAL FEDERAL

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El Punto "J" de los Temas Habilitados por el artículo 3° de la Ley 24.309 --declarativa de la necesidad de la reforma-- ofrece la oportunidad de llevar al rango constitucional normas de "garantías de la democracia en cuanto a la regulación constitucional de los partidos políticos, sistema electoral y defensa del orden constitucional", y a tal fin sugiere la incorporación de artículos nuevos a incorporar en el Capítulo Segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional".

En ese marco ha sido elaborado el presente proyecto de reforma de la Constitución, con la redacción de tres artículos relativos al temario de este Punto "J".

I

La Constitución Nacional no ha recogido expresamente el reconocimiento del derecho de sufragio, pero el mismo puede derivarse como implícito del juego de varias disposiciones constitucionales. En el plano más general se puede encontrar al artículo 33, que reconoce los derechos que la doctrina llama "no enumerados" (o mejor: "implícitos"), es decir ~~los~~ aquéllos que no están enunciados en los artículos anteriores, "pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno". Asimismo, concuerdan con esta disposición los artículos que se refieren a la forma de gobierno representativa republicana, como p.ej. los artículos 1° y 5°. Complementariamente, y ya en un plano más específico, los artículos 37 y 81 establecen el carácter electivo de los diputados nacionales y del presidente y vicepresidente de la Nación, así como los respectivos procedimientos: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y la Capital" (art. 37) y "La elección del presidente y vicepresidente de la Nación se hará del modo siguiente. La Capital y cada una de las Provincias nombrarán por votación directa una junta de electores ..." (art. 81), quedando todavía el artículo 46, segunda parte, que establece que los senadores nacionales por la Capital Federal son "elegidos en la forma prescripta para la elección del presidente de la Nación".

En esta reforma constitucional (Puntos "D" y "E" del Núcleo de Coincidencias Básicas) se transformarán en elecciones directas las de presidente y vicepresidente de la Nación y las de senadores nacionales (todas ellas actualmente indirectas), lo que refuerza el valor del voto popular y lo acerca más al pueblo al suprimirse etapas de intermediación política, quizás necesarias o convenientes un siglo atrás pero de ninguna manera acordes con la concepción democrática de nuestros días.

Recordemos que la Constitución de 1949, de inspiración justicialista, hace ya 45 años había establecido el carácter directo de todas estas elecciones; pero ésta Constitución fue derogada por un gobierno de facto resultante del uso de la fuerza para dirimir las cuestiones políticas, y que hizo de la proscrición y la violencia su modo de relacionarse con el pueblo.

Pero, aunque toda la estructura del sistema institucional está organizada sobre la base del sufragio, este derecho de los ciudadanos --el derecho que los hace verdaderamente ciudadanos-- no está expresamente declarado en la Constitución Nacional, y la reunión de esta Convención Constituyente, con el asunto incluido dentro de su temario, es la oportunidad para hacerlo.

Por otra parte, el sufragio a secas no es suficiente. Para que el pueblo pueda expresarse libremente, es necesario que el sufragio reúna determinadas características: que sea universal, igual y secreto. La obligatoriedad también es una característica importante, pero por ser un aspecto más discutido preferimos dejarlo librado a lo que la ley disponga, según el sentir de la sociedad y las circunstancias de cada época.

Así caracterizado, puede decirse que, si bien fuera del texto de la constitución formal, el sufragio universal, igual y secreto ha sido incorporado con carácter permanente a nuestro sistema institucional --a la "constitución real"-- desde la "Ley Sáenz Peña" de 1912 (Ley 8871).

Además conviene precisar que se otorga respaldo constitucional a las dos facetas del sufragio: tanto el derecho a elegir como el de ser elegido, mal denominados por la doctrina (sobre una base puramente gramatical) "sufragio activo" y "sufragio pasivo").

En esta línea de reconocimiento y caracterización del sufragio, al redactar el artículo propuesto hemos tomado como fuente, a la que seguimos de cerca, al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida como "Pacto de San José de Costa Rica"; aunque con las adaptaciones del caso para no repetir lo que ya está contemplado expresamente en nuestra Constitución (p.ej. art. 16, última cláusula).

