H. Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
16 JUN 1994
Exp. tc 422 /94
FOLIO 1
H. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

Convención Nacional Constituyente

La Honorable Convención Nacional Constituyente sanciona:

Incorpórase artículo nuevo en la primera parte capítulo II de la Constitución Nacional.

"ARTICULO...: La Nación Argentina reconoce el derecho de los ciudadanos a asociarse en Partidos Políticos que tienen por objeto concurrir a la formación y expresión de la voluntad popular, fomentar la participación cívica y consolidar la Democracia.

La creación y el ejercicio de sus actividades serán libres dentro del respeto a la Constitución y a las leyes, y no podrán ser abolidos o suspendidos bajo pretexto de situaciones de excepción.

El Congreso dictará una ley especial de partidos políticos que asegure su organización interna autónoma y democrática, la publicidad de su patrimonio y del origen y destino de sus fondos, y su incumbencia exclusiva en la nominación de los candidatos a cargos públicos electivos."

Víctor Hugo Salazar

Jesús Rodríguez

Gastón Mercado Luna

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
2

Fundamentos

Señor presidente:

El actual proceso de revisión de la **Constitución Nacional** que se ha abierto, me impulsa a promover la inclusión en nuestra Ley Fundamental de este artículo, al que considero de suma importancia para modernizar nuestras instituciones, reconociendo a nivel constitucional a los partidos políticos y garantizando el carácter republicano, representativo y federal de nuestra forma de gobierno.

Seguramente se conocerá a este proyecto como aquel que propone *"la constitucionalización de los partidos"*. Sin embargo, su intención es más vasta; es interés de este legislador lograr tres objetivos. Primero, reconocer específicamente el derecho de asociación política para asegurar al individuo el libre desenvolvimiento de sus más caras conquistas: la exteriorización de sus ideales, el ejercicio de sus derechos políticos. Segundo, hacer efectivo este derecho estableciendo garantías para la creación y existencia de los partidos políticos. Y tercero, establecer una serie de obligaciones para las asociaciones políticas de modo de asegurar a su interior la transparencia funcional y financiera, la vida republicana y el ejercicio de la democracia.

Por otra parte, sabemos que aunque la Constitución Nacional no reconoce expresamente a los partidos políticos, su existencia se encuentra respaldada por la interpretación de los artículos 1, 14, 22, 28 y 33. Los artículos 1 y 22 al establecer la fórmula representativa de gobierno reafirman enfáticamente el accionar de las asociaciones políticas, respaldado por el 14 al establecerse el derecho a asociarse con fines útiles, a la libertad de expresión y a peticionar a las autoridades. Complementan el dispositivo, los artículos 28 y el 33 al referirse a derechos no enumerados vinculados al *"principio de soberanía del pueblo"*.

Los objetivos buscados y la letra constitucional actual nos llevan entonces a fundamentar este proyecto a partir de tres ejes: las relaciones entre normas constitucionales y partidos políticos, el reconocimiento de los mismos a nivel constitucional en el ámbito mundial y nacional, y el papel de los partidos en las sociedades contemporáneas.

ARCHIVO CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
3

I

Señalamos que la Constitución Nacional no menciona expresamente a los partidos políticos. Este silencio obedece fundamentalmente al sistema de valores imperante en el momento histórico en que se redactó nuestra Ley Fundamental y los modelos institucionales en los que ella se inspiró.

Los partidos políticos no fueron bien recibidos por los Estados que nacieron de las constituciones revolucionarias. Como antes lo había hecho la monarquía, los inspiradores de las nuevas repúblicas los sindicaban como ámbitos para la conspiración y le atribuían la inestabilidad del orden político y la susceptibilidad a influencias foráneas.

Así, el padre de la Constitución estadounidense, **James Madison**, expone con agudeza su oposición a los partidos-facciones en El Federalista: *"Entre las numerosas ventajas que ofrece una Unión bien estructurada, ninguna merece ser desarrollada con más precisión que su tendencia a suavizar y dominar la violencia del espíritu de partido. Nada produce al amigo de los gobiernos populares más inquietud acerca de su carácter y su destino, que observar su propensión a este peligroso vicio"..."Los ciudadanos más prudentes y virtuosos, tan amigos de la buena fe pública y privada como de la libertad pública y personal, se quejan de que nuestros gobiernos son demasiado inestables, de que el bien público se descuida en el conflicto de los partidos rivales y de que con harta frecuencia se aprueban medidas no conformes con las normas de la justicia y los derechos del partido más débil, impuestas por la fuerza superior de una mayoría interesada y dominadora"..."Estos efectos se deben achacar, principalmente si no en su totalidad, a la inconstancia y la injusticia con que un espíritu faccioso ha corrompido nuestra administración pública."*

"Por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en su conjunto."...

"Es inútil afirmar que estadistas ilustrados conseguirán coordinar estos opuestos intereses, haciendo que todos ellos se plieguen al bien público. No siempre llevarán el timón estos estadistas. Ni en muchos casos puede efectuarse semejante coordinación sin tener en cuenta remotas e indirectas consideraciones, que rara vez prevalecerán sobre el interés inmediato de un partido en hacer caso omiso de los derechos de otro o del bien de todos."

CONVENCION NAC. FOL. 4

"La conclusión a que debemos llegar es que las causas del espíritu de facción no pueden suprimirse y que el mal sólo puede evitarse teniendo a raya sus efectos." (1).

También es conocida la opinión de **George Washington**. El héroe de la guerra por la independencia y primer presidente constitucional de la nueva nación lamentaba amargamente el surgimiento de tales partidos y le disgustaban las facciones hostiles en las que se alineaban sus colaboradores principales, Alexander Hamilton y Thomas Jefferson. En su Discurso de Despedida (Farewell Address), condenó a los partidos afirmando que perturbaban las reuniones públicas, debilitaban la administración y agitaban la comunidad con suspicacias y recelos mal fundados. En su oración final, Washington expresó el deseo de que sus palabras *"puedan producir algún beneficio parcial, algún bien ocasional; y de que puedan ahora y siempre moderar la furia del espíritu partidista"*.

Otro tanto ocurre con la Revolución Francesa, que había heredado la hostilidad del Antiguo Régimen hacia los *corps intermédiaires*. Incompatibles con la idea imperante de la soberanía de la voluntad popular, concepto medular en el pensamiento de **Jean-Jacques Rousseau**, los revolucionarios rechazaron a los partidos.

El ilustre ginebrino expresa sus razones con suficiente elocuencia: *"...la voluntad general es siempre recta y tiende siempre a la utilidad pública; pero no se deduce que las deliberaciones del pueblo tengan siempre la misma rectitud. Se quiere siempre su propio bien, pero no siempre se ve cuál es ese bien. Al pueblo no se le corrompe nunca, pero con frecuencia se le engaña, y es sólo entonces cuando parece que quiere lo que está mal..." "Si, cuando el pueblo, suficientemente informado, delibera, no tuvieran los ciudadanos ninguna comunicación entre ellos, el gran número de pequeñas diferencias resultaría siempre la voluntad general, y la deliberación sería siempre buena. Pero cuando se forman facciones, asociaciones parciales a expensas de la grande, la voluntad de cada una de esas asociaciones resulta general en relación a sus miembros, y particular en relación al Estado. Entonces, puede decirse que no hay tantos votantes como hombres, sino solamente tantos como asociaciones. Las diferencias se hacen menos numerosas y dan un resultado menos general.*

---

1 Hamilton, Alexander; Madison, James & Jay, John, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1987, X, págs. 35-38.

CONVENCION NAC. FOLIO 5

En fin, cuando una de estas asociaciones es tan grande que domina a todas las demás, ya no tenemos como resultado una suma de pequeñas diferencias, sino una diferencia única; entonces ya no hay voluntad general, y la opinión que prevalece no es más que una opinión particular."...

"De modo que, para tener el verdadero enunciado de la voluntad general, importa que no haya sociedad particular dentro del Estado, y que cada ciudadano opine por sí mismo"..."Estas precauciones son las únicas adecuadas para que la voluntad general sea siempre esclarecida y para que el pueblo no se engañe."(2).

