Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADA
23 JUN 1994
+C 828 15¹⁵

GARANTIAS DE LA DEMOCRACIA EN CUANTO A LA REGULACION CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS, SISTEMA ELECTORAL Y DEFENSA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

Tema habilitado "J" del artículo 3° de la Ley 24.309.

La Convención Nacional Constituyente

SANCIONA

Incorporar en el Capítulo segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional artículos nuevos.

ART. 1: Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, secreto y obligatorio. Para la elección de autoridades municipales una ley determinará las condiciones bajo las cuales los habitantes de nacionalidad extranjera pueden votar.

ART. 2: Los ciudadanos podrán crear libremente partidos políticos que son reconocidos por el Estado cuando acrediten las condiciones que fije la ley en cuanto al número de afiliados, organización, financiación y funcionamiento democráticos, con salvaguarda y participación de sus minorías con arreglo al régimen electoral vigente

ALBERTO MANUEL GARCIA LEMA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES

para la elección de autoridades nacionales y demás institutos de formación política y científica, siempre que asuman el compromiso de hacer respetar los principios del sistema representativo, republicano y federal así como las declaraciones, derechos y garantías establecidos por esta Constitución.

ART. 3 : El estado garantiza el financiamiento público a los partidos políticos. Controla por la justicia electoral la existencia y permanencia de las condiciones fijadas por la ley para su reconocimiento y la rendición de cuentas de sus recursos económicos.

ART. 4 : Esta Constitución no pierde vigencia aún cuando por acto violento o de cualquier naturaleza se llegue a interrumpir su observancia. Quienes ordenen, consientan o ejecuten actos de esta índole son considerados infames traidores al orden constitucional.

Los que en este caso ejerzan las funciones previstas para las autoridades de esta Constitución, quedan inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargo o empleo público alguno.

Es deber de todo ciudadano contribuir al restablecimiento de la efectiva vigencia del orden constitucional y de las autoridades legítimas.

ALBERTO MANUEL GARCIA LEMA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES

Cualquier disposición adoptada por las autoridades en presencia o a requisición de fuerza armada o reunión sediciosa que se atribuya los derechos del pueblo, es insanablemente nula.

A todos los efectos penales y procesales, se consideran vigentes, hasta la finalización del período para el que fueron elegidos, los fueros, inmunidades y privilegios procesales de los funcionarios electos directamente por el pueblo de conformidad a las disposiciones constitucionales, aunque sean destituídos por actos o hechos no previstos por esta Constitución. En consecuencia son nulos de nulidad absoluta y carentes de validez jurídica todas las condenas penales y sus accesorias civiles que se hubieran dictado o se dictaren en contravención a esta norma.

ALBERTO MANUEL GARCIA LEMA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES

FUNDAMENTOS

Las fuentes de los artículos proyectados son las constituciones de Catamarca, art. 241 y ss.; Córdoba, art. 33; Chaco, art. 85; Jujuy, art. 92 y ss.; La Rioja, art. 75; Río Negro, art. 24; Salta, art. 52 y 53; San Luis, art. 38 y 96; Tierra del Fuego, art. 27; La Constitución de Colombia, Título IV, De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos, Capítulo 2, De los Partidos y de los Movimientos Políticos; Chile, Capítulo III- De los Derechos y Deberes Constitucionales, art. 19 inc. 15; la Constitución de Venezuela, capítulo VI " Derechos Políticos", art. 110, 111, 112, 113 y 114; la Constitución española (art. 23), griega (art.29), francesa (art. 3 y 4), alemana (art. 21) y la propuesta del Tercer documento de la Comisión de Juristas del Partido Justicialista (1992), Capítulo I, punto 8.9 y Capítulo III, punto 4. En referencia a la "Defensa del Orden Constitucional" la Constitución de Jujuy (art.6); la Constitución de San Juan (Sección II- Defensa de la Constitución y la Democracia-); la Constitución de la Provincia de San Luis sancionada en 1987 (Capítulo II - Defensa de la Constitución y la Democracia); la Constitución de Tierra del Fuego (Parte Primera, Título I, Sección Primera, art. 4 : Soberanía Popular Defensa del Orden

ALBERTO MIGUEL CORDOVA LEMA
PROSECRETARIO LEGISLATIVO
CONGRESO NACIONAL

Constitucional); y la Constitución de la Provincia de Córdoba en su art. 17 "Vigencia del orden constitucional y defensa de la democracia".

