

21 Jun 1994

TC 494 1230

Convención Nacional Constituyente



PROYECTO DE REFORMA

LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

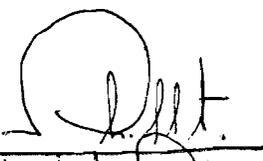
SANCIONA:

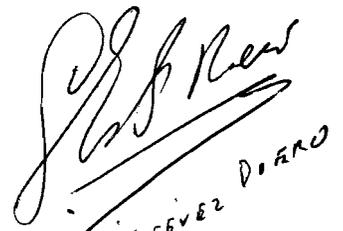
INCORPORASE en el Capítulo segundo de la primera parte de la Constitución Nacional, un nuevo artículo que quedará redactado de la siguiente manera:

"Los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, personal, igual, secreto y obligatorio, o directamente en los casos que esta Constitución dispone.

"La proporcionalidad será el principio para la designación de representantes en los órganos legislativos"


Alfredo A. Bravo


Norberto La Porta


C. ESTEVEZ D. FERRO



Convención Nacional Constituyente

FUNDAMENTO

La forma republicana representativa adoptada por nuestra Constitución (art. 22) reposa sobre el principio fundamental de que todo poder y toda autoridad nacen del pueblo y se ejercen en representación de la soberanía popular.

El fundamento del derecho electoral está en la esencia misma de nuestro gobierno representativo republicano y está conformado por el conjunto de principios, sistemas, formas y reglas que dan por resultado la expresión de la voluntad popular en el nombramiento de sus autoridades.

Los poderes públicos -legislativos y ejecutivo- están desempeñados por mandatarios de la voluntad popular, según la expresión de Carlos Sánchez Viamonte.

El sufragio es un derecho que corresponde, necesariamente y por igual, a todos los miembros de la sociedad; es un deber porque todo ciudadano en condiciones de votar, por la Constitución y por la ley, tienen la obligación de sufragar para la formación de los poderes del estado; y es sin duda una función pública por medio de la cual se hacen efectivos la vida y ejercicio del gobierno y conceden al elector -como consecuencia de ello- inmunidades y privilegios propios de los representantes del pueblo.

El sufragio en su acepción más general, ha sido definido por Joaquín V González, como "la participación en el nombramiento de los funcionarios y en la deliberación y decisión de los asuntos públicos", pero también sufragio en el lenguaje común es el voto mismo de elector, que es el hecho de declarar su voluntad en los comicios, que son las reuniones de los ciudadanos para sufragar.

La Constitución de 1853 no tiene una mención expresa sobre el sistema electoral, sin embargo las bases teóricas para su establecimiento deben buscarse en los arts 1,5,22 y 33 que definen el principio representativo republicano, y las bases prácticas y orgánicas del sistemas debemos buscarla en los arts. 37, 38, 39, 41, 43, 81. Las fuentes por lo tanto del derecho electoral argentino son la Constitución de 1853/60, pero además las leyes de la nación y de las provincias.

La historia de la legislación laboral se remonta a la propia Revolución de 1810. El Cabildo del 22 de mayo resolvió la destitución del Virrey y el nombramiento de la primera Junta, siendo el voto indirecto, porque lo dió el Cabildo en nombre del pueblo. También fué indirecto la elección del ejecutivo el 23 de septiembre de 1811, al igual que la Asamblea Constituyente de 1813 que fué



Convención Nacional Constituyente

formada por electores populares en unión con los Cabildo de toda la Nación, y la forma establecida por el Estatuto de 1815 para la elección de los diputados, sistema que adoptó el Reglamento de 1817.

La primera ley que establece la elección directa y el sufragio universal en las condiciones más amplias que hasta hoy se conocen es la del 14 de agosto de 1821 para Buenos Aires, pero con la característica que la elección era pública y oral.

El 5 de octubre de 1857 se dicta la primera ley regulatoria de las elecciones nacionales, en cumplimiento de la Constitución de 1853, que sufrirá reformas en 1859, 1863, 1866, 1877, 1890, 1895, configurando el derecho electoral de la República en el siglo pasado; caracterizado por la aplicación en cada distrito provincial del sistema de la simple pluralidad de votos, siendo el voto voluntario, público y limitado a los varones de más de dieciocho años. El abstencionismo era importante y las manipulaciones y fraudes electorales eran frecuentes.

