

Diciembre 28 de 1964

55ª REUNION — 6ª SESION EXTRAORDINARIA

Presidencia de los doctores **CARLOS H. PERETTE** y **EDUARDO JOSE AGUSTIN GAMOND**, vicepresidente de la Nación y presidente provisional del Honorable Senado, respectivamente

Secretarios: señores **CLAUDIO A. MAFFEI** y **CESAR ALBERTO RODRIGUEZ**

Prosecretario: señor **DELFOR W. CARESSI**

---

SENADORES PRESENTES:

**ABDALA, Demetrio César**  
**ABDALA, Felipe**  
**ACUÑA, Ramón Edgardo**  
**AGUIAR VAZQUEZ, Américo Ángel**  
**AGUIRRE LANARI, Juan R.**  
**ASTUDILLO, Félix E.**  
**BARBICH, Adolfo A.**  
**BASSI, Ricardo Alberto**  
**BAUDUCCO, José Raúl**  
**BLANCO, Rubén V. M.**  
**CASTIGLIONE, José F. L.**  
**DE REGE, Roberto**  
**FASSI, Santiago Carlos**  
**FERNANDEZ (h.), Mariano**  
**FREYTES, Ángel R.**  
**GADANO, José Enrique**  
**GAMOND, Eduardo José Agustín**  
**GELSI, Celestino**  
**GHIGLIONE, Alfredo Miguel**  
**GONZÁLEZ FUNES, Tomás**  
**LÓPEZ, Jorge Oscar**  
**LOVAGLIO, Dante A.**  
**LUBARY, Ginés A.**  
**MARTÍNEZ, José Alberto**  
**MARTÍNEZ GARBINO, Lucio José**  
**MARTÍNEZ SARAIVIA, Miguel A.**  
**MORILLO, Carlos Argentino**  
**OLMEDO, Rolando**  
**OVANDO, Ricardo**

**RODRÍGUEZ, Eugenio L.**  
**SALMÉN, Miguel**  
**SAPAG, Elías**  
**SNOPEK, Guillermo**  
**VARELA DÍAZ, Diógenes**  
**VITTI, Alfonso Andrés**  
**ZINNY, Mario**

AUSENTE, CON LICENCIA:

**CORRADI, Luis Mauricio**

AUSENTES, CON AVISO:

**ACUÑA, Ernesto N.**  
**BERNARDO, Miguel Ángel**  
**CANTONI, Aldo H. N.**  
**CAPRARO, Francisco**  
**FLORES, Domingo**  
**MANCINI, Galileo**  
**RAMÍREZ, Lauro Francisco**  
**RÍSPOLI ROMAN, Enrique G.**  
**TARDELLI, Antonio**

---

SUMARIO

1 —Asuntos entrados:

- I.—Mensajes del Poder Ejecutivo por los que se solicitan acuerdos. (Página 2578.)
- II.—Mensaje del Poder Ejecutivo sobre inclusión en las sesiones extraordinarias del proyecto de ley sobre aumento de la

cuota de la República Argentina en el «Fondo para operaciones especiales» del Banco Interamericano de Desarrollo. (Página 2578.)

III.—Mensaje del Poder Ejecutivo sobre inclusión en las sesiones extraordinarias del proyecto de ley sobre anticipos de disponibilidad de fondos del Tesoro Nacional a las cajas nacionales de previsión. (Página 2579.)

IV.—Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo sobre ley orgánica de la Prefectura Nacional Marítima. (Página 2579.)

V.—Comunicaciones de la Honorable Cámara de Diputados. (Página 2593.)

VI.—Dictámenes de comisión. (Página 2608.)

VII.—Peticiónes particulares. (Página 2609.)

VIII.—Proyecto de comunicación de los señores senadores Aguirre Lanari y Lubary sobre obras viales, portuarias y complementarias en el tramo Barranqueras-Antequera, de la ruta 16. (Página 2609.)

IX.—Proyecto de ley de los señores senadores Fassi, Acuña (R. E.), Gadano, Freytes, Castiglione, Vitti y Blanco sobre reformas a la carta orgánica de la Caja Nacional de Ahorro Postal. (Página 2609.)

2.—Se concede licencia con goce de dieta al señor senador Corradi para faltar a las sesiones del corriente mes. (Página 2615.)

3.—Cuestión de privilegio planteada por el señor senador Snopek con motivo de expresiones vertidas por el señor senador Gelsi en la sesión anterior. (Página 2615.)

4.—A moción del señor senador Fassi se resuelve suspender la consideración del dictamen sobre recursos de amparo y enviarlo nuevamente a comisión. (Página 2617.)

5.—Moción del señor senador Fassi estableciendo el plan de labor. (Página 2617.)

6.—A moción del señor senador Aguirre Lanari se trata sobre tablas y se aprueba el proyecto de comunicación relativo a obras viales, portuarias y complementarias en el tramo Barranqueras-Antequera, de la ruta 16. (Página 2617.)

7.—Aprobación del plan de labor a que se refiere el punto 5 de este sumario. (Página 2618.)

8.—Consideración de los dictámenes en mayoría y minoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Administrativos y Municipales en el proyecto de ley venido en revisión sobre Estatuto de los Partidos Políticos. (Página 2618.)

9.—Moción del señor senador Fassi de pasar a cuarto intermedio hasta mañana a la hora 16. Se aprueba. (Página 2680.)

#### 10.—Apéndice:

Sanción del Honorable Senado. (Página 2680.)

—En Buenos Aires, a los veintiocho días del mes de diciembre de 1964, a la hora 19 y 45, dice el

Sr. Presidente.—Habiendo número en el recinto se declara abierta la sesión.

### 1

#### ASUNTOS ENTRADOS

Sr. Presidente.—Por Secretaría se dará cuenta de los asuntos entrados.

### I

#### Acuerdos

Mensajes del Poder Ejecutivo por los que se solicitan acuerdos. (A la Comisión de Acuerdos.)

### II

Cuota de la República Argentina en el «Fondo para operaciones especiales del Banco Interamericano de Desarrollo. — Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 23 de diciembre de 1964.

Al Honorable Senado de la Nación.

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a vuestra honorabilidad, llevando a su conocimiento, en copia autenticada, el texto del decreto 10.297 dictado en la fecha, por el que se incluye entre los asuntos a tratar en el actual período de sesiones extraordinarias el aumento de la cuota de la República Argentina en el «Fondo para operaciones especiales, del Banco Interamericano de Desarrollo.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

ARTURO U. ILLIA.  
Juan S. Palermo.

Buenos Aires, 23 de diciembre de 1964.

Visto el decreto 9.047 del 9 de noviembre de 1964, por el cual se convoca al Honorable Congreso de la Nación a sesiones extraordinarias,

El presidente de la Nación Argentina

DECRETA:

Artículo 1º—Inclúyese entre los asuntos a considerar por el Honorable Congreso de la Nación durante las presentes sesiones extraordinarias el aumento de la cuota de la República Argentina en el «Fondo para

Pues bien, señor presidente, el honorable cuerpo me ha de perdonar esta referencia personal, pero explica el porqué de mi insistencia en que se trate este proyecto. Hace pocos días estuve en Corrientes y pude recoger nuevamente el clamor —porque no es exageración llamarlo así— que existe con respecto a la postergación en la habilitación de un camino de 11 kilómetros que une Puerto Antequera, que está situado frente a Corrientes, con Barranqueras. Once kilómetros, cuya obra fue, iniciada hace seis años y actualmente está inconclusa, no obstante los muchos reclamos que personalmente yo hice en todas las instancias, encontrando buena voluntad en las altas esferas, pero lamentablemente tengo que denunciar ante este Honorable Senado que existen funcionarios, que seguramente son más burócratas que funcionarios, porque allí están los hechos. Hasta el Ejército ha colaborado, señor presidente, poniendo puentes y procurando satisfacer el verdadero estado de angustia que se crea en mi provincia y en el Chaco con filas de cuadras y cuadras de camiones que deben esperar horas, y a veces días, encareciendo los productos y originando una enorme congestión que no es posible admitir.

Pues bien, señor presidente, en el curso de mi estadía en Corrientes tuve oportunidad de escuchar un comentario radial hecho por un distinguido abogado y periodista brillante de mi provincia, que criticaba la acción de las autoridades porque no se habilitaba esta obra. Lo notable del caso, y para que esto no tenga un tinte político, es que pertenece al radicalismo del pueblo, pero allí él criticaba al gobierno, y además hizo mención de la falta de preocupación de los legisladores nacionales, a los cuales incluso dejó entrever que por conveniencia política no se ocupaban de este problema, siendo que públicamente yo había tenido toda la preocupación necesaria, e incluso el honor de que fuera mencionada mi labor en un artículo editorial que publicó por ese entonces el diario «La Prensa».

Por eso, señor presidente, ya que la actuación extraparlamentaria ha sido insuficiente, y ya que se pone en tela de juicio la preocupación que algunos legisladores hemos tenido en todo instante con respecto a esta obra, que es fundamental para la economía, no sólo de nuestras respectivas provincias, sino de todo el Norte argentino, es que molestamos la atención del Honorable Senado —que ha de comprender la preocupación y el desagrado que nos producen juicios tan injustos como éstos— solicitando que se adhiera a este proyecto de declaración, que por cierto no puede merecer ninguna objeción, cuando enfáticamente digo que esta obra fue licitada hace seis años y que, a pesar del tiempo transcurrido, los once kilómetros no han sido construidos, quedando aún pendiente de ejecución la parte más importante del camino, con

la obra portuaria ya prácticamente terminada.

Por estas razones pido excusas al Honorable Senado y con esto no hago más que reiterar públicamente lo que he procurado en múltiples gestiones personales, humilde y calladamente, porque no soy de los que buscan espectacularidad en el proceso sino eficiencia en esta obra, que todos queremos sin buscar dividendos políticos.

**Sr. Presidente.** — Por Secretaría se dará lectura al proyecto de comunicación.

**Sr. Secretario (Maffei).** — (*Leyendo*):

#### Proyecto de comunicación

##### *El Senado de la Nación*

Vería con agrado que el Poder Ejecutivo nacional adopte las medidas necesarias para que las obras viales, portuarias y complementarias del tramo de la ruta 16 Barranqueras-Antequera, en la provincia del Chaco, puedan habilitarse en el menor lapso posible.

Juan R. Aguirre Lanari. — Ginés A. Lubary.

**Sr. Martínez Garbino.** — Pido la palabra.

Señor presidente: nuestro bloque adhiere a la moción del señor senador Aguirre Lanari de que se trate sobre tablas el proyecto de comunicación, por cuanto el mismo se refiere a una obra pública realmente indispensable. El proyecto tiende a que el Poder Ejecutivo adopte las medidas necesarias para que su realización se concrete a la mayor brevedad posible.

**Sr. Presidente.** — Se va a votar el pedido de tratamiento sobre tablas formulado por el señor senador Aguirre Lanari.

—Se vota, y resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** — Está a consideración el proyecto de comunicación que ha sido leído por Secretaría. Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Se vota, y resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** — Queda aprobado. Se hará la comunicación correspondiente.

#### 7

#### PLAN DE LABOR

**Sr. Presidente.** — Se va a votar la moción del señor senador Fassi relacionada con el orden del día 119 sobre Estatuto de los Partidos Políticos.

—Se vota, y resulta afirmativa.

#### 8

#### ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

**Sr. Presidente.** — Por Secretaría se va a dar lectura al dictamen correspondiente.

**Sr. Secretario (Maffei).** — (*Leyendo*):

**Dictamen de comisión***Honorable Senado:*

Vuestra Comisión de Asuntos Constitucionales, Administrativos y Municipales en mayoría, ha considerado el proyecto de ley venido en revisión sobre Estatuto de los Partidos Políticos, así como también el proyecto que sobre la misma materia presentó el señor senador Ricardo Alberto Bassi; y, por las razones que dará el miembro informante, os aconseja prestéis vuestra aprobación a la sanción de la Honorable Cámara de Diputados.

De acuerdo con los términos del artículo 91 del reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 18 de diciembre de 1964.

*Ricardo Alberto Bassi. — Diógenes Varela Díaz. — Ramón Edgardo Acuña. — Rolando Olmedo.*

**Sanción de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación**

(4 de diciembre de 1964)

**PROYECTO DE LEY**

*El Senado y Cámara de Diputados, etc.*

**TÍTULO I**

**Principios generales**

**CAPÍTULO ÚNICO**

Artículo 1º — 1) Se garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política, para agruparse en partidos políticos democráticos.

2) Se garantiza a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento, como partido político, como así también el derecho de obtener la personalidad jurídico-política, para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos, de acuerdo con las disposiciones y los requisitos que establece esta ley.

Art. 2º — Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y la realización de la política nacional, y les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

Art. 3º — La existencia de los partidos requiere las siguientes condiciones sustanciales:

- a) Grupo de ciudadanos, unidos por un vínculo político permanente;
- b) Doctrina que en la determinación de la política nacional promueva el bien público, a la vez que propugne expresa-

mente el sostenimiento del régimen democrático, representativo y republicano, y el de los principios y los fines de la Constitución Nacional;

- c) Organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido;
- d) Reconocimiento judicial de su personería jurídico-política como partido, la que comporta su inscripción en el registro público correspondiente.

Art. 4º — Los partidos reconocidos, además de su personalidad jurídico-política, son personas jurídicas de derecho privado, en cuyo carácter podrán adquirir derechos y contraer obligaciones de acuerdo con el Código Civil y las disposiciones de esta ley.

Art. 5º — Esta ley es de orden público y se aplicará a los partidos que intervengan en la elección de autoridades nacionales y así mismo a los que concurren a elecciones municipales de la ciudad de Buenos Aires y territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártidas e Islas del Atlántico Sur.

Art. 6º — Corresponde a la Justicia Nacional Electoral, además de la jurisdicción y competencia que le atribuye la ley orgánica respectiva, el contralor de la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como el de los registros que ésta y demás disposiciones legales reglan con respecto a los partidos, sus autoridades, candidatos, afiliados y ciudadanos en general.

**TÍTULO II**

**De la fundación y constitución**

**CAPÍTULO I**

*Requisitos para el reconocimiento de la personalidad jurídico-política*

**I — Partidos de distrito.**

Art. 7º — Para que a una agrupación política se le pueda reconocer su personalidad jurídico-política como partido de distrito deberá solicitarla ante el juez nacional electoral competente, cumpliendo con los siguientes requisitos:

- a) Acta de fundación y constitución, que acredite la adhesión de un número de electores no inferior al 4‰ del total de los inscritos en el registro electoral del distrito correspondiente, hasta un máximo de un millón y sin computar el excedente; este acuerdo de voluntades se completará con un documento en el que

conste nombre, domicilio y matrícula de los firmantes;

- b) Nombre adoptado por la asamblea de fundación y constitución;
- c) Declaración de principios y programa o bases de acción política, sancionados por asamblea de fundación y constitución.
- d) Carta orgánica sancionada por la asamblea de fundación y constitución;
- e) Acta de designación de las autoridades promotoras, las que convocarán a elecciones para constituir las autoridades definitivas del partido, conforme con la carta orgánica y dentro de los seis meses a partir de la fecha del reconocimiento definitivo. El acta de la elección de las autoridades definitivas deberá remitirse al juez nacional electoral;
- f) Domicilio partidario y acta de designación de los apoderados;
- g) Libros a que se refiere el artículo 44, dentro de los dos meses de obtenido el reconocimiento, a los fines de su rubricación.

## 2 — Partidos nacionales.

Art. 8º. — 1) Los partidos de distrito reconocidos que resolvieren actuar en dos o más distritos con el mismo nombre, declaración de principios, programas o bases de acción política y carta orgánica, como partido nacional, deberán solicitar su reconocimiento en tal carácter ante el juez nacional electoral del distrito de su fundación.

2) Obtenido el reconocimiento, el partido recurrente deberá inscribirse en el registro correspondiente, ante los jueces nacionales electorales de los distritos donde decidiere actuar, a cuyo efecto, además de lo preceptuado en el artículo 7º, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Testimonio de la resolución que le reconoce personalidad jurídico-política;
- b) Declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica nacionales;
- c) Acta de designación y elección de las autoridades nacionales del partido y de las autoridades de distrito;
- d) Domicilio partidario central y acta de designación de los apoderados.

Art. 9º — 1) A los efectos del artículo anterior se considera distrito de la fundación aquel donde se hubieren practicado los actos originarios y de la constitución del partido.

2) En el caso de los partidos que hayan obtenido cualquier reconocimiento anterior, el distrito de la fundación será el de esa sede judicial, mientras subsista la voluntad de mantenerlo y una sentencia definitiva no establezca otro distrito.

Art. 10. — En los partidos nacionales, los partidos de distrito carecen del derecho de secesión. En cambio, los organismos centrales competentes tendrán el derecho de intervención a los distritos.

## 3 — Confederaciones nacionales o de distrito.

Art. 11. — 1) Esta ley se aplicará a la constitución, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de las confederaciones de partidos, sean nacionales, de distintos o de un mismo distrito, ya reconocidos.

2) El reconocimiento de las confederaciones deberá ser solicitado al juez nacional electoral del lugar del domicilio de la fundación, cumpliendo con los siguientes requisitos:

- a) Especificación de los partidos que se confederan y justificación de la voluntad de integrar la confederación con carácter permanente, expresada por medio de los órganos partidarios competentes;
- b) Testimonio de la resolución de la Justicia Nacional Electoral que reconoció personalidad a cada uno de los partidos que se confederan;
- c) Nombre de la confederación;
- d) Declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica de la confederación;
- e) Nómina de autoridades de cada partido;
- f) Declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica de cada partido;
- g) Acta de elección de las autoridades y designación de apoderados de la confederación;
- h) Domicilio central de la confederación.

Art. 12. — Los partidos confederados tienen el derecho de secesión y podrán denunciar el acuerdo que los confedera. Sus organismos centrales carecen del derecho de intervención.

## 4 — De la fusión de partidos.

Art. 13. — Esta ley se aplica a los partidos que resulten de la fusión de dos o más partidos nacionales, o de distrito, ya reconocidos.

El reconocimiento del partido fusionado deberá solicitarse al juez nacional electoral del lugar del domicilio de cualquiera de los partidos que lo forman, cumpliendo con los requisitos establecidos en los incisos b) a g) del artículo séptimo, y acompañando testimonio de la resolución de los partidos que se fusionan.

## 5 — De las alianzas transitorias.

Art. 14. — 1) Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, los partidos de distrito o nacionales y las confederaciones que hubiesen sido reconocidos podrán concertar alianzas transitorias con motivo de una deter-

minada elección, siempre que sus respectivas cartas orgánicas lo autoricen.

2) El reconocimiento de la alianza deberá ser solicitado por los partidos que la integren, al juez nacional electoral del lugar del domicilio de cualquiera de ellos, por lo menos dos meses antes de la elección cumpliendo los siguientes requisitos:

- a) La constancia de que la alianza fue resuelta por los organismos deliberativos máximos partidarios, en reunión convocada especialmente al efecto y por el voto de las dos terceras partes de sus miembros en ejercicio;
- b) Nombre adoptado;
- c) Plataforma electoral común;
- d) Constancia de la forma acordada para la integración de las listas de candidatos, los que deberán ser elegidos de conformidad a las normas estatutarias de los partidos a los que pertenezcan;
- e) La designación de apoderados comunes.

#### 6 — Reconocimiento.

Art. 15. — 1) Los partidos de distrito, nacionales, o confederaciones deberán solicitar su reconocimiento hasta tres meses antes de la elección al juez nacional electoral del distrito de la fundación, sin perjuicio de solicitarlo en los distritos en que resolvieren actuar, dentro del mismo término.

2) Los partidos, para tener derecho a obtener ese reconocimiento, y el pronunciamiento del juez nacional electoral sobre la oficialización de las candidaturas, deberán justificar el cumplimiento de todas las condiciones y requisitos legales, con anterioridad al día del vencimiento del plazo establecido por la legislación electoral.

### CAPÍTULO II

#### *Del nombre*

Art. 16. — 1) Se garantiza a los partidos el derecho a un nombre, su registro y su uso.

2) El nombre deberá ser adoptado en el acto de la constitución del partido, sin perjuicio de su ulterior cambio o modificación.

3) La denominación «partido» únicamente podrá ser utilizada por los partidos en constitución o reconocidos, como así también por los partidos a los cuales les haya sido cancelada su personalidad política.

4) El nombre no deberá contener designaciones personales, ni derivadas de ellas, ni provocar confusión material o ideológica, y deberá distinguirse razonablemente del nombre de cualquier otro partido, asociación o entidad de cualquier naturaleza.

5) La denominación de los partidos no podrá formarse mediante aditamento o supresión de vocablos correspondientes a los nombres de partidos reconocidos, ni usarse los vocablos ar-

gentino, nacional o internacional, o sus derivados, o vocablos cuyos significados afecten o puedan afectar las relaciones internacionales de la Nación o implicar antagonismo de razas o religiones, ni que contravengan otras disposiciones de esta ley.

Art. 17. — 1) El nombre de un partido legalmente constituido es un atributo exclusivo y no podrá ser usado por ningún otro partido, asociación, agrupación o entidad de cualquier naturaleza en todo el territorio de la Nación.

2) Cuando una persona, un grupo de personas, un partido o una asociación o entidad de cualquier naturaleza, usare indebidamente el nombre registrado de un partido reconocido, la Justicia Nacional Electoral decidirá, a petición de parte, el cese inmediato del uso indebido, disponiendo el empleo de la fuerza pública para su cumplimiento, sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes.

3) Cuando un partido fuere declarado extinguido, su nombre no podrá ser usado por ningún otro partido, asociación o entidad de cualquier naturaleza, hasta transcurridos seis años de la sentencia firme que declare la extinción del partido.

Art. 18. — 1) El nombre partidario, su cambio o modificación deberán ser aprobados por la Justicia Nacional Electoral, previo cumplimiento de las disposiciones legales.

2) Solicitado el reconocimiento del derecho al nombre adoptado, el juez electoral dispondrá la notificación a los apoderados de los partidos y la publicación por tres días en el Boletín Oficial de la Nación de la denominación, así como la fecha en que fue adoptada, al efecto de la oposición que pudiere formular otro partido o el procurador fiscal.

3) Los partidos reconocidos o en constitución podrán controlar y oponerse al reconocimiento del derecho al nombre, con anterioridad a que el juez electoral resuelva en definitiva o en el acto de la audiencia establecida en esta ley, con cuya comparecencia tendrán el derecho de apelar, sin perjuicio del ejercicio ulterior de las acciones pertinentes.

4) La resolución definitiva deberá ser comunicada a la Cámara Nacional Electoral a los fines del artículo 50.

Art. 19. — Se reconoce así mismo a los partidos el derecho al uso permanente de un número de identificación, el que será asignado por la Justicia Nacional Electoral y registrado de acuerdo a lo establecido en el artículo 50. La primera vez la adjudicación se realizará por sorteo y en los partidos que en el futuro se reconozcan, en el orden numérico correspondiente a la fecha de su reconocimiento.

### CAPÍTULO III

#### *Del domicilio*

Art. 20. — Los partidos deberán constituir domicilio legal en la ciudad capital correspon-

diente al distrito en el que solicitaren el reconocimiento de su personalidad jurídico-política. Así mismo deberán denunciar los domicilios partidarios central y local.

Art. 21. — A los fines de esta ley el domicilio electoral del ciudadano es el último anotado en la libreta de enrolamiento o cívica.

### TITULO III

#### De la doctrina y organización

##### CAPÍTULO I

#### *De la declaración de principios, programa o bases de acción política*

Art. 22. — La declaración de principios y el programa o bases de acción política deberán ajustarse de manera formal y real a las exigencias del artículo 39, inciso b), y orientarán la acción del partido.

Art. 23. — No cumplen con los requisitos del artículo anterior los partidos que por su doctrina o en su actuación —por la vía de sus organismos o candidatos— lleven a la práctica en su organización y vida interna o en su acción exterior la negación de los derechos humanos, la sustitución del sistema democrático, el empleo ilegal y sistemático de la fuerza y la concentración personal del poder.

##### CAPÍTULO II

#### *De la carta orgánica y de la plataforma electoral*

Art. 24. — La carta orgánica reglará la organización y el funcionamiento del partido conforme con los siguientes principios:

- a) Gobierno y administración, distribuidos en órganos deliberativos, ejecutivos, de control y disciplinarios; las convenciones, congresos o asambleas generales serán los órganos de jerarquía superior del partido;
- b) Sanción por los órganos partidarios de la declaración de principios, el programa o bases de acción política;
- c) Apertura del registro de afiliados por lo menos una vez al año durante el término mínimo de sesenta días y anunciado con un mes de anticipación; la carta orgánica deberá asegurar el debido proceso partidario en toda cuestión vinculada con el derecho a la afiliación;
- d) Participación y control de los afiliados en el gobierno y administración del partido y en la elección de las autoridades partidarias y candidatos a cargos públicos electivos;
- e) Determinación del régimen patrimonial y contable, asegurando su publicidad y

control de acuerdo con las disposiciones de esta ley;

- f) Determinación de las causas y la forma de extinción del partido.

Art. 25. — 1) La carta orgánica constituye la ley fundamental y suprema del partido, en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y las obligaciones partidarias y a la cual sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación.

2) Los organismos partidarios podrán regir la actividad interna del partido mediante la sanción de reglamentos, para su gobierno y administración.

Art. 26. — La carta orgánica y sus modificaciones deberán ser sancionadas por los órganos deliberativos del partido y aprobadas por la Justicia Nacional Electoral, en lo concerniente a las exigencias del artículo 24.

Art. 27. — La justificación de la documentación exigida en los títulos segundo y tercero de esta ley se hará mediante testimonio o copia autenticada por escribano público, sin perjuicio de que pueda ser requerida la documentación original.

Art. 28. — 1) Con anterioridad a la elección de candidatos los organismos partidarios competentes deberán sancionar una plataforma electoral o ratificar la anterior, de acuerdo con la declaración de principios, el programa o bases de acción política.

2) Copia de la plataforma, así como la constancia de la aceptación de las candidaturas por los candidatos, deberán ser remitidas al juez nacional electoral, en oportunidad de requerirse la oficialización de las listas.

### TITULO IV

#### Del funcionamiento de los partidos

##### CAPÍTULO I

#### *De la afiliación*

Art. 29. — Para afiliarse a un partido se requiere:

- a) Estar domiciliado en el distrito en que se solicite afiliación;
- b) Comprobar la identidad con la libreta de enrolamiento o cívica;
- c) Presentar por cuadruplicado una ficha solicitud que contenga: nombre y domicilio, matrícula, clase, sexto, estado civil, profesión y oficio, y la firma o impresión digital, cuya autenticidad deberá ser certificada en forma fehaciente por el funcionario público competente o por la autoridad partidaria que determinen los organismos ejecutivos, cuya nómina deberá ser remitida a la Justicia Nacional Electoral; la afiliación podrá

también ser solicitada por intermedio de la oficina de correos de la localidad del domicilio, en cuyo caso el jefe de la misma certificará la autenticidad de la firma o impresión digital. Las fichas solicitud serán suministradas sin cargo por la Justicia Nacional Electoral, a los partidos reconocidos o en formación.

Art. 30. — No pueden ser afiliados:

- a) Los excluidos del registro electoral, en consecuencia de disposiciones legales vigentes;
- b) El personal superior y subalterno de las fuerzas armadas de la Nación en actividad, o en situación de retiro cuando haya sido llamado a prestar servicio;
- c) El personal superior y subalterno de las fuerzas de seguridad de la Nación y de las provincias en actividad, o jubilados llamados a prestar servicios;
- d) Los magistrados y funcionarios permanentes del Poder Judicial nacional, provincial y tribunal de faltas municipales.

Art. 31. — 1) La calidad de afiliado se adquirirá a partir de la resolución de los organismos partidarios competentes que aprobaran la solicitud respectiva. Una ficha de afiliación se entregará al interesado, otra será conservada por el partido y las dos restantes se remitirán a la Justicia Nacional Electoral, salvo lo dispuesto en el artículo 34.

2) No podrá haber doble afiliación. La afiliación a un partido implicará la renuncia automática a toda afiliación anterior y su extinción. También se extinguirá, por renuncia, expulsión o violación de lo dispuesto en los artículos 29 y 30, debiendo cursarse la comunicación correspondiente al juez electoral nacional.

Art. 32. — El registro de afiliados estará constituido por el ordenamiento actualizado de las fichas de afiliación a que se refieren los artículos anteriores, el cual será llevado por los partidos y por la Justicia Nacional Electoral.

Art. 33. — El padrón partidario será público solamente para los afiliados. Podrán confeccionarlo los partidos o el juzgado, a petición de aquéllos, formulada dos meses antes del acto eleccionario. En el primer caso, actualizado y autenticado, deberá remitirse al juez antes de cada elección interna o cuando éste lo requiera. En el segundo, se confeccionará en base al registro que llevará el juzgado y se entregará sin cargo a los partidos, con antelación suficiente a cada elección interna.

Art. 34. — Los partidos podrán, ajustándose a las disposiciones e instrucciones del juzgado, llevar bajo su responsabilidad el registro de afiliados y el padrón partidario, sin otra participación de la Justicia Nacional Electoral que

la relativa al derecho de inspección y fiscalización, que se ejercerá por el juez de oficio o a petición de parte interesada.

## CAPÍTULO II

### *Elecciones partidarias internas*

Art. 35. — 1) Los partidos practicarán en su vida interna el sistema democrático a través de elecciones periódicas para la nominación de autoridades y candidatos, mediante la participación de los afiliados de conformidad con las prescripciones de su carta orgánica. Los partidos que adoptaren el sistema de convenciones deberán realizar la elección primaria por el voto directo de los afiliados.

2) En caso de oficializarse una sola lista de autoridades o candidatos podrá prescindirse del acto eleccionario.

Art. 36. — Las elecciones partidarias internas se regirán por la carta orgánica, subsidiariamente por esta ley y, en lo que sea aplicable, por la legislación electoral.

Art. 37. — La Justicia Nacional Electoral podrá nombrar veedores de los actos electorales partidarios a pedido de parte interesada.

Art. 38. — El resultado de las elecciones partidarias internas será publicado y comunicado al juez nacional electoral.

Art. 39. — No podrán ser candidatos a cargos públicos electivos, ni ser designados para ejercer cargos partidarios:

- a) Los excluidos del Registro Electoral como consecuencia de disposiciones legales vigentes;
- b) El personal superior y subalterno de las fuerzas armadas de la Nación en actividad, y en situación de retiro cuando hayan sido llamados a prestar servicio;
- c) El personal superior y subalterno de las fuerzas de seguridad de la Nación y de las provincias en actividad, o jubilados llamados a prestar servicio;
- d) Los magistrados y funcionarios permanentes del Poder Judicial nacional y de provincias y Tribunal de Faltas municipal;
- e) Los que desempeñaren cargos directivos o fueren apoderados de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipalidades o entidades autárquicas o descentralizadas o de empresas que exploten juegos de azar.

Art. 40. — La residencia exigida por la Constitución o la ley, como requisito para el desempeño de los cargos para los que se postulan los candidatos, podrá ser acreditada por cualquier medio de prueba, excepto la testimonial, siempre que figuren inscritos en el registro de electores del distrito que corresponda.