La nota distintiva de los derechos políticos es la relación que media entre los ciudadanos y el Estado, es decir, el conjunto de condiciones que permiten al ciudadano intervenir o participar en la vida política.

La Constitución de 1853-60, que contiene un amplio enunciado de las libertades civiles, expresamente reconocidas a todos los habitantes del país, no consideró del mismo modo a los derechos políticos de los ciudadanos, aunque los autores encuentran en nuestra Carta Magna diversas referencias a tales derechos (como por ejemplo al sufragio o a la existencia de partidos políticos) que resultan de menciones incidentales realizadas en ciertos preceptos.

Gregorio Badeni ha señalado que la Constitución Nacional no distingue explícitamente las libertades civiles de las libertades políticas, pero, a su juicio, ambas resultan especies de un género único, por ser expresiones de la personalidad humana. De allí que, para ese autor, las libertades civiles puedan asumir el rol de libertades políticas cuando el objeto de su ejercicio se relaciona con la conservación, la conquista o el control del poder político.

ALBERTO MANUEL GARCIA LEMA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES

La falta de explicitación de los derechos políticos en la Constitución de 1853-60 reconoce razones históricas. El programa de esa constitución estuvo centrado en promover un desarrollo económico y social acelerado para vencer lo que se consideraba el desierto. Uno de los modos de ejecutarlo era mediante una muy activa política inmigratoria, que suponía (como luego efectivamente sucedería) la llegada al país de oleadas de contingentes de personas que concurrirían a residir (transitoria o permanentemente) en suelo argentino. La constitución, con su amplio y generoso reconocimiento de las libertades civiles, debía ser la principal garantía a proporcionarse a los inmigrantes en resguardo de sus derechos.

Pero los términos del contrato social que las dirigencias políticas nacionales ofrecían a los inmigrantes, concretados normativamente -según se dijo- en las declaraciones, derechos y garantías de la primera parte de nuestra ley fundamental, no incluían en principio el resguardo de los derechos políticos. Como lo sintetiza con acierto Natalio Botana, se trataba de "libertad política para pocos y libertad civil para todos".

Botana atribuye a Alberdi esta actitud restrictiva respecto de los derechos políticos. Entiende que "la cuestión que preocupaba a Alberdi es cómo hacer de un pueblo -según él- sumergido en la miseria y en la ignorancia, una colectividad federativa apta para el

ALBERTO MANUEL GARCIA LEMA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES

ejercicio del gobierno republicano". El camino no podía ser otro que el indicado por los ejemplos históricos de Grecia y Roma, donde el pueblo sufragante sólo contaba de los capaces, es decir, de una minoría reducidísima en comparación del pueblo inactivo: esa minoría sería la única calificada para ejercer la libertad política (Natalio R. Botana, "El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916", Editorial Sudamericana, Bs. As., 1979, pág. 52).

Para la realización del programa de progreso era necesario la "supresión de los derechos de la multitud"; sólo se concedería el derecho a votar a la "inteligencia y a la fortuna", ya que éstas "no son condiciones que excluyan la universalidad del sufragio, desde que ellas son asequibles para todos mediante la educación y la industria". En suma, consideraba Alberdi que sin esta "alteración grave en el sistema electoral de la República Argentina, habrá que renunciar a la esperanza de obtener gobiernos dignos por la obra del sufragio" (Arturo E. Sampay, "Las constituciones de la Argentina (1810-1972)", Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1975, págs. 58-59, con citas de Alberdi.)