En nuestro país, poco tiempo después de la sanción de la Constitución Nacional, el presidente **Justo José de Urquiza** se refería a ellos. En el mensaje del 22 de octubre de 1854 decía: *"Los argentinos envueltos en prolongadas y fecuentes tempestades, se han visto arrastrados por diferentes caminos. No nombraré los partidos ni seguiré el giro de las diferentes facciones que los han dividido. Pero lo que hace al caso decir es que cada fracción ha traído su desgracia, cada partido su catástrofe".*

Todas estas manifestaciones contrarias a los partidos son propias de un momento histórico en la vida de un país: el de su organización como Estado-Nación. De ahí la pretensión de una voluntad unívoca, de un escenario político sin disensos. Este deseo aparece más fuerte cuando el país ha sufrido o corre peligro de sufrir una guerra civil. En este sentido, la citada frase de Urquiza, *"Ni vencedores ni vencidos. Fusión de todos los partidos"*, es más que elocuente.

En este sentido, la mente más lúcida del liberalismo político, refleja la necesidad de que las voluntades cívicas se encolumnen tras "grandes partidos" reformadores de la sociedad civil. En La Democracia en América, **Alexis De Tocqueville**, distingue entre grandes y pequeños partidos que se corresponden respectivamente con épocas de cambio y de paz social: *"... Los partidos son un mal inherente a los gobiernos libres; pero no en todos los tiempos tienen el mismo carácter y las mismas tendencias.*
Hay épocas en que las naciones se sienten atormentadas por tan grandes males, que les asalta la idea de un cambio total en su constitución política. Hay otras en que el malestar es más profundo todavía y en que el estado social mismo se ve en peligro. Esta es la época de las grandes revoluciones y de los grandes partidos.

---

2 Rousseau, Jean-Jacques, El Contrato Social, Hyspamérica Ediciones, Buenos Aires, 1984, Libro II, Capítulo III: ¿Puede errar la voluntad general?, págs. 175-177.

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
6

Entre esos siglos de desórdenes y de miseria, hay otros en que las sociedades descansan y en los que parece que la raza humana recobra aliento. Pero aun entonces no es más que en apariencia; lo mismo que con los hombres, el tiempo no detiene su marcha con los pueblos; unos y otros avanzan cada día hacia un futuro que ignoran; y cuando los creemos estacionarios es que no percibimos sus movimientos. Son gentes que caminan pareciendo inmóviles a quienes corren.

Como quiera que sea, hay época en que los cambios que se operan en la constitución política y en el estado social de los pueblos son tan lentos e insensibles, que los hombres parecen llegados a un estado final; el espíritu humano se cree entonces firmemente asentado y sus ojos no van más allá de un determinado horizonte.

Es el tiempo de las intrigas y de los pequeños partidos.

Los que yo llamo grandes partidos políticos son aquellos que se sujetan a los principios, más que a sus consecuencias; a las generalidades, y no a los casos particulares; a las ideas, y no a los hombres. En general, estyos partidos tienen rasgos más nobles, pasiones más generosas, convicciones más reales, un ritmo más franco y audaz que los otros. El interés particular, que siempre juega el papel principal en las pasiones políticas, se oculta aquí más hábilmente tras el velo del interés público; incluso llega a veces a pasar inadvertido a las miradas mismas de aquellos a quienes anima y mueve.

Los pequeños partidos por el contrario, carecen en general de fe política. Como no se sienten formados ni sostenidos por grandes fines, su carácter está impregnado de un egoísmo que aparece ostensiblemente en cada uno de sus actos. Se irritan por la menor cosa y su lenguaje es violento, pero su paso es tímido e incierto. Los medios que emplean son miserables, como el fin mismo que se proponen. Por eso, cuando un tiempo de calma sucede a una revolución violenta diríase que los grandes hombres desaparecen derepente y que las almas se encierran en sí mismas.

Los grandes partidos cambian a la sociedad; los pequeños la agitan; unos las desgarran y otros la corrompen; los primeros a veces la salvan al conmoverla, los segundos la trastornan siempre sin provecho." (3)

Por otra parte, y más allá del contexto histórico, la noción de partido político en la época era totalmente diferente. Los partidos eran débiles, se trataba de facciones, *"camarillas"*, clubes o, a lo sumo, de grupos parlamentarios, carentes de organización y disciplina. Los partidos políticos modernos con una organización permanente y funciones específicas, son consecuencia directa de una época posterior, el de la ampliación del voto a las masas, el de la incorporación de los sectores populares a la vida política.

---

3 De Tocqueville, Alexis, La Democracia en América, Sarpe, Madrid, 1984. Segunda parte, Capítulo 2, págs. 178-179.

FOLIO 7

Así, a pesar del silencio constitucional, el derecho a la libertad de asociación, opinión y reunión, que por extensión incluía también la libertad de asociarse políticamente, junto con el sufragio universal convirtió a los partidos políticos en el instrumento necesario e indispensable para organizar y movilizar la voluntad política de la masa electoral; y con el tiempo, en una institución central en la vida política moderna.

Uno de los más prestigiosos estudiosos de la política de este siglo, **Karl Loewenstein**, sostiene en su monumental obra Teoría de la Constitución: *"En la moderna sociedad tecnológica de masas todo gobierno es siempre gobierno de partidos, indiferentemente de que se trate de un sistema político autocrático o democrático constitucional. Todavía no se ha escrito una historia de los partidos políticos. Como fenómeno político, los partidos no tienen más de trescientos años y no operan como elemento integral del proceso del poder desde hace más de ciento cincuenta años."... "La historia obliga a concluir que existe una conexión causal entre los partidos políticos y la integración de la masa electoral en el proceso del poder por medio de la ampliación del sufragio. El sistema de partidos estuvo obligado a permanecer en forma rudimentaria siempre y cuando el parlamento, en virtud de un sufragio restringido, no era más que un club cerrado de dignatarios representando una clase dominante homogénea. El partido político se hace necesario, y, en realidad, indispensable para organizar y activar la voluntad política de la masa electoral. El encuentro entre el sufragio universal en una sociedad de masas y la movilización de los electores a través de los partidos políticos se produce claramente con ocasión de la primera aparición de un auténtico partido político en el sentido técnico moderno, esto es, los jacobinos bajo el dominio de la Convención. En este caso, una ideología política completa fue llevada a la masa con la ayuda de una organización y de una propaganda racionalizada por una estructura de partido."*

"Los partidos se constituyeron de esta manera como un elemento de unión indispensable entre el electorado y los miembros del parlamento y gobierno. En una palabra, la entrada de los partidos políticos caracteriza el paso de un control oligárquico-burgués del proceso del poder a la democracia constitucional moderna. Junto al descubrimiento de la técnica de la representación que, como tal, creó el instrumento para institucionalizar la distribución del poder entre diversos detentadores, se puede considerar que la intercalación de los partidos políticos en el proceso político es la invención más importante en el campo de la organización política." ([4]).

---

[4] Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, Barcelona, 1982, (1º ed. castellana, 1965), págs. 93-95.

FOLIO 9

En nuestro país, la Revolución del Parque, con el nacimiento de la Unión Cívica, la sanción de la Ley Saenz Peña, que amplió la participación política, y el advenimiento del peronismo al poder, que posibilitaría el sufragio femenino y el protagonismo a las organizaciones de los trabajadores, sintetizaron respectivamente, como momentos históricos, tres procesos: la génesis de los partidos políticos modernos, el sufragio universal y la incorporación de las masas a la vida política.

Por su parte, otro pionero de la moderna politología, **Maurice Duverger**, afirma: *"Los partidos políticos constituyen una institución esencial de los regímenes liberales. No previstos por el modelo democrático, nacieron y se desarrollaron al mismo tiempo que las elecciones y la representación ..."* ([5]), para agregar más adelante: *"Los partidos desempeñan un doble papel en la representación política. En primer lugar, encuadran a los electores, es decir, a los representados. Encuadran también a los elegidos, es decir, a los representantes. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores. Esta mediación es discutida, y a menudo en las democracias occidentales se critica a los partidos. Sin embargo, es indispensable. Sin partidos políticos, el funcionamiento de la representación política, es decir, de la base misma de las instituciones liberales, es imposible"* ([6]).