Art. 41. — El ciudadano que en una elección partidaria interna suplantare a otro sufragante, o votare más de una vez en la misma elección, o de cualquier otra manera sufragase sin derecho y dolosamente, será inhabilitado por seis (6) años para elegir y ser elegido, inclusive en las elecciones partidarias internas y para el desempeño de cargos públicos.

### CAPÍTULO III

#### *De la titularidad de los derechos y poderes partidarios*

Art. 42. — Se garantiza a las autoridades constituidas el uso del nombre partidario, el ejercicio de las funciones de gobierno y administración del partido y en general el desempeño de todas las actividades inherentes al mismo, de conformidad con esta ley, demás disposiciones legales sobre la materia y la carta orgánica del partido.

Art. 43. — La titularidad de los derechos y poderes partidarios, reglada en el artículo anterior, determina la de los bienes, símbolos, emblemas, número, libros y documentación del partido.

### CAPÍTULO IV

#### *De los libros y documentos partidarios*

Art. 44. — 1) Sin perjuicios de los libros y documentos que prescriba la carta orgánica, los partidos, por intermedio de cada comité nacional y comité central de distrito, deberán llevar en forma regular los siguientes libros rubricados y sellados por el juez nacional electoral correspondiente:

- a) Libro de inventario;
- b) Libro de caja, debiendo conservarse la documentación complementaria correspondiente por el término de tres años;
- c) Libro de actas y resoluciones en hojas fijas o movibles.

2) Además los comités centrales de distritos llevarán el fichero de afiliados.

### CAPÍTULO V

#### *De la propaganda y proselitismo partidarios*

Art. 45. — Se garantiza la libertad de propaganda y proselitismo partidarios, dentro de la letra y el espíritu de esta ley y demás disposiciones legales aplicables.

Art. 46. — Los carteles, avisos y en general todo medio de propaganda y proselitismo partidarios, no podrán ser destruidos, alterados y superpuestos por otros.

Art. 47. — La Justicia Nacional Electoral, por conocimiento directo o por denuncia, ordenará la destrucción de los medios de propagan-

da y proselitismo utilizados en contravención con las disposiciones legales.

### CAPÍTULO VI

#### *De los símbolos y emblemas partidarios*

Art. 48. — Se garantiza a los partidos reconocidos el derecho al registro y al uso exclusivo de sus símbolos, emblemas y número, los cuales no podrán ser usados por ningún otro partido, asociación o entidad de cualquier naturaleza.

Art. 49. — El ejercicio del derecho al registro y al uso exclusivo de los símbolos, emblemas y número partidarios se regirá por las disposiciones contenidas en el título II, capítulo II de esta ley, en lo que sean aplicables.

### CAPÍTULO VII

#### *Del registro de los actos que hacen a la existencia partidaria*

Art. 50. — 1) La Cámara Nacional Electoral y los juzgados de distritos llevarán un registro público, a cargo de sus respectivos secretarios, donde deberán inscribirse:

- a) Los partidos reconocidos y la ratificación de los partidos preexistentes;
- b) El nombre partidario, sus cambios y modificaciones;
- c) El nombre y domicilio de los apoderados;
- d) Los símbolos, emblemas y número partidarios que se registren;
- e) La cancelación de la personalidad jurídico-política partidaria;
- f) La extinción y la disolución partidarias.

2) Todo movimiento en las inscripciones, cambios o modificaciones será comunicado inmediatamente por los juzgados de distrito a la Cámara Nacional Electoral para la actualización del registro a su cargo.

### TÍTULO V

#### *Del patrimonio del partido*

### CAPÍTULO I

#### *De los bienes y recursos*

Art. 51. — El patrimonio del partido se integrará con los bienes y recursos que autorice la carta orgánica y que no prohíba la ley.

Art. 52. — Los partidos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:

- a) Contribuciones o donaciones anónimas, salvo las colectas populares. Los donantes podrán imponer cargo de que sus nombres no se divulguen, pero los par-

tidos deberán conservar la documentación que acredite fehacientemente el origen de la donación por tres años;

- b) Contribuciones o donaciones de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales o provinciales, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipalidades o entidades autárquicas o descentralizadas, o de empresas que exploten juegos de azar, o de gobiernos o entidades extranjeras;
- c) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales;
- d) Contribuciones o donaciones de personas que se encontraren en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando hubieren sido impuestas obligatoriamente por sus superiores jerárquicos o empleadores.

Art. 53. — 1) Los partidos que contravinieren las prohibiciones establecidas en el artículo anterior, incurrirán en multa equivalente al doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada.

2) La persona de existencia ideal que efectúe las contribuciones o donaciones prohibidas en el artículo anterior, incurrirá en multa equivalente al décuplo del monto de la donación o contribución ilegítimamente realizada, sin perjuicio de las sanciones que correspondieren a sus directores, gerentes, representantes o agentes.

3) Las personas físicas que se enumeran a continuación, incurrirán en inhabilitación para el ejercicio del derecho de elegir y ser elegido en las elecciones públicas y partidarias internas, a la vez que inhabilitación para el desempeño de cargos públicos, por el término de dos a seis años:

- a) Los propietarios, directores, gerentes, agentes o representantes de las empresas, grupos, asociaciones, autoridades u organizaciones contempladas en el artículo 52 y, en general, todas las personas que contravinieren lo allí dispuesto;
- b) Los afiliados que por sí o por interpósita persona aceptaren o recibieren a sabiendas, donaciones o aportes para el partido de las personas mencionadas en el inciso precedente, así como los afiliados que, por sí o por interpósita persona solicitaren a sabiendas de aquéllos, donaciones o aportes para el partido o aceptaren o recibieren donaciones anónimas en contra de lo prescrito por el artículo 52;
- c) Los empleados públicos o privados y los empleadores que intervinieren directa o indirectamente en la obtención de

aportes o donaciones de sus inferiores jerárquicos o empleados, para un partido; así como los afiliados que, a sabiendas, aceptaren o recibieren para el partido contribuciones o donaciones así obtenidas.

Art. 54. — Todas las multas que se aplicaren en virtud de las disposiciones anteriores ingresarán al «Fondo partidario permanente», creado por el artículo 58.

Art. 55. — Los fondos del partido deberán depositarse en bancos oficiales nacionales, provinciales o municipales, a nombre del partido y a la orden de las autoridades que determinaren la carta orgánica o los organismos directivos.

Art. 56. — Los bienes inmuebles adquiridos con fondos partidarios, o que provinieren de donaciones efectuadas con tal objeto, deberán inscribirse a nombre del partido.

Art. 57. — 1) Los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a los partidos reconocidos estarán exentos de todo impuesto, tasa o contribución de mejoras nacionales, a partir del 1º de enero de 1964.

2) Esta exención alcanzará a los bienes inmuebles locados o cedidos en comodato, siempre que se encontraren afectados, en forma fehaciente, exclusiva y habitual, a las actividades específicas del partido y cuando las contribuciones fueren a su cargo.

3) La exención alcanzará a los bienes de renta del partido siempre que ésta fuere invertida exclusivamente en la actividad partidaria y no acrecentare, directa o indirectamente, el patrimonio de persona alguna; así como también a las donaciones en favor del partido y al papel destinado a uso exclusivo del mismo.

## CAPÍTULO II

### *Del «Fondo partidario permanente» y de los subsidios y franquicias.*

Art. 58. — Créase el «Fondo partidario permanente», con la finalidad de proveer a los partidos reconocidos de los medios económicos que contribuyan a facilitarles el cumplimiento de sus funciones institucionales.

La ley general de presupuesto determinará, con carácter permanente, la afectación de los recursos necesarios bajo el rubro «Fondo partidario permanente».

El Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio del Interior, dispondrá de dicho fondo, a los efectos que determina esta ley y demás disposiciones legales vigentes sobre la materia.

Art. 59. — Los partidos con personería reconocida tendrán derecho a los siguientes beneficios y franquicias, los que regirán desde noventa días antes y hasta diez días después de cumplido cada proceso electoral, salvo los establecidos en los incisos a), b) y c) que serán permanentes:

- a) Exención del pago de tasas y derechos postales y telegráficos a la correspondencia que remitieren;
- b) La instalación y abono de hasta dos aparatos telefónicos en cada sede del organismo máximo nacional, confederal o de distrito y las comunicaciones telefónicas realizadas entre sedes partidarias o aparatos adscritos a las mismas, o entre éstas y los tribunales o juntas electorales, o bloques legislativos nacionales, provinciales o municipales, todos sin cargo;
- c) Concesión de cinco pases libres «impersonal especial» para todo el país válidos, cuatro de ellos, para todos los medios nacionales de transporte de pasajeros, con excepción de los aéreos, y el restante sin esta limitación;
- d) Concesión de diez pases libres «impersonal especial» para ser utilizados exclusivamente dentro de cada distrito, válidos para todos los medios nacionales de transporte de pasajeros, con excepción de los aéreos, salvo en los referentes a los distritos de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, de los cuales cinco no tendrán tal limitación;
- e) Concesión de espacios sin cargo en las estaciones de radiodifusión y televisión administradas por el Estado, que deberán acordarse consultando las necesidades de programación de las emisoras;
- f) Percepción anual del importe mínimo de veinte pesos que se establecerá separadamente para cada distrito electoral, por cada voto computado a su favor en la última elección, tomándose el total mayor en el caso que se hayan elegido distintas categorías de candidatos.

El Poder Ejecutivo podrá efectuar anticipos a partidos nuevos sobre la base de los votos que se presume puedan obtener, con garantía a satisfacción. Realizada la elección se efectuará el reajuste y liquidación definitivos.

Si una vez percibido el adelanto o el pago el beneficiario se abstuviere o aconsejare votar por otro partido, deberá reintegrar el importe dentro del tercer día de adoptada la resolución, con más el 1 % de interés mensual.

2) El Poder Ejecutivo adoptará las providencias necesarias para que los importes referidos en el inciso f) se hagan efectivos inmediatamente después de aprobadas las listas de candidatos o de realizada la elección, para el caso de los partidos nuevos.

### CAPÍTULO III

#### *Del control patrimonial*

Art. 60. — Los partidos, por el órgano que determine la carta orgánica, deberán:

- a) Llevar contabilidad detallada de todo ingreso de fondos o especies, con indicación de la fecha de los mismos y de los nombres y domicilios de las personas que los hubieren ingresado o recibido; esta contabilidad deberá conservarse durante tres ejercicios con todos sus comprobantes;
- b) Dentro de los sesenta días de finalizado cada ejercicio, presentar al juez nacional electoral correspondiente el estado anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio, certificados por contador público nacional o por los órganos de control del partido;
- c) Dentro de los sesenta días de celebrado el acto electoral nacional en que haya participado el partido, presentar al juez nacional electoral correspondiente cuenta detallada de los ingresos y egresos relacionados con la campaña electoral.

Art. 61. — 1) Las cuentas y documentos a que se refiere el artículo anterior deberán estar en la secretaría del juez nacional electoral competente, para conocimiento de los interesados, y del ministerio fiscal, durante treinta días hábiles.

2) Si dentro de los cinco días hábiles de vencido dicho término no se hicieron observaciones, el juez ordenará su archivo.

Si se formularen observaciones por violación de las disposiciones legales o de la carta orgánica, el juez resolverá, y en su caso, aplicará las sanciones correspondientes.

3) Los estados anuales de las organizaciones partidarias en el distrito y en el orden nacional deberán publicarse por un día en el Boletín Oficial.

### TÍTULO VI

#### De la caducidad y la extinción de los partidos

#### CAPÍTULO ÚNICO

Art. 62. — 1) La caducidad dará lugar a la cancelación de la inscripción del partido en el registro y la pérdida de la personalidad política, subsistiendo aquél como persona de derecho privado.

2) La extinción pondrá fin a la existencia legal del partido y dará lugar a su disolución.

Art. 63. — Son causas de caducidad de la personalidad política de los partidos:

- a) La no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años;
- b) La no presentación en distrito alguno en tres elecciones consecutivas sin causa debidamente justificada;
- c) No obtener en alguna de las dos elecciones anteriores el dos por ciento del padrón electoral en ningún distrito;

- d) La violación de lo determinado en los artículos 7º, incisos e) y g) y 44, previa intimación judicial.

Art. 64. — Los partidos se extinguen:

- a) Por las causas que determine la carta orgánica;
- b) Por la voluntad de los afiliados, expresada de acuerdo con la carta orgánica;
- c) Cuando la actividad del partido, a través de la acción de sus autoridades o candidatos no desautorizados por aquéllas, fuere atentatoria a los principios fundamentales establecidos en los artículos 3º, 22 y 23;
- d) Por impartir instrucción militar a los afiliados u organizarlos militarmente.

Art. 65. — La cancelación de la personalidad política y la extinción de los partidos serán declaradas por la sentencia de la Justicia Nacional Electoral, con todas las garantías del debido proceso legal, en que el partido será parte.

Art. 66. — 1) En caso de declararse la caducidad de la personalidad política de un partido reconocido, en virtud de las causas establecidas en esta ley, previa intervención del interesado y del procurador fiscal electoral, podrá ser solicitada nuevamente después de celebrada la primera elección, cumpliendo con lo dispuesto en el título II.

2) El partido extinguido por sentencia firme no podrá ser reconocido nuevamente con el mismo nombre, la misma carta orgánica, declaración de principios, programa o bases de acción política, por el término de seis años.

Art. 67. — 1) Los bienes del partido extinguido tendrán el destino establecido en la carta orgánica, y en el caso de que ésta no lo determinare, ingresarán, previa liquidación al «Fondo partidario permanente», sin perjuicio del derecho de los acreedores.

2) Los libros, archivos, ficheros y emblemas del partido extinguido, quedarán en custodia de la Justicia Nacional Electoral, la que, pasados 6 años y previa publicación en el Boletín Oficial por 3 días, podrá ordenar su destrucción.

## TÍTULO VII

### Del procedimiento partidario ante la Justicia Electoral

#### CAPÍTULO I

##### *De los principios generales*

Art. 68. — El procedimiento partidario electoral será sumario, verbal, y actuado, en doble instancia.

Art. 69. — La prueba se ofrecerá en la primera presentación y se producirá en la audiencia.

Art. 70. — Tendrán personería para actuar ante la Justicia Nacional Electoral, los partidos reconocidos o en constitución, sus afiliados, cuando les hayan sido desconocidos los derechos otorgados por la carta orgánica y se encuentren agotadas las instancias partidarias, y los procuradores fiscales electorales en representación del interés u orden público.

Art. 71. — La personería se acreditará mediante copia autenticada del acta de elección o designación de las autoridades o apoderados, o por poder otorgado ante escribano público o por acta-poder extendido por ante la secretaría electoral.

Art. 72. — 1) Ante la Justicia Nacional Electoral se podrá actuar con patrocinio letrado.

2) Los tribunales de primera y segunda instancia podrán exigir el patrocinio letrado cuando lo consideren necesario para la buena marcha del proceso.

Art. 73. — Las actuaciones ante la Justicia Nacional Electoral se tramitarán en papel simple, y las publicaciones dispuestas por ella, en el Boletín Oficial, serán sin cargo.

#### CAPÍTULO II

##### *Procedimiento para el reconocimiento de la personalidad*

Art. 74. — El partido en constitución que solicitar el reconocimiento de su personalidad, deberá acreditar la autenticidad de las firmas y demás documentación, mediante certificación de escribano o funcionario público competente; en su defecto el juez nacional electoral verificará dicha autenticidad arbitrando los medios idóneos a ese fin.

Art. 75. — 1) Cumplidos los requisitos a que se refiere el artículo anterior, y vencidos los términos de notificación y publicación dispuestos por el artículo 18, párrafo 2º, el juez nacional electoral convocará a una audiencia, dentro de los diez días hábiles siguientes, al procurador fiscal electoral y a los apoderados de los partidos reconocidos o en formación del distrito de su jurisdicción, así como a los de otros distritos, que se hubieren presentado invocando un interés legítimo.

2) En ese comparendo verbal, podrán formularse observaciones exclusivamente con respecto a la falta de cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos por ley o referentes al derecho, registro o uso del nombre partidario propuesto, debiendo concurrir quien las formule con la prueba en que se funde, sin perjuicio de la intervención del ministerio público por vía de dictamen.

3) Los comparecientes a la audiencia antes indicada, podrán apelar.

Art. 76. — 1) El juez nacional electoral, cumplidos los trámites necesarios, procederá mediante auto fundado y dentro de los diez días

hábiles, a conceder o denegar la personalidad solicitada.

2) Concedido el reconocimiento, ordenará publicar en el Boletín Oficial, por un día, el auto respectivo y la carta orgánica del partido.

Art. 77. — 1) De toda resolución definitiva o que decida artículo, las partes interesadas, y el procurador fiscal electoral, podrán apelar dentro del término de cinco días hábiles para ante la Cámara Nacional Electoral.

2) Este recurso se concederá en relación y a los efectos regulados en los artículos siguientes.

### CAPÍTULO III

#### *Del procedimiento contencioso*

##### 1 — Primera instancia.

Art. 78. — 1) Iniciada la causa se correrá traslado a los interesados por cinco días hábiles. Vencido el término, el juez nacional electoral convocará a una audiencia dentro de los cinco días hábiles, bajo apercibimiento de celebrarse con la parte que concurra, debiendo expedirse en el plazo de diez días hábiles de realizada ésta. La incompetencia o la falta de la personería del representante deberá resolverse previamente.

2) El procurador fiscal electoral, dictaminará en la audiencia o dentro de los tres días hábiles de celebrada aquélla.

3) Los términos establecidos por esta ley son perentorios. No obstante, durante el proceso comicial, la Justicia Nacional Electoral podrá aplicar los plazos determinados por la legislación electoral, cuando sea justificada la urgencia.

##### 2 — Segunda instancia.

Art. 79. — 1) De toda sentencia o resolución definitiva o que decida artículo, podrá apelarse dentro del plazo de cinco días hábiles, para ante la Cámara Nacional Electoral, excepto en el caso previsto por el artículo 61 de la ley electoral.

2) La apelación se concederá en relación y en ambos efectos, y comprende el recurso de nulidad.

Art. 80. — Al interponerse el recurso ante el juez nacional electoral, las partes interesadas constituirán domicilio en jurisdicción de la Capital Federal. En su defecto, la Cámara Nacional Electoral intimará a hacerlo dentro de los cinco días hábiles bajo apercibimiento de tenerlo por constituido en sus estrados.

Art. 81. — 1) Recibidos los autos se pondrán en la oficina por el término común de cinco días hábiles, durante el cual podrán presentar las partes un memorial que haga a sus derechos. El tribunal, como medida para mejor proveer, podrá disponer la recepción de pruebas no rendidas en primera instancia u otras dili-

gencias probatorias así como comparendos verbales, todo dentro del plazo de diez días hábiles.

2) Agregados los memoriales o vencido el término y producida la prueba o efectuado el comparendo verbal, en su caso, el procurador general electoral dictaminará. Agregado el dictamen, pasarán los autos al acuerdo para dictar sentencia.

3) Las partes podrán pedir pronto despacho; en cuyo caso el procurador general o la Cámara, según corresponda, deberá pronunciarse dentro del plazo de quince días hábiles.

Art. 82. — 1) En el recurso de queja por retardo o denegación de justicia, vencidos los términos legales, el interesado podrá pedir pronto despacho, y pasados tres días podrá ocurrir ante el superior.

2) En igual término podrá interponer recurso de queja por denegación de apelación.

3) La aclaratoria de las sentencias definitivas podrá interponerse, en ambas instancias, dentro de las veinticuatro horas de la notificación y deberá ser resuelta en primera instancia, dentro de las cuarenta y ocho horas. La interposición de la aclaratoria interrumpirá el término para la apelación.

Art. 83. — Declarada la nulidad de una sentencia o resolución definitiva que decida artículo, la Cámara dispondrá que los autos pasen al subrogante legal, para que dicte nuevo pronunciamiento ajustado a derecho.

Art. 84. — En todo lo no previsto en los artículos anteriores se aplicarán por analogía los principios generales del derecho procesal en relación con la naturaleza de la materia.

### TITULO VIII

#### Disposiciones generales

##### CAPÍTULO ÚNICO

Art. 85. — Quedan derogados la ley 15.793 y los decretos leyes 2.390/63, 3.284/63 con excepción de los artículos 5º y 10; 12.530/62; las disposiciones de los decretos leyes 7.163/62, 8.163/62; 13.053/62, que se opongán a esta ley, así como también todas las normas legales que se opongán a la misma.

Art. 86. — Los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley se tomarán de rentas generales, con imputación a la misma.

### TITULO IX

#### Disposiciones transitorias

Art. 87. — Los partidos nacionales y las confederaciones, existentes y reconocidos a la fecha del comienzo de la vigencia de esta ley, conservarán su personalidad jurídico-política, nombre y demás atributos, derechos y poderes inherentes a la misma en todos los distritos del

país, hayan actuado o no en alguno de ellos, siempre que soliciten su inscripción ante la Justicia Nacional Electoral del domicilio de las autoridades centrales y acrediten que su organización y funcionamiento se ajustan a lo dispuesto en los títulos I, III, IV y V, dentro del plazo de un año. Igual derecho se reconoce a los partidos inscritos en sus respectivas jurisdicciones.

Art. 88. — 1) A todos los fines de esta ley se consideran también partidos preexistentes:

- a) El que haya resultado de la fusión, registrada o no de dos o más partidos que a la promulgación de esta ley tuviesen personalidad reconocida, a cuyo efecto estos últimos deberán acreditar su voluntad de fusionarse expresada por los órganos competentes;
- b) El que a la fecha de promulgación de la presente ley tenga su personería en trámite ante la Justicia Nacional Electoral y haya cumplido las exigencias del decreto ley 12.530/62, siempre que así se declare por sentencia.

2) El partido fusionado gozará de todos los derechos, franquicias y beneficios legales y patrimoniales que hubiesen correspondido a cada uno de los partidos originarios. Así mismo mantendrá las autoridades que hubiesen sido elegidas conforme a su carta orgánica.

3) Los partidos a que se refiere este artículo deberán cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior a los efectos de conservar su personalidad jurídico-política.

Art. 89. — La Justicia Nacional Electoral no oficializará listas de candidatos para los primeros comicios nacionales que se realicen, a partir de la vigencia de esta ley, pertenecientes a partidos que no hayan cumplido con lo dispuesto en los artículos 22, 23 y 28. A los efectos dispuestos en dichos artículos, la sanción o ratificación podrá efectuarse para dicho comicio con posterioridad a la elección de candidatos y sancionarse por la vía del máximo organismo ejecutivo.

Art. 90. — Por esta única vez todos los trámites establecidos por la presente ley a los efectos del reconocimiento de partidos políticos o sus alianzas podrán cumplirse hasta cincuenta días antes de la fecha de realización de los primeros comicios nacionales.

Art. 91. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ARTURO MOR ROIG.  
Guillermo González.

#### Dictamen de minoría

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Asuntos Constitucionales, Administrativos y Municipales, en minoría, ha considerado el proyecto de ley venido en re-

visión sobre Estatuto de los Partidos Políticos, así como también el proyecto que sobre la misma materia presentó el señor senador nacional doctor Ricardo Alberto Bassi; y, por los fundamentos generales del informe que se acompaña cumpliendo con el artículo 86 del reglamento de la Cámara de Senadores y las razones que os dará su miembro informante, os aconseja su rechazo y la elaboración de un ordenamiento orgánico, metódico y coherente que no contenga una reglamentación excesiva sino que, a través de reglas claras y sencillas pero precisas, tienda a asegurar en forma eficiente las pertinentes garantías y derechos que consagra la Constitución Nacional y que, en especial, estén dirigidas a tutelar la libertad de elegir y ser elegido que es de la esencia de nuestro régimen republicano y ha sido admitida por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre dada por la Organización de las Naciones Unidas.

De conformidad al artículo 91 del reglamento del Honorable Senado, la comisión ha resuelto pasar este dictamen directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 21 de diciembre de 1964.

*Guillermo Snopek.*

INFORME PRODUCIDO POR EL SENADOR NACIONAL GUILLERMO SNOPEK, DE CONFORMIDAD A LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 86, SEGUNDA PARTE, DEL REGLAMENTO DE LA HONORABLE CAMARA DE SENADORES, EN EL PROYECTO VENIDO EN REVISION SOBRE ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y EN EL PROYECTO DE LEY SOBRE LA MISMA MATERIA PRESENTADO POR EL SENADOR NACIONAL DOCTOR RICARDO ALBERTO BASSI.

#### I

#### LOS PRECEPTOS SUPREMOS Y PREEMINENTES DE LA CONSTITUCION NACIONAL Y SU DOCTRINA FUNDAMENTAL

1. *La ley a dictarse debe actuar la doctrina de la Constitución y estar al servicio de sus fines.* La Constitución Nacional es el ordenamiento supremo. Es nuestra máxima jerarquía institucional. La más firme y más potente estructura de nuestro derecho positivo. Su más excelsa majestad. Los códigos y las leyes le están subordinados. Deben servirla y actuar sus disposiciones. Como cuerpo armónico de normas fundamentales dirige y orienta. Rige y gobierna. Acatarla es dignidad. Cumplirla y hacerla cumplir el más alto deber militar y la más sublime virtud civil.

Y la Constitución Nacional tiene su doctrina. Una doctrina que condensa y confirma sus elevados fines. Está en su íntimo contenido dando vida a sus propósitos de bien común. Animando sus cláusulas con mandatos éticos. Con enseñanzas magistrales que nacen de sus preceptos. Que son modelo, divisa y guía. Que fijan una trayec-

toria y un destino. Como que trasuntan la voluntad imperecedera de un pueblo. Dictada y realizada a través de varias generaciones. Como historia y como legado. Como permanente expresión de unidad y como aspiración sempiterna de justicia.

Cuando un presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica de la altura cultural de Taney dice que la Constitución «habla no sólo en los mismos términos, sino con el mismo significado y propósito con que habló cuando salió de manos de sus redactores, y fue votada y adoptada por el pueblo» y agrega que «cualquier otra regla de interpretación abrogaría el carácter judicial de esta Corte y haría de ella el mero reflejo de la opinión o de las pasiones populares de la época» señala un camino seguro. Camino jurídico que con recta dirección indica que las pasajeras situaciones sociales, las transitorias posiciones políticas o las peripecias de la autoridad no pueden ni deben apartar al legislador o al intérprete de la sabia doctrina de la ley suprema. Doctrina que no puede ser modificada por el juego de los sucesos. Sino que está por encima de los sucesos y más allá de ellos. Para regirlos y mantener un orden. Asegurar la paz. Y como lo expresa su Preámbulo, ha sido dada para «afianzar la justicia» y «promover el bienestar general».

2. *El sistema representativo de gobierno.* El precepto inicial de nuestro ordenamiento político esencial no es un mandato aislado. Se refirma con el primer apartado del artículo 22 que establece que: «El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución.» Mas, tras esta sólida e inmovible regla constituyente que informa nuestra organización yacen vivencias y valores primordiales. Entre ellas sobresale y se perfila la que «en nuestro mecanismo institucional, todos los funcionarios públicos son meros mandatarios que ejercen poderes delegados por el pueblo, en quien reside la soberanía originaria». Ello tal como consagró nuestro más supremo tribunal de justicia en sentencia monitorea (del 15 de diciembre de 1893) que trasunta su auténtica y leal significación. Significación que no admite tergiversaciones y no permite adulteraciones.

Tal eminente concepto se refirma y consolida con la disposición del artículo 33 de la misma ley suprema cuando afirma que «las declaraciones, derechos y garantías» no pueden ser entendidas «como negación» de otros derechos y garantías no enumerados «pero que nacen de la soberanía del pueblo...» Por eso Montes de Oca puntualiza que «para la existencia del sistema representativo no basta la división de los poderes» sino que ella «requiere que se permita al pueblo la libre elección de los gobernantes» (*Lecciones de dere-*

*cho constitucional*, Buenos Aires, 1917, página 84). De ello surge que toda ley y aún más toda norma que pueda conducir por errónea interpretación o deficiente aplicación a no permitir «la libre elección de los gobernantes» es contraria a la doctrina de nuestra Constitución. Pugna con sus fines y niega en su base misma la forma representativa de gobierno.

La finalidad del estatuto sancionado por la Honorable Cámara de Diputados tiende, sin lugar a dudas, a facilitar y permitir la libre formación de partidos políticos. Busca darles la mayor libertad. Procura su más pleno desarrollo. Quiere favorecer su formación su vida y su actividad. Pero hay en tal estatuto reglas, no diré poco precisas, sino que pueden ser tergiversadas o simplemente aplicadas torcidamente. Y ese solo hecho basta para que sobrevenga la inseguridad y la incertidumbre. Y en tal inseguridad y en tal incertidumbre entra en juego, más que una asociación política, la vida de la forma representativa que impone la Constitución. Por tan desviada vía es que las reglas pueden dar lugar a arbitrariedades, pueden negar la justicia, alterar la paz y destruir el orden.

Cuando Webster proclama que «el poder soberano es ejercido por representantes que el pueblo elige» está diciendo que si se bastardea o desvía maliciosamente la elección popular, el poder carece de base y no es realmente el soberano. Solo será una simulación, una ficción del verdadero poder. Una autoridad así elegida incorrectamente o resultante del vicio llevará consigo siempre el signo del engaño o del fraude. Y si ejerce poder su fuerza dimanará de la usurpación, no de la elección; del delito, no del derecho.

3. *La forma republicana de gobierno.* Nuestra organización institucional no es sólo representativa sino republicana. No es una democracia declamativa, vacua o carente de sentido. Es una democracia con un espíritu y con una orientación definida. Esa definición precisa e inconfundible está dada por la «forma republicana». La vigencia y plena efectividad de esta forma de gobierno impone diversas condiciones o requisitos. Pero dominando esas condiciones y requisitos está su génesis. El principio que es su eje rector. Que genera la organización y debe regir la conducta de todos. Tan capital principio no es otro que el respeto a la voluntad ciudadana. O mejor, el deber de garantizar la libre emisión del voto en comicios limpios y honestos. Sin trampas, ni trapisondas.

Cuando Aristóbulo del Valle precisando los caracteres de la República decía, entre otras cosas, que es «la comunidad política organizada sobre la base de la igualdad de todos los hombres, cuyo gobierno es simple agente del pueblo...», estaba señalando una base inmovible de nuestro sistema constitucional. Base sin la cual el sistema cae o se corrompe inexorable-

mente. Y para fijar o no dejar que sea carcomida o derruida tal base es preciso no dar a nadie facultades que puedan conducir a tan desgraciada consecuencia. Con ese fin es indispensable dar reglas inequívocas, de meridiana claridad, de preciso contenido. Ya que de no ser así, el legislador puede dar a la autoridad de aplicación un arma traicionera que aniquile su pensamiento y destruya el propósito de la norma. Y tras ese aniquilamiento y esa destrucción estará el aniquilamiento y la destrucción de la misma Constitución. Su vigencia será así sólo un mito y su vida una quimera.