Esta concepción no era personal ni exclusiva de Alberdi, quien venía a expresar el sentir de la generación del 37 a la que pertenecía, y que constituía la "intelligentia" de una época fundacional de la República. Así, Echeverría también había sostenido (en el punto XII del

ALBERTO MANUEL GARCIA LEMA
COMERCIONAL CONTINENTE
BUENOS AIRES

Dogma Socialista) que: "la soberanía sólo reside en la razón colectiva del pueblo. El sufragio universal es absurdo... No es nuestra fórmula la de los ultrademócratas franceses, todo para el pueblo y por el pueblo; sino la siguiente: todo para el pueblo y por la razón del pueblo... El gobierno representativo es el instrumento necesario del progreso, de la forma perceptible, pero indestructible de la democracia" (Esteban Echeverría, "Dogma Socialista y otras páginas políticas", Ediciones Estrada, Bs. As., 1956, pág. 174). En la ideología de la generación del 37 nadie estaba mejor preparado para desempeñar el rol de gobierno que una clase política, la elite educada en el ideal del progreso económico. Esta concepción se plasmó en lo que Botana denomina la "república restrictiva", con sede en lo político (Natalio R. Botana, op. cit., pág. 218).

Recuerda Melo que la situación cívica del país en el período posterior a la organización nacional era de un atraso considerable (Carlos R. Melo, Los Partidos Políticos Argentinos, Editorial Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 1970, pág. 14 y ss.). De ello se sigue que en aquella época no existía un sistema orgánico de partidos, configurado en sentido moderno, lo cual explica de algún modo que la Constitución de 1853-60 no contemplase su regulación, quedando ello para un momento posterior. Por el contrario, prevalecían en todo el territorio grupos políticos que operaban a la manera de facciones, y que por

ALBERTO MANUEL GARCIA LEMA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES

lo tanto se hallaban incapacitados para guiar los destinos del país, misión que fue asumida por los llamados "clubes de notables".

En efecto, también en los Estados Unidos los inspiradores de su Constitución habían evidenciado reservas respecto de "las facciones", que podrían considerarse los antepasados de los modernos partidos políticos, y que Madison definió en El Federalista como "un grupo de ciudadanos que constituyen una mayoría o una minoría, que están unidos por un mismo y común impulso de pasión y de interés". Desde esta perspectiva Washington condenó en su Mensaje de Despedida del 17 de septiembre de 1796 "el espíritu de partido". Así, la estructura constitucional norteamericana fue concebida en función "antimayoritaria" (mediante la técnica de la elección indirecta del presidente y senadores, y las renovaciones alternadas de las Cámaras) para evitar que una sóla facción o un grupo de interés se asegurara el control del poder entero del gobierno. No obstante, señala Salvador M. Dana Montaño que no existía entonces una verdadera organización de los partidos, siendo su relación con las facciones puramente analógica. Este criterio también lo comparten otros autores como Sartori y Huntington, quienes indican que las facciones tienen poca durabilidad y carecen de estructura, siendo típicamente la proyección de ambiciones individuales o intereses sectoriales (Salvador M. Dana Montaño, La participación

ALBERTO MANUEL GARCIA LEMA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES

política y sus garantías. Víctor de Zavalía, Bs. As., 1971, págs. 178-179; Sartori, Giovanni, Parties and Party Systems, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1976, pág. 25; Huntington, Samuel P., Political Order in Changing Societies, Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1968, pág. 412-413. Cfr. Alejandra M. Rodríguez Galán de Lagorio, "The failure of party competition and the crisis of democracy in Argentina: Political parties 1912-1930", Tesis Doctoral, City University of New York, Estados Unidos, 1990, pág. 18-23, 100 y ss.).

Recién hacia 1890, con la fundación de la Unión Cívica liderada por Leandro N. Alem, aparece un sistema de partidos con características modernas, para enfrentar el régimen hegemónico impuesto por el P.A.N. que congregaba a las fuerzas conservadoras.

El primer antecedente de reforma electoral fue perfilado por Joaquín V. González, Ministro del Interior de Roca, en la ley 4161 de 1902, que impuso el sistema de circunscripciones uninominales, en reemplazo de la lista completa (vigente desde 1857) que como se ha visto concedía la totalidad de los cargos electivos al agrupamiento que triunfaba en las elecciones. Por el nuevo sistema, en cambio, se dividía a la Nación en circunscripciones, permitiendo cierta participación a las minorías, circunstancia que posibilitó el acceso de Alfredo Palacios a la Cámara de Diputados en las elecciones legislativas de

al

ALBERTO MANUEL GARCIA LEMA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES

1904, siendo el primer legislador socialista de latinoamérica. Sin embargo, en 1905 el Presidente Quintana, leal al "antiguo régimen", retornó a la utilización del sistema de lista completa.