En 1912 se sanciona la "ley Sáenz Peña" que estableció el voto universal -para los varones- secreto y obligatorio. Con su aplicación la participación electoral se incrementó notablemente, pasando del 21% en 1910 al 81% en 1928. Se hizo más transparente el proceso y se distribuyeron los escaños parlamentarios por cada distrito correspondiéndole los dos tercios para el partido más votado y un tercio para el que le sigue.

Entre 1930 y 1945, si bien el sistema electoral no fué formalmente modificado, la práctica frecuente fué el veto a la presentación a elecciones a determinados partidos, la anulación de elecciones, el fraude electoral, etc.

En 1947 se sanciona la ley que consagra el voto femenino, la que se aplica por primera vez en las elecciones de 1951.

Luego de 1955 y hasta 1966 se introduce el sistema proporcional -mecanismo D'Hont- para la distribución de bancas en la Cámara de Diputados. Lamentablemente por otra parte fue reiterada la proscripción del peronismo.

En marzo y septiembre de 1973 se aplicó el sistema elección directa con doble vuelta para la nominación del Presidente, cuyo mandato duraba cuatro años, la elección unificada por el mismo período de los diputados nacionales y la elección directa de los senadores. Esto fue posible merced a la reforma impuesta por el gobierno de facto.



Convención Nacional Constituyente

Luego de 1983 se aplica la Constitución de 1853/60 en elecciones democráticas. Se aplica para los diputados nacionales el sistema proporcional D'Hondt con un piso del 3% por distrito para participar de la distribución de las bancas de diputados.

La ley Nº 23476, proyecto del poder ejecutivo, considerado y aprobado con modificaciones por la Cámara de Diputados en la sesión del 15/16 de octubre de 1986 y por el Senado de la Nación del 31 de octubre de 1986 y promulgado el 1 de diciembre de 1986 constituye el Código Electoral Nacional vigente que regula esta materia, con las modificaciones de la ley 23.952, reglamentada por medio de los decretos 1138/93 y 2010/93.

"Una de las variables que definen al sistema electoral es el UNIVERSO de electores; han quedado ya en la historia de la mayoría de los países las distinciones por raza" -merece destacarse las recientes elecciones en Sudáfrica, donde perduraba todavía este tipo de discriminación- origen nacional, religión, propiedad, educación y últimamente sexo. En nuestro país el voto universal, para los ciudadanos varones, fué establecido por la ley Saenz Peña -Nº8871/12- y el voto femenino se legalizó en 1947. Este principio de universalidad debe incluirse expresamente en el texto constitucional.

Otra variable de suma importancia es el voto obligatorio, como ocurre en Italia- cuya constitución dice que el ejercicio del voto es un deber cívico-, Brasil -que lo establece en la propia constitución, Australia, etc, o es voluntario como ocurre en algunas de las democracias liberales.

Argentina, con la Ley Saenz Peña adoptó el voto OBLIGATORIO, Consideramos que el voto obligatorio debe mantenerse e incorporarse en el texto constitucional; ya que el sufragio es una función pública, que forma parte del organismo total del estado, y tratándose de un medio orgánico, regular y permanente de dar existencia a los Estados -como dice Joaquín V. Gonzalez-, reúne los caracteres esenciales de un poder político.

El sufragio es un derecho subjetivo que pone en ejercicio la porción del poder soberano correspondiente a cada individuo y de acuerdo a la teoría democrática debe ser igual y único, fundándonos en la igualdad esencial de cada ciudadano.

En cuanto al método de sufragio y escrutinio, se han generalizado los métodos de sufragio secreto, contralado por entes independientes, judiciales o cuasijudiciales y supervisados por los partidos contendientes. El sufragio secreto también debe tener consagración constitucional, pues



Convención Nacional Constituyente

como lo expresa Ramella, se considera como "la única manera de garantizar la libertad del ciudadano en la emisión del voto".