4. *Las asociaciones partidistas y la libertad política.* El hombre es un ser político. La afirmación aristotélica cobra más fuerza cada día. Como integrante de la sociedad se actúa en ella. Se convive con otros. Y en esa convivencia encuentra afinidades, ideas comunes, propósitos que lo identifican a los demás. Se reúne, se solidariza, fraterniza... Y en fin se asocia o agrupa. Con fines diversos. E incluso con el de aprender, enseñar y practicar la ciencia y arte del bien común. Para el quehacer político. Y no sólo en la comarca, en la ciudad, en la provincia, sino en la República toda.

Eso se produce con naturalidad. De propia determinación. Se diría que la libertad los une. Y los une para cumplir objetivos. La Constitución garantiza el goce y ejercicio de este derecho que es fundamental. Y la ley al reglamentar tal goce y ejercicio no puede establecer normas que pueden conducir a retacear o malograr su existencia. Ello con la exigencia de requisitos instituidos en reglas confusas o sin precisión conceptual. Diríamos con normas cuyas palabras pueden desvirtuar su contenido. En frases imprecisas capaces de anular sus virtualidades. Y si se llega a la reglamentación de detalle, al formalismo... el riesgo aumenta peligrosamente y coloca en trance angustioso a la existencia del derecho.

Estrada, refiriéndose a las asociaciones comunes o simplemente civiles, enseña que: «Si la autoridad administrativa hubiera de otorgar o rehusar el consentimiento legal para fundar una asociación, juzgando de su utilidad, el derecho de asociarse dejaría de ser común para convertirse en un privilegio eventual, más o menos accesible, según los tiempos y las opiniones de los gobernantes, sin que existiera medio de probar la utilidad de cada asociación y, por consiguiente, su legalidad...» (José Manuel Estrada, *Curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, 1902, tomo I, página 207 y siguientes). No cabe hacer actuar un concepto diferente u opuesto para las asociaciones políticas. Y con ese objeto hay que evitar el dictado de reglamentaciones que por su excesiva largueza y la anfibología de su léxico puedan conducir a enervar la acción de los partidos o fulminar su existencia. Porque con ello desfallece la libertad... y hasta el propio ordenamiento supremo.

Es la Corte Suprema de Justicia de la Nación la que ha consagrado que: «La libertad política ha sido otorgada como único medio conocido de asegurar la libertad civil» («Fallos»..., tomo 191, página 388). Y de tan rectora doctrina se desprende que es ejerciendo la libertad política como los ciudadanos aseguran, para sí y para todos, las libertades civiles. Y esta progenitora libertad no cobra su plena vigencia cuando al reglamentarse las asociaciones políticas su cúmulo de normas, cuajado de exigencias y formalidades, puede, por desviada actuación, conducir a su mismo desconocimiento o a su total negación.

## II

LA LIBERTAD DE OPINION, DE ASOCIACION Y LA DE ELEGIR Y SER ELEGIDO EN LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS

5. *La libertad de opinión en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.* El artículo 19 de esta declaración dice: «Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión.» No se puede poner en duda que uno de los medios más idóneos para dar vigor y real efectividad a esta declaración es la libre acción de los partidos políticos. Es a través de ellos que la «libertad de opinión y expresión» cobra relevancia y trasciende para adquirir su verdadera magnitud y su pleno imperio.

Tan plausible objetivo puede sufrir no sólo serios tropiezos en su realización sino frustrarse con una reglamentación, que a fuerza de querer abarcarlo todo y someter a sus normas la íntegra actividad de las asociaciones, las constriña o limite de tal suerte que no puedan funcionar. O simplemente las anule o enerve dando motivo a que jueces inescrupulosos o parciales conviertan en ley a sus personales designios o hagan de la sentencia, no la noble expresión de la justicia, sino un golpe de fuerza trasunto de una tremenda arbitrariedad.

6. *La libertad de asociación en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.* El artículo 20 de esta declaración consagra que «toda persona tiene la libertad de reunión y de asociación pacífica» y agrega «nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación». Esta regla no se refiere exclusivamente a la libertad civil, comercial o gremial, comprende también a la reunión y asociación política. Y va dicho que la legislación no debe prestar asidero a que tales libertades sean menguadas o retaceadas de modo que su vigencia sea sólo teórica y no una realidad.



A los fines de cumplir esos loables objetivos debe el legislador dictar normas para que tiendan a proteger esas libertades. Toda duda se trastrueca en inseguridad. Y dar lugar a la duda es ya negar la libertad o desconocer o menguar el derecho.

7. *La libertad de elegir y ser elegido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.* El artículo 21 de esta señera y luminosa declaración dispone:

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Si el primer apartado de este artículo consagra la libertad de elegir, no puede disputarse que su segunda parte proclama la libertad de ser elegido a través del derecho a «desempeñar funciones públicas» y ello «en condiciones de igualdad». De esto surge que todo ordenamiento que por vía de reglas poco claras permita «nervar o dejar sin efecto tal derecho es contrario a la letra y al espíritu de esta declaración universal.

Si la «voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público» es patente que toda válvula o vía de escape que se brinde a quienes están inclinados o son proclives a torcer este mandato, es un atentado a los derechos humanos. Y en este atentado está un atentado a las instituciones, a la vida social y a la misma civilización.

### III

#### FRASES PARA MEDITAR

El proyecto sancionado por la Cámara de Diputados no proyecta bastante luz sobre las sombras. Entre las penumbras lexicológicas de muchas de sus disposiciones yacen restos o sedimentos que pueden dar pie a arrevesadas o torcidas interpretaciones. Allí pueden tener cabida o recepción la arbitrariedad y hasta la malicia. Es preciso evitar tan nefasto y artero resultado. Recordemos con Duguit que «si hay siempre interés en tener ideas teóricamente exactas, no lo hay menos en fijarlas en palabras significativas de claro y preciso contenido ideológico».

Se ha dicho que el Estatuto de los Partidos Políticos que se considera es liberal, de amplio sentido. Coincido que puede ser así —y acaso

lo es— siempre que sea lealmente entendido, honestamente interpretado e imparcialmente aplicado. Libre de presiones extrañas, ajeno en absoluto a todo cuanto pueda desviar su rectitud, con absoluta probidad, cumpliendo con virtud su ministerio quizá sea dable algunas veces cumplir tan augusto cometido. Pero los jueces son hombres, no dioses. Están en el mundo y en un país, cargados ambos de vicisitudes y graves problemas, con todas sus luchas y sus apasionamientos. Prever sus desvíos y proveer a que no puedan cometerlo no es tarea irrealizable ni siquiera difícil, por el camino de la sencillez poniendo las formas al servicio del fondo, las normas al servicio de los propósitos y las palabras al servicio de sus fines, la misión quedaría concluida. Y no se daría lugar a la zozobra y a la incertidumbre colectiva que son los gérmenes de desarmonías o discordias que pueden generar la disociación y conducirnos al caos.

Un mal lenguaje puede torcer o desvirtuar el mejor de los pensamientos. Tal el defecto capital del proyecto examinado, su vasta reglamentación que penetra a la intimidad de las asociaciones y que hunde el escalpelo judicial en la vida interna de los partidos, puede ocasionar la muerte de la libertad política. Una amplitud y proliferación de preceptos que puede convertir a esos preceptos tuitivos de los partidos, en alebrosa celada que los derrumbe y los mate. Más, cuando esos preceptos dan margen al arbitrio y prestan cabida a que puedan cometerse demasías. Con hondura conceptual ha dicho Bonfante «que era mejor para la ciencia un error patente que una hipócrita oscuridad».

Guillermo Snopek.

#### ANTECEDENTES

##### Proyecto de ley del señor senador Bassi

### II

#### ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

##### Estructura

Régimen legal. - Orden nacional.

Artículo 1º—A partir de la sanción de esta ley, la constitución, funcionamiento y extinción de los partidos políticos que se propongan intervenir en la elección de los miembros del gobierno nacional y de la Capital Federal deberán ajustar su estructura y funcionamiento a las normas del presente estatuto.

##### Concordancias

##### Decretos:

- 19.044/56 («Anales», tomo XVI(A), página 1045).
- 7.162.
- 12.530/62 («Anales», tomo XIII(A), página 830).

##### Proyectos:

- Diputado Repetto, según reformas a la ley 8.871.
- Amuchástegui, 1925 (Diario de Sesiones de Diputados, 24-6-1925, páginas 235-239).

Poder Ejecutivo 1927, presidencia Alvear (Diario de Sesiones de Diputados, 14-7-1927, capítulo XIX). Escobar, 17 de mayo de 1933 (Diario de Sesiones de Diputados, 17-5-1933, página 191).

Matienzo, 18 de julio de 1933 (Diario de Sesiones del Senado, 18-6-1933, tomo I, página 469).

Poder Ejecutivo 1933, ministro del Interior doctor Melo (Diario de Sesiones de Diputados, 8-9-1933, páginas 65-58).

Senador Palacios, 1938 (Diario de Sesiones del Senado, 17-5-1938 y 16-5-1940, páginas 93-105 y 74-99, respectivamente).

Diógenes Taboada, 1938.

Diputado Soldano, 1938 (Diario de Sesiones de Diputados, 21-11-38, páginas 345-351).

Diputado Armando Antille, 12 de junio de 1940 (Diario de Sesiones de Diputados, 29-5-1940, páginas 102-104).

Diputado Santiago C. Fassi, 1º de agosto de 1940 (Diario de Sesiones de Diputados, páginas 725-728).

Diputado Perkins, 2 de septiembre de 1941.

Comisión redactora decreto 33.247/44.

Senado Nacional 26-9-46 (Diario de Sesiones 1946, II, páginas 134-430-438 y 502).

Diputado Dávila, 11 de mayo de 1949.

Provincia de Buenos Aires, 7 de agosto de 1935 (proyecto 1927, decreto 3 de agosto de 1941), proyectos Amuchástegui, Escobar, Matienzo, anteproyecto Méndez Lanusse (Diario de Sesiones de Diputados, Buenos Aires, 1935, tomo I, página 496).

Provincia de Córdoba, Manubens Calvet, 9 de junio de 1930.

Provincia de Córdoba, Sabattini, 1937.

Provincia de Córdoba, Carlos A. Duarte, 1941.

Provincia de Santa Fe, Roberto J. Dabat, 1938.

Provincia de Mendoza, Corominas Segura, 1940.

Provincia de Santiago del Estero, Hipólito M. Noriega, 1940.

Provincia de Santiago del Estero, L. J. González, 1941.

Provincia de Santiago del Estero, Gerardo Barriovenue, 1942.

Decreto 4 de agosto de 1941.

Decreto 31.321, 15 de mayo de 1939 (Boletín Oficial, 31-5-1939).

Ley 8.871, ley 10.269, ley 11.738, ley 12.293, ley 13.250 («Anales», VIII-121).

Decreto 18.409 del 31-12-43 (Boletín Oficial 9-2-44), «Anales», IV-72, derog. 27.246/5, «Anales», V, 682.

Decreto 1.050, 17 de enero de 1944 (disolución y clausura asociaciones de propaganda), «Anales», IV-90.

Decreto 33.247/44, «Anales», IV-711, modif. 17.428/45 y 23.924/45.

Decreto 13.840/46, «Anales», tomo VI, página 453.

Ley 13.645 con informe de Balbin (Diario de Sesiones de Diputados 1949, tomo V, página 4189) Proyecto derogación de Reinaldo Pastor en Diario de Sesiones de Diputados, 25-9-50, asunto XXV «Anales», IX(A), página 344.

Decreto 13.462, Boletín Oficial 28-10-59, «Anales», XIX(A), página 784.

Ley 14.032 («Anales», tomo XI(A), página 106).

Ley electoral de la provincia de Buenos Aires 5.109, 1946.

Ley electoral de la provincia de Santa Fe 2.600, 1938.

Ley de elecciones de la provincia de Entre Ríos 2.988, 1934.

Ley electoral de la provincia de Jujuy 1.212, 1935.

Ley de elecciones de la provincia de Mendoza 977, 1932.

Ley de elecciones de la provincia de Salta 122, 1934.

Ley electoral de la provincia de La Rioja 788, 1938.

Ley electoral de la provincia de Córdoba 4.176, octubre de 1949, «Anales», XI(B), página 2.085.

Ley electoral de la provincia de Entre Ríos 3.592, 28 de octubre de 1949, «Anales», IX(B), página 2.333; XVI(B), página 1.957.

Ley electoral de la provincia de Corrientes 1.511, 26 de diciembre de 1949, «Anales», IX(B), página 2.302.

Régimen de los partidos políticos de la provincia de Jujuy, ley 90, octubre 1949, «Anales», IX(B), página 2.410.

Régimen de los partidos políticos de la provincia de La Rioja, ley 1.223, 20 de octubre de 1949, «Anales», IX(B), página 2.462.

Constitución y reconocimiento de los partidos políticos en la provincia de Mendoza, ley 1.847, 14 de diciembre de 1949, «Anales», IX(B), página 2.598.

Normas sobre partidos políticos, Salta, ley 1.137, 24 de octubre de 1949, «Anales», XI(B), página 1.713.

Régimen de los partidos políticos, San Juan, ley 1.490, 18 de octubre de 1949, «Anales», IX(B), página 2.810.

Régimen de los partidos políticos, San Luis, ley 2.157, 30 de septiembre de 1949, «Anales», IX(B), página 2.870.

Régimen de los partidos políticos, Santa Fe, ley 3.620, 16 de noviembre de 1949, «Anales», IX(B), página 2.889.

Régimen de los partidos políticos, Santiago del Estero, ley 2.052, 19 de octubre de 1949, «Anales», IX(B), página 3.070.

Reglamento de los partidos políticos, Tucumán, ley 2.262, 27 de octubre de 1949.

Ley de partidos políticos, Buenos Aires, 5.644, 2 de agosto de 1951, «Anales», XI(A), página 849.

Régimen de los partidos políticos, Catamarca, ley 1.578, 4 de agosto de 1953, «Anales», XIII(B), página 1.421.

#### Precedentes

#### Anteproyectos:

Antonio Méndez Lanusse, 1927.

Eduardo A. García, 1938.

Alfredo Avellaneda Huergo, 1940.

Carlos Rucía, 1940.

José Manuel Astigueta, 1941.

Miguel Cucuciatti, 1943.

Ministerio del Interior, 1943.

César Barros, 1943.

Enrique Oñegui, 1944.

Heriberto Baeza González, 1944.

Pedro F. Christophersen, 1945.

Eduardo Sacriste y Aníbal Silva, 1945.

Estatuto orgánico, mayo de 1945, «Anales», tomo V, página 382.

#### Bibliografía

Aberg Cobo, Martín, *Reforma electoral y sufragio familiar*.

Alcorta, Amancio, *Las garantías constitucionales*.

Aristóteles, *Política y Moral a Nicómaco*.

Arrighi, P., *Le statut des partis politiques*.

Berl, Emmanuel, *La politique et les partis*.

- Bertrand de Juvenel, *La soberanía y El poder*.
- Bidart Campos, G. J., *Educación democrática, La democracia como forma de Estado, El mito del pueblo como sujeto de gobierno, de soberanía y de representación, Derecho político*.
- Biele, Rafael, *Reflexiones sobre sistemas políticos*.
- Bluntschli, J., *La politique*, página 320; *Derecho público universal*.
- Brecht, Arnold, *Teoría política*.
- Brooks, Roberto C., *Political Parties and Electoral Problems*.
- Burdeau, Georges, *La democracia moderna. Método de la ciencia política*.
- Bruce, Harold B., *Americans Parties and Politics*.
- Bryce, J., *Les démocraties modernes*.
- Bullrich, Rodolfo, *Los partidos políticos*, en *Boletín Biblioteca*.
- Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, página 916.
- Cohen, Robert, *Atenas, una democracia*.
- Corwin, S. E., *Libertad y gobierno*.
- Cossio, Carlos, *La política como conciencia. La revolución del 6 de septiembre*.
- Cousens, Teodoro B., *Political Organizations in America*.
- Cushman, *Práctica constitucional americana*.
- Dana Montañó, Salvador, *El sistema representativo argentino y su realización contemporánea*.
- Duverger, Mauricio, *Instituciones políticas y derechos constitucionales, Partidos políticos y clases sociales, Método de las ciencias sociales*.
- Dewey, John, *En busca de la certeza*.
- Dilthey, Wilhelm, *Introducción a las ciencias del espíritu*.
- Friedrich, K., *Teoría y realidad de la constitución democrática*.
- Encyclopedia of Social Sciences*, volumen II, páginas 366 y siguientes.
- Frias, Pedro J., *El partido único*, «Jurisprudencia Argentina», 1944, II, sección doctrina, página 32.
- Gettel, Raimond, *Historia de las ideas políticas*.
- González, Joaquín V., *Obras*, tomo 11, página 107.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*.
- Guetzvith, Mirkine B., *Las nuevas Constituciones del mundo*.
- Jellinek, G., *Teoría del Estado*, tomo I, página 143/5.
- Kelsen, Hans, *Compendio de la esencia y valor de la democracia*.
- Key, (Jr.), V. O., *Política, partidos y grupos de presión, Teoría general del Estado*.
- Labrousse, Roger, *Perfil de la democracia moderna*.
- Lasky, Harold J., *Democracy in Crisis*, páginas 189 y siguientes.
- Lasky, Harold J., *Introducción a la política*.
- Laund, Rodolphe, *La démocratie, Los partidos políticos en los Estados Unidos de América*.
- Linares, Juan R., *Política y comunidad*.
- Linares Quintana, Segundo V., *Teoría de la ciencia del derecho constitucional, Los partidos políticos instrumentos de gobierno*.
- Lindsay, A. D., *El Estado democrático moderno*.
- Lipman, Walter, *La opinión pública*.
- Lipsey Seymour, Martin, *El hombre político*.
- López, Alfredo Cecilio, *A racionalização dos partidos políticos*.
- Luder, Italo A., *Introducción al estudio de los partidos políticos*.
- Martínez Paz, *El retorno de Maquiavelo*.
- Maraval, Antonio, *Fundamentos del derecho del derecho y del Estado*.
- Matienzo, José N., *Nuevos temas políticos e históricos*, página 245.
- Macaulay, *Estudios de política y literatura*.
- Mc Chesney, Sait, *American parties and Elections*.
- Madison Hamilton, Jay, *El federalista*.
- Mc Kenzie, Charles W., *Party government in the United States*.
- Mariás, Julián, *Introducción a la filosofía, La estructura social*.
- Merriam and Glanell, *The American Party System, La démocratie*.
- Michels, R., *Les parties politiques*.
- Ostrogorsky, M., *La démocratie et les parties politiques*, página 645.
- Ollero, Carlos, *Introducción al derecho político, Estudios de ciencia política*.
- Posada, Adolfo, *Tratado de derecho político*, tomo 11, página 424.
- Platón, *El político*.
- Poviña, Alfredo, *Estructura sociológica de los partidos políticos*.
- Ranney & Kendall, *La democracia en el sistema de los partidos políticos*.
- Ruiz del Castillo y Catalán de Oncon, Carlos, *Manual de derecho político*.
- Sánchez Viamonte, C., *El poder constituyente*.
- Smith, Ricardo, *Aportaciones al estudio del derecho en la Argentina*.
- Stuart Mill, *El gobierno representativo*.
- Sweezy, Paul, *Elite y clase dominante*.
- Tarde, Gabriel, *Les transformations du pouvoir*.
- Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*.
- Valle, Pascual Luis, *Manual de derecho político*.
- Vedia y Mitre, Mariano de, *Historia general de las ideas políticas*.
- Vianna, Oliveira, *Problemas de política objetiva*.
- Vivas, Jorge B., *Los partidos políticos en los Estados Unidos*.
- Weiss, Adolfo, *Política y sociedad*.
- Willoughby, W. F., *The government of Modern States*, página 504.
- Wilson, Woodrow, *El Estado*.
- Wright Mills, C., *La élite del poder*.
- Xifra Herres, C., *Curso de derecho constitucional*.
- Zhitlovsky, J., *Manuel Kant*.

#### Estructuras

Se distinguen en política tres concepciones para encuadrarla:

Arquitectónica según Aristóteles, como ciencia o prudencia de dirigir el Estado mediante la legislación.

Agonal o enderezada a la lucha por el poder.

Plenaria o conjunto de ambas.

La persona jurídica constituida por el partido es la estructura referida a acciones dirigidas a un centro ideal común, con el fin de organizar, fundar, dirigir, ejecutar el poder del Estado. Mas como lo enseña Juan F. Linares (*Política y comunidad*), la política agonal, de lucha o disyuntiva, es el medio para formar la arquitectónica, formando ambas la plenaria, que define con Heller (*Teoría del Estado*, páginas 229-267) como conducta humana de cooperación integradora, en la organización, dirección y ejecución de una empresa comunitaria total.

En su estructura —ha dicho Burdeau, *Método de la ciencia política* (páginas 217-41)— la relación política se agota por completo en la sumisión al jefe, admitiendo que el derecho a gobernar traduce en el plano

histórico la relación que en el plano conceptual existe entre el poder y la representación del orden deseable. Luego ese derecho está determinado por la estructura tanto física como espiritual de la sociedad en que habrá de ser ejercido. La estructura de la relación política es la que otorga al pueblo, no como masa de individuos sino como entidad colectiva nación y como decantación de la realidad sociológica, el asiento del poder.

El equilibrio político de un país dependerá de la adaptación de sus estructuras a las tendencias en desarrollo.

Duverger incluye tres capítulos en la estructura de los partidos:

#### I) Almacén:

- a) Los factores directos e indirectos de estructura;
- b) Elementos de base: comité, sección, célula, milicia;
- c) Articulaciones, enlaces, centralización.

#### II) Miembros:

- a) Partidos de cuadro y de masa; adhesión, sedición;
- b) Grados de participación; electores, simpatizantes, militantes;
- c) Naturaleza de la participación: Comunidad, sociedad, orden.

#### III) Dirección:

- a) Selección de dirigentes; tendencia autocrática; jefes reales y aparentes;
- b) Naturaleza oligárquica; círculo interior; composición y renovación;
- c) Autoridad del dirigente; crecimiento; personalización del poder;
- d) Dirigentes y parlamentarios; dominio; rivalidades.

#### Derecho al reconocimiento.

Art. 2º — El gobierno nacional garantiza el desenvolvimiento de las actividades de las agrupaciones políticas reconocidas conforme a sus cartas orgánicas.

Según Adolfo Posada (*Derecho político*, II, página 434): «Los partidos se ofrecen como elemento estructural y dinámico del régimen constitucional. Entraban una aplicación directa de la actividad humana a la vida del Estado y suponen en sus directores un grado superior de habilidad y en los que lo forman una determinación reflexiva de la voluntad. Su contribución en los negocios de gobierno es no sólo importante, sino indispensable.»

#### La necesidad de reglamentación

«La realidad política argentina urge la regulación legal de los partidos», advertía Frías en artículo aparecido en 1943 que rememora su *Ordenamiento legal de los partidos políticos*. Tal preocupación ha encontrado eco en el centenar de proyectos, resoluciones y trabajos de que informa la nota precedente. Palacios (*Los partidos políticos, su organización y funcionamiento* y fundamentos aportados a la sesión del Senado del 17/5/33) afirma que «no hay que combatir a nuestros partidos, sino mejorarlos para que sus procedimientos sean correctos y asuman la responsabilidad y la dignidad intelectual que requiere el ejercicio o el control del poder.»

Salvador Dana Montaña (*Bibliografía sobre partidos...*) recalca que «la opinión pública representada

por los órganos periodísticos más serios de la República viene señalando a menudo y con insistencia el peligro que importa para las instituciones republicanas el abandono imperdonable de esta esfera de la legislación, que vincula a aspectos tan fundamentales de nuestra forma de gobierno.»

Kelsen en su *Teoría general del Estado* (Barcelona, 1934, página 444) afirmó que «si el partido político llega a ser un factor decisivo en la formación de la voluntad estatal, se hace preciso la ordenación legal del mismo.»

Charles W. Mc Kenzie (*Party government in the United States*, página 339) demuestra que la necesidad está dada por las funciones que detalla: 1º Unificación de los órganos de gobierno; 2º Designación y apoyo de los candidatos para los cargos públicos electivos; 3º Intervención en el funcionamiento de la maquinaria del colegio electoral; 4º Orientación de la opinión pública; 5º Instrucción del elector; 6º Naturalización del extranjero; 7º Responsabilidad por la legislación y administración; 8º Crítica de la acción del partido que se encuentra en el poder; 9º Estimulo del interés y entusiasmo público; 10. Mediación entre el elector y el gobierno; 11. Desarrollo y mantenimiento de la unidad nacional.

Para Roosevelt la regulación es necesaria, como parte pura y necesaria del sistema americano. Los partidos organizados nacionalmente y por Estados y por localidades son buenos instrumentos para el fin de presentar y explicar los problemas, de aumentar el interés en las elecciones, e, incidentalmente, de mejorar la calidad de los candidatos o los cargos públicos (*The public paper and addresses of F. D. Roosevelt*, 1940, página 28).

#### Oportunidad de la regulación

Acercas de la oportunidad para dictar una detallada reglamentación de los partidos, se han emitido numerosas opiniones, y si bien en la actualidad han sido encontradas, no ocurría lo mismo cuando se hiciera otro intento en 1957, el cual mereciera elogios y críticas por igual. Interesante resulta transcribir la opinión de Adolfo Parry, vertida en artículo que publicara la revista jurídica «La Ley» de marzo de 1957 (tomo 85, sección doctrina, página 675 y siguientes): «Ha habido otra ocasión en que el actual gobierno, ocupándose de la misma materia, que en el fondo no es otra que el derecho de asociación consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional, ha provocado el comentario de tales dirigentes partidarios; fue con motivo de la disolución del partido dependiente del gobierno depuesto, lo que algunas agrupaciones políticas pidieron públicamente mientras otras lo deseaban sin expresarlo, adoptando un silencio demagógico destinado a evitar la animadversión de los elementos políticos totalitarios de ese partido, que podían contribuir a engrosar sus filas partidarias. Producida la disolución del Partido Peronista, no se elevó ni una sola voz de protesta o desaprobación por tal medida, de los dirigentes de los partidos democráticos. No podemos creer que la aprobación, pública en algunos casos y tácita en otros, respondiera a la circunstancia de que esa disolución eliminaba un poderoso adversario en la disputa electoral por la obtención del gobierno.»

#### Los partidos como imposición constitucional

La Constitución italiana de 1947 en su artículo 52 dispone que el ejercicio del sufragio es un deber cívico, proclamando, para «todos los ciudadanos, el

derecho de asociarse libremente, en partidos, para concurrir con método democrático a determinar la política nacional» (artículo 49).

En Alemania, las normas jurídicas de la Constitución, encaminadas al mantenimiento del estado democrático, van más allá de los exponentes de la soberanía, sirviéndose de los partidos políticos para preceder la formación de la opinión pública.

La Carta Federal de 1949 establece en el artículo 21 que: «los partidos colaborarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos».

### *El desarrollo de la ciencia de los partidos*

Se comprende que, cuando toda la organización del estado moderno se desenvuelve en torno de las agrupaciones políticas y cuando nuevas formas de comportamiento social amenazan de muerte a la democracia, conjurar el peligro significa limpiar a fondo las estructuras partidarias, librándolas de fermentos totalitarios, tutelas militares o elementos fanatizantes. Todo gobierno requiere una disciplina y toda jerarquía supone una adaptación como síntesis final de la cultura general. La democracia moderna se define por la libertad para el pueblo y para cada porción del pueblo; porción real de libertad que supone nivel de vida e instrucciones adecuados; igualdad social y equilibrio político.

La observación del fenómeno político advierte que en los países de intensa cultura y alto nivel de vida, la libertad en su aspecto integral, coincide con el régimen de los partidos y que incluso la admisión de partidos de raíz totalitaria contribuye a reforzar la democracia, ya que el pluralismo partidario es fuente segura de equilibrio.

De ahí que autores de fuste hayan pensado en la creación de una ciencia de los partidos políticos, según la cual el Estado podría revisar esquemas de estancamiento, remover las élites dirigentes, preparar equipos de reemplazo y adecuar las dimensiones electorales a la auténtica opinión pública vertida a través de agrupaciones remozadas y limpias.

Duverger (op. cit., página 448) propone llamarla «Estasiología», o ciencia del Estado, que al estudiar la estructura de los partidos proyecte su dirección hacia la mejor conducción de las sociedades humanas en los distintos climas políticos.

### *Valoración del sistema de partidos*

El rasgo particular de la democracia que importa para la valoración de los partidos, deriva de la consulta popular efectiva, que requiere una estructura dinámica capaz de realizar tres funciones principales: a) estimular en todos los niveles del gobierno la actividad creadora sobre los problemas de interés público; b) fomentar entre los miembros de la comunidad, el consenso que proporciona una contextura favorable a la discusión de tales problemas; c) canalizar los resultados de tal discusión del modo que la política refleje con exactitud el «sentido de la comunidad».

La estimación del valor de los partidos varía conforme al medio en que actúan, habiéndoseles calificado sucesivamente, como destructivos del buen gobierno; como males inevitables en una comunidad libre; y como instrumento vitalmente necesario para la existencia del gobierno popular.

Se atribuye al marqués de Halifax el primer comentario sobre partidos políticos (1692). «La igno-

rancia —dice en *Political thoughts and reflections*— hace que la mayoría de los hombres entren al partido, y la vergüenza les impide retirarse de él.»

Washington, en su discurso de despedida del 17 de septiembre de 1796 (*Messages and papers of the presidents*), atribuye a la rivalidad de los partidos el despotismo, ya que «los desórdenes y miserias que sobrevienen gradualmente predisponen a la mente de los hombres a buscar protección y reposo en el poder absoluto de un individuo y, tarde o temprano, el jefe de alguna facción predominante, más hábil o más afortunado que sus competidores, lleva esta predisposición a los fines de su propia elevación, sobre la ruina de las libertades públicas».

El juicio de Taylor no fue más benigno con los partidos. En su *Investigación de los principios y sistemas de gobierno de los Estados Unidos* sostiene que «ningún impedimento o equilibrio de carácter numérico puede llegar a detener esta espantosa tiranía de los partidos políticos, capaz de suspender o destrozar aquellos principios que han sido solemnemente establecidos por las naciones, y hacer que el pueblo mismo sea el autor de su propia ruina».

La corriente que consideraba a los partidos como un mal inevitable está indicada por Hume, Madison, Adams y Tocville. El primero, decía (*Of the coalition of parties*) que mientras los partidos estén divididos no podrán destruir a la sociedad. Madison, en *El federalista* señalaba, a su turno, que «la inestabilidad, la injusticia y la confusión conducen a crear facciones y a caer en mutuas animosidades. La cuestión era entonces, salvar a la sociedad de la tiranía de la facción mayoritaria sin sacrificar la esencia del gobierno popular».

Edmund Burke en sus *Ideas sobre la causa del descontento actual* (1770) encabeza la nómina de escritores que consideran el partido como instrumento necesario del gobierno popular.

Lo sigue Francis Lieber con su *Manual de ética política* (1883) quien define al partido «como un número de ciudadanos que, por un tiempo y no momentáneamente actúan al unísono respetando algunos principios, intereses o medidas por medios legales».

Philip Friese con su *Ensayo sobre los partidos* (1856) los define como «unión de ciudadanos que están de acuerdo en opinión e intenciones, con respecto al gobierno y que se organizan con el doble efecto de propagar esas opiniones e intenciones discutiéndolas y llevándolas a la práctica mediante la elección de personas que estén fuertemente imbuidas de ellas, para llenar las posiciones directivas del Estado».