El doctor **Jorge Vanossi** coincide con este análisis: *"Si las reflexiones que anteceden tienen algún valor, es el de subrayar la importancia que en el proceso democrático asumen los partidos políticos como entidades permanentes y orgánicas de la intermediación. Precisamente, esa atmósfera de "finalidades objetivas" y de "responsabilidad" que permiten viabilizar un tránsito satisfactorio de los carriles democráticos, sólo se pueden obtener mediante las estructuras que brindan los partidos. En una etapa inicial, el Estado constitucional fue agnóstico respecto de los partidos y, en algunos casos, su actitud fue de reticencia y oposición a la existencia de ellos. Algo más tarde, cuando las convicciones democráticas predominaron sobre los resabios de las creencias monárquicas, el Estado aceptó la existencia de los partidos, pero limitando su "status" al de entidades surgidas del reconocimiento pacífico o resignado de la autonomía de la voluntad aplicada a la formación de meras asociaciones de derecho privado.*

---

[5] Duverger, Maurice, Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona, 1984, pág. 85.

[6] Duverger, Maurice, Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona, 1984, pág. 89.

CONVENCION NAC. CONST. FOLIO 9

La etapa siguiente consistió en trasponer los límites del Código Civil para ascender al terreno del derecho público, donde los partidos políticos obtendrían el reconocimiento de una "personalidad jurídica" propia de ese nivel, o sea, como entes auxiliares del Estado y como vehículos indispensables para el ejercicio de los derechos políticos. Llegamos así al pleno reconocimiento de la pertenencia de los partidos a la órbita regulatoria del derecho público, cuya consecuencia final sería la institucionalización en el marco de la Constitución política del Estado."(7).

Sin embargo, los partidos políticos no son sólo el resultado de la democracia de masas y del derecho de sufragio, también su reconocimiento constitucional o legal está profundamente ligado a la reformulación de la democracia. Así, es destacable la incorporación de los mismos a las constituciones de Italia de 1947, Alemania Federal de 1949, Francia de 1958, España de 1978, Perú de 1979 y Brasil de 1988.

La **Constitución de la República Italiana** de 1947 declara en su artículo 49: *"todos los ciudadanos tienen el derecho a afiliarse libremente en partidos para colaborar, en forma democrática, en la determinación de la política nacional"*. Dos años más tarde, la **Ley Fundamental de la República Federal de Alemania** seguía este camino, estableciendo en su artículo 21: *"Los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia y empleo de sus recursos así como de su patrimonio.*

Los partidos que por sus fines o por actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la inconstitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal" (8).

---

7 Vanossi, Jorge Reinaldo, "Los partidos políticos y los presupuestos de la democracia", en La Ley, tomo D, Sección Doctrina, Buenos Aires, 10 noviembre de 1980.

8 Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, promulgada por el Consejo Parlamentario el 23 de mayo de 1949 con las enmiendas hasta el 23 de agosto de 1976, artículo 21.

La **Constitución de la Quinta República Francesa** declara en su artículo 4: *"Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia"* ([9]).

La actual **Constitución española** reza en su artículo 6: *"Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos"* ([10]).

Por su parte, la **Constitución de la República Federativa del Brasil**, establece en su artículo 17: *"Es libre la creación, fusión, incorporación y extinción de partidos políticos, resguardados la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo, los derechos fundamentales de la persona humana y observados los siguientes preceptos:*
I- carácter nacional;
II- prohibición de recibir recursos financieros de entidades o gobiernos extranjeros o de subordinados a éstos;
III- presentación de cuentas a la Justicia Electoral;
IV- funcionamiento parlamentario de acuerdo a la ley.
1) Se asegura a los partidos políticos autonomía para definir su estructura interna, organización y funcionamiento, debiendo sus estatutos establecer normas de fidelidad y disciplina partidarias.
2) Los partidos políticos, después de adquirir personalidad jurídica, conforme a la ley civil, registrarán sus estatutos en el Tribunal Superior Electoral.
3) Los partidos políticos tiene derecho a los recursos del fondo partidario y acceso gratuito a la radio y a la televición, conforme a la ley.
4) Es vedada a los partidos políticos la organización paramilitar" ([11]).

---

[9] Constitución de la Quinta República Francesa.

[10] Constitución española, ratificada mediante referendum el 6 de diciembre de 1978 y sancionada por el Rey el 27 de diciembre de 1978.

[11] Constitución de la República Federativa del Brasil, promulgada el 5 de octubre de 1988, con las propuestas aprobadas en el plebiscito del 7 de septiembre de 1993. Capítulo V: "Dos partidos políticos", artículo 17.

También, en nuestro país, los regímenes autoritarios buscaron la extinción de los partidos políticos. En este sentido, y como radical, no puedo olvidar que en 1966 se dictó el decreto-ley 16.894 que, en los dos primeros de cinco breves artículos, establecía:

"Artículo 1: Queda prohibida en todo el territorio de la Nación la existencia de asociación de personas que constituyan partidos políticos, sea cual fuera la forma o modo de actuación que adopten.
Artículo 2: Queda, asimismo, prohibida a toda persona o grupo de personas organizadas o no, la realización de actividades en forma pública o manifiesta que constituyan actos políticos partidarios, como también el empleo de símbolos, siglas, signos y demás expresiones significativas que importan proselitismo político." ([12]).

En cada régimen autoritario que sufrió nuestro país, la voluntad ciudadana estuvo ausente de las grandes decisiones. Sin embargo, esa verdadera declaración de muerte civil que alcanzó al pueblo, se tornó verdaderamente violenta hacia los partidos al que las minorías del privilegio y la violencia quisieron exterminar a cualquier precio.

Aunque hoy la democracia parece estar definitivamente consolidada en nuestro país y la vida de los partidos garantizada, proclamar la creación y el ejercicio libre de su actividad y asegurar su existencia más allá de situaciones de excepción no es un ejercicio inútil ni un anacronismo. Como ha dictaminado el **Consejo para la Consolidación de la Democracia:** *"Las razones que se dan en apoyo de reconocer status constitucional a los partidos políticos son más categóricas cuando nos detenemos a analizar la realidad política de nuestro país. Será necesario para alcanzar una moral pública que cuente con una adhesión generalizada y para llevar la discusión al enfrentamiento de crudos intereses y sectores que prevaleció a lo largo de nuestra historia. Es indudable que gran parte de esta tarea recaerá sobre los partidos políticos.*

---

[12] Decreto-ley 16.894, dictado el 1 de julio de 1966.

En otro sentido, allí donde las instancias de mediación y participación han sido acosadas, cuando no suprimidas, en los procesos autoritarios que hemos atravezado, se hace necesario revalorizar aquellos instrumentos que permitan la participación, la formación de la dirigencia política y la difusión de ideales y que cumplan la función de intermediar entre el Estado y el individuo." ([13])

La proclamación constitucional de las asociaciones políticas es tomar una postura, es levantar un principio. Es decir: **creemos en el gobierno de los hombres unidos en partidos bajo ideales comunes y no en el gobierno de hombres providenciales sin ideales ni compromisos con otros hombres. Desconfiamos de quienes plantean la inutilidad de los partidos, porque detrás de ellos se esconden pretensiones autoritarias.**

---

[13] Consejo para la Consolidación de la Democracia, Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, EUDEBA, Buenos Aires, 1986.

II

Señor presidente: La Constitución Nacional no menciona expresamente a los partidos políticos, en virtud de que se trata de instituciones nacidas en la segunda mitad del siglo pasado, es decir, a partir de su sanción. Sin embargo, el vigoroso y rápido desarrollo de los partidos políticos en nuestro país, ha merecido respuesta legal en nuestro siglo a través de la sanción de numerosos cuerpos normativos ([14]).

Tales ejemplos los podemos encontrar en las sendas leyes orgánicas de partidos políticos, dictadas por el Congreso durante la presidencia de Illia y el tercer gobierno justicialista, consagradas como de "orden público". Si bien las mismas no pueden igualarse a la constitución escrita, ya que la constitución material no es nunca equiparable a la formal, no puede desconocerse la importancia que oportunamente los legisladores le otorgaron.