En cuanto al método de adjudicación del número de representantes somos partidarios de la consagración constitucional del sistema proporcional.

El insigne maestro León Duguit defensor del sistema proporcional, aseveraba que a su juicio, era fácil demostrar la perfecta compatibilidad del sistema con el principio de la soberanía nacional una e indivisible y el concepto muy francés del mandato representativo.

El profesor Laferriere sostiene que los sistemas electorales modernos, en su mayoría, se orientan hacia la proporcionalidad.

El parlamento debe ser "cual espejo que refleja los elementos políticos del país en sus exactas y auténticas proporciones, en sus múltiples matices y capaz de expresar la gama de tendencias de una voluntad popular esencialmente abigarrada"

"El sistema proporcional es el único que realiza con autenticidad un principio de justicia electoral".

"El sistema electoral desempeña el papel fundamental en este campo. Por su definición misma, la representación proporcional lleva a la menor deformación: descansa precisamente en la idea de una coincidencia perfecta entre la dimensión electoral y la dimensión parlamentaria de los partidos" (DUVERGER Maurice)

Se sostiene que el sistema proporcional característico en los regímenes parlamentarios, ha generado inestabilidad del gabinete, órgano esencial de gobierno y principal expresión de la voluntad estatal en estos sistemas. Esta opinión no resulta aplicable a los sistemas como el nuestro, donde el poder ejecutivo en su totalidad se deposita en manos de un ciudadano, el presidente, dando origen a una clara concentración del poder; constituyendo la distribución proporcional de las bancas una forma de atenuación de la misma-no exclusiva- que obliga muchas veces a recurrir a la concertación para llevar adelante la obra de gobierno.



Convención Nacional Constituyente

"De cualquier modo, se advierte que el actual sistema proporcional por distrito tiene algún impacto centrífugo en el sistema de partidos, aunque no el suficiente como para neutralizar la presión centrípeta que ejerce el sistema presidencialista"

El sufragio universal puede crear y mantener un gobierno absolutista de la mayoría si no se garantiza la verdadera participación de las minorías. "Si la oposición es impedida o dificultada, se puede hablar de la tiranía de la mayoría en el sentido constitucional de la expresión" (Sartori, Giovanni)

El Consejo para la Consolidación de la Democracia -dictámen preliminar- ha sostenido: "Lo referente al sufragio, a las bases de representación, a la duración de mandatos y a la forma de elección de las autoridades políticas nacionales, son temas que constituyen garantía de legitimidad, representatividad y funcionalidad. Eso contribuye a la seguridad y estabilidad política, constituye el resguardo procesal y funcional que afirma la certeza y efectividad fundamental del sistema político"

Por otra parte, nuestro sistema democrático hace referencia a que las decisiones políticas son tomadas por representantes, sujetos de algún modo en su designación y remoción a la voluntad popular, por lo que se hace necesario que se amplíen los mecanismos de decisión, incorporando sistemas de participación directa o semi-directa del ciudadano en la Constitución.

Sostuvimos en nuestro proyecto de Reforma Constitucional: "Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, secreto y obligatorio, o directamente en los casos que esta Constitución dispone"

La ausencia en la Constitución de normas expresas que establecieran el sufragio universal, secreto y obligatorio -consagrado recién en 1912 para los hombres y en 1947 para las mujeres- no solo limitó la participación ciudadana, sino que además la ausencia de garantías posibilitaron la violación frecuente de la voluntad popular. La Ley Sáenz Peña significó un importante avance al incrementar en un 300% la participación ciudadana en los comicios. En 1994, debe darse sanción constitucional a los principios que garanticen el respeto irrevocable de la voluntad ciudadana que las democracias modernas, ya no discuten, ni menos retacean.

Proponemos la incorporación del siguiente artículo en el Capítulo II de la Primera Parte de la Constitución Nacional:

Convención Nacional Constituyente

"Los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, personal, igual, secreto y obligatorio, o directamente en los casos que esta Constitución dispone.

La proporcionalidad será el principio para la designación de representantes en los órganos legislativos."


Alfredo D. Bravo


Norberto La Porta


G. Enriquez Doering