Roque Sáenz Peña advirtió que este sistema se hallaba agotado. Así lo expresaba en el mensaje inaugural del 12 de octubre de 1910: "no es suficiente garantizar el sufragio, tenemos el deber de crear y movilizar al votante", con este concepto estaba allanando el camino de una de las transformaciones más profundas de la historia política argentina.

Bajo su presidencia esa situación se modifica substancialmente con la sanción de la ley 8.871 de 1912, donde se establece el sufragio universal, obligatorio y secreto para los ciudadanos varones, que fue precedida por un acuerdo entre Hipólito Yrigoyen y Roque Sáenz Peña celebrado en noviembre de 1910 **(29)**. De este modo, el sistema institucional ingresa al régimen democrático al permitir una mayor participación política de la ciudadanía, transformándose medularmente la operatoria seguida hasta ese momento, que respondía a la concepción originaria, de naturaleza aristocrática, de nuestra Constitución, y que se había llevado a la práctica por el sufragio calificado o el fraude electoral.

En suma, y aplicando categorías de la ciencia política contemporánea, este proceso puede comprenderse como

ALBERTO MANUEL GARCIA LEMA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES

el tránsito de un sistema de oligarquías competitivas a una naciente "poliarquía" en el sentido de Robert Dahl, es decir, el surgimiento de una democracia liberal pero todavía sin signos de corrientes significativas de oposición política, que en los años posteriores se iba a desarrollar.

La ley 13.010 (1947) amplió el ámbito de la participación cívica al reconocer derechos políticos a la mujer, quedando consagrados en la ley electoral 14.302 (1951).

Si bien desde el siglo pasado existieron opiniones que justificaban la presencia y la función de los partidos políticos, imprescindibles en todo régimen representativo, su regulación corresponde a una etapa posterior al reconocimiento del sufragio universal. Aunque la ley 8.871 contenía algunas referencias a los partidos, resulta paradójico que la primera y varias de sus ulteriores reglamentaciones fuesen dictadas por decretos-leyes emanados de gobiernos de facto (en los años 1931 y 1943-46). Posteriormente se sancionó la ley 13.645 y fueron incluidas algunas disposiciones sobre el particular en la ley 14.032; más tarde, en 1964, se dictó la ley orgánica de los partidos políticos (16.652) (Mario Justo López, Partidos Políticos, Ed. Depalma, Bs. As., 1982, cap. X.) que fue objeto a su vez de modificaciones ulteriores (por ejemplo, las leyes 22.627, 22.734, 23.048 y 23.298).

JAVIER MANUEL GARCIA LEMA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES

La necesidad de un marco constitucional de protección de los derechos políticos de los ciudadanos, con particular referencia al sufragio y a los partidos políticos, se hizo sentir notoriamente luego del año 1930, cuando sucesivas autoridades de facto (e incluso constitucionales durante el período 1958-1966) ejercieron los respectivos gobiernos en un marco de proscripciones o restricciones a los partidos políticos, inhabilitaciones a ciudadanos para desempeñar cargos electivos, empleos públicos o responsabilidades políticas, con anulación en ciertos casos de procesos electorales, supresión de la actividad política y otras similares prácticas antidemocráticas. La Corte Suprema convalidó, mediante reiterados fallos, la legislación proscriptiva y prohibitiva que instrumentaron dichos gobiernos.

El Consejo para la Consolidación de la Democracia consideró conveniente incluir en el texto constitucional los principios del voto secreto y universal -aunque entendió que su obligatoriedad podía ser materia de legislación-, la regulación de los partidos políticos (con pautas amplias y generales dejando para la reglamentación los aspectos de detalle), y la defensa y vigencia de la Carta Magna durante los períodos de discontinuidad constitucional. Este último aspecto suponía el derecho y el deber de resistir y desobedecer a los gobiernos de fuerza, la nulidad de sus actos, y sanciones administrativas, civiles y penales, a

ALBERTO MANUEL GARCIA LEMA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES

quienes hubiesen ejercido responsabilidades políticas en ellos.

ALBERTO MANUEL GARCIA LEMA
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
BUENOS AIRES