El desarrollo institucional y normativo de la libertad de asociación proclamada en el artículo 14 de la Constitución Nacional ha llegado a un punto tal de singular trascendencia para el Estado y la comunidad toda, que se hace hoy especialmente necesario en el plano de la acción política, una regulación constitucional de la participación activa, libre e institucionalizada de los grupos que encarnan distintos programas, actitudes ideológicas, aspiraciones y creencias existentes en la sociedad argentina actual en torno a las cuestiones relativas a la organización, gestión y administración de la cosa pública y, en general, a la actividad política.

Esta necesidad reconoce antecedentes diversos: la legislación nacional, la jurisprudencia y el derecho constitucional provincial.

---

[14] Al respecto puede consultarse Castagno, Antonio, Los partidos políticos argentinos. Análisis de los antecedentes del régimen legal, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1959; y López, Mario Justo, Partidos políticos. Teoría general y régimen legal, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1983, cuarta edición.

La sanción de la **ley nacional 16.652** durante la presidencia de **Don Arturo Illia** y su reimplantación por la **ley 21.018** del año 1975, significaron en su momento el reconocimiento del Congreso de la Nación, en dos oportunidades y durante la vigencia de las instituciones democráticas, de la necesidad de dictar una ley orgánica a la que deben someterse en cuanto a organización y funcionamiento, los partidos políticos.

Tanto los ordenamientos legales citados como la **ley 23.298**, todas ellas de orden público, le asignaron a los partidos políticos reconocidos, una personalidad jurídico-política, además del carácter de persona jurídica de derecho privado, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Todas estas leyes han sido sancionadas por representaciones parlamentarias que, en general, reflejan las mismas tendencias que se dan en esta Honorable Convención. Y todas ellas han establecido un proceso de constitución de asociaciones políticas en el que, junto a la simplificación y agilización máxima de los trámites administrativos, resaltan a su vez: la absoluta libertad de creación, la determinación de un sistema de previa comunicación e inscripción registral, la garantía de que una denegación de reconocimiento sólo pueda fundamentarse en criterios objetivos (siendo, en todo caso, recurrible ante una instancia jurisdiccional) y la consagración de un régimen de abierta autonomía, en lo relativo a programas políticos y normativa estatutaria de las asociaciones, limitándose la ley a exigir aquella claridad indispensable que asegure tanto el carácter libre y consciente de la adhesión de los asociados como la índole netamente democrática de las normas que rijan las estructuras de gestión y administración de los organismos asociativos.

Por otra parte, todos los regímenes legales de los partidos políticos en la Argentina contemplaron las distintas dimensiones del control estatal sobre los partidos que distingue la doctrina: el exterior, el ideológico-programático y el estructural interno ([15]).

---

[15] Sanguinetti, Miguel Eduardo, "Partidos políticos argentinos. Historia de su régimen legal", en La Ley, tomo B, Sección Doctrina, 1980, pág. 1153.

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
15

El control exterior se aplica únicamente a aquellas actividades de los partidos sólo en cuanto pueden ser peligrosas para la seguridad general; el ideológico-pragmático exige la compatibilidad entre los principios o programas partidarios y los principios constitucionales; por último, el estructural interno pretende que la relación entre la masa de afiliados y las autoridades partidarias se efectúe democráticamente. Todos ellos han sido contemplados por este proyecto y oportunamente justificados.

En cuanto a la jurisprudencia, debemos tener presente que la que sobre los partidos estableció la **Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 253-133):** *"9.- Los partidos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por lo tanto, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, 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. 10.- Los partidos políticos 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 y, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder la fase de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas. 11.- El reconocimiento jurídico de los partidos políticos deriva de la estructura de poder del Estado moderno, en conexión de sentido con el principio de la igualdad política, la conquista del sufragio universal, los cambios internos y externos de la representación política y su función de instrumentos de gobierno...13.- Los partidos políticos cuya existencia y pluralidad sustenta el artículo 1º de la Constitución Nacional, condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e incluso, la acción de los poderes gubernamentales. De ellos depende, en gran medida, lo que ha de ser en los hechos la democracia del país, y al reglamentarlos, el Estado democrático cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital."*

Sin embargo, más allá de lo dispuesto por las sucesivas leyes nacionales de partidos políticos y de lo establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la constitucionalización de los partidos políticos sigue siendo necesaria, tal como lo sugiere Humberto **Quiroga Lavié:** *"No cabe duda que introducir en el texto constitucional unas precisiones normativas sobre el desenvolvimiento institucional de los partidos políticos constituye una garantía substancial al ejercicio pleno de la vida democrática.*

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
16

Porque la ley, sin techo constitucional, hija de las circunstancias y de las demasías políticas, puede quedar tentada a establecer restricciones y condicionamientos graves a dicho desenvolvimiento, así como emitir disponer lo adecuado en relación con la cobertura substancial que deben tener los partidos, a efectos de que ellos puedan cumplir su trascendente misión." ([18])

En este sentido, principios similares a los presentados en el proyecto han sido incorporados en las constituciones de las provincias argentinas, siendo las de **Chaco, Chubut y Santa Cruz** pioneras en la materia. Las tres constituciones, sancionadas en 1957, reconocen el derecho de asociación y de creación de partidos e inclusive avanzan sobre otros temas recién tenidos en cuenta mucho después (publicidad de la contabilidad, organización democrática, etc.).

La del **Chaco** establece: "***Art.85.***- *Los ciudadanos y extranjeros en condiciones de votar en los comicios municipales tienen el derecho de asociarse libremente en partidos políticos y de participar en su organización y funcionamiento.*

La provincia reconoce y asegura la existencia y personería jurídica de los partidos políticos, como orientadores de la opinión pública encaminados a intervenir legalmente en la formación de los poderes del Estado."

Por su parte, la de **Chubut** enuncia: "***Art.242.***- *Una ley establecerá el régimen de los partidos políticos que actúen en la provincia, garantizando su libre creación y su integridad de vida democrática sobre las siguientes bases: a) Sanción de una carta orgánica y plataforma electoral; b) Elección de sus autoridades y candidatos por un sistema que permita la fiel expresión de la voluntad del afiliado; c) Publicidad del origen y destino de los fondos."*

La de la provincia de **Santa Cruz**: "***Art. 79.***- *Una ley establecerá el régimen para los partidos políticos que actúen en la provincia, y sus bases serán las siguientes: 1º Obligación para los partidos políticos de sancionar una plataforma electoral y una carta orgánica conforme al régimen legal, y que establezca: a) Publicidad del padrón de afiliados; b) Publicidad del origen y destino de sus fondos. 2º Garantía de los comicios internos para candidatos a cargos electivos, provinciales y municipales por el Tribunal Electoral Permanente, conforme a los procedimientos que determinen las respectivas cartas orgánicas."*

---

[18] Quiroga Lavié, Humberto, Propuesta para Reforma de la Constitución Argentina, San Luis, 1992, Tomo III, pág. 1504.