Walter Bagehot (*La Constitución inglesa*, 1867) explicando el sistema operativo del gobierno británico en contraposición a lo que se dio en llamar «la teoría literaria, de su funcionamiento situó la Cámara de los Comunes como «cuerpo electoral destinado a elegir primer ministro más que asamblea deliberadora legislativa. El partido es esencial para la Cámara —decía—, es hueso de sus huesos y aliento de su aliento». «La organización de partidos es el principio vital de los gobiernos representativos de todas partes».

Los modernos autores americanos, enfocan el estudio de los partidos desde siete ángulos distintos: a) como una institución. Describen la estructura y las funciones de los partidos en los Estados Unidos, tratándolos como una institución que contribuye a formar el sistema político y gubernativo, Jesse Macy (*Party organization and machinery*); Anson Morse (*Parties and party leaders*); P. Orman Ray (*An introduction to political parties and practical politics*); James A.

Woodburn (*Political parties and party problems in the United States*); Robert C. Brooks (*Political parties and electoral problems*); Edward M. Sait (*American parties and elections*). b) Como patología social: fijando su atención sobre los jefes, mecanismos, despojos, corrupción, consideran estos fenómenos como última esencia de los partidos, arriban a conclusiones negativas sobre el valor de los partidos para el cuerpo político, L. G. Tyles (*Parties and patronage in the United States*); Lincoln Steffens (*The struggle for self government*); Samuel P. Orth (*The loss and the machine*); Frank R. Kent (*The great game of politics*). c) Como agrupación entre agrupaciones: los partidos no constituyen cosa diferente de las otras agrupaciones que componen la sociedad, sean económicas, sociales, religiosas, raciales, sostienen, Albion W. Small (*General Sociology*); Arthur F. Bentley (*The process of government*); David V. Truman (*The governmental process*); d) Como manifestación de las formaciones de votantes: del continuo proceso que habrá de determinar cuáles grupos se alinearán juntos, resulta el examen del apoyo electoral que los partidos demuestran recibir en sucesivas elecciones y no de la organización del partido, opinan Arthur N. Holcombe (*The political parties of today*); Edgar E. Robinson (*The evolution of american political parties*); Samuel Lubell (*The future of american politics*); Luis Harris (*Is there a republican majority?*). e) Como instrumentos del gobierno democrático: tratan de realizar una descripción precisa y esclarecedora de los partidos existentes en los Estados Unidos y no de los partidos en teoría para determinar si ayudan u obstruyen el crecimiento de la democracia. f) Defensores del sistema de partidos responsables: compartida por profesionales, científicos de la política, también lo fue por Woodrow Wilson (*Congressional government*); A. Lawrence Lowell (*Public opinion and popular government*); Henry J. Ford (*The rise and growth of american politics*) y Frank J. Goodnow (*Politics and administration*); g) Incompatibilidad de los partidos con un gobierno genuinamente democrático. Opinan que la proscripción, supresión o abolición de los partidos es requisito previo para el funcionamiento de la democracia en los Estados Unidos, Charles C. P. Clark (*The machine abolishes and the people restored to power*); Samuel E. Moffet (*Suggestions on government*); M. I. Ostrogorski (*Democracy and the organization of political parties*); y Herbert Croly (*Progressive democracy*). h) Defensores de los actuales partidos: tal como están organizados son instrumentos excelentes para llegar a moderaciones y transacciones de los conflictos profundos entre las diferentes clases de grupos de intereses, económicos, raciales, religiosos, internacionales, enseñan, Pendleton Herring (*The politics of democracy*); Julius Turner (*Responsible parties*); T. William Goodman; Murray S. Stedman (Jr.) y Herbert Santhoff (*Party responsibility*). Su doctrina constituye un paso que no está en desacuerdo con Wilson, Lowell, Ford y Goodnow, sino en cuanto se alcance el nivel de «partidos responsables», que modernizó E. E. Schattschneider (*Party government*) y aconsejó al Comité de Partidos Políticos de la Asociación para la Ciencia Política (*American political science review*, volumen XLIV-septiembre 1950).

#### Personalidad jurídica.

Art. 3º — La simple inscripción ante la Justicia Electoral comportará el otorgamiento de la personería jurídica para todos los efectos del derecho privado.

#### Concordancias:

Artículo 10, decreto 12.530.

Artículo 5, decreto 7.162/62

Artículo 34, decreto 11.976/45

Artículo 1º, inciso 5, decreto 17.428/45.

Los proyectos García, Culaciatti, Barros, Christophersen, Amuchástegui, Taboada, Soldano y Antille, otorgan a los partidos doble personalidad, pública y privada.

El proyecto Sacriste y Silva exige un depósito previo de cien mil pesos y de diez mil pesos el de Manubens Calvet (Córdoba).

Para Ossorio y Gallardo, el fin que se tiene en cuenta da el carácter peculiar a la asociación y la defensa del interés político es un derecho del hombre «tan importante como el derecho de respirar». (*Los derechos del hombre, del ciudadano y del Estado*, página 128.)

Parry (*La libertad de asociación y el estatuto de los partidos*) elige como signo distintivo de la asociación, su estabilidad, en razón de fines perseguidos como permanentes, o por lo menos más duraderos que los puramente pecuniarios.

Para Bielsa (*Derecho constitucional*, página 132) y Sánchez Viamonte (*El constitucionalismo, sus problemas*, página 22) las asociaciones de derecho gozan de status legal, por medio del orden jurisdiccional y en ejercicio del poder de policía.

Según Lindsay (*El Estado democrático moderno*) «toda democracia implica el intento de combinar la eficiencia y el control popular».

El reconocimiento y atributos de la personería jurídica ha sido contemplado en todos los antecedentes nacionales, comenzando por el proyecto Méndez Lanusse de 1927 que deroga los artículos 39, 40 y 43 del Código Civil y encarga a la Inspección de Justicia el control de las asambleas partidarias que tengan por fin sancionar o reformar estatutos, realizar elecciones de autoridades centrales o la sanción de plataformas políticas.

El anteproyecto García de 1938 destaca que en su organización interna los partidos funcionarán como personas jurídicas de derecho privado, y en su relaciones con el pueblo y los poderes, como de derecho público. La personalidad política se retirará a la agrupación que no cumpla los fines para los que ha sido reconocida. El retiro de la personería jurídica importa la caducidad automática de la persona política.

Carlos Rueda (*Función educadora de los partidos políticos argentinos*, página 113 y siguientes) los declara de utilidad pública, «aunque con la ley se erijan en personas jurídicas sometidas al control del Estado, no pierdan su carácter privado, pues son meras conjunciones de personas para ejercer el derecho cívico, que es un derecho personal, con el cual cada asociación política está investida».

Astigueta (*Sufragio y partidos políticos*) ensaya la tesis de que los partidos como las sociedades anónimas, admitidas como entidades jurídicas siempre que tenga un interés público, deben ser fiscalizados por el Estado para el buen cumplimiento de sus fines, desde que llenan la finalidad más importante en el progreso político del país, son los orientadores de la opinión pública y los que han de designar los candidatos para representar la soberanía, y es lógico que debe reglamentarse su constitución y vigilarse su funcionamiento, porque así como dentro de la legalidad constituyen verdaderos pedestales para el sostenimiento del Estado, en caso inverso forman la

fuerza más poderosas para extraviar a la opinión pública y hacer marchar a los pueblos hacia la disolución social.

César Barros (*Hacia una democracia orgánica*) opina que debe otorgársele a los partidos, doble personalidad jurídica, una de derecho público y otra de derecho privado.

Otaegui (*Cuando el país vuelva a las elecciones libres*) sitúa la calificación legal de los partidos como persona jurídica de derecho privado para todas las relaciones de la vida civil; de derecho público en todo lo relativo a sus fines políticos, mientras se dote al partido de los cuatro elementos que juzga fundamentales: nombres, estatuto, programa y caudal electoral.

Baeza González (*Considerandos al proyecto de 1944*) los encuadra simplemente como personas jurídicas, llevando sus exigencias al sostenimiento de los principios democráticos, programa de acción, declaración de propósitos, estatutos, autoridades y nombre que no contenga los vocablos «nacional», «argentino», «unitario», o «federal».

Christophersen (*Los partidos y el sufragio en una democracia orgánica*) opina, siguiendo a Bluntchli, que se necesita asegurar rígidas bases de conducta en la organización y funcionamiento de los partidos desdoblando su naturaleza jurídica, si se consideran sus relaciones con el pueblo y con las autoridades, en cuyo caso será persona de derecho público, mientras en sus relaciones de derecho privado queda sujeto a las leyes y reglamentaciones comunes.

Igual calificación les otorga el proyecto Amuchástegui y el del doctor Antillo.

La Junta Consultiva, en su dictamen del 5 de julio de 1956, en el capítulo de «Formación y reconocimiento de los partidos», sostiene que gozará de personalidad política y jurídica.

Por el artículo 4º del tercer proyecto del Ministerio del Interior, se afirma que el reconocimiento de un partido importará además el de su personería como tal y el reconocimiento de su carácter de persona jurídica para todos los efectos del derecho privado, cuyo ejercicio corresponde a sus autoridades en ejercicio estatutariamente elegida.

Exactamente ocurre con el cuarto proyecto, cuyo artículo 3º anticipa que el reconocimiento corresponderá al juez electoral del respectivo distrito.

El Ministerio de Marina contribuye con su proyecto de Estatuto de los partidos, en cuyo artículo 9º señala que el reconocimiento de un partido importará, además del de su personería como tal, el reconocimiento de su carácter de persona jurídica para todos los efectos del derecho privado.

Esta disposición se repite en el decreto ley 19.044/56 (artículo 5º).

El problema fue resuelto en el anteproyecto del código político en sus artículos 121 y 122 reconociendo personería de derecho público para las relaciones con el público y con las autoridades, sometiendo a las leyes comunes y sus reglamentaciones en su carácter de personas jurídicas de derecho privado. Esta ambivalencia dio motivo a un extenso estudio de Pedro J. Frías (*Ordenamiento legal de los partidos políticos*), páginas 52/57, quien confiesa no quedar satisfecho con las denominaciones que le precedieron, entre las cuales destaca a Leon Michoud (*La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*), a Maurice Hauriou (*Précis de droit administratif et droit public*), a Petracchi (*Entes autárquicos*), y a Rancietti, que define como «públicas», a todas aquellas personas

jurídicas destinadas a satisfacer intereses públicos y a las que el Estado considera que obran también en su propio interés en cuanto por su intermedio, mira de obtener fines que también son suyos.

En los Estados Unidos de Norte América, los partidos y sus órganos directivos son considerados simples asociaciones sin personalidad jurídica a menos que la Constitución del Estado no establezca otra cosa (Linares-Quintana, *Los partidos políticos en los Estados Unidos*).

La cuestión había sido resuelta en *Grove v. Townsend*, (295, U. S. 45, 1935), donde se dijo que la acción de la convención de un partido no equivalía a la acción estadual, puesto que aquél era asociación privada y las enmiendas XIV y XV no limitan la actividad de los particulares. Esta doctrina es ratificada en *United States v. Classic*, (1941, 313, U.S., 299).

El decreto de julio de 1962 na entrado resuelta en el reconocimiento de la personería jurídica y no podía haber procedido de otro modo, ante la doctrina nacional imperante y las serie de restricciones impuestas a la actividad partidaria.

## I

### Requisitos para su reconocimiento

#### Declaración de principios.

Art. 4º—Para que una agrupación pueda ser reconocida como partido deberá cumplir con los siguientes requisitos:

Soberanía popular.

a) Declaración de principios y un programa de acción política en los que se propugne el mantenimiento del régimen democrático, republicano, representativo y federal de gobierno, así como el de las libertades, derechos y garantías individuales que consagra la Constitución Nacional vigente, con las reformas introducidas en 1957;

Nombre.

b) Denominación que no contenga nombres personales, ni derivados de ellos ni que provoque confusión gráfica o fonética con las de las agrupaciones ya reconocidas.

#### Concordancias

##### Artículos:

44.45 estatuto orgánico, «Anales», tomo V, página 366, ver doctrina allí citada. Cf artículos 15, 16 y 30, decretos 7.162/62.

Decreto 17.428/45, artículo 1º, inciso f) y g), decreto 7.162, artículo 15.

Decreto 12.530/62, artículo 6º.

#### Antecedentes

Para Barros, Baeza González, Christophersen, debe ser original, propio, definitivo.

Impiden utilizar la designación de un partido disuelto. Proyecto: García, Tamborini, Escobar, Solano.

Prohíben usar las denominaciones «nacional», «argentino», «federal», «unitario». Proyecto: Baeza González.

Rechazan empleo de personalismos. Proyecto: Cuaciatti, Gilbert, Palacios, Comisión Redactora, González.



Incorporan la institución del lema y sublema. Proyecto: Manubens Calvet, Perkins, 1962.

Castigan el uso de denominación «peronista», «justicialista», «tercera posición», «P. P.», con penas de quince días a seis años de prisión, no excarcelable y multas de cincuenta mil a un millón de pesos. (Doctrina 4.151/56, decreto 7.165/62, decreto 2.713/63).

Aplican la legislación común del hombre por analogía, Brown v. Jensen, (86 Minnesota 138); «Brown v. Brown», (53 Colorado 412).

Impone la exclusividad bajo la protección del Estado, decreto provincia de Buenos Aires 788 de julio 1934, Boletín Oficial 6.999.

#### Doctrina

Cuatro casos clásicos se encuentran en la jurisprudencia americana sobre apropiación del hombre: en «Porter v. Flik», (60 Nebraska 773) se decidió que el Estado protege a un partido, contra la apropiación por otro, de la denominación común y del nombre registrado. En «Spefford v. Gifford», (22 Idaho 613), se decidió que, salvo que la ley lo prohíba expresamente, una nueva agrupación, puede usar parte de la denominación de un partido, con tal que lo diferencie por palabra o agregados distintos. En «La Follette v. Hinkle», (131 Washington 86), se declaró la ilegalidad de la utilización del nombre de una persona como integrante de la denominación política, cuando aquello lo prohibía.

En «Fitzgerald», (51 New York 491) se autorizó la utilización del nombre siempre que se hubiera inscrito en la forma exigida por la ley.

Interesa la opinión de Jellinek (*Teoría general del Estado*, tomo I, página 144) cuando describiendo a los «enemigos del orden existente y demás dados a desencadenar las fuerzas individuales, califica como «partidos ilegítimos», a los que no tienen fundamento en las relaciones generales de la vida de los pueblos, sino que se basan en condiciones peculiares de un estado particular, incluyendo a los religiosos y nacionalistas en ese grupo, «porque todo partido legítimo ha de tener un programa que comprenda los puntos fundamentales de la vida del Estado».

c) Carta orgánica, que asegure, en forma permanente, la libre afiliación, la participación y fiscalización de los afiliados en la dirección, gobierno y administración del partido y en la elección de sus autoridades y candidatos; establezca las incompatibilidades para la opción a las precandidaturas y candidaturas para el ejercicio de funciones partidarias, así como de funciones públicas electivas que se consignan en este estatuto y que asegure la representación proporcional de las diversas tendencias o sectores de opinión partidaria;

d) Adhesión de un número mínimo de afiliados adherentes no inferior al cinco por ciento (5 %) de los electores inscritos en el padrón electoral del distrito en el cual solicitaron reconocimiento;

e) Depositar, cada uno de los solicitantes del reconocimiento, en la oportunidad de concurrir a la Secretaría Electoral a ratificarse de aquella solicitud, la suma que el juez electoral juzgue necesaria para asegurar el funcionamiento, durante el primer año, del o los locales en que funcionará la nueva

agrupación, así como para sufragar los gastos de sostenimiento, de propagandas y demás expensas propias de estas instituciones;

f) Los afiliados adherentes que soliciten el reconocimiento deberán, además, hacer una declaración jurada de su actuación política desde los 18 años o desde que adquirieron la carta de ciudadanía, especificando si han estado afiliados a algún partido político, cargos que han desempeñado en él, precandidaturas o candidaturas para funciones públicas electivas, cargos ejercidos, como así mismo que no se hallan inhabilitados para el ejercicio de las funciones electorales;

g) Reglar la adquisición, administración y control del patrimonio del partido conforme las reglas sentadas en el presente estatuto.

Concordancia: Decreto 12.530, artículo 8º.

Artículo 17, decreto 7.162, artículo 46, Estatuto Orgánico, habiéndose eliminado la delegación de representaciones; el régimen disciplinario y la agrupación orgánica de afiliados. Los anteriores artículos 47 y 48 que disponían la supremacía de la carta sobre cualquier reglamentación, la creación de centros de cultura cívica permanente. Las categorías de menores, mujeres y analfabetos, no han sido reproducidas. Tampoco se impone de contribución periódica obligatoria del afiliado como lo hacía el inciso e), del anterior ordenamiento.

Méndez Lanusse (*Legislación de los partidos políticos*) comenta: «Al confeccionar mi proyecto, he considerado la necesidad que existe de que los partidos políticos reglamenten su acción interna y la elección de sus candidatos a base de asambleas democráticas». E. A. García pone como capítulo segundo de su anteproyecto la organización interna y funcionamiento del partido. Carlos Rueda, concibe la actividad partidaria, solamente bajo la forma establecida en su carta orgánica y reglamento interno.

Otaqui prevé la obligatoriedad de afiliación luego de tres meses del enrolamiento, siendo ella facultativa para los empleados públicos.

Baeza González requiere que el estatuto trate del régimen disciplinario, calidad, derechos y deberes de los adherentes para quienes reclama el pago mensual de la cuota y la condición de saber leer y escribir.

Christophersen, para la segunda etapa, prevé la declaración de principios, programa de acción, estatuto y nombre definitivo.

El tercero y cuarto proyecto del Ministerio del Interior, disponen que los partidos darán estricto cumplimiento a su carta orgánica, siendo indispensable para constituir el partido «un estatuto de base democrática, que asegure el derecho y la libertad de afiliación, la participación y fiscalización de los afiliados en la dirección, gobierno y administración del partido y en la elección de sus autoridades y candidatos (artículo 2º, inciso c).

En el orden provincial debe recordarse un mensaje del Poder Ejecutivo de Córdoba, bajo la Presidencia del Senado del doctor Del Castillo (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados 1937, 12ª reunión, artículo 27) exaltando la necesidad de ordenamiento legal de los partidos «no sólo como una defensa de las malas artes de los inescrupulosos o de la incomprensión de los propios afiliados, sino también de las maniobras externas, por las cuales se pretende manejarlos desde las sombras».



La carta orgánica primeramente sancionada en el país, corresponde a la Unión Cívica Radical, y es del 17 de noviembre de 1892, bajo la presidencia de Leandro N. Alem. Declara que «el partido constituye una asociación política esencialmente impersonal a cuyas filas pueden ingresar todos los ciudadanos que quieran adherirse a su programa para luchar por el resurgimiento de la vida nacional que asegure a la patria su paz y su progreso por el cumplimiento honrado de la ley, la pureza de la moral administrativa, el ejercicio efectivo de la soberanía popular y amplio reconocimiento de la autonomía de los Estados y de los municipios». «Que si los partidos de principio son necesarios en todo país libre para asegurar los beneficios de la civilización, la experiencia enseña que la falta de estos partidos en la República y en especial la de un gran partido que controle los gobiernos, ha influido mucho en los males del país, de donde surge la necesidad de constituirlo sólidamente...», «pues su existencia es la condición y el signo de una robusta vida política, la expresión natural y necesaria de los grandes resortes ocultos que animan a un pueblo».

## II

### Declaración de principios y programas

Art. 5º—Se considerará que la declaración de principios y el programa de acción política propugnan el mantenimiento del régimen democrático, republicano, representativo y federal de gobierno, así como el de las libertades, derechos y garantías individuales que consagra la Constitución Nacional, siempre que:

- a) Se incluya en ellas, como objetivo básico del Estado federal argentino, los que enuncia el Preámbulo constitucional como finalidades determinantes para que los Constituyentes de 1853 ordenaran, decretaran y establecieran aquella Constitución;
- b) Se enuncien, en forma clara y concreta, cuáles son las soluciones que se propician para lograr, mantener o robustecer aquellos objetivos nacionales, explicando en qué difieren dichas soluciones con las que, para cumplir aquellos mismos objetivos, propician los partidos políticos ya reconocidos;
- c) Se aclare, cuando se propicien reformas constitucionales, en qué medida ellas habrán de propugnar y mantener el régimen democrático y las libertades, derechos y garantías individuales;
- d) Se propugne el acatamiento integral de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

### Régimen democrático

Fue Tocqueville quien expuso por primera vez la idea de que la democracia implica un equilibrio entre la fuerza en conflicto y consenso, destacando además que su objeto es más útil a la humanidad que cualquier otra forma de gobierno (*La democracia en América*, página 252).

Para Lipset (*El hombre político*, páginas 25/69), quien como Ranney y Kendall (*La democracia y el sistema de partidos políticos*, páginas 26/29) utiliza para es-

tudiarla el método del análisis comparativo, la democracia es un sistema político que suministra oportunidades constitucionales regulares para el cambio de los dirigentes gobernantes y un mecanismo social que permite a la parte más grande posible de la población, influir sobre las decisiones más importantes, mediante la elección entre contendientes para los cargos públicos.

Cinco sentidos ha dado al término la doctrina moderna: a) Democracia como un modo de vida: John Dewey (*The public and its problems*) la describe como «Un hombre para una vida libre y satisfactoria»; C. E. Morrian (*What is democracy?*) la describe como «un espíritu y una actitud hacia el prójimo», y T. V. Smith (*The democracy way of life*) apunta que «la tendencia del sustantivo democracia, es transformarse en el adjetivo “democrático” como descriptivo del tipo de personas con quien es fácil convivir, ilustrando la potencialidad ética de una palabra históricamente política»; b) Democracia como forma de gobierno: Se enrolan en esta tendencia, I. B. Berkson (*Preface to and education philosophy*); Ernest Barker (*Reflections on Government*); James Bryce (*Modern Democracies*); Robert M. Mac Iver (*The web of government*); para quienes la democracia no significa el bienestar o la prosperidad del pueblo sino un método de gobierno del pueblo; c) Democracia como gobierno ilimitado de la mayoría: se alinean en esta teoría, Lord Bryce; Hugo Krabbe y Willmoore Kendall; d) Democracia como gobierno limitado de la mayoría: Se afirma en que una de las características esenciales de la democracia es que todos los ciudadanos están en posesión de derechos inalienables, que ningún organismo de gobierno puede violar, aun respondiendo a la voluntad de la mayoría. La tendencia se define como constitucionalismo o democracia constitucional: sus principales expositores son: Carlos Friedrich (*Constitutional government and politics*); Roland Penneck (*Liberal democracy*); Hebert McClosky (*The fallacy of absolute majority rule*); e) Democracia Gobernada y Democracia Gobernante: Esta distinción se debe a Burdeau (*La democracia, estudio sintético*, página 48), adoptando la primera forma que considera «construida racionalmente, porque nació, no de una rebeldía del hombre, sino de la especulación de escritores políticos, su resorte moral es el civismo: la virtud más heroica el resorte político, el ciudadano, es decir, un tipo de hombre que sólo producen la cultura y la razón». «La técnica de la que ha sido víctima el hombre en una democracia gobernante, sería el instrumento de su liberación». Esta técnica liberadora, es la técnica política, la técnica de la utilización del poder. «Si en el movimiento que se avecina, la democracia conserva una oportunidad, es a condición de que el hombre sepa conservarse libre, no ya frente a las amenazas exteriores, sino frente a sí mismo».

### Objetivos básicos

Para que un gobierno se oriente a la democracia debe exhibir las siguientes características mínimas: a) Quienes ejerzan el poder deben someterse a hacer lo que el pueblo desea que hagan y abstenerse de decidir cualquier asunto que el pueblo no quiera; b) Cada miembro de la comunidad gobernada debe tener de alguna manera, la misma oportunidad que sus compatriotas, a participar en las decisiones que se adopten; c) Debe funcionar bajo los términos de un acuerdo de modo que cuando sus miembros difieran respecto de lo que debe hacerse, la decisión fi-

nal esté de alguna manera en manos del mayor número; d) El pueblo debe ser consultado acerca de la política que sobre un asunto dado quiera que sigan los que están en el poder.

Dicha consulta popular requiere a su vez otros tres atributos: a) En asuntos de política pública debe existir una voluntad popular legítima; b) Los funcionarios deben tener conciencia de lo que esta voluntad requiere; c) Determinada la naturaleza de la voluntad popular debe ser trasladada a la acción en forma honesta e invariable.

### Reforma constitucional

Dentro de la amplitud reconocida a los partidos en cuanto a sus finalidades y funcionamiento se admite la actividad partidaria orientada a la reforma prevista por el artículo 30 de la Constitución Nacional por los medios y con el alcance pacíficos que exigen el respeto de la parte imponente de la misma. El cuerpo de la Constitución puede ser enmendado, cuidando de no herir su espíritu, contenido sustancial que anima y da vida a su ropaje exterior.

### Derechos humanos

La referencia más completa a este tipo de derechos está contenida en la Declaración Universal de Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

En la Conferencia de Moscú de 1947, George C. Marshall había expuesto el pensamiento occidental en los siguientes términos: «Nosotros creemos que los seres humanos poseen ciertos derechos inalienables que no pueden ser quitados ni otorgados. Incluyen el derecho de cada individuo de dar alas a su mente y a su alma para que sigan caminos de su propia elección libres de temor o de coerción, y con la única limitación de no interferir en los derechos de los demás.»

### Programa de acción - Diferenciación - Ventajas secundarias.

Art. 6º — El programa de acción política de los partidos que soliciten su reconocimiento deberá tener esenciales diferencias con los programas y la acción desarrollada por los partidos políticos ya reconocidos. Simples diferencias de formas o matices, con aquellos programas o con aquella acción, no serán considerados como causal suficiente para reconocer nuevas agrupaciones políticas. Tampoco se juzgará cumplido el propósito de este estatuto cuando resulte notorio que la agrupación que solicita su reconocimiento persigue como finalidad primordial la obtención de mejoras o ventajas o justicia para un sector del pueblo, o para proteger o tutelar tan sólo determinados derechos o intereses.

### Partidos - clase

La libertad política es una mistificación cuando su empleo se subordina a medios que ella no procura, como podrían ser la fortuna, la condición social, la religión o la fuerza.

En donde los grupos económicos, religiosos o sociales, son una clase claramente consciente, desarrollan una insistente actividad. W. J. Shepard (*The psychology of the bi-party system*). El sectarismo conduce a la formación de partidos moleculares, cuya multiplicidad pondría en serio trance el régimen representativo por cuanto la defensa de los intereses de

clase llevaría a segundo término la consideración del bien común. «En una comunidad sin clases, ha dicho Vedel (*Manuel de droit constitutionnel*), la democracia en lugar de un combate es una comunión.»

Los partidos de masa, en contraposición a los partidos de opinión se sienten inclinados al autoritarismo, imponiendo a la colectividad la homogeneidad espiritual necesaria al reconocimiento de su infalibilidad. No aceptan la discusión ni toleran la variedad de interpretaciones individuales. La lucha electoral no será para ellos el medio de imponer la voluntad de los ciudadanos, sino una prueba de fuerza. La masa no puede adorar más que encarnada, ha dicho J. Monnerot (*La nef*) de donde Burdeau (*La democracia*), extrae la necesidad que alienta de conductores impersonales que encabezan sus aspiraciones, los cuales desploman el sistema porque su imperialismo repugna la discusión. Se cuentan entre ellos, los grupos que partiendo de un interés delimitado pretenden ser la expresión del conjunto. «Estos son los grupos —afirma Burdeau (locución citada, página 98)— cuya actitud, cuya táctica, cuya toma de posición alimentan la vida política. La ley, impotente para dominarlos va a remolque de las ventajas que buscan, de los privilegios que protegen o de las decisiones que imponen frente a las opciones políticas.»

«De ello resulta que el poder deserta de su eje de sustentación para instalarse en organismos que, no teniendo ninguna de las responsabilidades del Estado, ejercen sin embargo sus prerrogativas.»

Talcott Parsons (*The social system*) propuso para evitar la escisión cada vez más profunda en el electorado, relacionar el voto con la estructura de solidaridad ramificada de la sociedad de tal manera que, aunque exista una correlación no haya correspondencia exacta entre la polarización política y otras bases de diferenciación. T. H. Marshall (*Citizenship and social class*) analizó el proceso gradual de incorporación de la clase trabajadora al cuerpo político destacándolo como el logro de una igualdad humana básica. Entre nosotros el problema fue analizado por Gino Germani (*Integración política de las masas y totalitarismo*).

Para Lipset los movimientos extremistas tienen mucho en común: «se dirigen a los descontentos, a los psicológicamente relegados, a los fracasados personales, a los socialmente aislados, a los inseguros económicamente, a las personas no instruidas y autoritarias de todos los niveles».

### III

### Carta orgánica

Art. 7º — Las cartas orgánicas de los partidos políticos serán elaboradas por sus propios organismos internos los que podrán adoptar las normas y estructuras que juzguen convenientes, sujetándose a las siguientes normas:

#### Indiscriminación - Antigüedad del afiliado.

- a) Todos los afiliados, sin distinción de sexo o raza, condición social o económica, gozarán del mismo derecho a participar en los comicios partidarios para elegir autoridades y los precandidatos que el partido sostendrá en las elecciones generales. La única excepción admisible es que se exija el transcurso de un lapso desde su afiliación hasta el momento de emitir su voto en los comicios partidarios;

Igualdad de oportunidades electivas.

- b) Todos los afiliados, sin excepción alguna, podrán ser elegidos para desempeñar todos los puestos partidarios y optar a todas las precandidaturas. Las únicas excepciones admisibles serán las que resultan de la exigencia de la Constitución y de las leyes de determinados requisitos como la edad, residencia en el distrito, etcétera y la antigüedad en la afiliación para optar a determinados cargos y precandidaturas;

Temporalidad de los cargos.

- c) Todos los cargos partidarios serán temporarios y discernidos mediante elección partidaria realizada conforme a las normas de este estatuto;

No reelección.

- d) Contendrán normas que impidan las reelecciones;

Presupuesto - Aprobación judicial - Contribuciones mayores - Cesión de dietas.

- e) Para todos los afiliados serán iguales los aportes obligatorios para el sostenimiento del partido y serán fijados en el presupuesto que anualmente confeccionarán los organismos que tengan la dirección del partido en el distrito, la sección y el circuito y aprobados por la Justicia Electoral. Se aceptarán aportes mayores a los integrantes de organismos directivos partidarios que no signifiquen discriminación basada en la fortuna. Podrá exigirse a los afiliados en ejercicio de funciones públicas electivas la cesión parcial de sus dietas o emolumentos a favor del partido en igualdad de condiciones y proporción razonable;

Funciones partidarias - Incompatibilidades

- f) Declarar la incompatibilidad del ejercicio de funciones partidarias con funciones públicas electivas, con otras funciones gremiales, patronales u obreras;

Conducción - Legislación - Mandatos - Sanciones.