No conviene, en cambio, fijar en la Constitución Nacional un sistema electoral en el sentido estricto de este término, es decir la forma de asignar los cargos electivos a partir de los resultados electorales. Hemos tenido, en el orden nacional, los sistemas electorales de la lista completa, la lista incompleta, las circunscripciones uninominales y la representación proporcional. En las provincias argentinas y en los proyectos presentados ante las Cámaras del Congreso Nacional pueden encontrarse otros sistemas, y también sistemas mixtos que combinan elementos de varios de los sistemas típicos. Determinar

directamente en la Constitución un sistema electoral significaría crear rigideces que pueden llegar más adelante a obstaculizar las innovaciones legislativas tendientes a mejorar la calidad de la representación política.

En definitiva, lo que estamos proponiendo es incorporar a la Constitución Nacional lo que ha sido nuestra realidad histórica de las épocas en que --a partir de la Ley Sáenz Peña-- los argentinos hemos podido hacer un pleno ejercicio de la democracia.

Por lo dicho, corresponde además rendir nuestro expreso homenaje a la Ley Sáenz Peña, una verdadera "revolución por las urnas", y a quienes la concibieron, la impulsaron y la respaldaron para que se concretara en la realidad. Aún a riesgo de omitir injustamente a algunos de los protagonistas de ese proceso legislativo e institucional, queremos mencionar especialmente a los presidentes de la Nación Roque Sáenz Peña, Hipólito Yrigoyen y Victorino de la Plaza, y al Ministro del Interior Indalecio Gómez.

Cabe finalmente recordar que somos firmes partidarios de consagrar a nivel constitucional las formas semidirectas de democracia, como un modo de acrecentar y jerarquizar la participación popular en la adopción de las grandes decisiones nacionales. Pero no tratamos aquí el tema, por cuanto el mismo ha sido objeto de otro proyecto de reforma de Constitución que hemos presentado a la Convención con anterioridad y al cual nos remitimos como propuesta complementaria de la presente, y concordante con ella por hallarse inspirada en los mismos principios jurídico-políticos fundamentales.

II

El reconocimiento constitucional de la personalidad jurídico-política de los partidos políticos tuvo alternativas diversas en la historia.

Según Triepel, citado por Pablo A. Ramella, cuatro etapas signaron la relación entre el Estado y los partidos.

-- la primera de repudio, ya que se estimaba que los partidos eran facciones perniciosas, perturbadoras de la acción del Estado.

-- la segunda de ignorancia, ya que sin prohibirlos, las constituciones del siglo XIX no los mencionan para nada, aunque hay que admitir que de sus normas aisladas surgía la posibilidad de constituirlos (derecho de asociación).

-- la tercera de reconocimiento, cuando al promediar este siglo las constituciones comienzan a establecer normas específicas con respecto a los partidos políticos.

-- y la cuarta, que es la de incorporación de los partidos políticos a la normativa suprema del Estado.

Las constituciones americanas fueron las primeras en incorporarlas a su texto; p.ej. la de Cuba de 1940, la de Ecuador de 1979, la de Brasil del 1969 y la de Perú de 1979.

El Derecho europeo también ha acogido en sus constituciones a los partidos políticos; así lo hicieron la Constitución de Italia de 1947, la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 1949, y las constituciones de Francia de 1958, de Portugal de 1976 y de España de 1978.

La doctrina es conteste en la necesidad de incorporar los partidos políticos a nuestra carta magna.

A manera de ejemplo puede citarse al recordado y respetado constitucionalista Dr. Pablo A. Ramella --uno de los más destacados convencionales constituyentes de 1949--, quien en su libro de Derecho Constitucional decía: "La conveniencia de incluir en la Constitución pautas fundamentales para la existencia y funcionamiento de los partidos políticos es evidente. No se concibe que ni siquiera estos mismos organismos propicien una reforma tan necesaria."

Desde otras ideas, Germán J. Bidart Campos, en su Tratado de Derecho Constitucional, afirma: "la constitución formal no contiene normas sobre los partidos, y ello seguramente porque en su época la normación de los partidos políticos no solía entrar en la codificación constitucional ... Sin embargo, aun cuando el orden de normas formales en la constitución escrita es lagunoso respecto de los partidos, no cabe duda de que la constitución material los contiene. Esta incorporación de los partidos a la constitución material responde al fenómeno de una mutación constitucional por adición. Tal ingreso se formaliza desde hace tiempo en la constitución material a través de las leyes o estatutos sobre partidos políticos, que tiene clara materia o contenido constitucional."

Hoy la inserción a nivel constitucional de principios generales sobre el tema de los derechos políticos y los partidos políticos responde al diagrama real de nuestras instituciones y a una tónica universal en el Derecho Comparado.