H. CONVENCIÓN CONSTITUYENTE FOLIO 17

Otro tanto corresponde señalar respecto de la Constitución de la provincia de **Santa Fe**, sancionada el 14 de abril de 1962. En la Sección Segunda, Capítulo Unico, referida al Régimen Electoral, dispone: *"**Art. 29.**- ...Los partidos políticos concurren a la formación y expresión de la voluntad política del pueblo y todos los ciudadanos son libres de constituirlos o de afiliarse a ellos..."*

El requisito de respetar los principios representativos, republicanos y federales está presente en la recientemente reformada Constitución de la provincia de **Corrientes**, en la de **Santiago del Estero**, **San Juan**, **Jujuy** y **Tierra del Fuego**. La primera declara: *"**Art.36.**- Las bases para la ley electoral son las siguientes: **Inc. 1)** Todos los ciudadanos de ambos sexos inscriptos en el Padrón Electoral tendrán derecho a asociarse libremente en la formación de partidos políticos, siempre que éstos se desenvuelvan y sustenten los principios republicanos, representativos, federales y democráticos establecidos en la Constitución Nacional y se ajusten a las disposiciones que se especifican en la ley respectiva."*

La segunda, sancionada en el año 1986, enuncia: *"**Participación política. Art.47.**- Todo ciudadano tiene derecho al sufragio. Puede criticar, adherir, recibir o emitir información de carácter político, de manera individual o colectiva, sin ser molestado por ello; conformar organizaciones políticas con los requisitos establecidos por ley, tomar parte en la vida política y en la dirección de los asuntos públicos de la Provincia directamente o por medio de representantes libremente elegidos y tiene derecho al acceso en condiciones de igualdad y libertad, a las funciones públicas.*

***Partidos políticos. Art.48.**- Se reconoce y asegura la existencia de los partidos políticos como personas jurídicas de derecho público no estatal. Las candidaturas para cargos que se proveen mediante elección popular serán nominadas exclusivamente por los partidos políticos. Deben garantizar la democracia participativa en su desarrollo institucional. Los partidos contribuyen democráticamente a la formación de la voluntad popular, expresando el pluralismo político. El Estado garantiza y promueve su libre acción."*

Sancionada en 1986, la Constitución de **Jujuy**, en la Sección Cuarta, Capítulo Tercero, referido a los partidos políticos dispone: *"**Art. 92.**- **Formación y régimen legal:** 1. Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente para formar partidos políticos provinciales o municipales. 2. Para su organización, funcionamiento y reconocimineto deberán observarse los principios democráticos y las disposiciones establecidas en esta Constitución y la ley.*

***Art. 94.**- **Asistencia económica:** 1. La ley establecerá la formación de un fondo de asistencia económica para contribuir al cumplimiento de las funciones institucionales de los partidos políticos provinciales o municipales, el que se distribuirá en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones en la forma que aquélla lo disponga. 2. Los partidos políticos nacionales, provinciales o municipales gozarán de las franquicias que se les acordare por la ley.*

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
18

Art. 95.- Derecho de difusión: *1. Todos los partidos políticos tienen el derecho de difundir públicamente sus principios y desarrollar sus actividades, sin más restricciones que las establecidas por la ley. 2. Ninguna autoridad, funcionario o empleado público podrá obstaculizar las actividades que los partidos políticos realicen conforme a esta Constitución y la ley."*

La santiagueña, que data de 1986, dispone: *"**Art. 95.**- Los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos políticos y participar en su organización y funcionamiento. En la Provincia se garantizará el funcionamiento de los partidos políticos a quienes se les asignará la personería jurídico-política para el libre funcionamiento, siempre que éstos se desenvuelvan y sustenten los principios republicanos, democráticos y federales consignados en la Constitución Nacional y Provincial y se ajusten a las disposiciones que se especifiquen en la ley electoral."*

La joven provincia de **Tierra del Fuego y Antártida e Islas del Atlántico Sur** dispuso en su Ley Fundamental sancionada el 17 de mayo de 1991: ***"De los partidos políticos: Art. 27.-*** *Todos los ciudadanos tienen derecho a agruparse libremente en partidos políticos democráticos y pluralistas. El Estado provincial reconoce y garantiza la existencia y personería jurídica de aquellos que sustenten y respeten los principios republicanos, representativos y democráticos, establecidos en la Constitución Nacional y Provincial.*
Son orientadores de la opinión pública y contribuyen a la formación de la voluntad política del pueblo.
La ley establece el régimen de los partidos políticos que actúan en la Provincia y garantiza su libre creación, organización democrática y pluralista, y la rendición de cuentas sobre el origen y destino de sus fondos. Asegura la libre difusión de sus ideas y un igualitario acceso a los medios de comunicación."

Otras constituciones provinciales, además de las disposiciones enunciadas, consagran el monopolio de las candidaturas para los partidos. Se trata de las constituciones de **Salta** (1986) y **San Luis** (1987).

La del Estado salteño dispone: ***"Art.52.- Partidos y movimientos políticos:*** *Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente con fines políticos, en partidos y movimientos.*
Los partidos políticos son instrumentos de participación con los que se expresa la voluntad política del pueblo para integrar los poderes del Estado. Su organización, estatutos y finalidades, deben respetar los principios democráticos. El Estado les presta ayuda para la formación y capacitación de sus dirigentes, teniendo en cuenta el caudal electoral del último comicio.

Art.53.- Candidatos: *Compete exclusivamente a los partidos políticos y frentes electorales postular candidatos para las elecciones populares. Los procedimientos de designación de los mismos son democráticos y con manifestación pública de principios y plataformas."*

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
19

Por su parte, la constitución puntana señala: *"**Participación política. Art. 37.**- Todo ciudadano tiene derecho a sufragio. Puede criticar, adherir, recibir o emitir información de carácter político, de manera individual o colectiva, sin ser molestado por ello; conformar organizaciones políticas con los requisitos establecidos por ley, tomar parte en la vida política y tener acceso en condiciones de igualdad y libertad, a las funciones públicas.*

***Partidos políticos. Art. 38.**- Se reconoce y asegura la existencia de los partidos políticos como personas jurídicas de derecho público no estatal.*
Las candidaturas para cargos que se proveen mediante elección popular son nominadas exclusivamente por los partidos políticos. Deben garantizar la democracia participativa en su desarrollo institucional. Los partidos contribuyen democráticamente a la formación de la voluntad popular expresando el pluralismo político.
El Estado garantiza y promueve su libre acción."

Y concluye con: *"**Ley de partidos políticos. Art. 96.**- La ley de los partidos políticos, se ajusta a los siguientes y únicos requisitos:1. Existencia de una carta orgánica y plataforma electoral. 2. Padrón público de afiliados. 3. Elecciones de sus autoridades y candidatos por un sistema que permita la fiel expresión del afiliado y representación de las minorías. 4. Publicidad del origen y destino de los fondos."*

Otras, además de las disposiciones enunciadas (derecho de asociación, creación libre de partidos y monopolio de las candidaturas por parte de los partidos) avanzan inclusive hasta el terreno de la representación legislativa. Se trata de las constituciones de **Córdoba** (1987), **La Rioja** (1986) y **Río Negro** (1988).

La primera dispone: *"**Art.33.**- Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos políticos democráticos y pluralistas.*
La Provincia reconoce y garantiza la existencia y personería jurídica de aquellos que sustenten y respeten los principios republicanos, representativos, federales y democráticos establecidos por las Constituciones Nacional y Provincial.
Son orientadores de la opinión pública y contribuyen a la formación de la voluntad política del pueblo. La Ley establece el régimen de los partidos que actúan en la Provincia y garantiza su libre creación, organización democrática y pluralista, la contribución económica del Estado a su sostenimiento y la rendición de cuentas sobre el origen de sus fondos. Asegura la libre difusión de sus ideas y un igualitario acceso a los medios de comunicación.
Sólo a los partidos políticos compete postular candidatos para cargos públicos electivos.
La Ley garantiza la existencia de un Consejo de Partidos Políticos de carácter consultivo."

La segunda, declara: "***Art.75.- Partidos Políticos:*** *La Provincia reconoce y asegura la existencia y personería de los partidos políticos, los que expresan el pluralismo democrático y concurren a la orientación, formación y manifestación de la voluntad popular. A tal fin deberán obligadamente organizar las escuelas de formación de dirigentes.*

A los partidos políticos les incumbe en forma exclusiva la nominación de candidatos para cargos electivos y el Estado garantiza su libre funcionamiento dentro del territorio provincial por el solo hecho de su constitución, sin injerencia estatal o cualquier otra en su vida interna y su actividad pública.

Los partidos políticos tendrán libre acceso a los medios de difusión y comunicación social, en las condiciones que la ley determine. Su organización interna responderá a principios democráticos y deberán rendir cuentas públicamente sobre el origen de sus fondos.

Art.76.- Bancas Legislativas: *Declárase que las bancas de toda representación legislativa pertenecen a los partidos políticos que han intervenido en el acto electoral y han nominado sus candidatos. Cada partido tiene la atribución de determinar si la forma en que es ejercida su representación o mandato responde al programa y doctrina política que sirvió para la exaltación del candidato al cargo que ostenta.*

En caso de incumplimiento en el ejercicio de su mandato, podrá el partido iniciar acción ante el Tribunal Electoral de la Provincia con el fin de cuestionar el desempeño de la representación y resuelta la inconducta, queda abierta la sustitución por el suplente respectivo."