- g) Que instituyan, para funcionar autónomamente entre sí, los organismos directivos que asumirán las tareas de conducción y administración, los de legislación y otorgamiento de mandatos, su revocatoria, etcétera, y los que deban sancionar a los afiliados por faltas de conducta partidaria;

Representación proporcional.

- h) Que en los cuerpos colegiados tengan representación proporcional los diversos núcleos o sectores que obtengan como mínimo el 20 % de los votos del comicio partidario;

Proporción femenina.

- i) Que en los organismos colegiados ambos sexos tengan representación proporcional al número de afiliados en los padrones partidarios respectivos;

Juventud.

- j) Que en los organismos colegiados tengan representación proporcional a la afiliación den-

tro de cada sexo, los mayores y menores de 30 años;

Funcionamiento automático.

- k) Que los organismos colegiados puedan funcionar válidamente, una hora después de la de su convocatoria, con el número de los que estuvieron presentes; que las decisiones se tomen por simple mayoría de los presentes y que se considere adheridos y responsables con lo decidido a los ausentes que no hubieran justificado su inasistencia hasta una hora después de la convocatoria.

### *Dinámica política*

El presente capítulo y el siguiente contienen las normas principales para asegurar la estabilidad de las instituciones políticas, su legitimidad y con ello la autenticidad del régimen. La eficacia del sistema significa actuación verdadera y el modo como se satisfacen las funciones básicas del gobierno como lo considera la mayoría.

La legitimidad implica la capacidad del sistema para demostrar que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para el desarrollo de los fines del Estado.

La autenticidad consiste en moldear el mundo político en el crisol de su filosofía básica, su acervo histórico, su tradición y su estilo de vida.

Según Hermann Weller, *Teoría del Estado*, páginas 102/115, se atribuye legitimidad a un ordenamiento por los siguientes motivos: a) La tradición; b) Autoridad política que actúa; c) Integración en una comunidad de voluntad; d) Ordenación para la permanencia de un grupo de voluntad que se determine, por un obrar consciente que señale fines; e) Aseguramiento consciente de la unidad por parte de un órgano; f) Formación de la sustancia del grupo, mediante símbolos nacionales o hechos destacados de su historia; g) Etización racional que afirme la voluntad consciente de pertenecer a la comunidad.

### *Indiscriminación*

Declaración Universal de Derechos del Hombre — Artículo 2º: «Toda persona tiene todos sus derechos y libertades sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen, nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición». Artículo 21: «Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país y acceso a la función pública, en condiciones de igualdad...»

### *Periodicidad*

El Estado, titular abstracto del poder, debe situarse por encima de las personalidades cambiantes que detentan su ejercicio. El Poder se divide entre un titular y agentes de ejercicio que son los gobernantes. El Estado, institución independiente de las voluntades individuales, restablece la concordancia necesaria entre la idea de derecho y el poder. Gracias a esta división, la intervención periódica de los gobernantes permite aprovechar los recursos de la voluntad, inteligencia y tenacidad humanas.

### *Finanzas del partido*

Se fundan exclusivamente en los aportes periódicos de los afiliados, las diferencias admitidas a los integrantes de organismos directivos, las cesiones de

dietas u otros emolumentos y los donativos de fuente partidaria, estando expresamente prohibida toda otra contribución.

Como antecedentes nacionales, admitían la cuota mensual obligatoria, los proyectos García, Gilbert, Baeza González, Christophersen, Sacriste, Amuchástegui, Manubens Calvet, Noriega, González y Barriónuevo. El estatuto orgánico artículo 104 y el decreto 7.152 artículo 45; el decreto 12.530/62 no la contempla. Está prevista especialmente en:

Anteproyecto Otaegui, artículo 35; Palacios, artículo 6º; Poder Ejecutivo 1938, artículo 11; Soldano, artículo 37; Antille, artículo 4º; Fassi, artículo 16; Avellaneda Huergo, artículo 58; Culaciatti, artículo 282; Gilbert, artículo 29; Sans, artículo 29; Rueda, artículo 13.

Blaisdell, D. C., *American Democracy under pressure*, afirma que: Las tres cuartas partes de las leyes estaduales tienen origen en los grupos, que gastan para ello sumas enormes: La American Federation of Labor, un millón de dólares en seis meses para impedir la votación de la ley Taft-Hartley; La Asociación de Médicos, tres millones y medio en 1949, entregados a sus "lobbyists", (nombre que significa personas encargadas de "hacer el pasillo", o sea guardar contacto con los hombres públicos y de la administración).

Brooks, Robert C. (obra citada, página 335). *Federal Corrupt and illegal Practices Prevention - act 1935*. Belmont, Perry, *An american democrat*. Ketchum, C. G., *Political financing*. Linarez Quintana S. V. *La legislación de los Estados Unidos en finanzas electorales* («La ley», tomo XXV, página 974). Overacker, Louise, *Money in elections*. Sikes R., *State and federal corrup-practices legislation*. Pollock, James K., (*Party compaign funds*, página 180). Smith juniors C. W., *Campaing communications media*.

Se reglan y sancionan en: Alabama: Code, 1921, cumulativa supplement, 1936, sección 582/600; Arizona: Revised Code, 1928, supplement 1936; Arkansas: Digest of statutes, 1921; California: Codes 1931 Penal Code, secciones 62, a) y b); Colorado: Digest of statutes, secciones 49, 50 y 321; Connecticut: General statutes 1930; Delaware: Code 1935, secciones 481; Florida: Compiled general Laws, 1927; Georgia: Georgia Code, 1933; Idaho: Compiled statutes, 1932; Illinois: Revised statutes of Illinois, 1935; Indiana: Anotated Indiana statutes, 1933; Iowa: Code of Iowa, 1935; Kansas: General statutes of Kansas, 1935; Kentucky: statutes, 1936 secciones 1565 b); Sessiones acts. 1934; Maine: Revised statutes, 1930; Maryland: Annotated Code of public general Laws 1932; Michigan: Compiled Laws, 1929; Minnesota: statutes, 1927, supplement 1936, secciones 538/601; Annotated Mississippi Code 1930; Missouri: Revised statutes, 1929, Montana: Revised Code, 1935; Nebraska: Compiled statutes 1929; Nevada: Compiled Laws, 1929; New Hampshire: Public Laws, 1925; New Jersey: Revised statutes 1935; New México: Annotated, 1929; New York: Cahills Consolidated Laws, 1930; North Carolina: Code, 1935, secciones 4.199, 6.055; North Dakota: Compiled Laws; 1913; Ohio: General Code, 1936; Oklahoma: statutes 1931; Oregón: Code, 1930; Pennsylvania: Statutes, 1936, título 18 y 25; Rhode Island: Public Laws, 1923, capítulo 2.342; South Carolina: Code of Laws, 1932; Criminal Code, sección 1.417; South Dakota: Compiled Laws, 1929; Tennessee: Code 1932; Texas: Statute, 1936, Revised civil statutes, artículos 1.350-1.352; Utah: Revised statutes, 1933; Vermont: Public

Laws, 1933; Virginia: Code 1936; Washington: Code 1933, secciones 2.250, 2.251; West Virginia: Code 1931, capítulo 3, artículo 8º; Wisconsin: Statutes, 1935, capítulo 12; Wyoming: Revised statutes, 1931.

Se pregunta en doctrina si el problema económico no terminará por absorber la importancia que en las organizaciones tiene la masa partidaria. Los autores americanos componen estadísticas con los fondos empleados en campañas políticas de resonancia mundial y presentan el ejemplo de algunas leyes restrictivas de gastos de propaganda.

No se ha ideado medio idóneo para evitar la infiltración de fondos ocultos o reptiles según denominación de Bismarck, ni existe límite a la vocación de los donantes y la propia venta de inmuebles o bienes físicos puede encubrir una donación, del mismo modo que el préstamo de bienes, locales, medios propagandísticos y expensas en una campaña, no podría conocerse sino al cerrar los balances del partido y cuando los candidatos elegidos ocuparan cargos políticos ya ubicados en posiciones de segura protección.

No se ha ideado hasta hoy ningún sistema capaz de asegurar un control cierto de las inversiones en mitad de la campaña, aun en el supuesto de que la simulación de gastos hubiera dejado huellas.

La prohibición del artículo 46 del decreto 7.162 constituita una transposición de las leyes americanas conocidas como Hacht (*Public Law* Nº 252, 76th, 1939) y Bankhead (*Public Law* Nº 753, 76th, 1940).

La Constitución federal alemana de 1949, dispone en el artículo 21, inciso 1º, que «los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos».

Según V. O. Key, Jr. (*Política, partidos y grupos de presión*, página 760) en los Estados Unidos ambos partidos principales han tratado de incrementar el número de contribuyentes de pequeñas sumas, pues no desean depender de grandes donativos. «En la campaña de 1936 los demócratas persuadieron a un gran número de individuos a que se convirtieran en donantes fijos (*nominators*) con un mínimo de cien dólares, habiendo reunido con ese método más de un millón». Los republicanos imitaron el método empleando las comidas del Jackson Day (cien dólares el plato) con gran éxito. La Liga de Trabajo para la Educación Política (de la AFL) obtuvo en 1950 contribuciones mínimas de cien dólares de cada miembro.

En 1947 la ley Taft-Hartley consideró ilegal que cualquier corporación u organización de trabajadores contribuyese o gastase en conexión con cualquier elección de presidente. La Corte declaró en «United States v. Congress of Industrial Organizations» (335 U.S. 106, 1948) y «United States v. Painters Local Union» (281, 172 F. [2d] 854, 1949) que el texto no es aplicable a un pequeño sindicato en publicaciones o anuncios radiales, cuando le falte periódico propio. Tampoco se aplica al Comité de Acción Política ni a la Liga de Trabajadores para la Acción Política, ni a las campañas para cargos locales y estatales. («Alabama State Federation of Labor v. Mc Adory», 18 So [2d] 810, 1944.)

#### Aprobación judicial del presupuesto

El proyecto indica que el presupuesto se confecciona anualmente y merezca aprobación de la Justicia Electoral. Los proyectos García, Avellaneda Huergo, Ortiz y Soldano exigían balance anual. Bienal el proyecto Antille; semestral el de Manubens Calvet; trimestral el de Noriega, para Santiago del Estero.

La remisión de la cuenta de gastos a la Inspección de Justicia y al juez federal estaba indicada por Méndez Lanusse, Rueda, Astigueta, Gilbert, Barros Hurtado, Baeza González, Christophersen, Amuchastegui y Escobar. A la Secretaría de la Cámara de Diputados Astigueta y Matienzo.

Contienen disposiciones similares el estatuto orgánico, artículos 110/113; el decreto 7.162, artículos 47/49; el decreto 12.530, artículo 10.

Las leyes federales norteamericanas establecen que los comités políticos están obligados a presentar periódicamente informes al secretario de la Cámara de Representantes. Los informes deben contener el nombre y dirección de cada persona que ha contribuido con más de cien dólares y a las que se han efectuado pagos de diez dólares en adelante. En «Burroughs v. United States», 290 U.S. 534/1944; y en «United States v. Classic», 61 S. ct. 103 L. 1941 (ambos en Cushman, Robert, *Práctica constitucional*, página 53/62) la Corte Federal resolvió que el Congreso posee suficiente poder para requerir informes sobre contribuyentes, listas y empleo de fondos para preservar las instituciones del menoscabo a la destrucción si son amenazadas por la fuerza o la corrupción.

#### Proporcionalidad

La representación está orientada en tres sentidos: grupo de afiliados previstos por el artículo en tanto obtengan un mínimo del 20 % de los votos partidarios. Integración de los organismos colegiados con afiliados de ambos sexos en proporción a los padrones partidarios. Igual representatividad entre menores y mayores de treinta años de edad.

Concuerda en punto a la representación de las minorías con el estatuto orgánico, artículo 76, inciso c); decreto 7.162, artículo 17, inciso a); decreto 12.530, artículo 8º, inciso 2).

Sobre sufragio femenino, la primera propuesta a su respecto se formula en la convención constitucional de Massachusetts de 1853 (K. H. Porter, *A history of suffrage in the United States*). Los razonamientos en contra del sufragio se historian en el tratado exhaustivo de Susan B. Anthony e Ida Husted Harper *The history of woman suffrage* y tuvo especial incidencia en la lucha contra el alcohol según lo indica Herbrt Tingsten, *Political behaviour*, de ahí que la principal defensora del sufragio femenino fuera la Woman's Christian Temperance Union, según lo enseña Mary Earhart en Frances Willard. El primer asomo a la vida pública ocurre con motivo de las elecciones escolares de Kentucky en 1838; Kansas lo admitió en 1861; Michigan, Utah, Minnesota, Colorado, New Hampshire y Massachusetts en 1880. Wyoming, lo instituyó como cláusula de igualdad constitucional en 1890, siguiéndolo Colorado e Idaho. Washington lo garantizó en 1910, California en 1911, Arizona, Kansas y Oregon en 1912, Montana y Nevada en 1914. En 1916 los dos partidos tradicionales incluyeron en sus programas esta garantía. Después de obstinada lucha, la Cámara dispone en 1920 de la mayoría necesaria para introducir la enmienda XIX que dispone que el derecho de los ciudadanos a votar no debe ser negado o limitado por los Estados Unidos o por cualquier Estado, por causa del sexo.

Recién después de votada la enmienda, ambos partidos procedieron a acordar a la mujer, los demócratas en 1920 y los republicanos en 1924, idéntica representación en sus comités nacionales, según lo retie-

ren Marguerite J. Fisher y Betty Whitehead (*Women and national party organization*).

Validez de las decisiones.

Art. 8º — La validez de las decisiones de los cuerpos colegiados está condicionada al cumplimiento de los siguientes recaudos:

Citación.

1º Que los miembros titulares y suplentes del cuerpo hayan sido citados e informados en modo fehaciente de todos los puntos concretos a tratar en la sesión.

Lugar - día - hora.

2º Que la sesión se haya celebrado en el lugar, día y hora indicados en la citación.

Orden del día.

3º Que las decisiones versen sobre los puntos concretos del orden del día.

Libro de actas - firmas.

4º Que antes de levantarse la sesión, se asiente en el libro rubricado respectivo y se firme por los que estuvieron presentes, el acta de todo lo actuado.

Autoridad en ejercicio - Facultades indelegables.

Art. 9º — El ejercicio de los derechos inherentes a la agrupación como partido político reconocido corresponde exclusivamente a sus autoridades en ejercicio, las que no podrán delegarlos, sin perjuicio de las funciones asignadas a los apoderados por las leyes electorales.

#### IV

#### Deberes de los partidos políticos

Art. 10. — Los partidos políticos darán cumplimiento a las siguientes obligaciones:

a) Acatamiento estricto a su carta orgánica y al presente estatuto. Ante cualquier violación a sus normas los afiliados podrán formular la respectiva denuncia ante el Juzgado Electoral, el que instruirá el sumario correspondiente y en base a sus conclusiones resolverá lo que corresponda con apelación con efecto devolutivo para ante la Cámara de Apelaciones del fuero.

b) Llevar los siguientes libros que deberán ser rubricados y sellados por el juez electoral:

1º Inventario donde se registrarán ordenadamente todos los bienes que integren el patrimonio del partido, con la aclaración del origen de su adquisición especificando la persona o entidades de los que fueran adquiridos, así como el título jurídico de la adquisición, monto, forma de pago, dación en pago, trueque, etcétera.

2º De caja en el que se registrarán por su orden todos los ingresos y egresos de fondos, individualizándose en cada caso el origen de los ingresos, asentándose el nombre, domicilio y número del documento de identidad de quienes los hayan entregado, y destino dado a los mismos, indicando en todos los casos

qué bancos han intervenido cuando el ingreso o el egreso se hace por medio de cheques, giros, letras, etcétera.

3º De actas que llevará cada organismo partidario, creado según las normas de la carta orgánica, en los que se asentarán también, en su orden las resoluciones de los mismos.

c) Conservar en forma ordenada toda la documentación relacionada con los libros y que respalde sus atestaciones.

d) Elaborar un presupuesto y balance anualmente, los que deberán ser hechos conocer a todos los afiliados antes de remitir copia al juez electoral. Este dará vista por el término de 30 días hábiles al procurador fiscal, quien podrá solicitar por sí o a requerimiento de cualquier afiliado, que se recabe a la autoridad partidaria los informes o modificaciones que se juzguen pertinentes. Si vencido el plazo de 30 días no hubiera sido observado el presupuesto y balance, o requeridos los informes que se juzgara satisfactorio, el juez lo aprobará. Caso contrario se instruirá un sumario y con su resultado el juez resolverá lo que corresponda.

El presupuesto de cálculo de gastos y recursos deberá determinar a cuánto ascenderá la cuota anual que cada afiliado deberá sufragar para el sostenimiento de la agrupación política. Una vez aprobado judicialmente el presupuesto cada afiliado deberá hacer efectivo su aporte dentro de los plazos que se hayan determinado por la autoridad partidaria. Los nuevos afiliados deberán oblar la anualidad al formular la solicitud de afiliación. Dicho extremo sólo puede acreditarse adjuntando boleta de depósito hecho ante el banco oficial más próximo al Juzgado Electoral en la cuenta del partido y a la orden del juez electoral;

e) Aprobar la plataforma electoral de la agrupación, la que propenderá al cumplimiento en las siguientes funciones: 1) esclarecimiento de la opinión pública; 2) educación del electorado; 3) responsabilidad en la legislación y administración pública; 4) desarrollo y mantenimiento de la unidad nacional.

#### Plataforma electoral

Decreto 12.539, artículo 11, inciso 3: proyecto Antille, artículo 17; proyecto Soldano, artículo 29, inciso b); decreto 19.044/56, artículo 6, inciso 2, apartado e; Poder Ejecutivo, 1964, artículo 39; Maurice Duverger (*Los partidos políticos*, página 405), enseña que «los partidos tienden a cristalizar la opinión: dan un esqueleto a esa cosa informe y gelatinosa. Finalmente coagulan las opiniones semejantes: atenúan las diferencias individuales, liman las originalidades personales, para fundirlas en algunas grandes familias espirituales. Este trabajo de síntesis no es el menos importante. Siendo así extraída la opinión pública de la masa de opiniones privadas, los partidos no dejan de informarla constantemente, de guiarla, de canalizarla. Toda la campaña electoral consiste en definir una plataforma susceptible de atraer el máximo de electores proponiéndoles fines particulares adaptados a sus intereses. Pero estos fines particulares no son más que un aspecto aislado de la actividad general del partido que dirigirá su actitud parlamentaria y gubernamental».

Austin Ranney (*The platform, the parties and the voters*) sostiene que las funciones principales de la convención del partido son: 1) designar un hombre que asegure el triunfo; 2) unir en su apoyo todos los recursos del partido para realizar un esfuerzo nacional completo; 3) apelar con el máximo de efectividad al mayor número de grupos del electorado para movilizar el apoyo popular. Los críticos de las convenciones, entre ellos Thomas Hart Bonton (*Thirty years: view*) sostiene que «mientras el sistema no sea abolido y el pueblo reasuma sus derechos, el principio de gobierno electivo está suprimido y el pueblo tiene tanto control sobre la elección del hombre que habrá de ser su presidente, como los súbditos de los reyes tienen sobre el nacimiento de quién habrá de ser un gobernante».

David, Moos & Goldman (*Presidential nominating politics in 1952*) aconsejan para mejorar el sistema: 1) reducir el tamaño de las convenciones; 2) reunirse bienalmente; 3) aumentarse extraordinariamente la influencia de los votantes del partido mediante primarias directas.

Merriam & Gosnell (*The american party system*), Odegard & Helms (*American politics*) y Hugh A. Bone (*American politics and the party system*) se pronuncian en igual sentido.

#### Opinión pública

«Las imágenes mentales de los seres humanos; de ellos mismos y de los demás, de sus necesidades, propósitos y relaciones constituyen sus opiniones públicas. Aquellas imágenes influidas por grupos de personas o por individuos que actúan en nombre de grupos, constituyen la opinión pública.» Walter Lipmann (*La opinión pública*); A. Lawrence Lowell (*Public opinion and popular government*); John L. Given (*Making a newspaper*); James Melfin Lee (*History of american journalism*); Upton Sinclair (*The Brass Check*); Lord Bryce (*Modern Democracies*); Lasky H. J. (*The foundations of severignty*).

#### Educación del electorado

Para V. Key Jr. (*Política, partidos y grupos de presión*, página 27) «La filosofía de la educación americana rompe la diferencia entre las clases y proclama que cada persona debe tener un derecho y una oportunidad educativa para alcanzar aquel "status" a que su capacidad lo autorice. Esta doctrina educativa es, naturalmente, una parte de la teoría democrática».

Thomas Jefferson decía que el fin de la democracia «es dar a la vida la masa de talentos que está encerrada en la pobreza, por falta de medios para desarrollarlos, y poner así en actividad una cantidad de ingenios que, en proporción a nuestra población sería el doble o el triple de los que actualmente actúan.» (J. P. Foley en *The jeffersonian ciclopedia*); James Bryce (*South América: observaties and impressions*) predijo que «la educación, si bien no hace de los hombres buenos ciudadanos, les facilita al menos que se conviertan en tales».

Seymour M. Lipset (*El hombre político*, página 35) escribe que «la relación entre instrucción y democracia, merece que la tratemos más extensamente, ya que toda una filosofía del gobierno consideró el incremento de la educación como el requisito básico de la democracia», y John Dewey (*Democracy and education*) sugiere que el carácter del sistema educacional influirá sobre la democracia, sugiriendo que la ines-

tabilidad de algunos gobiernos, resulta de que el sistema educativo es un adiestramiento disciplinario más bien que un desarrollo personal.

El proyecto Fassi en su artículo 13 dispone que cada partido organizará un departamento técnico integrado por profesores universitarios, profesionales, científicos extranjeros y quienes hayan evidenciado una cultura suficiente.

## V

### Organismos nacionales

#### Autoridades nacionales.

Art. 11. — Los partidos políticos inscritos en varios distritos electorales que tengan la misma denominación, declaración de principios y programa de acción política, podrán constituir autoridades nacionales, las que tendrán su asiento en la Capital de la República y se regirán por las normas de la carta nacional la cual deberá ajustarse como mínimo a las siguientes normas:

#### Carta orgánica nacional - Separación.

- a) División de los órganos encargados del ejercicio de las facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, en el orden nacional;

#### Participación - Distritos - Femenina - Juventud.

- b) Asegurar que en su composición participen representantes de todos los distritos que guarden la representación femenina y la de la juventud en las mismas proporciones que las exigidas a las cartas orgánicas locales;

#### Renovación.

- c) Renovación periódica de los miembros de los organismos nacionales manteniendo las incompatibilidades señaladas en este estatuto para los organismos locales;

#### Aportes.

- d) Obligatoriedad de los aportes de los distritos para asegurar el funcionamiento de los organismos nacionales;

#### Sanciones.

- e) Especificar las sanciones en que incurrirán los afiliados que en ejercicio de funciones partidarias o estatales en el orden nacional violaran las normas de la carta orgánica, se apartaran de la declaración de principios o del programa de acción política.

Sanción del Senado, 26 de septiembre de 1946, artículos 108 a 120, estatuto orgánico, artículos 116 a 128, decreto 19.044/56, artículo 3º, decreto 7.162, artículos 54/5; proyecto del Poder Ejecutivo 1964, artículos 11/12.

#### Libros - Prohibiciones.

Artículo 12. — Los organismos nacionales de los partidos políticos deberán llevar los libros a que se refiere el artículo 10 y estarán sujetos a las mismas prohibiciones que para las autoridades locales contiene el presente estatuto.

Imponían la obligación de llevar libros rubricados los proyectos Méndez Lanusse, E. García, Rueda, Gilbert, Barros Hurtado, Baeza González, Christophersen,

Sacriste y Silva, Escobar, Soldano, Antille, Fassi, Sabattini, Dabat, González, Barrionuevo, decreto 7.162, artículo 31; decreto 12.530, artículo 11.

## VI

### Afiliación

#### Requisitos.

Artículo 13. — Decláranse requisitos necesarios para afiliarse a un partido político:

#### Ciudadanía - Inscripción.

- a) Ser ciudadano argentino en ejercicio de la ciudadanía y hallarse inscrito en el padrón electoral del distrito en que quiere afiliarse;

#### Buena conducta.

- b) Acompañar un certificado de buena conducta expedido por la autoridad del lugar de su domicilio;

#### Adhesión.

- c) No estar afiliado a otro partido político del distrito ni de ningún otro del país. En caso de haber estado afiliado adjuntar la constancia fehaciente expedida por el Juzgado Electoral respectivo de la que resulte que ha formalizado su desafiliación con un año de antelación a la que solicita;

#### Profesión de fe.

- d) Llenar y firmar una declaración jurada conteniendo:

1º Su profesión de fe partidaria coincidente con la declaración de principios y programa de acción política de la agrupación a la que se quiere afiliar.

#### Identificación - Oficio - Instrucción.

2º Sus datos personales de filiación, estado civil, profesión u oficio, lugar de su empleo o actividad principal, grado de instrucción, empleos o cargos públicos desempeñados.

#### Presentación.

3º Nombres y domicilios de los afiliados del distrito que lo han invitado a afiliarse, los que, como mínimo, habrán de ser dos.

#### Actuación ciudadana.

4º Actuación ciudadana desde su enrojamiento o su incorporación al padrón electoral, especificando si estuvo o no afiliado a partidos políticos y cargos directivos ocupados en ellos;

#### Cotización.

- e) Adjuntar a la solicitud giro postal o boleta de depósito bancario por la suma de dinero que haya fijado el Juzgado Electoral como aporte mínimo anual de cada afiliado al partido al que se incorpora en base al presupuesto aprobado conforme a lo dispuesto en este estatuto.

La exigencia mínima educacional está contemplada en los proyectos E. García, Avellaneda Huergo, Gilbert, Barros Hurtado, Baeza González, Christophersen, Soldano, Fassi, Noriega y decreto 7.162/62.

Philip E. Hastings (*The voter and the non-voter*) ha dicho que en la proporción en que los estratos inferiores ingresen gradualmente al proceso electoral, por el mejoramiento del sistema educacional, el aumento de esa participación es indudablemente beneficioso para la democracia.

En los partidos americanos la locución *membership* no designa la misma realidad que para los comunistas, los radicales franceses, los laboristas británicos o los católicos belgas; se enuncian los militantes integrados a la «máquina», los simpatizantes que la refuerzan en las campañas, los participantes en las «primarias», y los ciudadanos que votan por los candidatos en las elecciones. Para Duverger (*Los partidos políticos*, página 141) se toma como índice concreto de militancia, la asistencia a las reuniones en los partidos que descansan en la sección, y en los partidos cuya composición corresponde a la noción del *bund*, se funda en un compromiso total que el partido demanda de sus miembros, espíritu de comunión y abnegación que desarrolla la «comunidad viril», semejante al concepto de la «orden» de que hacía mención Malraux en tiempo de su afiliación al comunismo.

Ranney y Kendall (*La democracia en el sistema de los partidos políticos en Estados Unidos*, páginas 271-275) enseñan que los miembros del partido pueden ser afiliados activos, dirigentes o líderes. Citando un trabajo del Centro Nacional de Investigaciones de Opiniones, relatan que sobre 2.560 personas preguntadas sobre si desearían que su hijo recién salido del colegio secundario siguiera la carrera política toda su vida, respondieron por sí el 18 %; por no el 69 %, quedando un 13 % de indecisos. La razón principal de los que respondieron por no, fue la creencia de que la política es fundamentalmente deshonesto y que el soborno y la corrupción van de la mano con ella.

V. Key Jr. (*loc. cit.*, página 26 y siguientes) distingue el comportamiento de los afiliados en tanto los grupos afirman su lealtad al «Partido en el electorado», frase tomada de Ralph M. Goldman (*Party chairmen and party factions*) en que aparece como grupo amorfo, pero conservando una realidad social que no presentan otros grupos y partido en el gobierno o en el parlamento según lo define Robert T. McKersie (*Partidos políticos británicos*), grupo político profesional, a quien se tiende a responsabilizar de la conducción del gobierno.

Lipsen (*loc. cit.* páginas 13/16) señala que es posible estudiar el grado relativo de cohesión en diversos países durante un lapso, mediante el análisis del modo en que ocurren las variaciones en el comportamiento electoral entre diversos estratos.

Morris Janowitz & Dwaine Marvick (*Competitive pressure and democratic consent*) analizaron la elección presidencial de 1952 en torno a la evaluación del proceso electoral de los requerimientos necesarios al mantenimiento de una sociedad democrática, arribando a la teoría de que los comicios habían constituido un «proceso de aprobación».

Estudian la afiliación en el país del Norte, W. E. Bonkley (*American political parties*); W. S. Myers (*History the republican party*); Harold F. Gosnell (*loc. cit.*), y Sonya Forthal (*Cogwheels of democracy*).

Juez competente - Inscripción - Observaciones - Sustanciación - Costas.

Art. 14. — La afiliación a los partidos políticos se hará ante el juzgado electoral que corresponda al domicilio en que el afiliado está empadronado o juzgado

federal donde no lo hubiera. Recibida la solicitud de afiliación con los recaudos mencionados en el artículo anterior, el juzgado dará vista al representante del partido acreditado ante su jurisdicción y si dentro del término de 30 días hábiles no se formula observación alguna procederá a su inscripción en el padrón del partido. Si se formularan observaciones se sustanciarán sumariamente. Las observaciones sólo podrán obstar a la inscripción y empadronamiento, si además de estar fundadas en las disposiciones de este estatuto son acompañadas de las pruebas en que se apoyan. No cumpliéndose ese requisito se procederá a la inscripción, la que sólo quedará sin efecto una vez que recaiga sentencia firme en tal sentido. Si la oposición es rechazada se impondrán las costas al apoderado del partido que la formuló sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de este último.

Incluyen la exigencia judicial los siguientes antecedentes: decreto 7.162, artículo 22; estatuto orgánico, artículo 54; sanción del Senado, septiembre 1946, artículos 51/53; decreto 12.530, artículos 12/13.

#### Desafiliación.

Art. 15. — La desafiliación de una agrupación política podrá ocurrir en los siguientes casos:

Pérdida de derechos.

a) Pérdida o suspensión de los derechos políticos por sentencia firme;

Disolución del partido.

b) Disolución del partido conforme a las normas de estatuto;

Expulsión.

c) Expulsión del partido por resolución firme del tribunal de conducta del partido dictada con arreglo a la carta orgánica y a este estatuto;

Renuncia.

d) Por renuncia expresa formulada por el afiliado;

e) Por inhabilitación;

f) Por no haber votado en dos elecciones sucesivas;

g) Por fallecimiento.

Estatuto Orgánico, artículo 57; decreto 7.162, artículo 23; Anteproyecto Código Político, 1943, artículo 162, Poder Ejecutivo, 1964, artículo 29, inciso 2º.