El reconocimiento con rango constitucional de un status jurídico superior a los partidos políticos no invalida la existencia de asociaciones o agrupamientos políticos, puesto que cualquiera de estas entidades puede ejercer los derechos que en nuestra Constitución se les reconocen sobre la base del derecho de asociarse con fines políticos.

Los partidos políticos podrán constituirse y actuar dando cumplimiento a los requisitos que las leyes reglamenten, a fin de constituirse en órganos esenciales de la democracia y

auxiliares del Estado, con personalidad jurídica no estatal de Derecho Público, obteniendo recién entonces la exclusiva potestad de presentar candidaturas para los cargos públicos electivos.

Ahora bien: toda reforma de normas constitucionales discurre por dos planos diferentes pero estrechamente ligados: por un lado debe haber un reconocimiento ~~de~~ la realidad fáctica existente, para que la Constitución no quede como un mero ejercicio abstracto alejado de la realidad; pero por el otro debe asumir concientemente su función de alentar y promover cambios en esa realidad, porque de lo contrario no sería una reforma, ni constitucional ni de ninguna otra especie.

Por eso se impone realizar por lo menos un breve examen de la realidad actual de nuestro sistema político, de las conductas deseables, y de los cambios necesarios para alcanzar tales objetivos.

En nuestro sistema político, y también en otros países que otrora fueron tomados como modelos a seguir, es dable observar una severa crisis de la representación. Los partidos políticos, en conjunto, han perdido prestigio ante la sociedad. Esta encuentra otras vías alternativas, lo cual es válido mientras sean complementarias de los partidos políticos y no pretend~~an~~ excluirlos, como a veces sucede.

Los medios de comunicación social, en particular, han asumido una actitud de competencia con los partidos políticos, pretendiendo una representación que no les corresponde. Algo similar, aunque en un plano de perfil más bajo, ocurre con los grupos de interés sectorial y otras entidades o asociaciones. Pero ello sólo puede tener eco en la sociedad a partir del deterioro de la imagen de los partidos políticos como mediadores sociales.

Este desprestigio y deterioro tienen fundamento en la realidad: estructuras partidarias que se han burocratizado, perdiendo participación de sus afiliados, y consecuentemente vaciándose de militancia; dirigentes que piensan al partido solamente como una herramienta electoral y se despreocupan de los problemas cotidianos de la gente, a la que sólo se acercan cuando necesitan sus votos; funcionarios electivos que conciben al cargo como una cosa propia, olvidándose de la función de servicio para la cual fueron elegidos por el pueblo. Estos síntomas, y otros más, existen en nuestra realidad y llegan a la gente, directamente o a través de los medios de comunicación. Pero no debemos caer en el injusto facilismo de meter a todos en la misma bolsa, y dejar suponer que todo es así. Hay muchos dirigentes políticos convencidos, militantes, sacrificados, honestos; que están siempre junro con la gente, en las buenas y sobre todo en las malas. Pero basta que una parte tenga realmente los defectos reseñados para que todo el sistema político-partidario caiga bajo un cono de desconfianzas y sospechas.

Por eso debemos tratar de modificar las cosas, para que el funcionamiento real de los partidos políticos les permita recuperar el reconocimiento de la gente, la percepción de tener mucho en común, la valorización de un canal de participación para el protagonismo político del pueblo; en síntesis, ganar una legitimidad que en estos tiempos no es todo lo plena que la democracia necesita.

Queremos partidos políticos abiertos, con participación permanente; que incorporen gente y no fichas; que discutan internamente las políticas nacionales y locales, y elaboren las correspondientes propuestas; que capten a los mejores, a los más dignos, para las funciones de dirigencia política, les den oportunidad de formarse y capacitarse, y de ir ejerciendo un liderazgo democrático y participativo; que sean transparentes en la administración de sus fondos y de sus bienes; sean ejemplo de conducta ética, apartando a cualquiera que confunda la militancia política con un torcido carril hacia el lucro personal.

Para eso debemos mejorar la legislación, comenzando por las normas constitucionales. Entre ellas proponemos también insertar una cláusula de defensa de la democracia, complementaria de la que se trata en otro artículo de este mismo proyecto de reforma constitucional, y en el siguiente apartado de estos fundamentos. Esta cláusula niega los beneficios de la institucionalización como partidos políticos a aquellos grupos que propugnan la violencia como modo de cambiar el sistema institucional, incluyendo también al accionar concreto de sus dirigentes, no desautorizados por el partido. No puede permitirse el atajo de que un grupo antidemocrático se preserve bajo el pretexto de que sus dirigentes actúan a mero título personal, salvo expresamente los desautoricen o excluyan.