Mientras que la Constitución rionegrina establece: "***Derecho de asociación política. Art.24.-*** *Todas las personas en condiciones de votar tienen el derecho de asociarse libremente en partidos políticos, los que ajustan su accionar a las normas contenidas en esta Constitución y a las leyes que se dicten en su consecuencia.*

Los partidos políticos expresan el pluralismo ideológico concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son los principales medios para la participación y representación política del pueblo rionegrino. Se reconoce y asegura su existencia. Son las únicas organizaciones que pueden nominar candidaturas para cargos que se proveen mediante elección popular. Tiene libre acceso a los medios de comunicación a efectos de orientar a la opinión pública y contribuir a la formación de su voluntad.

Su funcionamiento y organización interna responden a principios democráticos. Deben dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos y de la administración de sus finanzas, con las modalidades que la ley determina.

El Estado presta apoyo económico para la formación y capacitación de sus afiliados, teniendo en cuenta su caudal electoral de acuerdo aloque dispone la ley.

Titularidad de las bancas

Art.25.- *Las bancas de toda representación política legislativa, provincial o municipal, pertenecen a los partidos políticos que las nominaron, conforme la ley que lo reglamente.*

A solicitud del órgano deliberativo máximo partidario provincial se podrá requerir la revocación del mandato de un representante y su sustitución por el suplente correspondiente ante la justicia electoral, la que hará lugar al pedido cuando se invocare y probare una violación ostensible y grave de la plataforma electoral."

En último término, uno de los tratamientos más exhaustivos lo encontramos en la Carta Provincial de **Catamarca**, sancionada en 1988: "***Art.241.***- *Se dictará una Ley de Partidos Políticos que actúen en jurisdicción provincial, garantizándose su libre fundación y su funcionamiento democrático, teniéndose en cuenta además las siguientes pautas mínimas:*

1.- *Integración de un número de ciudadanos que en el carácter de afiliados alcancen el porcentual que determine la Ley, de conformidad al número de electores inscriptos en el padrón provincial.* ***2.***- *Sanción de carta orgánica que exprese la defensa del sistema democrático y los principios fundamentales de la nacionalidad.* ***3.***- *Sanción de una declaración de principios que asegure los derechos del hombre.* ***4.***- *Sanción de una plataforma para cada acto electoral que se realice en la provincia.* ***5.***- *Elección de sus autoridades y candidatos como fiel expresión de la voluntad de los afiliados.* ***6.***- *Publicidad obligatoria del origen y destino de los fondos partidarios.* ***7.***- *Formalidad para su reconocimiento legal por ante la justicia electoral de la Provincia.* ***8.***- *Renovación periódica de las autoridades partidarias, pudiendo ser las mismas reelectas.*

Art. 242.- *Las representaciones políticas, parlamentarias o deliberantes que esta Constitución establece emanan del pueblo.*

Los partidos políticos que hayan postulado esas representaciones podrán en principio, disponer la terminación de las mismas, cuando se violen alguno o algunos de sus principios fundamentales y de las propuestas de la plataforma electoral.

Para este supuesto deberá existir pronunciamiento de la máxima autoridad partidaria, con arreglo a lo dispuesto por las cartas orgánicas de sus repectivos partidos. Esta autoridad o el máximo Tribunal Electoral de la Provincia, en caso de apelación, cursará comunicación de lo resuelto a las Cámaras Legislativas, a los Concejos Deliberantes o a los demás cuerpos deliberativos que esta Constitución o las leyes especiales establezcan, según corresponda, a los efectos del reemplazo."

Finalmente, señor presidente, más allá de los antecedentes nacionales que hemos mencionado, quisiera destacar lo dicho en materia de derecho de asociación por la **Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)**. Este Pacto, suscripto por la **República Argentina** el 22 de noviembre de 1969 y aprobado por **ley nacional 23.054** del 19 de marzo de 1984, en su artículo 20 referido a los derechos de sufragio y de participación en el gobierno dice expresamente: *"Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*
a) De participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la libertad de los electores;
c) De tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país".

Mientras que en su artículo 22 referido al derecho de asociación declara: *"Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden".*

III

Por otra parte, los partidos políticos son también el resultado de la complejización de las sociedades contemporáneas, de la entrada en la modernidad. En ella, sólo los partidos políticos se encuentran habilitados para desempeñar el rol fundamental de combinar y articular los intereses sociales, procurando conciliar y equilibrar los que se muestran antagónicos en un superior concierto político.

Gabriel Almond & G.B. Powell Jr. señalan que los partidos parecen surgir *"cuando el número y diversidad de los intereses articulados se hacen demasiado grandes de manera tal que no pueden ser satisfechos mediante la interacción informal. En un sistema competitivo el partido combina ciertos intereses en un programa político con el que intenta ganar las elecciones y llevar al poder a quienes usarán su estructura política como base para el gobierno."* (17)

Samuel Huntington coincide con este análisis para países en procesos de modernización: *"La modernización social y económica quebranta pautas de autoridad y destruye las instituciones políticas tradicionales. No crea por fuerza nuevas pautas de autoridad o nuevas instituciones políticas. Pero engendra la abrumadora necesidad de unas y otras, al ampliar la conciencia y la participación políticas" ..."La organización es el camino del poder político, pero es también la base de la estabilidad política, y por consiguiente, la condición previa a la libertad política. El vacío de poder y autoridad que existe en tantos países en modernización puede ser llenado temporariamente por un liderazgo carismático o por la fuerza militar. Pero sólo la organización política puede llenarlo en forma permanente. O bien las élites establecidas compiten entre sí para organizar a las masas por medio del sistema político existente, o las élites disidentes las organizan para derrumbar ese sistema. En el mundo modernizado, el que organiza su política es el que controla el futuro."* (18).

---

17 Almond, G. & Powell Jr., B.G., Política comparada. Una concepción evolutiva, Paidós, Buenos Aires, 1978, 2º ed., pág. 93.

18 Huntington, Samuel, El orden político en las sociedades en cambio, Paidós, Buenos Aires, 1972, pág. 353.

CONVENC. ON NAC. H. FOLIO 24

La asociación entre partidos de masas, sociedades industriales modernas y estabilidad democrática es destacada por **Jean Blondel**: *"...En ocasiones puede evitarse la fórmula del partido de masas, a consecuencia de ciertas tradiciones históricas o de la presencia de ciertos líderes; pero esto también tiene su precio: la estabilidad del sistema político de las sociedades industriales modernas depende, a largo plazo, de la presencia del partido de masas. Esto no quiere decir que tenga que fracasar la ingeniería política de los Estados en vías de modernización, ni que los dirigentes de las sociedades industriales modernas tengan que ser desbordados para desarrollar partidos de masas donde no existen o donde no ocupan la totalidad de la escena política. Pero habría, por lo menos, que medir las desventajas y advertir adecuadamente sobre los peligros para la estabilidad política."* (19).

Sigmund Neumann, por su parte, rescata tres actividades centrales de los partidos políticos: *"Pero el partido que en una democracia cumple estas dos primeras funciones de organizar el caos de la voluntad popular y de educar al ciudadano en las responsabilidades políticas, puede entonces aspirar a ejercer una tercera misión: convertirse en lazo de unión entre el gobierno y la opinión pública. Dado que las democracias son pirámides construidas desde abajo, la conexión entre los dirigentes y sus seguidores se convierte en una auténtica necesidad en la doble canalización de fuerzas que existe en la democracia. La función más importante del partido es mantener abiertas estas líneas de comunicación. Tal tarea hace de los partidos, si no los dirigentes, por lo menos los organismos de control del gobierno en la democracia representativa."* (20).

En definitiva, a medida que una sociedad crece en población, extensión y estructuras sociales y económicas, sus problemas políticos se tornan más complejos y se hace necesario una mayor especialización de sus instituciones de gobierno. El ordenamiento de la vida pública requiere, entonces, el desarrollo constante de criterios, enfoques y pautas de articulación de los diversos intereses actuantes en el medio: esta función es asumida por los partidos políticos.