#### Lealtad partidaria

La doctrina americana califica como firmeza, la persistencia de la afiliación a un partido, que puede extenderse de una generación a otra. Los movimientos en la lealtad hacia el partido han sido estudiados por Handley Cantril & John Harding (*The 1942 Elections*); Thomas Wilkinson & Hornell Hart (*Prosperity and political victory*); J. A. Neprach (*The brookhart campings in Iowa*); John D. Bernhart (*Rainfall and populist party in Nebraska*); Clark Tibbits (*Majority votes and the business cycle*); H. F. Gosnell & Norman Pearson (*The study of voting behavior by correlational techniques*); H. F. Gosnell & N. N. Gill (*Analysis of the 1932 presidential vote in Chicago*);



G. H. Alport (*The composition of political attitudes*); y T. A. Bailey (*The west and radical legislation*); y Neprash y Tibbits afirman que «cuando las elecciones se llevan a cabo durante o inmediatamente después de los períodos de expansión económica o de situaciones equivalentes, el partido en el poder puede esperar un voto de confianza; cuando se lleva a cabo una elección en un período de depresión, el partido en el poder debe esperar un descenso en su popularidad e incluso su derrota». Gosnell y Gill apuntan que el impacto de la depresión necesariamente se traduce en una bipolarización de votantes observándose que personas de diversos estratos económicos abandonan el partido dominante pasándose a la oposición. Contra el argumento interesado se explaya Mosca (*The ruling class*) afirmando que para muchas personas, satisfacer su orgullo, su sentido de dignidad personal, sus vanidades grandes o pequeñas, los cambios de sus personales caprichos o enconos, tiene más valor que los placeres puramente personales.

La naturaleza de la influencia no económica de las actitudes electorales se ilustra por los cambios de los partidarios en relación con los sucesos de Europa de 1940, informada por el American Institute of Public Opinion en encuesta realizada acerca de la candidatura presidencial. A pesar de que los cuatro millones de votantes, no creyeran que la candidatura de Roosevelt fuera favorable a sus intereses o ambiciones personales, lo votaron por entender que era preferible a Willkie durante la situación de guerra.

Lippman considera el asunto del mismo modo al describir la reflexión del afiliado: «Estoy alineado con estos hombres en este frente. Los seguiré. La voluntad popular para él defiende o se opone a los individuos que gobiernan; no se dirige de modo continuo, sino que interviene de modo ocasional.»

#### Abstención electoral

Sostiene Lipsen (loc. cit., página 202) que el grado de apatía y los varios niveles de participación de diferentes sectores, aclaran realmente el consenso y el conflicto subyacente del proceso político. Philip K. Hastings (*The voter and the non-voter*) agrega que la no emisión del voto se concentra en los grupos sociales menos instruidos y más pobres, aclarando que el no votante habitual se sustrae a la actividad social, manifestando un sentido personal de inadaptación e inseguridad. En la proporción que los estratos inferiores vayan ingresando al proceso electoral, el aumento de participación es beneficioso para la democracia, siempre que vaya acompañado de un mejoramiento del sistema educacional y un incremento de comprensión entre la acción de gobierno y sus intereses, desde que, como afirma W. B. Munro (*Is the slacker vote a menace?*) «atraer sonámbulos a las elecciones solo para aumentar la participación, no presta ningún servicio a la democracia».

Cuanto más presiones se hagan pesar sobre los individuos o grupos que operan en direcciones opuestas, tanto más probable será que los votantes pierdan interés y se produzca la abstención. Esta ley social de las «presiones múltiples» fue encontrada por George Simmel (*Conflict and the web of group affiliations*) y Hernert Tingsten (*Studies in elections statistics*) quienes la definieron como «ley

del centro de gravedad social, con ayuda de la cual se demuestra que la participación del afiliado aumenta con el poder del grupo en un distrito dado.

## VI

### Deberes del afiliado

Art. 16. — Son deberes de los afiliados:

- a) Cumplir con las normas de la carta orgánica;
- b) Proveer al sostenimiento económico del partido abonando anualmente las sumas que a tal efecto fije el Juzgado Electoral conforme a las normas de este estatuto;
- c) No afiliarse a otro partido sin haberse desafiliado con una antelación de un año. Todos aquellos que violen esta prohibición serán inhabilitados para el ejercicio de sus derechos políticos por el término de cinco años.

## VII

### Derecho de los afiliados

Art. 17. — En los partidos políticos reconocidos podrán constituirse núcleos de afiliados a fin de propiciar la modificación de la denominación, de las declaraciones de principios, de los programas de acción política y de las cartas orgánicas, así como participar en las elecciones internas convocadas para la renovación de autoridades partidarias y elegir los precandidatos que sostendrán el partido en las elecciones generales.

Art. 18. — Las cartas orgánicas determinarán los requisitos que habrán de llenar los afiliados que soliciten el reconocimiento de los sectores de afiliados, así como los que deberán llenar para la oficialización de las listas de sus candidatos a las elecciones internas.

Art. 19. — Dentro de los 60 días de la publicación de la convocatoria a elecciones internas, los diversos núcleos partidarios deberán registrar ante el juez electoral la lista de los candidatos que sostendrán para la renovación de autoridades o de los precandidatos que sostendrá el partido en la elección oficial.

Al solicitar el registro u oficialización de las listas, deberán suministrarse los datos de los candidatos requeridos en el artículo 13. Deberá agregarse además la declaración jurada de cada candidato sobre su estado patrimonial y el de su cónyuge, así como de que no existe impedimento en la carta orgánica para optar al cargo a que aspira.

Art. 20. — Los precandidatos que intenten participar en la elección primaria para optar a la candidatura que sostendrá su partido en la elección general así como los candidatos que se presenten espontáneamente a una elección deberán elevar al Juzgado Electoral juntamente con la declaración jurada relativa a su patrimonio y al de su cónyuge, una exposición completa de los cargos desempeñados, servicios prestados y los estudios, investigaciones, trabajos escritos, conferencias, congresos y cuanta otra actividad haya desarrollado de las que resulte a su juicio su idoneidad para el desempeño del cargo electivo a que aspira o para el que lo proponen sus correligionarios. En caso de mencionar libros, folletos, conferencias, etcétera, acompañará un ejemplar de cada uno con su firma y registro intelectual, que le será devuelto al terminar el acto comicial.

Los títulos profesionales, especialmente universitarios y académicos, suplirán aquel requisito.

Exceptuándose de este requisito:

- 1º Las precandidaturas y las candidaturas a los cargos de electores de presidente y vicepresidente de la Nación y de senadores por la Capital Federal.
- 2º Las precandidaturas para el ejercicio de funciones partidarias.

Art. 21. — Oficializadas las listas de precandidatos para las elecciones partidarias, la Secretaría Electoral hará llegar a cada afiliado, junto con la indicación del día y lugar en que habrá de votar, un ejemplar de cada una de las listas oficializadas y de las declaraciones juradas formuladas por cada precandidato.

En la misma forma se procederá en las elecciones generales, limitándose el envío de las declaraciones juradas tan solo a las de los candidatos que resultaron triunfantes en las elecciones partidarias y de las que se presentan sin apoyo de partido alguno.

Art. 22. — Dentro de los 15 días subsiguientes el juez electoral deberá expedirse con respecto a la calidad de los candidatos, previa vista del apoderado del partido. La resolución es apelable ante la Alzada, la que deberá expedirse por resolución fundada dentro del plazo de 5 días corridos.

Si por resolución firme se estableciera que algún candidato no reúne las cualidades necesarias, el núcleo al que pertenezca podrá sustituirlo en el término de 10 días corridos, a contar de aquélla.

#### *En busca de una conciencia cívica*

La declinación de los cuadros partidarios como consecuencia del enquistamiento, las gestiones domésticas y el favoritismo, provoca una constante selección a la inversa, donde la democracia exhibe tanta capacidad para el liderazgo como para la mediocridad.

El proyecto sale al encuentro de valores nuevos, alentando el desarrollo de tres componentes democráticos: las minorías, la mujer y la juventud.

La autenticidad del régimen no puede lograrse sin la derrota de los viejos sistemas de comité, con sus estrategias y cálculos pequeños, sus promesas imposibles, sus planteos estériles y sus legendarias camarillas.

Las designaciones han de efectuarse en comicios internos de nítida transparencia, pero es indispensable el aporte de esos tres elementos sistemáticamente postergados y anulados, para que la representación sea eficaz portadora de la voluntad popular.

Los círculos ocultos de dirigentes deben dejar paso a los ciudadanos más capaces y virtuosos.

Se recuerda a menudo que en la Boston colonial la junta para la elección de cargos (*caucus*) se reunía en la buhardilla de Ton Dawes, tratando de ver si el núcleo del partido coincidía por adelantado sobre los candidatos que había de defender en las elecciones. (M. Ostrogorski, *The rise and fall of nominating caucus. Legislativa and congressional*).

McKenzie (loc. cit. página 30/5) define el caucus como el autor de perturbaciones que comienzan con el Birmingham Caucus, en un intento de establecer el control sobre los representantes legítimamente elegidos, comparándolos con los monstruos de Frankenstein que destruyen o esclavizan a sus creadores.

Duverger los alinea entre los elementos de base, designando más o menos la misma realidad, comité que caucus.

Ranney aclara que una camarilla partidaria (*caucus*) en una asamblea legislativa, es cohesiva en asuntos de política externa; es el «comité, o la asamblea de miembros de una fracción del partido, reunida para determinar los candidatos y la política a seguir, diferenciándose de la reunión de los delegados de un partido en que imponen la «disciplina», al estilo de un regimiento en contraposición al tipo que existe en una congregación religiosa. El caucus se maneja por una dupla de fuerzas obedeciendo a una voluntad oculta en lugar de cultivar el civismo y admitir la comunión de opiniones. En lugar de la congregación, es la secta, que al decir de Mosca (*The ruling class*, página 194) «crea, al superhombre, al héroe legendario, el «de honradez intachable, que sirve a la camarilla para mantener su brillo y darle riquezas y poder.

## VIII

### Oficialización de boletas

#### Identificación - Impresión.

Art. 23. — Los núcleos que hubieren proclamado candidatos someterán, por lo menos 15 días antes de la elección interna, a la aprobación de la Junta Electoral en número suficiente, modelos exactos de las boletas de sufragio destinadas a ser utilizadas en los comicios, las que deberán tener diferencias tipográficas suficientes que las hagan inconfundibles entre sí a simple vista. La junta reunirá a los apoderados de los núcleos y oída su opinión decidirá oficializar las boletas ordenando bajo su responsabilidad la impresión de ellas en el número que juzgue suficiente para la campaña preelectoral y el acto comicial; todo ello sin perjuicio de las que cada núcleo quiera imprimir a su costo.

Sobre candidato independiente, *Election Law* del Estado de Nueva York, 1940, Sec. 137; proyecto estatuto orgánico, artículos 95/100.

Sobre boletas, anteproyecto de código político de 1943, artículo 263.

## IX

### Registros electorales partidarios

#### Regiones electorales.

Art. 24. — A los fines electorales de los comicios internos de los partidos políticos reconocidos según las normas de este estatuto, la Nación se dividirá en distritos, secciones, circuitos y colegios electorales o cualquiera otra división que la legislación electoral introdujera a los fines electorales nacionales.

#### Fiscalización.

Art. 25. — A los fines de la formación y fiscalización de los registros electorales de los partidos reconocidos, se organizarán y mantendrán al día los siguientes ficheros:

#### Ficheros.

- 1) De afiliados del distrito.
- 2) De afiliados en los demás distritos.

#### División.

Art. 26. — En cada Secretaría Electoral se organizará el fichero de afiliados del distrito que contendrá todas las fichas de los afiliados con domicilio en la

jurisdicción. El fichero se dividirá según el sexo de los electores y dentro de cada una de estas divisiones serán clasificadas las fichas en las siguientes secciones:

#### Ordenación.

- 1) Por orden alfabético.
- 2) Por orden numérico de matrícula individual.
- 3) Por demarcaciones electorales.
- 4) Por secciones electorales.
- 5) Por circuitos.
- 6) Por colegios electorales.

#### Fichero nacional.

Los ficheros nacionales de electores partidarios serán organizados por el juez electoral de la Capital Federal y contendrán las copias de todos los afiliados del país divididos en las mismas secciones mencionadas en el artículo anterior.

Art. 27. — Los ficheros se formarán sobre la base de las constancias de las fichas electorales, formuladas por las oficinas enroladoras.

#### Bajas.

Art. 28. — Los jueces electorales pondrán mensualmente a disposición de los partidos políticos reconocidos, la nómina de los electores fallecidos, así como la de los inscritos en el curso del mes anterior.

#### Afiliaciones dobles.

Art. 29. — Cuando cualquiera de las autoridades a cargo de los ficheros electorales adviertan afiliaciones dobles, darán cuenta a las autoridades y jueces que correspondan para su juzgamiento.

#### Listas de afiliación.

Art. 30. — Con las fichas de afiliación correspondientes a su distrito, los jueces electorales, 90 días antes de cada elección interna procederán a hacer imprimir las listas provisionales de afiliados electores con los siguientes datos: número de matrícula, apellido, nombre, grado de instrucción, profesión u oficio, domicilio y sus antecedentes ciudadanos y actuación cívica consignados en la ficha de afiliación.

#### Copias.

Art. 31. — En la Capital Federal, ciudades y pueblos del interior, los jueces entregarán a los afiliados que lo soliciten copias de aquellas listas, de las que entregarán juegos en número de 100 a cada autoridad partidaria, sector partidario y/o candidatos que habrán de sostener en los comicios partidarios convocados.

#### Reclamos.

Art. 32. — Los afiliados que, por cualquier causa, no figurasen en las listas provisionales o estuvieran anotados en forma errónea, tendrán derecho a reclamar, ante el juez electoral, personalmente o por carta certificada con recibo de retorno, libre de porte, para que se subsane el error, hasta 45 días antes de la elección partidaria, siguiéndose el procedimiento que la ley electoral establezca para la rectificación de las listas de electores.

#### Pedidos de baja.

Art. 33. — Cualquier afiliado y/o autoridad partidaria tendrán derecho a pedir se eliminen o tachen los afiliados fallecidos, los inscritos y/o afiliados más de

una vez, o los que se encuentran comprendidos en las inhabilitaciones establecidas por el presente estatuto. Dicha petición se sustanciará en la misma forma señalada por la ley para la depuración de las listas de electores.

#### Ley electoral.

Art. 34. — Las listas de afiliados depuradas constituirán el registro electoral que deberá ser impreso y entregadas sus copias a las autoridades partidarias 30 días antes de la elección partidaria, procediéndose, en lo demás, en la misma forma señalada por las leyes electorales para la impresión, distribución y archivo de los ejemplares del Registro Electoral.

#### Impresión de listas.

Art. 35. — La impresión de las listas y registros de afiliados se realizará llenando todas las formalidades exigidas por la legislación electoral para las listas y Registros Electorales Nacionales y se hará bajo la responsabilidad y fiscalización de los jueces electorales.

#### Electores.

Art. 36. — Son electores para actuar en los comicios internos de cada agrupación política reconocida según las normas de este estatuto, los ciudadanos y ciudadanas que, además de estar inscritos en el padrón electoral nacional, se hallen inscritos en el padrón electoral partidario con arreglo a las normas de afiliación previstas en este estatuto.

#### Calidad de elector.

Art. 37. — La calidad de elector, a los fines del sufragio en los comicios internos, se prueba exclusivamente por el registro electoral partidario, formado de acuerdo con las disposiciones del presente estatuto.

#### Exclusiones.

Art. 38. — Están excluidos del padrón electoral partidario:

- a) Los que lo están del padrón electoral nacional;
- b) Los que hayan renunciado;
- c) Los que hayan sido suspendidos y/o expulsados del partido por autoridad partidaria competente cuya resolución haya pasado en autoridad de cosa juzgada y fehacientemente notificada al Juzgado Electoral.

#### Rehabilitación.

Art. 39. — La rehabilitación para el ejercicio del sufragio electoral partidario deberá hacerse por el juez electoral, a instancia del interesado, previa vista fiscal, siempre que la cesación de la causal de inhabilitación surja de constancias fehacientes emanadas de la autoridad partidaria.

#### Sufragio individual.

Art. 40. — El sufragio partidario es individual y ninguna autoridad ni persona, corporación o entidad podrá obligar al afiliado a votar en grupos de cualquier naturaleza.

#### Inmunidades.

Art. 41. — Ninguna autoridad podrá reducir a prisión al afiliado elector desde 24 horas antes de la elección interna partidaria hasta la clausura del comicio, salvo el caso de flagrante delito o cuando existiera orden emanada de juez competente. Fuera

de estos casos no podrá estorbársele el trámite desde su domicilio hasta el lugar del comicio, ni estorbársele en el desempeño de sus funciones electorales partidarias.

#### Prerrogativas.

Art. 42. — Ninguna autoridad ni persona alguna podrá obstaculizar a los partidos políticos reconocidos y a sus sectores o candidatos participantes en el comicio partidario, la instalación y funcionamiento de locales para suministrar informaciones a los afiliados electores y facilitarles la emisión regular del voto, siempre que no contraríen las disposiciones del presente estatuto.

#### Protección judicial.

Art. 43. — Todo afiliado elector afectado en sus inmundidades, libertad o seguridad o privado del ejercicio del sufragio, podrá solicitar inmediato amparo por sí o por medio del cualquier otro del pueblo, en su nombre, verbalmente o por escrito, denunciando el hecho al juez electoral o magistrado judicial más próximo, sea nacional, provincial o municipal y en su defecto a cualquier funcionario nacional, provincial o municipal, quienes deberán hacer cesar de inmediato el impedimento.

#### Amparo.

Art. 44. — El afiliado elector puede pedir el mismo amparo a los mismos magistrados y funcionarios para que le sea entregada su libreta cívica o de enrolamiento retenida indebidamente por terceros o por cualquier autoridad, corporación o entidad.

#### Voto obligatorio.

Art. 45. — El afiliado elector tiene obligación de votar en la elección partidaria a la que haya sido convocado por la Justicia Electoral.

#### Dispensa.

Quedan exentos de dicho deber:

- a) Los que en el día de la elección se encuentren a más de 100 kilómetros del lugar del comicio;
- b) Los que estuvieran enfermos o imposibilitados por fuerza mayor debidamente comprobada, que impida concurrir al comicio.

#### Secreto.

Art. 46. — Todo afiliado elector tiene derecho a guardar el secreto de su voto.

Sobre Registros Partidarios y Fiscalización Judicial; Estatuto Orgánico artículos 61/67; Proyecto Código Electoral artículos 163/167. Decreto 7.162/62 artículos 26/29.

#### Apoderados y fiscales de los partidos y de los núcleos internos

##### Fiscalización.

Art. 47. — Los partidos políticos reconocidos, así como los núcleos internos de afiliados pueden nombrar fiscales que los representen ante las mesas receptoras de votos, pudiendo también nombrar fiscales generales ante las distintas mesas del circuito, la sección y el distrito, que tendrán las mismas facultades y podrán actuar conjunta, alternativa o

separadamente en forma transitoria con el fiscal, acreditado ante la mesa. Estos fiscales tendrán la misión de fiscalizar las operaciones del acto electoral y los escrutinios y formalizar los reclamos que estimaren corresponder.

##### Calidad del fiscal.

Art. 48. — Para ser fiscal de mesa, de circuito, de sección y/o de distrito, es necesario estar afiliado en el distrito al partido político que representa y hallarse munido de poderes otorgados por las autoridades partidarias o de sus núcleos autenticados por el juez electoral con 3 días de antelación al acto comicial.

##### Designación.

Art. 49. — Los partidos políticos reconocidos y sus núcleos de afiliados podrán designar de entre sus afiliados y con arreglo a las normas de sus cartas orgánicas, los apoderados generales y suplentes que los representen ante los jueces federales del distrito. Los primeros ejercerán la representación en todo lo relacionado con las elecciones generales. Los segundos solamente en las elecciones partidarias.

##### Poderes.

Art. 50. — Los poderes de los fiscales de mesa, circuito y sección serán otorgados en papel común bajo la firma de las autoridades partidarias o de cualquiera de los candidatos para las elecciones generales y, del apoderado general del núcleo o de los precandidatos, para las elecciones partidarias.

#### Actos electorales partidarios hasta la proclamación de los electos

##### Elección interna. - Ley aplicable.

Art. 51. — Las elecciones de precandidatos que sostendrán los partidos en las elecciones generales, así como las de los candidatos al ejercicio de cargos partidarios se harán en los mismos locales en que se realizan las elecciones generales y en todo el proceso electoral así como en los escrutinios hasta llegar a la proclamación de los candidatos triunfantes se aplicarán las mismas normas vigentes para las elecciones generales.

##### Autoridad comicial.

Art. 52. — Los presidentes y suplentes de las mesas electorales deberán tener las siguientes calidades:

- a) Ser afiliado al partido en cuya elección interna ejerce el cargo;
- b) Residir en la sección electoral.

##### Primarias cerradas.

Art. 53. — En los comicios internos sólo podrán emitir sus votos los afiliados al partido que figuren en los registros electorales partidarios de cada mesa.

##### Control minoritario.

Art. 54. — Los núcleos que hubieran oficializado lista de candidatos podrán designar fiscales para actuar en las mesas y en los escrutinios, así como al examen de la documentación correspondiente.

##### Nulidad del voto.

Art. 55. — Cada afiliado elector podrá votar por una sola lista oficializada, sin admitirse tachaduras, enmiendas, raspaduras, etcétera, las que anularán el voto.

### Adjudicación proporcional de cargos.

Art. 56. — En los escrutinios de las elecciones partidarias se aplicarán las mismas normas que para las elecciones generales, pero las adjudicaciones de cargos se harán conforme al sistema de proporcionalidad que cada partido haya instituido en su carta orgánica conforme a lo dispuesto en el artículo 7 incisos h), i), j) de este estatuto.

### Rentas generales.

Art. 57. — El Estado nacional sufragará de rentas generales todos los gastos que se originen durante el proceso de las elecciones internas de los partidos políticos reconocidos, corriendo a su cargo la impresión de las boletas y demás instrumentos a que se refiere este estatuto, el de los locales públicos, luz, custodia de urnas, registros y cuantos más elementos sean necesarios para rodear a las elecciones partidarias de las mismas garantías que a las generales.

### Franquicias.

Art. 58. — Desde que el juzgado electoral a requerimiento de las autoridades partidarias convoca a comicios internos, el partido político respectivo gozará de las franquicias telegráficas, telefónicas y postales que se admiten para las elecciones generales.

### Inmunidades - Credencial.

Art. 59. — A partir del día en que sean oficializadas las listas respectivas, los precandidatos a elecciones internas y los candidatos a elecciones generales gozarán hasta las 24 horas del día de la elección respectiva, de las inmunidades que la ley electoral otorga al elector durante el día del comicio y mediante la exhibición de la credencial que les otorgará el juzgado electoral podrán hacer uso sin cargo hasta la misma fecha, de todos los medios de transporte administrados por el Estado nacional y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Decreto 7.162, artículo 4º, 12, 61, y artículos 40 a 42 del estatuto orgánico.

La forma definitiva del artículo 41 había sido dada por el decreto 17.428/45, inciso 6º, artículo 1º, que suprimía del texto primitivo la exigencia del voto del cincuenta por ciento de afiliados para aprobar el acto eleccionario, condición que el decreto suprime.

Dos sistemas existen sobre el régimen interno eleccionario: el de promoción de candidato por la convención del partido y el de primarias directas, que tiene a su vez dos modalidades: aquella por la cual se permite la participación de todos los electores, sean o no afiliados, en la elección de candidatos, llamada elección primaria abierta (*open primary*); y la que permite intervenir solamente a los afiliados, llamada elección primaria cerrada (*closed primary*). Parece que si debiera adoptar el país alguno de ellos, el *closed primary* se conforma mejor con nuestras costumbres y nuestra idiosincrasia... (Antonio Castagno, *Los partidos políticos argentinos*, página 122.)

Tres formas se han proyectado para la elección de candidatos y autoridades:

- 1º Por el voto directo: Astigueta, Culaciatti, Otáegui, Baeza González, Amuchástegui, Matienzo, Melo, Taboada, Palacios, Saldano, Antille, Fassi, Dávila, Duarte, Dabat, Noriega, Barrionuevo y comisión redactora.

2º Mediante elecciones de segundo grado: proyecto Escobar.

3º Consulta, referéndum o iniciativa: García, Culaciatti y Barros.

La Corte Suprema de los Estados Unidos de América en «United States v. Classic» (313, U.S. 299), sostuvo que la sección IV, artículo 1º de la Constitución, autoriza al Congreso a reglamentar las elecciones de candidatos, así como las elecciones generales, donde los comicios primarios son por la ley una parte integral de la máquina electoral, porque ese cuerpo tiene la facultad de proteger los derechos de sufragio federal asegurados por la Constitución, tanto en los comicios primarios como en las elecciones generales. (Ver: Carlos M. Bidegain, *El Congreso de los Estados Unidos*, página 83; Genaro Carrio, *Recurso de amparo y técnica judicial*, página 75; Robert E. Cushman, *Práctica constitucional*, página 103; Max Lerner, *The mind and faith of Justice Holmes*; Rocco Tresolisoli, *American Constitutional Law*.)

El comicio primario directo fue empleado por primera vez en 1842 por el Partido Demócrata en Crawford County, Pensilvania. James H. Booser (*Origin of the Direct Primary*) afirma que entonces lo consideraron como el mejor sistema y el más honrado bajo el que tiene que luchar el partido, alejando la intriga y la corrupción. A medida que la población aumentaba, agrega C. B. Spahr (*Method of Nomination to Public Office*), las relaciones de los delegados con la mayoría de los votantes se hacían más remotas y éstos llegan a ser una minoría directora. Se penso entonces en eliminar el sistema de convención para sustituirlo por los comicios primarios directos. La Farmers Alliance, los *populists* y los progresistas pidieron la abolición del sistema de convención.

Se implantó el sistema en Carolina del Sur en 1891; en Wisconsin en 1903; en Iowa, Nebraska, Missouri, Dakota del Norte, Dakota del Sur y Washington en 1907; en Illinois, Kansas, Oklahoma y Ohio en 1908; en Arizona, Arkansas, California, Idaho, Michigan, Nevada, Nueva Hampshire y Tennessee para 1909. Hacia 1917 todos los Estados, excepto Utah, Connecticut, Nueva México y Rhode Island lo habían adoptado (L. M. Holland, *The Direct Primary in Georgia*; A. F. Lovejoy, *La Follette and the Establishment of the Direct Primary in Wisconsin*; Marcier y Overacker, op. cit., página 62; R. S. Childs, *Rhode Island Tries Primary*; R. S. Boots, *The Direct Primary in New Jersey*; F. H. Guild, *The Operation of the Direct Primary in Indiana*).

Charles Evans Hughes (*The Fate of the Direct Primary*) les atribuye el efecto de un arma en manos de los votantes para emplear con efectividad en caso que sea necesario y este hecho obliga a los dirigentes a observar un excelente comportamiento. Constituye una protección para el jefe inteligente y desinteresado que se esfuerza en mantener un nivel elevado siguiendo la línea que refleja el sentimiento público..

## XII

### Prohibiciones y sanciones

Art. 60. — Prohíbese a los partidos políticos:

Dependencia ideológica.

- a) Dependencia de organizaciones políticas o ideológicas extranjeras;

Directivas extrañas.

- b) Recabar o recibir directivas o instrucciones del extranjero;

Tutela.

- c) Admitir dependencia, tutela o apoyo de organizaciones gremiales, religiosas, económicas o de cualquier otra índole, del extranjero o del país;

Aceptar aportes - Donación anónima.

- d) Aceptar aportes o donaciones de otra fuente que no sean sus propios afiliados, los que en todos los casos deberán ser identificados en cuanto a su monto e identidad de la persona física o ideal que los efectúe. La única forma anónima de donación que se permite es la del afiliado que expresamente solicite la no publicación de su nombre, pero el partido deberá conservar la documentación necesaria que permita a la justicia electoral establecer claramente el origen de la donación;

Empleados.

- e) Recibir donaciones de afiliados que siendo empleados públicos o privados fueran requeridos para ellos con intervención directa o indirecta de los superiores jerárquicos o empleadores;

Insignias vedadas.

- f) Usar insignias, emblemas, símbolos y demás expresiones que sean contrarios al sistema republicano, representativo y democrático o que impliquen adhesión a cualquier sistema totalitario;

Instrucción militar.

- g) Impartir instrucción militar o auspiciar regímenes autoritarios.

Concordancias: estatuto orgánico, artículo 50; proyecto Soldano, Fassi; anteproyecto Avellaneda Huergo, Culaciatti, Gilbert, García y J. A. García.

#### *Organizaciones ideológicas extrañas*

Institute of living law, combating totalitarian propaganda, (en «Chicago law review», volumen II, enero 1943, número 3); decreto ley 536/45, represión delitos seguridad Estado (Boletín Oficial, 29-1-45); «Jurisprudencia Argentina», 1945-II, Sección Legislación 68; «Anales», V, página 128; Diario Sesiones de la Cámara de Diputados, 1948, página 364.

Corte Suprema, «Fallos», 209-25; 204-345; 213, 185 y 461; «La Ley», tomo 57, página 249; Gomes Eusebio (op. cit., página 18); proyecto de la Cámara de Diputados sobre organizaciones subversivas, Diario de Sesiones, 18 julio de 1949, página 1813; proyecto de la Cámara de Senadores, 1º de septiembre de 1932, reproducido el 4 de junio de 1936. Aprobado el 31-12-1936; proyecto del diputado Ossorio, 30 de junio de 1936; proyecto Sellarés del 28 de octubre de 1936; proyecto de declaración del diputado Pastor, 9 de diciembre de 1936; proyecto Solari del 18 de mayo de 1938; proyecto Eyto y Coca, del 6 de julio de 1938; proyecto Taboada, Cantilo, 5 de junio de 1940; proyecto Palacios, González Iramain, 25 de junio de 1940; proyecto R. D. Saccone del 13 de junio de 1940; proyecto Ruggieri, 4 de junio de 1941; proyecto A. Ghioldi, 18 de

junio de 1941; proyecto Juan E. Sola, 5 de septiembre de 1941; informes de la Comisión Legislativa del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de 1941, tomo IV, páginas 67, 105 y 643; tomo V 324; proyecto Santander y Busaniche, 25 de julio de 1946; proyecto de Diputados del 19 de julio de 1950.

#### *Jurisprudencia nacional*

La Corte Suprema en la presentación del Partido Obrero (junio 27 de 1962) confirmó una sentencia de la Cámara Federal de la Capital, que había revocado el reconocimiento acordado a dicha agrupación por el juez nacional en turno, en razón de sostener un programa revolucionario trotskista, fundado en la insurrección permanente e internacional, la destrucción de la familia, la propiedad y la religión imponiendo el terror para amedrantar a la burguesía. El alto tribunal sentó la siguiente doctrina.

El Estado puede prohibir la conducta dañosa que amenaza, vulnera o destruye valores jurídicos de contenido público, y utilizar las medidas consiguientes cuando se trata de agrupaciones políticas que traducen en su actividad un riesgo real para la subsistencia del estado democrático; cuanto mayor sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la medida de la reglamentación.

Cuando los partidos ofrecen un programa ficticio, que disimula el real y verdadero, aunque oculto, los jueces deben atenerse al último en el cumplimiento de su misión de custodia del estado democrático.