Pero debe quedar claro que esta cláusula de ninguna manera va a impulsar la caza de brujas, la selección por el Estado de las políticas aceptables y las inaceptables. Si alguien desea formar un partido político para implantar la monarquía, por supuesto que no contará con nuestro apoyo; pero no se le impedirá constituirse, actuar y manifestarse mientras esté proponiendo un cambio pacífico, dentro de los caminos previstos para el cambio de las instituciones (reforma de la Constitución, precisamente).

No se trata de un control ideológico o de contenidos, instrumento del cual fue víctima por muchos años el peronismo. Lo que se controlará es el accionar, no las ideas. No habrá proscripción ideológica, porque ninguna proscripción es compatible con la democracia.

Como reflexión final al respecto, debemos advertir que la vida política, las actitudes y comportamientos que la conforman, no pueden ser cambiados simplemente escribiendo una nueva norma en la Constitución. Este es sólo el primer paso, el punto de partida. Luego tendrá que ser desarrollado por las leyes electorales, de partidos políticos y sobre los temas afines. Pero

el verdadero cambio, el cambio en la realidad, en un tema como éste solamente se dará si pueblo y dirigentes estamos convencidos de lo que proponemos, y llevamos a la realidad de nuestra conducta los principios que aquí estamos proponiendo.

III

En 1983 recuperamos la democracia, y hemos completado ya una década de pleno funcionamiento del sistema institucional basado en la soberanía del pueblo.

Pero más de la mitad de nuestro siglo --desde 1930 hasta 1983-- estuvo signado por la discontinuidad de las instituciones, el reiterado uso de la fuerza para desplazar a los gobiernos elegidos por el pueblo, y por la prolongación cada vez mayor de los gobiernos de facto.

Los golpes de Estado han podido producirse y los gobiernos de facto existir y mantenerse porque los autores materiales del golpe han recibido la colaboración de personas que les han prestado su apoyo ejerciendo los más altos cargos de gobierno en el orden nacional o provincial, inclusive las magistraturas judiciales. Todas estas personas --cualquiera haya sido su ideología y las finalidades perseguidas por cada uno-- han contribuido objetivamente a sostener la usurpación de los derechos del pueblo y a la subordinación de las normas constitucionales a los dictados de los autócratas de turno.

Pero esto ya es lamentable parte de nuestra historia.

El gobierno justicialista del presidente Menem ha puesto en marcha una reforma estructural de la economía y de la sociedad argentina. Esta reforma se complementa con la reforma institucional a cargo de esta Convención Nacional Constituyente, que tenemos el honor de integrar por la decisión del pueblo argentino al elegirnos para esta función.

Estamos viviendo una etapa fundacional, a partir de la cual no debe haber espacio para que nadie pretenda ser neutral entre la democracia y los alzamientos armados o golpes de Estado. Todos debemos ser partícipes de la defensa de la democracia, todos somos responsables de ello.

Debe quedar claro para toda la sociedad que, en adelante, quien se sume a eventuales atentados contra la democracia no tendrá lugar cuando indefectiblemente el pueblo recupere su libertad.

Por eso proponemos la inserción constitucional de un artículo que, para el futuro, descalifique políticamente no sólo a los autores inmediatos de los alzamientos y golpes sino también a los colaboracionistas del régimen sin los cuales el régimen no puede existir.

Se ha buscado una fórmula genérica, como "los más altos cargos o magistraturas gubernamentales" porque la Constitución Nacional debe poner de relieve los grandes principios sin perderse en enumeraciones de detalle. La especificación de cuáles son los cargos y magistraturas cuyo ejercicio irrogará la consecuente incapacidad es asunto a regular por una Ley del Congreso; pero su aplicación concreta a personas determinadas sólo podrá haerse por sentencia judicial, con todas las garantías del debido proceso.

La ley tomará en cuenta la organización gubernamental y denominaciones de cada época. Pero el principio fundamental queda establecido, y su inserción en la Constitución puede cumplir una eficaz función docente. Porque no queremos incorporar esta norma a la Constitución para aplicarla, sino para no tener que aplicarla nunca, porque las convicciones de la sociedad en su conjunto hayan tornado inviolables a las instituciones de la democracia.

* * *

Señor presidente:

Con estas palabras dejamos fundamentado nuestro proyecto de reforma de la Constitución en materia de derechos políticos y defensa de la democracia.



ALBERTO IRIBARNE
COMISIONAL CONSTITUCIONES
CAPITAL FEDERAL