---

19 Blondel, Jean, "Partidos de masas y tipos de sociedades modernas", en AAVV, El gobierno: estudios comparados, Alianza Universidad, Madrid, 1981, pág. 186.

20 Neumann, Sigmund, "Hacia un estudio comparativo de los partidos políticos, en AAVV, El gobierno: estudios comparados, Alianza Universidad, Madrid, 1981, pág. 121.

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE FOLIO 25

En las democracias consolidadas, los partidos políticos designan los candidatos para ocupar los cargos de gobierno, proyectan la política del gobierno, controlan el ejercicio del poder político, orientan la opinión política del país, educan al pueblo para el ejercicio de sus derechos y aglutinan la voluntad política del electorado a través de sus plataformas electorales. Así, los partidos expresan las demandas existentes en la sociedad, las canalizan, las orientan y, por último, las incorporan al sistema político.

De esta manera, los partidos políticos van monopolizando crecientemente el proceso de decisión política. Y, debido a ésto, la democracia moderna experimenta un cambio estructural: el tránsito de un Estado demoliberal parlamentario a un Estado perfilado en torno al partido político, esto es, de un Estado cuyo poder residía en el parlamento a otro, en el que el poder reside en los partidos, un *"Estado de partidos"*.

"El Estado de partidos es, así, un Estado en el que las decisiones y acciones de un partido o de unos partidos llevadas a cabo dentro del marco de la organología estatal se imputan jurídicamente al Estado, aunque políticamente sean imputables a la <<mayoría parlamentaria>> o al <<partido en el poder>>. Concretando más las cosas debemos aclarar que no se trata solamente de que los órganos políticos sean ocupados por personas pertenecientes a los partidos, sino por personas que obedecen a los criterios y disciplina de los partidos. O, dicho de otro modo: los órganos políticos del Estado son ocupados por conjuntos de personas integradas en otras organizaciones, a cuyos criterios y disciplina están sometidas, produciéndose, de este modo, la transustancialización de la voluntad de los partidos en la voluntad del Estado." (21)

Si es cierto, que la creciente centralización de la decisión política es inevitable en las sociedades complejas como la nuestra, que es imprescindible poner límites al poder y que son hoy los partidos los que encarnan la voluntad de gobierno, es imperativo aumentar el control sobre aquéllos. Y esta es la tarea a la que deben abocarse los legisladores dentro de una concepción liberal-democrática como la de nuestra constitución.

---

21 García Pelayo, Manuel, Estado de partidos, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pág. 87-88.

H. CONVENCIÓN FOLIO 26

La necesidad de legislar acerca de los partidos es sostenida, entre otros destacados juristas, por **Mario Justo López** ([22]): *"Los partidos políticos surgieron espontáneamente en manifiesta vinculación con la implantación y desarrollo del régimen democrático representativo y llegaron a convertirse en un instrumento imprescindible para tal régimen. Por consiguiente, para la subsistencia y mejoramiento del régimen no es indiferente el modo y acierto con que los partidos realizan sus funciones. A este respecto, no cabe duda de que el cumplimiento o no, debidamente o no, de sus funciones por los partidos, como sucede también en muchos otros aspectos, depende en mayor grado de las actitudes de sus integrantes -dirigentes y miembros- que de las leyes que puedan ser dictadas para regular su organización y funcionamiento. Pero ello no significa que toda reglamentación legal sea innecesaria y resulte inútil."*

La frecuentemente citada sentencia de **Georges Vedel**, *"una democracia no puede tener vida sin la existencia de partidos políticos organizados, pero puede malograrse y hasta perecer a causa del mal de los partidos"*, nos remite claramente a la necesidad de controlar a estos centros de poder, de dictar una regulación al respecto. Hoy, el éxito o fracaso de los partidos hace necesario que se tomen los mismos recaudos que para la constitución y funcionamiento de los órganos del gobierno mismo.

¿Cómo atender al imperativo jurídico de garantizar debidamente el libre y efectivo ejercicio de la actividad política partidaria y, al mismo tiempo, regular a nivel constitucional el derecho de asociación política con criterios amplios y flexibles, pero también precisos, logrando una síntesis entre los principios de organización, libertad y eficacia?

En el proyecto presentado, el ejercicio del derecho de asociación política no tiene otras limitaciones que las exigibles en una sociedad democrática, en interés del orden público constitucional y del respeto a los derechos y libertades de todos los ciudadanos, no reconociendo sólo a aquellas asociaciones que se propongan atentar contra la Constitución.

---

[22] López, Mario Justo, Partidos políticos. Teoría general y régimen legal, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1983, cuarta edición.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
27

No se proponen proscripciones en razón de las ideas, ya que es la esencia de la democracia admitir la competición de las creencias en la búsqueda del consenso legitimante. La regla de oro de la democracia es la posibilidad de competir pacíficamente por el poder en elecciones periódicas. Sólo los que rechazan el sufragio no tienen cabida dentro de la democracia. Es por eso que proponemos una fórmula constitucional que implique el menor control cualitativo posible y el mayor control procedimental en manos de una justicia independiente. Se autoexcluyen quienes reniegan de la forma representativa, republicana y federal de gobierno, y quienes no observen al interior de su asociación pautas de convivencia democrática.

De todas formas, este es un tema sumamente difícil: el de la defensa del régimen democrático mediante disposiciones legislativas. Se podrá argumentar que el no reconocimiento legal de los partidos antidemocráticos atenta contra el principio democrático.

Sería suicida sostener que los regímenes políticos constituídos sobre la base del respeto a los derechos humanos, no puedan defenderse de los ataques a quienes invocan esos derechos para destruir el sistema que los consagra. Es por ello que el proyecto contempla que los partidos deban tener un programa mínimo que propicie el mantenimiento del régimen representativo, republicano y federal de gobierno y la vigencia de las libertades, derechos y garantías individuales que establece la Constitución Nacional.

Este debate se hizo presente en la discusión sobre la ley 16.652 de partidos políticos. Algunos de los diputados que intervinieron en el debate, lo expresaron con claridad y precisión. El diputado **Ghioldi** expresó: *"Este no es un estatuto proscriptivo, explícita o implícitamente. Y, en todo caso, no es más proscriptivo que la Constitución misma. La Constitución también es en esencia una "afirmación" y una "proscripción" de la anticonstitución. El estatuto es para regir, promover y amparar partidos políticos democráticos. Tal es la esencia del estatuto, y sólo en cuanto haya agrupaciones no democráticas que quieran gozar de sus disposiciones, el estatuto es proscriptivo; como que la dictadura y la tiranía son objeto de proscripciones por la Constitución."* (23).

---

23 Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, 104 º reunión, 4 de diciembre de 1964, pág. 6866.

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
28

Este no reconocimiento se complementa con otra de las obligaciones de los partidos. En la organización interna y en el ejercicio de su actividad, el partido debe respetar y amoldarse a los principios reconocidos por la Constitución. La razón es obvia: un partido que participa en la lucha por la conquista del poder no puede afectar con su acción el orden que dice acatar y preservar. Así tampoco podrá tener una estructura interna antidemocrática: la posibilidad de dirigir los destinos de una república no puede quedar en manos de partidos que no respeten dichos principios en su interior.

En todo caso, la inconstitucionalidad del partido debe ser declarada por el Poder Judicial. Y este es otro punto que debe resaltarse. El control sobre estos aspectos no puede quedar en manos del poder político, establecerlo sería imponer desigualdades entre competidores, limitar la posibilidad de alternancia. El control debe estar a cargo de tribunales especializados en cuestiones electorales y partidarias que gocen de las mismas garantías de independencia de los magistrados judiciales ordinarios.