La decisión reconoce numerosos precedentes del mismo tribunal quien declaró («Fallos», 198, 111, «Jurisprudencia», 1944, II, 1962) que cuando el Estado comprueba que cualquier manifestación de actividad, amenaza, vulnera o destruye valores jurídicos de contenido público, es admisible que prohíba la conducta socialmente dañosa; como cuando los partidos proclaman la disolución revolucionaria de las instituciones («Fallos», 171, 103, «Jurisprudencia Argentina», 47, 399) ya que, siempre que sea forzoso optar por la salvación de uno entre dos valores jurídicos contrapuestos, la elección hecha en favor del que posee más jerarquía, de ningún modo puede ser considerada irrazonable («Fallo», 246, 345, 250, 46) dado que cuanto más allá sea la importancia del interés tutelado, mayor podrá ser la medida de la reglamentación. Por tanto si, una actividad puede ser prohibida en razón de que afecta la moralidad, la seguridad o la salubridad pública («Fallos», 157, 28; 195, 108, 198, 111, 199, 483, de la «Jurisprudencia Argentina», 32, 752; 1943, II, 614; 1944, III, 793); y si el Estado puede negar reconocimiento o autorización a sociedades civiles o comerciales, impidiéndoles toda forma de actuación cuando contrarían el bien común o el interés público («Fallos», 203, 353; «Jurisprudencia Argentina», 1946, I 712) sería contradictorio desconocerle la misma facultad respecto de partidos cuya actuación supondría grave riesgo y daño previsible para uno de los presupuestos sociales del bien común como lo es la permanencia de las bases que sustentan el íntegro sistema de la Constitución y de las que depende la vida ordenada y pacífica de la comunidad. Son de recordar los fallos que admiten la regulación de las actividades que carecen de causa lícita («Fallos», 191, 388, 172, 21, 61 y 66; «Jurisprudencia Argentina», 76, 754, 48, 698) exigida para evitar que un sector o conjunto de personas, persigan el aniquilamiento de la libertad y la instalación de la dictadura arrasando las instituciones en que reposa el respecto sustancial de los derechos humanos

(«Fallos», 248, 291; «Jurisprudencia Argentina», 1960, VI, 454), contenidas en las constituciones modernas y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas (artículo 30). — Se impone además la declaración («Fallos», 247, 176) acordando primacía a la verdad jurídica objetiva, impidiendo su ocultamiento ritual, como base de exigencia constitucional del adecuado servicio a la justicia que garantiza el artículo 18 de la Carta Fundamental.

#### Penalidades.

Art. 61. — Serán reprimidos con prisión de 1 a 3 años o inhabilitación por doble término:

#### Fuente extrapartidaria.

- a) Los afiliados que de por sí o por interpósita persona reciban a sabiendas donaciones o aportes para el partido de otra fuente que las admitidas en el artículo anterior;

#### Participación.

- b) Los empleados públicos o privados y los empleadores que intervengan directa o indirectamente en la obtención de aportes o donaciones de sus inferiores jerárquicos o empleados para un partido político, así como los afiliados que a sabiendas reciban para el partido aportes o donaciones así obtenidos;

#### Apoyo ilegítimo.

- c) Los que utilicen, directa o indirectamente, fondos de un partido, corporación, asociación, sindicato, círculo o entidad patronal para influir en la designación de cualquier persona en una elección interna;

#### Dolo.

- d) Los que dolosamente cometieren o participaren en actos contrarios a la carta orgánica partidaria o al presente estatuto.

#### Donantes.

Art. 62. — En la misma sanción del artículo anterior incurrirán en caso de hacer aportes o donaciones a los partidos políticos:

- a) Los propietarios, directores, gerentes, agentes o representantes de las empresas, grupos, asociaciones o permisionarios de servicios de obras públicas o que sean proveedores de la nación, provincias, municipalidades o entidades descentralizadas de las mismas;

#### Empresarios de juegos - espectáculos.

- b) Los propietarios, directores, gerentes, agentes o representantes de las empresas que exploten juegos de azar o cualquier otro espectáculo o esparcimiento en que mediaren pagos en dinero;

#### No afiliados.

- c) Los que efectúen dichos aportes o donaciones sin ser afiliados o lo hagan en nombre de grupos, asociaciones o entidades extranjeras, organizaciones patronales, obreras, profesionales, religiosas, deportivas o círculos nacionales.

#### Personas ideales.

Art. 63. — Las personas de existencia ideal que efectúen aportes o donaciones a partidos políticos se-

rán pasibles de multas por un importe igual al décuplo de la donación o aporte efectuado, sin perjuicio de la pena corporal que por el artículo anterior pueda corresponder a sus directores, gerentes, representantes o agentes.

#### Represión de la delincuencia electoral

La doctrina distingue dos figuras viciosas de comportamiento cívico: El atentado a la democracia y los actos de corrupción electoral. El primero se comete cuando se falsea o impide el cumplimiento y ejecución de los fines de la ley. El segundo se refiere a la perversión del comportamiento cívico, como la instigación a abstenerse de emitir el voto en masa; a las denuncias falsas; la calumnia política como forma de prestigio al adversario; la destrucción de propaganda; las dádivas; la distribución de bebidas; dinero o promesas tendientes a obtener votos o provocar la abstención (Méndez Lanusse; García; Baeza González); o la gestión de votos; el proyecto Tamborini establece el principio de inversión de prueba estatuyendo para todos los casos que la intención delictuosa en esta materia siempre se presume.

En los Estados Unidos se aplican a las elecciones la *Corrupt Practices* y la *Ley Hatch*. El «Criminal Law Council of the American Bar Association», propuso la creación de la *Federal Elections Act*, convirtiendo determinados actos en delitos federales específicos de los funcionarios de las elecciones presidenciales, de senadores y representantes (*Congressional Record*, 1º de junio de 1943, P. A. 2900 A. 2903).

La doctrina contempla allí las siguientes maniobras cometidas durante o en ocasión del acto electoral: a) Voto del cementerio, o mantenimiento de fallecidos en las listas; b) Repetidores de votos; c) Nombres supuestos, que emplean aquéllos para situarse en distintos distritos emitiendo el voto; d) Usurpación de personalidad, consistente en votar por otro elector suplantando su persona (A. F. Mac Donald *Philadelphia's political machine in action*; J. P. Harris, *Election administration in the United States*); e) Ballot-box stuffing asfixia de la urna) es la general sustitución de nombres en las listas por los funcionarios electorales; f) Alteración del recuento de votos; g) Sustitución de los votos durante el recuento; h) Marcación de sobres, mediante cuya maniobra una urna totalmente republicana se convierte en totalmente demócrata (Spencer Albright *Legislation bon marking ballots*); i) Marcación anulatoria del voto, con el fin de hacerlo aparecer como denunciando su contenido; j) Falsa certificación de los resultados; k) Alteración de números: trasposición de cifras; l) Cadena sin fin; introducir la candidatura marcada en la urna, procurar otra y entregarla a los votantes sucesivos (C. O. Smith *A book of ballots*); m) Emisión de varios votos mediante el uso de papeles de distinto grosor (E. C. Evans *A history of the Australian ballot system in the United States*; John H. Wigmore *The Australian ballot system*).

W. E. Hannan (*Provisions of the law of the various States with respect to the formation of a new political party*) afirma que evitar el fraude no depende de que se dicten leyes electorales ya que la corrupción sistemática y continuada no es un fenómeno aislado, sino un aspecto de la dirección corrompida que exige la intervención enérgica de la comunidad enferma, más allá de un fraccionado movimiento de represión electoral.

### Abstención.

Art. 64. — El afiliado que dejare de emitir su voto en una elección interna será excluido del registro partidario a pedido de las autoridades de su agrupación si la carta orgánica no dispusiera aplicar una sanción mayor. Antes de proceder a su exclusión se le dará vista por tres días, adoptándose sin más trámite y dentro de ocho días la resolución pertinente. Sólo en el caso de que ésta impusiera la exclusión, será apelable con efecto devolutivo.

### Autoridad partidaria - Multa - Recargo.

Art. 65. — Las autoridades del partido político reconocido que no solicitare al Juzgado Electoral la convocatoria a elecciones partidarias dentro de los plazos previstos en la carta orgánica, o que no remitieran dentro de igual término el presupuesto y balance anual al Juzgado Electoral, serán responsables solidariamente del pago de una multa de \$ 5 000 por cada día de retardo. Sin perjuicio de ello el juez electoral podrá designar un funcionario interventor que supla la omisión y todos los gastos que ello origine corren por cuenta de las autoridades remisas; gastos que adelantará el Estado a fin de evitar toda forma de retardo si aquéllas no lo hicieran. En este último caso correrá contra los infractores una multa diaria equivalente al 1% de las sumas invertidas a partir del día en que se efectúen tales erogaciones.

## XIII

### Jurisdicción

#### Justicia electoral.

Art. 66. — A todos los fines del presente estatuto tendrá jurisdicción en cada distrito electoral el juez nacional encargado del respectivo registro electoral.

#### Prueba - Audiencia.

Art. 67. — En cada reclamación a la que deberá acompañarse la prueba, el juez fijará audiencia dentro de los cinco días, la que se celebrará con la parte que concurra y en la que se le recibirá su prueba, desestimándose de oficio la de la inasistente, a quien tampoco se concederá recurso de apelación de la resolución que recaiga, que se dictará dentro de tres días de celebrarse la audiencia.

#### Recurso.

Art. 68. — De la resolución del juez electoral podrá apelarse dentro de 48 horas para ante la Cámara Nacional respectiva, la que deberá expedirse dentro de los 10 días.

#### Papel simple.

Art. 69. — Todas las actuaciones que deban cumplirse en virtud de este estatuto se harán en papel simple, y las publicaciones en el Boletín Oficial serán sin cargo.

#### Tercera instancia.

Art. 70. — De la sentencia de la Cámara de Apelaciones podrá apelarse dentro de las 48 horas para ante la Corte Suprema.

#### Caducidad del reconocimiento.

Art. 71. — Los jueces electorales decretarán de oficio la caducidad del reconocimiento de los partidos políticos en los siguientes casos:

### Omisión de listas.

- a) Si convocados en legal forma a comicios internos no se presentaran sus autoridades, núcleos o afiliados dentro de los términos del artículo 19 a solicitar la oficialización de listas de pre-candidatos;

### Mínimo de afiliados.

- b) Si en la elección interna los afiliados votantes no alcanzaran al 2 % del número de ciudadanos y ciudadanas inscritos en el padrón general;

### Exigencia para elección general.

- c) Si a pesar de superar en la elección interna el porcentaje que antecede, no lograra en la elección general superar al 5 % de los ciudadanos y ciudadanas inscritos en el padrón general;

### Abstención.

- d) Si se abstuviera de concurrir a los comicios generales;

### Fe contraria.

- e) Si hicieran en forma directa o indirecta, expresa o tácitamente, pública o secretamente profesión de fe contraria a los enunciados de los artículos 5º, 9º y 60 del presente;

### Violaciones.

- f) Si se violaran las disposiciones y prohibiciones contenidas en los artículos 10, 11, 19, 51 y 56 de este ordenamiento.

### Delimitado.

Art. 72. — De la resolución sobre la caducidad se concederá, con efecto devolutivo, apelación ante la Cámara Nacional.

### Personería del recurrente.

La apelación sólo puede ser interpuesta: o por el apoderado del partido o de alguno de sus núcleos, por alguna autoridad partidaria o por el 1 % de los afiliados del distrito.

### Nuevo reconocimiento.

Art. 73. — Ejecutada y firme la sentencia sólo podrá obtenerse nuevamente el reconocimiento llenando todos los requisitos exigidos por este estatuto para los nuevos partidos políticos.

### Requisitos.

Art. 76. — Para las afiliaciones a que se refieren los dos artículos que anteceden los únicos requisitos serán: estar inscrito en el padrón electoral del distrito y sección electoral, formular su profesión de fe en pro de la corriente política cuya denominación provisoria acepta y especificar, si así lo desea, qué sector o núcleo, dentro de esa corriente política, desea que subsista por considerarlo la mejor expresión de la misma.

### Padrones - Comisión.

Art. 77. — Vencido el término de la afiliación los Juzgados Electorales ordenarán la confección de los padrones y dentro de los 15 días convocarán a comicios internos de cada una de las agrupaciones políticas mencionadas a fin de que sus respectivas masas de



afiliados voten por las listas de candidatos que las convenciones nacionales respectivas confeccionen a efectos de que en ellas se adopten las siguientes resoluciones:

#### Objeto.

- 1º Denominación definitiva que se adoptará por el partido político.
- 2º Declaración de principios, programa de acción política y carta orgánica acordes con las normas del presente estatuto.
- 3º Adopción de las medidas encaminadas a reorganizar las respectivas agrupaciones políticas.

#### Masa partidaria

Constituye el caudal electoral de cada agrupación, formado por el conjunto de electores interesados que embanderados en idearios comunes, componen el elemento constitutivo de una agrupación cívica a la que prometen adhesión para obtener las representaciones necesarias al desarrollo del programa partidario.

La denominación no está tratada en el proyecto de la forma que lo hacía el anteproyecto de código político de 1943, en sus artículos 146 a 148, pero la calidad de adherente, sus derechos a participar en la conducción interna del partido, las obligaciones que contrae y las modalidades exigidas para su admisibilidad, actuación y exclusión se determinan al tratar de la afiliación, formación de registros, ficheros, certificación y libros de afiliados, formación de núcleos, integración de los cuadros femeninos, etcétera.

El profesor Dana Montaña apunta cuatro fundamentos en apoyo de su tesis conducente a constituir obligatoriamente la masa partidaria, principio que ha mejorado este proyecto: a) Jurídico-político, derivado de la semejanza con el sufragio obligatorio, al imponer al adherente la participación en la elección previa de candidatos; b) Político-social, cuando «crea al elector», en tanto se estimula la intervención de los ciudadanos en la vida del partido; c) Legal, por pertenecer al mismo orden de deberes públicos que el enrolamiento, el sufragio y el servicio militar obligatorios; d) Analógico si constituye una condición formal para sufragar erigida en deber público, como la inscripción en el padrón, acreditada por la certificación en el registro de afiliados y autorización judicial.

La clasificación cobra decisiva autenticidad dentro del sistema de elecciones primarias cerradas (*closed primaries*) que se estatuye donde es requisito esencial acreditar la afiliación mediante el *test of party affiliation*.

Se manifiesta en cambio en contra de la afiliación obligatoria, quien encuentra preferible el sistema *open primaries*, Pedro J. Frías, por considerar remoto el peligro que aquel puede entrañar en la práctica (*Ordenamiento legal de los partidos políticos*, página 77).

El proyecto ha preferido consolidar la masa partidaria, y aplicando un estricto sistema de admisibilidad, con obligaciones idénticas a las que impone la ley electoral, además de exigencias particulares, como el oficio y ocupación honestas o medios lícitos y acreditados; pago de cuotas, certificación de autenticidad; régimen de inhabilitaciones por exclusión del Registro Electoral; por doble afiliación; por incompatibilidades; además de las exclusiones derivadas del incumplimiento de los fines o alzamiento contra la fe republicana. Rodeado el procedimiento de afiliación

de garantías de seguridad, publicidad y control judicial y partidario, el propósito se obtiene al formarse una masa de ciudadanos conscientes que, potencialmente disminuida en cantidad por motivo de las inhabilidades enunciadas, gana en calidad, aptitud cívica y legitimidad.

El derecho a la afiliación está asegurado por un control judicial que se ejerce en forma inmediata, concediendo recurso contra las exclusiones arbitrarias y denegándolo cuando la decisión judicial admite un afiliado o excluye a quien ha sido observado en la forma y época reglamentaria.

Art. 78. — A los 8 días de haber sido aceptado por el juez electoral de la Capital Federal la denominación, la declaración de principios, el programa de acción política y la carta orgánica de dichas agrupaciones políticas los jueces electorales darán comienzo a la recepción de las solicitudes para formar nuevas agrupaciones políticas llenando todos los requisitos exigidos por este estatuto.

Exigen la declaración de propósitos los proyectos Méndez Lanusse, Ed. Aug. García Avellaneda Huer-go; Carlos Rueda, Culaciatti, Melo, Escobar, Matienzo, Soldano, Antille, Díaz y Barrionuevo.

Lo imponen como un mandato a los electores: Méndez Lanusse; Amuchástegui; Poder Ejecutivo 1927; Escobar, Melo, Taboada; Fassi, Díaz, Sabattini y Barrionuevo.

En el anteproyecto Méndez Lanusse, la carta orgánica debe contener y aceptar: a) Convención; b) Comisión central ejecutiva; c) Secretaría general; d) Tesorería general; e) Comisión electoral; f) Tribunal de disciplina; g) Apoderados; h) Comisiones de sección; i) Atribuciones a cada autoridad; j) Requisitos para ser aprobada.

En el anteproyecto de 1943 (artículos 120 a 295) se prevén los «pasos preliminares» en la constitución de los partidos: Sección II, asambleas, objeto, autoridades, constitución definitiva, composición, adopción de principios, estatutos, registro de adherentes, elecciones; Sección III, masa partidaria; deberes de los adherentes, adherentes mujeres, adherentes jóvenes, reconocimiento legal, extinción de la afiliación, registro de adherentes, ficheros, etcétera.

En el anteproyecto Baeza González, el estatuto partidario contempla catorce cuestiones fundamentales: 1) Propósitos; 2) Autoridades; 3) Nombre; 4) Calidad, deberes y derechos de los adherentes; 5) Dirección; 6) Gobierno; 7) Administración del partido; 8) Régimen electoral para designar candidatos; 9) Formación del patrimonio; 10) Contabilidad; 11) Libros; 12) Ficheros; 13) Régimen disciplinario; 14) Archivo.

El anteproyecto Christophersen divide la constitución del partido en dos etapas: provisional y definitiva; en la primera de los «pasos preliminares», requiere: a) Cantidad de electores; b) Invitación al pueblo, expresando los motivos que mueven la promoción a constituir el partido; c) Publicación de dicha invitación; d) Comunicación al juez electoral; e) Asamblea preliminar, su quórum, mayoría, objeto y autoridades.

La segunda etapa se opera con la constitución definitiva, una vez que las comisiones redactoras del anteproyecto de principios doctrinarios se haya expedido, oídas las autoridades provisionales, el Juzgado Electoral haya proveído a la convocación de asamblea definitiva en la que se han de tratar la declaración de principios, el programa de acción, el estatuto y nombre definitivo de la agrupación.

La tercera etapa se ocupa de la masa partidaria, la calidad, derechos y deberes del adherente. La afiliación se hará con intervención del Juzgado Electoral a cuyo cargo estarán los ficheros de adherentes.

La organización interna participa de característica tripartita: Poder Legislativo (convenciones); Ejecutivo (comités directivos); Judicial (jurados).

El capítulo de funcionamiento, distingue entre elección primaria, para candidatos a cargos públicos y partidaria, para funciones dentro del partido.

Dentro del régimen disciplinario establece la amonestación, suspensión y expulsión del afiliado por parte de las autoridades; la masa partidaria puede destituir a los dirigentes.

Se crean las prácticas del «referéndum», y la «iniciativa».

El dictamen de la Junta Consultiva de julio 5 de 1956 lo trata en cinco capítulos: 1) Formación y reconocimiento; 2) Organización interna; 3) Elecciones internas de autoridades y para candidatos a cargos públicos y electivos; 4) Régimen patrimonial y administrativo; 5) Creación de la Justicia Electoral o ampliación de la competencia de la Justicia Nacional.

El primer congreso constituyente partidario que tiene lugar en el país, es el reunido por el Partido Socialista, en junio de 1896. Su programa Mínimo, fue redactado por el doctor Justo.

Al decir de Ferri, que comenta Vedia y Mitre (*Historia General de las ideas políticas*, tomo 13, página 413 y siguientes), la agrupación cumple «una obra no sólo simpática y admirable por su coraje y honradez política sino también útil al país, porque constituye el único partido con un programa de ideas y no de tendencias personales». Para quien esto decía en 1908, esa agrupación ejercía una función de suplencia cerebral.

Su carta orgánica, aprobada en junio de 1948, provee en el artículo 142, la aplicación al régimen partidario, de las leyes, reglamentos y decretos en vigencia sobre la materia.

La carta orgánica nacional del Partido Radical (17.311/1892) modificada por las convenciones de 1931, 1935, 1943, 1948 y 1957, trata en 45 artículos del reglamento interno con una carta de la juventud, de los afiliados, gobierno de la agrupación, de la convención, de los grupos parlamentarios, de los principios a que deben ajustarse las organizaciones partidarias y de la elección de candidatos.

#### Núcleos internos.

Art. 79. — Hasta treinta días después de ser convocados los afiliados a la elección interna podrán presentarse al Juzgado Electoral los que hayan constituido núcleos internos a fin de postular candidatos a convencionales nacionales pidiendo la oficialización de las listas y designando sus apoderados. Oficializadas las listas de candidatos y aceptados los apoderados de los núcleos internos, los juzgados electorales procederán como está indicado en este estatuto para la realización de los comicios partidarios.

#### Convención - Funcionamiento.

Art. 80. — Efectuada la proclamación de los convencionales nacionales éstos deberán reunirse en la Capital de la República dentro del plazo de 30 días y dispondrán de otros 30 para resolver sobre los

puntos indicados en el artículo 17. Dichas convenciones serán convocadas por el juez electoral de la Capital Federal y abrirán sus sesiones en los locales que el juzgado indique, sin perjuicio de proseguirlas en los que el cuerpo designe. Este será presidido por el de más edad quien asistido de un secretario por él designado invitará a la asamblea a elegir sus autoridades, hecho lo cual cesará en sus funciones entregando el sitio al que resulte electo. La asamblea sesionará, una hora después de la fijada en la convocatoria, con el número de convencionales que concurran y las decisiones se adoptarán por simple mayoría de convencionales presentes, debiendo limitarse a los objetivos señalados en el artículo 77.

#### Disolución.

Art. 81. — Los partidos políticos cuyas denominaciones provisionales se mencionan en el artículo 75 que no concurrieran a los comicios internos a que se refieren los artículos 64 y 77 o que habiendo concurrido no adoptaran dentro de los plazos de los artículos 78, 79 y 80 no hubieran comunicado al Juzgado Electoral la decisión tomada en relación a los puntos de la convocatoria del artículo 77 serán declarados disueltos y anuladas las afiliaciones efectuadas.

#### Un convencional cada diputado.

Art. 82. — En cada distrito se votará por tantos convencionales como diputados nacionales puede elegir conforme a la legislación electoral vigente.

Art. 83. — Esta ley se declara de orden público. Los derechos y obligaciones que contraigan los partidos políticos como personas jurídicas de derecho privado se regirán por el Código Civil en cuanto sus disposiciones no contraríen las del presente estatuto.

Artículo 59, inciso b), decreto 7.162; decreto 12.530, artículo 27.

#### Orden público

Se identifica con la realización de los fines supremos del Estado y con el bien vital de la comunidad. Podría equipararse al bien público y constituye el contenido del quehacer democrático.

Para Martínez Paz (*El concepto de orden público*, Colegio de Abogados de Buenos Aires, 1943, páginas 47 y siguientes) «es aquella parte del orden jurídico que asegura los fines esenciales de la colectividad». Por grave razón de bien común, se ha dicho, todo régimen político lícito puede defenderse, no sólo contra toda concepción ilícita, sino contra otra concepción lícita. Y esto es así para Frías (*La defensa política en la Argentina*, página 38) por este vivir de un modo y no de otro, «puede excepcionalmente el bien común oponerse o dificultar el cambio e incluso exigir la interdicción cívica de un movimiento lícito, pero adverso o ajeno a su representación de vida», puesto que es la «esencia de la posición cultural y de la representación de vida de la Constitución, y cuando es verdadero orden público, sirve al bien común que le ha confiado alguno de sus valores esenciales».

Ricard- Alberto Bassi.

Señor presidente:

Paso a dar los fundamentos del proyecto de ley para el funcionamiento de los partidos políticos.

## I

### *Bases constitucionales*

Partiendo del enunciado fundamental del artículo 19 de la Constitución de que nadie puede ser obligado a hacer lo que no manda la ley ni privado de lo que ella no prohíbe, resulta indudable que antes de someter a los partidos políticos a un régimen legal, es preciso determinar, previamente, si ello es posible y dentro de qué límites.

En materia de legislación, en el orden nacional, es preciso recordar que el gobierno nacional sólo ejerce atribuciones delegadas por las provincias, según así resulta de lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Nacional.

Preciso es, pues, examinar la posibilidad de que el Congreso de la Nación pueda sancionar un estatuto a cuyas normas habrán de ajustarse su conducta los partidos políticos, en tanto y en cuanto actúen en el orden nacional. Cuando dichas asociaciones actúen en la Capital Federal y territorios, la respuesta está dada claramente en el inciso 27 del artículo 67 en sentido afirmativo.

Entendemos que también debe contestarse afirmativamente la cuestión para cuando actúan en el ámbito nacional, habida cuenta de lo dispuesto en los incisos 11 y 28 del mismo artículo. Por el primero se faculta al Congreso a dictar «especialmente» leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y ciudadanía. Por el segundo se le asigna, como potestad expresamente conferida: «Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina.»

Consideramos, pues, que en uso de tales atribuciones el Congreso Nacional puede sancionar el estatuto para los partidos políticos que actúan en el orden nacional.

Ello así resulta: a) De la adopción de la forma *representativa* y federal de gobierno según lo dispone el artículo 19; b) De la norma según la cual la Cámara de Diputados se compondrá de representantes *elegidos directamente* por el pueblo de las provincias y de la Capital a simple pluralidad de sufragios (artículo 37); c) Del artículo 41 que asigna al Congreso Nacional la sanción de la ley general para reglar «los medios de hacer efectiva la *elección directa* de los diputados de la Nación», y d) De los artículos 46 y 81 que prescriben también la *elección directa*, «con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescritas para la *elección de diputados*», de los electores de senador para la Capital y de presidente y vice de la Nación.

Resulta indudable, entonces, la potestad del Congreso de la Nación para dictar la legislación que regule el ejercicio de la ciudadanía y establezca las normas encaminadas a asegurar la elección directa de diputados nacionales y electores de presidente y vicepresidente de la Nación y de senadores de la Capital. Precisamente es en base a dicha facultad que se han dictado las leyes vigentes sobre naturalización y ciudadanía y las que reglan el sistema electoral en el orden nacional.

Fuera de todo lo expuesto, teniendo presente que las agrupaciones políticas se constituyen y actúan en ejercicio del derecho a «asociarse con fines útiles», a que se refiere el artículo 14 de la Constitución, no cabe duda alguna que el gobierno federal, en la esfera de sus atribuciones delegadas, puede dictar las leyes que reglamentan su ejercicio cuando actúan dentro del ámbito de su jurisdicción.

Puede, pues, legislarse sobre la constitución, organización y funcionamiento de los partidos políticos en el orden nacional, así como las Legislaturas locales pueden hacerlo dentro de sus respectivas jurisdicciones.

En cuanto a los límites dentro de los cuales deberá encuadrarse la legislación nacional, entendemos que, además de los determinados por la adopción del sistema federal que impide invadir la esfera de acción provincial, están los que resultan de la doctrina de los artículos 28 y 33 de la Constitución.

Según el primero, el ejercicio del derecho de asociarse con fines útiles no podrá ser alterado por las leyes que lo reglamenten. Por el segundo, deberán respetarse en la reglamentación todos aquellos derechos y garantías no enumerados que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Como corolario lógico de todo lo expuesto y particularmente de lo que fluye del espíritu de nuestra Constitución, uno de cuyos objetivos fundamentales al ser sancionada, ha sido el de asegurar los beneficios de la libertad, si bien se puede legislar sobre estas asociaciones, al hacerlo deberá respetarse, hasta el máximo posible, su libertad de acción.

## II

### *Estatuto vigente*

El estatuto para los partidos políticos sancionado por el gobierno de la Revolución Libertadora el 16-10-56 por decreto ley que lleva el número 19.044/56, constituía hasta la sanción del 7.162/62 un cuerpo legislativo bastante adecuado para asegurar el funcionamiento de tales asociaciones. Aparecido el 12.530 del mismo año, la carencia de una eficaz reglamentación y, en especial modo, la imprecisión en el cumplimiento de sus normas, ha hecho necesario que se considere su reforma.

A ello tiende el presente trabajo en el que se trata de no innovar sino en aquello que se juzga imprescindible, particularmente en todo lo relacionado con la vida interna de los partidos políticos.

## III

### *Antecedentes de otros países*

Son muchos los países democráticos en los que se han dictado normas legales encaminadas a reglar la constitución y funcionamiento de los partidos políticos. Destácanse, en esta materia, los diversos Estados de la república del Norte que han tratado de rodear a estas instituciones de garantías encaminadas a evitar los diversos fraudes de que se han valido los dirigentes o caudillos. El doctor Segundo V. Linares Quintana publicó en 1943 su obra *Los partidos políticos en los Estados Unidos de América, su ordenamiento jurídico*, en la que se sintetizan las normas legales vigentes en aquel entonces, tanto en el orden federal como en el estatal encaminadas a reglar

la vida de estas agrupaciones y particularmente a reprimir las prácticas corruptivas electorales.

En la obra escrita por Ranney y Kendall de las Universidades de Illinois y de Yale, respectivamente, y en la de V. Key (hijo) así como la minuciosa e ilustrada monografía que sobre partidos políticos y sus estatutos ha escrito el doctor Manuel Teodoro Cearras quien ha hecho las concordancias de este proyecto, se hace una prolija descripción de las diversas formas de la corrupción, el fraude preelectoral y electoral y de los diversos amañeos de que se han valido los malos políticos para manejar y torcer la voluntad del afiliado, simpatizante y del electorado en general.

Constitute, sin duda alguna, valiosas recopilaciones de experiencias que guardan gran similitud con las que hemos vivido los argentinos. Casi podría afirmarse que no hay una sola de nuestras malas prácticas políticas que no haya sido ensayada en la nación del Norte y a la que sus legisladores no hayan intentado ponerle coto.

A estos antecedentes, que tanto valor tienen para orientar en la difícil tarea de buscar las fórmulas jurídicas encaminadas a perseguir formas viciosas de comportamiento, el autor ha sumado su larga experiencia, de cerca de 40 años, en la vida interna de un partido político argentino al que se halla afiliado desde su lejana juventud.

#### IV

##### *Propósitos que se persiguen en el anteproyecto*

Coinciden casi todos los autores argentinos y extranjeros que se han referido a los partidos políticos, en asignarles un rol primordial en la vida de las democracias representativas.

Linares Quintana, en la obra citada, comienza su valioso trabajo con estos asertos: «Los partidos políticos constituyen elementos esencialísimos en la dinámica de la estructuración jurídico-política democrática representativa, al punto que no sería posible siquiera el funcionamiento eficiente de un gobierno tal, sin la existencia de dos o más agrupaciones partidarias que desenvuelven su acción por los cauces delimitados mediante un adecuado ordenamiento jurídico. Coinciden con esta idea los más prestigiosos especialistas en derecho público.»

El carácter de entidades necesarias del derecho público argentino resulta de las normas constitucionales que hemos reseñado al comienzo, de modo que mientras éstas subsistan, será forzoso aceptar su existencia. Siendo ello así y dada la enorme importancia que tienen en la vida de las instituciones de la República, debe dictarse la legislación que les asegure el ordenado funcionamiento que les permite realizar los «fines útiles» que justifican constitucionalmente su reconocimiento.