Con estas exigencias y su reaseguro a través de un control independiente, se dará así vigencia al concepto de **José N. Matienzo** cuando decía que *"no hay gobierno republicano posible si la libertad de sufragio no empieza a ser ejercida por los ciudadanos dentro de las agrupaciones políticas; es menester, pues, empezar por el principio: organizar republicanamente los partidos para organizar republicanamente la Nación".*

La democracia al interior de los partidos es requisito previo e indispensable para asegurar la práctica democrática en el orden nacional. La propia Constitución debe concurrir para consolidar la democracia interna, estimular la actividad de las bases partidarias y garantizar sus derechos a incidir en la vida de la organización. La disposición que se propone, intenta convertirse en un estímulo vivificante para el ciudadano en general y para el afiliado en particular, evitando así la desgraciada repetición de un protagonismo limitado a círculos dirigenciales oscuros, cerrados a la participación de las masas, deseosos de la perpetuación en el poder y negadores del debate interno.

Por otra parte, la consagración de la democracia interna no debe limitarse a las elecciones periódicas de autoridades partidarias, sino también contemplar la representación de las minorías. Este requisito deberá ser exigido por la futura ley de partidos políticos.

CONVENCION NAC. CONSTITUY. FOLIO 29

Asimismo, el proyecto obliga a los partidos políticos a declarar la procedencia de los recursos con los que cuenta para su gestión. Ello es de gran importancia, por cuanto parte de los recursos los obtiene del Estado, pero otra parte los recibe de distintas empresas y organizaciones que pueden exigirle, al partido, determinadas conductas si son gobierno. El principio aquí presente es el de la publicidad de los ingresos como elemento democratizador del proceso electoral.

En efecto, como sostienen **Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti:** *"El secreto sobre la fuente de los recursos económicos de los partidos y candidatos y el misterio sobre la utilización de estos fondos representa un serio reto a los principios democráticos. En efecto, la falta de publicidad permite que ingresen recursos de dudosa legitimidad, o incluso ilegales, e impide al poder público y sobre todo a la ciudadanía un conocimiento efectivo de quién está detrás de cada partido o candidato"* (24).

La publicidad de las contribuciones políticas debe constituir un pilar básico en la democratización del proceso electoral. Y, como acertadamente ha señalado **Pilar del Castillo**, *"No se puede ejercer ningún tipo de control legal sobre los gastos e ingresos de partidos y candidatos si éstos no son públicamente conocidos. La publicidad de los mismos se convierte en requisito primero e imprescindible para conocer el grado de cumplimiento de las normas de carácter restrictivo que pudieran pesar sobre ellos. Razón por la que aquellas legislacione que han introducido un límite a los gastos electorales o que han restringido las contribuciones privadas exigen paralelamente la publicidad de los gastos e ingresos de uno de ellos o de ambos, dependiendo cuál sea el concepto sobre el que recae la limitación legal.*

---

24 Ferreira Rubio, Delia & Goretti, Matteo, "Dinero y Política. El debate sobre el financiamientoo de los partidos políticos", trabajo presentado en el Seminario sobre el Rol y Financiamiento de los Partidos Políticos, "La transparencia de la democracia", CESPAL-Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, octubre de 1993.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
30

La publicidad de la contabilidad de las formaciones políticas no sólo posibilita, sin embargo, una función de fiscalización. Es decir, no es exclusivamente un instrumento administrativo de control, necesario para garantizar el cumplimiento de las normas que regulan la financiación política. El principio de publicidad cumple, además una función de información para el electorado. Función de información porque permite que los electores conozcan el origen de los recursos financieros de partidos y candidatos y el uso que hacen de los mismos. Ha sido precisamente este carácter informativo del principio de publicidad, especialmente por lo que se refiere a los ingresos, el argumento que con más énfasis se ha utilizado en algunos países (Estados Unidos, Canadá, Italia y Alemania) a la hora de defender la publicidad de los gastos e ingresos de las fuerzas políticas." [25].

Asimismo, se hace necesario el contralor de la contabilidad y el patrimonio partidario por parte de un fuero especializado e independiente en materia jurídico-política, partidaria y electoral, un tribunal que goce de las mismas garantías de independencia de los magistrados judiciales ordinarios. Este control judicial debe ser eficaz y complementarse con la colaboración de otros organismos de control, independientes del poder político.

Al mismo tiempo, la ley especial de partidos políticos que el Congreso sancionará, deberá asegurar la no injerencia de la autoridad administrativa en la asignación de recursos públicos para el sostenimiento de los partidos. Como dijimos anteriormente, el poder político no puede establecer relaciones de discrecionalidad o arbitrariedad entre -o con- sus competidores. La ley deberá, entonces, garantizar un tratamiento equitativo tanto con respecto al control ideológico, como en relación al acceso a los medios masivos de comunicación, la asignación de fondos públicos, las franquicias, etc.

Por otra parte, esta exigencia como componente esencial del ordenamiento de los partidos a nivel constitucional, surge de una profunda convicción: el propósito integrador que deben cumplir las normas en las relaciones sociedad-Estado.

---

[25] del Castillo, Pilar, La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985, pág. 126-127.

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
31

El reclamo de limpieza financiera en el ámbito partidario recoge unanimidad entre la población. Los escándalos por el origen de los fondos partidarios, la corrupción, los recursos de dudoso origen, se proyecta sobre la opinión pública socavando la credibilidad ciudadana hacia las organizaciones políticas. El proyecto canaliza este cuestionamiento como interés de la ciudadanía. Pero también recoge la propia preocupación como hombre de la política: la salud de los partidos no resiste la oscuridad de su financiamiento.

En cuanto a la exclusividad para la nominación de candidatos que el presente proyecto adjudica a los partidos, si bien es un tema controvertido en doctrina, la realidad demuestra hasta ahora que sólo la unión de los individuos en organizaciones con fines comunes, hace eficaz el ejercicio de la influencia en la formación de la voluntad del Estado. Como lo expresara **Alfredo Palacios** en 1938: *"Los partidos son órganos de la democracia, tienen por función en el Estado organizar y educar cívicamente a los ciudadanos sobre una base ética. Actuan, además, como agente de ideas; disciplinan las fuerzas y orientan las corrientes de sentimientos e ideas que se agitan en la sociedad...El partido señala puntos de vista sobre los cuales tiene que formular su voto el elector. Su fuerza le impele a presentar candidatos que se disponen a identificarse con su orientación y como sus contrarios harán lo mismo, he aquí de qué manera resulta capaz el electorado para votar. De otra manera, sería el caos."* ([26]).

En unas notas recordatorias de los cien años del radicalismo, **Germán Bidart Campos** ha escrito: *"Los partidos políticos recibirán alabanza de muchos, simple reconocimiento empírico de otros, vituperio y hostilidad de los menos. Pero que son, que existen, que "están ahí", es innegable. Que "están ahí" quiere decir que los hay en todas partes. Al menos, donde hay libertad y democracia, o acaso donde las gentes quieren que las haya, y desafían las dificultades y torpezas con que la antidemocracia se los impide."* ([27]).

---

[26] en Linares Quintana, Segundo V., Derecho constitucional e instituciones políticas, Plus Ultra, Buenos Aires, 1981, pág. 23.

[27] Bidart Campos, Germán J., "El centenario del radicalismo", en El Derecho, tomo 144, pág. 769.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
32

Convención Nacional Constituyente

Señor presidente, señores convencionales. Hubo una época en que la política se gestaba en torno a los *"notables"*, en que la corrupción y el fraude desvirtuaba el sufragio, en que no existían verdaderos partidos políticos. Hasta que en 1892 la **Unión Cívica Radical** dicta su Carta Orgánica y tiene el honroso privilegio de constituirse en la primera asociación política moderna y organizada. En nombre de ese partido es que vengo a formular esta propuesta.

Hoy, nuevos tiempos requieren un tratamiento constitucional ejemplar de los partidos políticos. Elevemos el reconocimiento de los partidos para consolidar la democracia, evitando al mismo tiempo que los partidos se conviertan en fines en sí mismos. Garanticemos el derecho de asociación política, la libre creación y funcionamiento de los partidos. Instauremos controles mínimos pero eficaces, para asegurar la transparencia en la competencia entre partidos. Llevemos la democracia al interior de los mismos. Legislemos para la posteridad.

Gaston Mercado Luna - Víctor Hugo Sánchez - Jesús Rodríguez