#### V

##### *Declaración de principios y programas*

Los partidos políticos argentinos, en cuanto aspiran a orientar la acción gubernamental, a participar en el gobierno, a fiscalizar la acción oficial y a propiciar reformas constitucionales y legales, deben necesariamente encuadrar su acción dentro de dos grandes carriles: a) La Constitución y las leyes vigentes

«que en su consecuencia se dicten, (doctrina del artículo 31) como normas reguladoras de todo el quehacer nacional en su aspecto jurídico-dogmático y, b) Los objetivos constitucionales que determinan la razón de ser del Estado argentino. Por razones obvias no insistiremos en el primer punto al haber demostrado en qué medida está en las atribuciones del gobierno federal legislar sobre estas entidades. En cambio juzgamos muy importante insistir sobre el segundo punto, ya que su frecuente olvido permitiría suponer que en nuestra República, a pesar de la vigencia de la Constitución de 1853/60, puede postularse indiscriminadamente cualquier solución a los problemas institucionales políticos, económicos, sociales, culturales, etcétera.

Es frecuente, por ejemplo, oír hablar de diferentes criterios a seguir en materia de política internacional, como si sobre esa materia no hubiera ya una norma imperativa que no deja lugar a dudas respecto a cuál es la política internacional que obligatoriamente debe seguir el gobierno de la Nación Argentina. Olvidase que el texto del artículo 27 de la Constitución Nacional no admite ninguna veleidad en tan serio asunto, puesto que, en forma imperativa establece que, «el gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras.... Como vemos, aquí no caben divergencias de criterio entre una política universalista sin discriminaciones y otro de bloques, continentes, sectores, terceras posiciones, etcétera. Para ensayar cualquiera de estas nuevas políticas es forzoso propiciar previamente, la reforma del artículo 27 que obliga al gobierno federal a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras.

Las únicas relaciones que el gobierno federal está facultado y obligado a afianzar son las de paz y comercio. *Contrario sensu*, le está vedado seguir una política de alianzas que pueda amenazar dicha paz; prohibición que también resulta del mismo texto, en el que se indican cuáles son los tratados que podrá concertar con las potencias extranjeras. Dichos tratados deberán estar conformes con los principios de derecho público establecidos en la Constitución. Quiere ello decir que no podrá firmarse cualquier tratado, sino sólo los que cumplan con aquel requisito.

Resulta indudable, pues que, de no propiciar la reforma de la Constitución, ningún partido político argentino podrá sugerir, indicar o seguir, llegado al gobierno, una política internacional que no se ajuste estrictamente a la norma imperativa que hemos examinado.

Así como ése, son muchos los puntos en que la Constitución ha definido y señalado, con carácter obligatorio, la política a seguir en materia de gobierno.

Toda política que conspire contra los objetivos que dieron razón de ser a la Constitución de 1853 está descartada a priori, toda vez que ella se sancionó, precisamente, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad....

Propiciar algo que conspire contra esos objetivos nacionales es lo mismo que conspirar contra la Constitución en cuya defensa ella misma obliga a todo ciudadano argentino a armarse (doctrina del artículo 21).

La Constitución admite que se propicie su reforma, pero siguiendo el procedimiento que ella misma señala en el artículo 30; procedimiento tendiente a ase-

gurar que una considerable masa de opinión nacional juzgue necesaria la reforma y que, además, el pueblo, al que se convocará a Convención Constituyente, dé mandato expreso a sus representantes en pro o en contra de la reforma.

De todo lo expuesto se infiere que en la República Argentina, no toda agrupación política puede pretender que se le reconozca como tal y se le permita actuar como partido político.

La primera y fundamental restricción resulta de la misma Constitución la cual al referirse al derecho de asociarse, ha utilizado una expresión significativa: «asociarse con fines útiles». Va de suyo que asociarse con fines nocivos o meramente no útiles no es un derecho reconocido en nuestra Constitución.

Desde luego que la utilidad a que se refieren los constituyentes no ha de referirse forzosamente al orden patrimonial, ya que asociarse para fines culturales, artísticos, deportivos, etcétera, es indudablemente hacerlo para algo útil, en el lato sentido del vocablo.

La variante que se ha considerado necesario introducir respecto a las normas vigentes, consiste en que el programa de acción política abarque todos los puntos a que alude el Preámbulo constitucional como objetos determinantes de la sanción de la Constitución. Queremos evitar la proliferación de partidos que se constituyen tan sólo para velar específicamente por los intereses de algún sector de la población, como ocurre con el de los propietarios de inmuebles o el de los jubilados, gente de teatro, etcétera.

Para que un partido político pueda actuar en el orden nacional debe contener necesariamente en su programa las soluciones a todos los problemas del quehacer nacional.

Ello no es óbice, por cierto, para que en las jurisdicciones provinciales y municipales se limiten los alcances de los programas partidarios al respectivo ámbito territorial y a los sectores de intereses que el legislador provincial juzgue pertinentes.

En el orden nacional, en que se eligen diputados y electores a presidente y vice de la Nación y senadores por la Capital Federal, los partidos deben abarcar la totalidad de los problemas nacionales para pretender ser reconocidos en ese ámbito.

Por otra parte, mal podría asegurar el objetivo constitucional de promover el bienestar general el gobierno surgido de las filas de un partido que pretendiera resolver los problemas del país favoreciendo tan sólo a la clase que representa. Repugna esa actitud a todas y cada una de las cláusulas constitucionales y especialmente al espíritu igualitario de la Ley Fundamental (doctrina del artículo 16).

## VI

### *Reorganización de los partidos tradicionales*

Otra innovación que hemos creído necesario introducir es la exigencia de que los partidos políticos surgidos a la vida pública argentina después de 1930 determinen con toda precisión en qué consisten las diferencias entre sus programas de acción política y los que habían animado la vida de los partidos tradicionales argentinos.

Ello tiene su razón de ser en las siguientes circunstancias: a) Que hasta hoy la República estuvo fuera del cauce constitucional e histórico del que fue sacado por la revolución de 1930, a partir de la cual se ha vivido casi permanentemente bajo el estado de

sitio, del «voto cantado», el «fraude patriótico», los que luego fueran reemplazados por el partido único, la doctrina nacional y todas las formas conocidas y repudiadas de la opresión; b) Que no es necesario crear nuevas fuerzas políticas para interpretar mejor los anhelos argentinos, tal como lo han venido haciendo los partidos tradicionales argentinos: conservador, radical, socialista, demócrata progresista, etcétera. Debemos aclarar que al referirnos a estos partidos aludimos a todas las agrupaciones políticas que, con diferentes denominaciones, hallan su inspiración en tales corrientes tradicionales; c) Que se realizaría un acto de reparación justiciera con aquellas corrientes políticas, cuya lucha nos ha permitido recuperar las libertades, evitándose esa especie de competencia desleal que resulta de adoptar los mismos programas y cambiar solamente de nombre para obtener un reconocimiento, legalmente injusto y políticamente innecesario.

Las nuevas normas tienden a remover las dificultades con que los organizadores de las nuevas agrupaciones tropezaron para actuar en las tradicionales, con cuyos programas coinciden pero en las que vieron cerrados los caminos de acceso a la dirección, conducción o elección debido a las maniobras de las «camarillas».

Las normas que se introducen en el estatuto tienden, justamente, a hacer un verdadero replanteo del quehacer político para que los partidos dejen de ser «empresas privadas electorales», convirtiéndose en lo que siempre debieron ser: instituciones libres políticas y democráticas, con sus puertas abiertas a toda la ciudadanía, sin oligarquías dirigentes y en las que todos los afiliados, sin excepción, tengan las mismas posibilidades.

Para que ello sea posible será previa la reconstrucción de los partidos tradicionales cuyas enunciaciones de principios y programas de acción política deberán ser actualizadas y ajustadas a las exigencias de este estatuto. No bien operada esta reconstrucción, quedará abierta la puerta para el reconocimiento de las demás agrupaciones políticas.

## VII

### *Cartas orgánicas*

Consecuentes con el pensamiento del estatuto en vigencia y los antecedentes de la doctrina, jurisprudencia y legislación extranjeras, en especial la americana, hemos introducido normas encaminadas a regular la vida interna de los partidos políticos, cuya organización y funcionamiento quedarán bajo la fiscalización de la Justicia Electoral.

### *Contralor judicial de las elecciones internas*

Las elecciones internas, a las que en aquella legislación se llama primarias, quedarán enteramente sujetas al contralor judicial y se desarrollarán bajo las mismas normas y con las mismas garantías que los comicios generales.

Nos adelantamos a la objeción de que los partidos políticos, al ser controlados en sus procesos electorales y en el manejo de sus fondos por los jueces electorales, perderán la libertad que han gozado hasta hoy. En respuesta a ello hemos de permitirnos recordar que los controles hechos por intermedio de la Justicia Electoral serán similares a los que hace la Inspección de Justicia en las asociaciones con personería jurídica

con miras, primordialmente, a salvaguardar los derechos e intereses de los integrantes de ellas a fin de que no sean burlados o escarnecidos.

La Justicia Electoral, el día en que mediante las reformas constitucionales necesarias goce de plena y absoluta autonomía ante los poderes políticos del gobierno, constituirá un respaldo incommovible, no sólo para los afiliados, sino para los mismos partidos políticos. El hecho de que hoy no sea así, no nos autoriza a desechar la solución propuesta, que es, dentro de lo precario de nuestra actual organización institucional, lo único que puede aproximarse a una garantía.

#### *Libre promoción de candidaturas*

El sistema de libre promoción de precandidaturas, con la gestión, no ante autoridades de partido que pueden ser rivales, sino ante la Justicia Electoral, elimina de cuajo la «digitación», que hasta hoy ha estado en manos de los «caucus».

#### *Afiliación permanente y fiscalizada*

La afiliación abierta permanentemente y controlada por la Justicia Electoral evitará la acción del «caudillo», máxime teniendo que cumplirse la exigencia de un aporte económico de relativa consideración, lo que despoja a aquel acto de la superficialidad del que se limita meramente a llenar formularios.

#### *Idoneidad mínima para afiliarse*

La condición de alfabeto de quien quiere afiliarse a un partido político no puede reputarse como calificación del voto. Este puede seguir siendo emitido a favor del partido de su predilección por el simpático analfabeto. Es preciso recordar que la no exigencia de un mínimo de instrucción para votar guarda relación con el carácter obligatorio del voto; obligatoriedad que por cierto no existe para la afiliación a un partido político.

#### *Objeciones: su réplica*

Queremos advertir al crítico que ensaye el argumento de que indirectamente se despojaría al analfabeto el derecho a ser elegido, de que, precisamente, previniendo la objeción, se dejó abierta la posibilidad de que, aun sin pertenecer a un partido político, cualquier ciudadano puede postular ante el Juzgado Electoral su candidatura, siempre que llene los mismos requisitos que los que lo hacen por medio de su agrupación política.

#### *Elección directa*

La elección directa de todos los precandidatos y de todos los cargos partidarios es, dentro de lo relativo de nuestra cultura popular, la única solución para evitar que los partidos políticos continúen siendo «propiedad particular», de determinadas personas o grupos.

El tener que suministrar una información tan amplia sobre datos reservados de la propia vida privada y pública, máxime sabiendo que ellos le serán suministrados a sus correligionarios, constituirá, para los que aspiren a los cargos partidarios y públicos electivos, un freno más eficaz que las «solicitudes», y las

acusaciones con que se suele tratar tardíamente de impedir el acceso a la función a quien no lo merece.

Los zigzagueos, pasando de un partido político al otro, que hasta hoy han sido posibles por la clandestinidad con que se ha podido actuar en política, serán mucho más difíciles en el futuro, al tener que esperar un lapso desde la desafiliación hasta el nuevo pedido de afiliación. Se evitarán así las «migraciones», masivas ocasionadas por los cambios de gobierno.

La elección directa de precandidatos y de autoridades partidarias es el sistema adoptado por casi todos los Estados norteamericanos, siendo muy pocos aquellos en que se acepta la decisión de las convenciones. Lo hemos adoptado porque las experiencias del voto directo usado por los partidos políticos han demostrado que, si se garantizara una inscripción libre, permanente y responsable y que, tanto el acto comicial como el escrutinio, fueran rodeados de efectivas garantías de rectitud, puede ser superior en autenticidad a las decisiones de las convenciones, expuestas siempre a las interferencias y presiones.

Con una afiliación que no sea «hecha a dedo», con simple «puntos», como se dice en el argot político, sino con afiliados realmente calificados, los resultados de los comicios internos equivaldrían a una verdadera selección, máxime si se cumpliera el requisito de que la misma justicia electoral hiciera llegar a cada afiliado los datos completos de los candidatos de todas las listas entre los que deberá optar.

Colócase, en el proyecto, en el mismo pie de igualdad a todos los grupos o sectores, de modo que ninguno puede imputar al otro prioridades injustas en la confección de listas, ventajas en las disposiciones de recursos ni todos los demás argumentos con que se ha atacado a los «caucus». Desaparecerían todas esas fallas y anomalías y ganarían las contiendas internas los grupos que fueran más diligentes en el esfuerzo de catequizar y afiliar ciudadanos brindándoles el calor de su afecto y la persuasión de sus argumentos.

#### *Incompatibilidades*

La incompatibilidad entre los cargos partidarios entre sí y con las funciones públicas electivas, asegura a los partidos políticos una mayor independencia frente a los correligionarios en función pública, evitándose la preeminencia de los «caucus», legislativos, que, dentro y fuera del país, han llegado a privar sobre las autoridades partidarias.

#### *No reelegibilidad*

La no reelegibilidad tiende a evitar el «profesionalismo político», y dar paso a las nuevas promociones ciudadanas, cuya falta de acceso a la función partidaria hace propicia la formación de núcleos y sectores disidentes, cuando no resentidos.

#### *Proporcionalidad-quórum*

La proporcionalidad en la representación partidaria en los cuerpos colegiados y en las listas de candidatos, hace posible que alternen y convivan, dentro del partido, corrientes de opinión que aun cuando coinciden en lo esencial del programa partidario, tengan diferentes enfoques en cuanto a la acción a desarrollar y las personas a quienes encomendar las tareas.

La proporcionalidad tiene, a nuestro juicio, algunos inconvenientes que por no haber sido superados

dan fuerza argumental a sus detractores. Uno de ellos es que la autoridad directiva o ejecutiva no tiene el suficiente respaldo por carecer de una mayoría que la apoye en los cuerpos colegiados.

Eso se conjuraría fácilmente si las normas constitucionales, legales o estatutarias, según el caso, no supeditaran a la obtención inmediata de un acuerdo del cuerpo colegiado la adopción de medidas urgentes o las designaciones para ejercer cargos. Supongamos que la Constitución dispusiera que los nombramientos que el Poder Ejecutivo debe hacer con acuerdo del Senado puedan ser proveídos aun no estando en receso el Parlamento y que el funcionario designado pueda ejercer el cargo desde su designación si el Senado no se expide sobre el pedido de acuerdo dentro de un espacio de tiempo determinado. Supóngase también que el presupuesto anual se considere, por la Constitución, automáticamente prorrogado hasta tanto el Congreso se expida definitivamente sobre el nuevo y, aún más, que las modificaciones proyectadas al anterior entren en vigencia a los 90 días de haber sido enviado al Congreso si éste no se hubiera expedido dentro de ese término.

Así como estos ejemplos, pueden darse varios más para demostrar que hay muchos medios para evitar los inconvenientes que puedan provenir de no tener mayoría parlamentaria.

Proyectando estos enfoques al problema partidario, una de las dificultades que puede ofrecer el sistema de la representación proporcional es que los cuerpos colegiados no puedan reunirse por falta de quórum al no conseguirse una mayoría suficiente para sesionar.

Pues bien, en el anteproyecto en estudio se trata de obviar tal inconveniente estableciendo que los cuerpos colegiados podrán reunirse válidamente sin quórum mínimo, o sea con los que se hallen presentes una hora después de la citación. De ese modo nadie puede extorsionar con la amenaza de dejar sin quórum al cuerpo. Por otra parte se habrían invertido los papeles al responsabilizar de lo resuelto a todos los ausentes que no hubieran justificado fehacientemente su inasistencia.

Adelantándonos a la objeción relativa al peligro de que puedan dictarse sanciones sorpresivas en minoría, se ha rodeado de severas exigencias la validez del funcionamiento del cuerpo, así como la autenticidad de lo resuelto en relación al orden del día.

Adoptando este sistema, que no ofrece riesgo alguno, se agilitará la acción de los partidos políticos y no se dará el penoso espectáculo de las reuniones fracasadas por falta de número o por abandono sorpresivo de las bancas.

En una palabra, no sólo no se otorga poder de voto, a los ausentes, como ha venido ocurriendo hasta hoy, sino que se los castiga haciéndolos asumir la misma responsabilidad de los que han asistido y aprobado las decisiones.

### *Representación por sexo y edad*

En cuanto a la representación proporcional por sexo y edad es indudable que se trata de dos innovaciones revolucionarias en nuestro medio, pero que juzgamos necesarias si queremos que se incorporen y actúen en los partidos políticos argentinos la mujer y la juventud, renovándose los elencos y creándose equipos de reemplazo.

Ambos sectores, cuyo dinamismo y entusiasmo hemos podido observar en nuestros largos años de actividad ciudadana, vienen sufriendo postergaciones,

cuando no frustraciones que han terminado por deteriorar, a sus ojos, el prestigio del sistema democrático.

Ambos sectores son víctima de dos fuentes de dificultades: a) Inexperiencia política; b) Prejuicios ambiente.

Respecto a la primera fuente, que en el caso de la mujer tiene raíces históricas y cronológicas en el de la juventud, pensamos que no hay más remedio que superarla como se ha superado la inexperiencia política de los pueblos: haciendo que actúen.

Sólo actuando y actuando mucho, tanto la mujer como la juventud, adquirirán la experiencia de que carecen. Lo cierto es que, si por carecer de experiencia se les cierra el camino de la acción, nunca la adquirirán.

Si por la ley no se obliga a dar paso a la mujer y a la juventud, será vano esperar que aquel prejuicio desaparezca. Para las viejas élites los pueblos aún son ineptos para el gobierno propio. La única manera de luchar con ese prejuicio fue la instauración, por ley, del voto universal obligatorio.

Por tales razones es que se ha proyectado que sea obligatoria la inclusión de la mujer y de los correligionarios menores de 30 años en las listas de precandidatos y candidatos y que los cuerpos colegiados se constituyan con esos sectores de los afiliados en proporción, desde luego, a su afiliación.

Vale decir que, si por ejemplo, hubiera que elegir cien miembros de una convención de distrito y en el padrón partidario hubiera igual número de afiliados de ambos sexos, la mitad de los convencionales serán mujeres y la otra mitad varones. A su vez, si dentro de cada padrón hubiera igual número de mayores que menores de 30 años, 25 convencionales mujeres serán de más de 30 años y las otras 25 de menos de aquella edad. Lo mismo exactamente ocurriría con los convencionales varones.

Conviene recordar que, a su vez, dentro de estas proporcionalidades deberá tenerse presente la que corresponda a los núcleos o sectores partidarios que pueden tener mayor o menor número de simpatizantes varones o mujeres y mayores o menores de 30 años.

No se nos escapa que este sistema resultará más complejo que los utilizados hasta hoy; pero es importante tener presente la finalidad perseguida de dar un vigoroso impulso a los partidos políticos con la incorporación de esos dos sectores tan numerosos, entusiastas y eficaces en la acción.

## VIII

### *Atomización*

Cuando se habla del sistema proporcional surge de inmediato el fantasma de la atomización, pues se juzga que él facilita la constitución de partidos, núcleos o sectores, cosa que no ocurriría con el sistema de lista incompleta.

Los que así piensan no conocen, por dentro la vida de los grandes partidos, tanto de nuestro país como del extranjero. Un gran partido sólo llega a triunfar sobre su rival o rivales porque sabe aglutinar los mil y un sectores o segmentos partidarios dispersos por todo el territorio del país.

En la vida interna de un partido es donde se ve cuánta verdad contiene el aforismo de que «en política hay que sumar».

Es fruto de una apreciación errónea afirmar que dentro de un partido político reina gran armonía y



cohesión. Ello sólo es cierto en fugaces circunstancias, cuando el partido es injustamente atacado o algunos de sus afiliados son perseguidos.

Pero, fuera de tales circunstancias efímeras y fugaces, existe permanentemente una viva tensión y rivalidad entre correligionarios del mismo sector, circuito, circunscripción y distrito. Ello es así porque suele verse en el correligionario un contendor potencial ante cualquier candidatura.

Es preciso haber estado en los entretelones de las visperas electorales internas para ver en qué medida existe una sistematizada lucha entre personas, grupos, núcleos sectores, seccionales y aun distritos para la obtención de candidaturas o precandidaturas.

Lo que en última instancia da la sensación de poderío es que los que han triunfado en las internas cuentan con el apoyo que le prestan al partido los que no están afiliados y que, respecto de los afiliados, constituyen una abrumadora mayoría.

Por lo observado podemos afirmar que, con muy pocas y honrosas excepciones, los candidatos derrotados en los comicios internos y sus simpatizantes suelen cruzarse de brazos en la elección general, dejando toda la carga de la campaña a sus rivales. Casos ha habido en que hasta han llegado a propiciar el voto en blanco cuando no el del núcleo o partido contrario.

De modo que lo de la atomización es un asunto que nada tiene que ver con el sistema electoral que se adopte para las elecciones internas. Ello sólo se conjura no alentando la aventura, exigiendo para participar en la asignación de cargos haber obtenido como mínimo un quinto (20 %) de los votos.

En tales condiciones, la posibilidad de que pueda crearse un número excesivo de sectores o núcleos para participar en los comicios internos, se reduce considerablemente.

Las mismas reflexiones cabe hacer respecto a la posibilidad de crearse muchos partidos políticos.

La mejor forma de evitar la proliferación de partidos políticos sin responsabilidad y sin causal político, será la adopción de las medidas sugeridas en nuestro anteproyecto.

Comiéntase por exigir a los partidos creados desde 1931 a la fecha, una clara diferenciación programática con los partidos tradicionales que actuaran hasta 1930.

Exclúyese del ámbito de los partidos nacionales a todos aquellos que no contengan en sus programas de acción política las soluciones a dar a la totalidad de los objetivos nacionales y a aquellos que, aun cumpliendo tal requisito, resulte notorio que se han constituido para defender intereses de grupos, de clases, sectores, etcétera.

A todas esas exigencias se agrega que la solicitud de reconocimiento deberá ser formulada y ratificada ante el juez electoral por un número mínimo de empadronados en el distrito.

A fin de evitar que las afiliaciones puedan obedecer a maniobras políticas se imponen los requisitos de que los solicitantes deben haber renunciado a otra afiliación un año antes, y oblar, en el momento de ratificarse ante el juez electoral, la suma que éste haya fijado como cuota anual para el sostenimiento del partido.

A todo lo que antecede, que aleja la posibilidad de formar «partiditos», como simples aventuras, se agrega que, de no obtener en el próximo comicio interno un determinado porcentaje de votos en relación al padrón electoral se declara la caducidad de la personería política; la que también le es cancelada si no

concurriera a los comicios internos, no concurriera a los comicios generales o en éstos no obtuviera un porcentaje de votos equivalentes al 5 % de los ciudadanos que han votado.

## IX

### *Los fondos de los partidos*

Entre los factores de poder de nuestros días y particularmente en este país, los partidos políticos son los que de menos recursos económicos disponen. Los ensayos hechos para que los afiliados los sostengan con cuotas mensuales, han fracasado.

Ello ha creado el grave problema de que, para subsistir, hayan debido aceptar cuando no recabar, donaciones de empresas, en particular de servicios públicos las que, como es natural, han tratado de resarcirse de esas inversiones.

Estas corruptelas han llegado a originar grandes escándalos con grave desprestigio para la política, los políticos y el sistema democrático.

Para poner coto a ello se han dictado en los Estados Unidos y otros países leyes que reprimen severamente esta clase de contribuciones. El estatuto argentino ha seguido esa línea severa y así es como en el estatuto vigente el anterior que derogó y los proyectos que les preceden, se prohíbe y castiga severamente a los autores de tales hechos, sean agentes activos pasivos o intermediarios de corrupción.

Consideramos que no correspondía innovar en esa materia, pero hemos pensado que se mejoraría bastante la vida de los partidos aliviando sus finanzas, tomando el Estado a su cargo la impresión de las boletas y las biografías de los candidatos y precandidatos, así como todo otro gasto que originen los comicios internos.

La exención de gastos de franqueo, teléfono telégrafo y del uso de los medios de transporte administrados por el Estado nacional y ciudad de Buenos Aires serían también aportes considerables, si no para mantener los partidos políticos, hacer posible que sobrevivan en su margen de necesidad.

*Ricardo Alberto Bassi.*

**Sr. Acuña (R. E.).** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador Ramón Edgardo Acuña.

**Sr. Acuña (R. E.).** — Señor presidente: el proyecto de Estatuto de los Partidos Políticos que llega a nuestra consideración ha merecido en la Cámara baja largas, enjundiosas y prolijas deliberaciones.

Puedo afirmar que todos los sectores que representan a la opinión pública y a los distintos partidos políticos actuantes en el escenario nacional han tenido oportunidad de expresar sus puntos de vista, sus coincidencias y sus discrepancias, e incluso han gravitado, decididamente, en la confección del texto con media sanción que ahora consideramos. Por esos motivos la Comisión de Asuntos Constitucionales, Administrativos y Municipales, en mayoría, ha considerado útil y necesario a los mejores intereses del país no introducirle enmienda alguna, a fin de que el estatuto pueda regir en las próximas elecciones de marzo. Aquellos sectores



representativos de los distintos partidos políticos del país agotaron, en un debate que prestigia al Parlamento, el estudio de los argumentos jurídicos, políticos, sociales y constitucionales, a tal extremo que resultaría obvio repetir el análisis y la exégesis de tales fundamentos. Incluso, señor presidente, se ha realizado un largo periplo doctrinario consultando la opinión de todos los tratadistas en la materia y los mejores precedentes, tanto del pasado como de la actualidad, que ilustran la formación del derecho público y político en los otros Estados del mundo.

Quiere decir, entonces, que este proyecto no es hijo de una parcialidad política: es la consecuencia necesaria y mínima de una larga deliberación en la cima más elevada en que se deben conciliar los grandes intereses permanentes de la nacionalidad.

Dije hace un instante que todos los partidos políticos tuvieron oportunidad de pulir y cribar este despacho y que, por ello mismo, ha sido posible instrumentar un texto en el que se «concilian los intereses sin herir convicciones», tal como entendía Talleyrand.

Es verdad también, señor presidente, que este proyecto no es el originario remitido por el Poder Ejecutivo, pues aquél ha sufrido mutilaciones trascendentes, y cambios y sustituciones de importancia. Por ello, es el hijo común de nuestras circunstancias, de nuestro tiempo y de nuestra realidad contemporánea. Nos pertenece por igual a todos los argentinos combatientes, militantes y pacificadores de esta hora nacional, y, más allá de la polémica y de la controversia, consulta la mínima solicitud de los sectores y viene bautizado por definiciones que, por llegar de campos contradictorios de la vida política argentina, lo prestigian en su investidura. Así, por ejemplo, el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Honorable Cámara de Diputados, doctor Belgrano Rawson, dijo que el estatuto constituía una sólida contribución para la paz social. La paz social, señor presidente, por la que tanto luchamos y padecemos en el año que fenece y que, desgraciadamente, por la obra disociadora de sectores minúsculos e inadaptados de la vida argentina, no ha podido lograrse en plenitud tal que restablezca el ámbito cierto y definitivo de la seguridad, la justicia y la prosperidad para todos los habitantes del país, en el recinto de sus instituciones fundamentales. Hacia el extremo opuesto de la parábola dialéctica encontramos al representante y vocero del sector de los partidos populares provinciales, diputado Serú García, quien expresó que este estatuto «es una base para la coincidencia nacional» y, fundamentalmente, que era un estatuto anti-proscriptivo.

¿Qué motivos determinaron al Poder Ejecutivo a remitir su mensaje y proyecto de ley? Los mismos que fueron invocados a principios del siglo por Sáenz Peña. Quiere partidos orgánicos, fuertes y de raigambre popular.

Partidos orgánicos, por la estructura de sus instituciones internas, concebidos bajo el símil de las instituciones fundamentales de la República. Partidos orgánicos, con sus tres poderes constituidos, con sus programas, sus profesiones de fe doctrinaria, sus bases para la acción política. Partidos orgánicos que actúen dentro de la ley y en el habitat jurídico de los objetivos y fines de la Constitución Nacional.

Partidos fuertes, por la cohesión de principios que los aglutine. Partidos fuertes por la coagulación espiritual de la fuerza centripeta que determina el nucleamiento de opiniones en beneficio de los grandes intereses del país.

Y partidos de base popular, es decir, partidos que representen los intereses de la Nación y del pueblo y no partidos extrañados de la realidad argentina, intérpretes de parcialidades o de banderías que no siempre se concilian con los intereses de la comunidad.

Pero es también cierto, señor presidente, que estuvo en el ánimo y propósito que determinó la iniciativa la necesidad de producir —a través del estatuto— el gran deshielo de los sectores proscritos, es decir la integración definitiva del cuadro electoral de la República.

La hora es propicia para hablar este lenguaje. Mirando hacia el pasado podemos recoger algunas enseñanzas: la demagogia, el fraude, la violencia, ya sea en episodios perdidos en la historia o ya sea en la instrumentación de un estilo de gobierno y de opresión, fueron una realidad argentina de la que somos herederos y de la que llevamos nuestra propia cuota de responsabilidad.

Terminar con las proscripciones es uno de los objetivos fundamentales del estatuto, e importará tanto como desmovilizar el espíritu de enfrentamiento que fractura el alma nacional, dispersa el esfuerzo unitario y creador de la República, parcela el cumplimiento de sus fines, compromete la libertad y quiebra los niveles igualitarios de la democracia. Los partidos políticos, señor presidente, no son aquellos organismos que según Halifax dividen al pueblo en campos hostiles y sustituyen el interés común por el interés partidario, al extremo de que el mejor de los partidos es una permanente conjura contra la Nación. Ni aquellos a quienes se refiriera Washington, impactado por la división entre jeffersonianos y hamiltonianos, cuando afirmaba que en todos los gobiernos es posible mantener más o menos sofocado, controlado y reprimido el espíritu de partido que pueda conducirnos al despotismo.

—Ocupa la Presidencia el señor senador Eduardo José Agustín Gamond, presidente provisional del Honorable Senado.

**Sr. Acuña (R. E.).** — La experiencia de los siglos XIX y XX nos demuestra, acabadamente, que los partidos políticos son verdaderos instrumentos de gobierno, ya porque promueven

los hombres, las ideas, los programas y las plataformas que le imprimen un rumbo cierto a la conducción de los negocios del Estado, o ya por ser los instrumentos necesarios de control; pero los partidos políticos, además, son, también, los mediadores entre la opinión pública y los gobiernos o entre los intereses de la Nación y los del Estado. Y, por último, son escuela de civismo, y por ello, señor presidente, organizarlos, darles la vida eficiente y concreta que la norma determina, es un quehacer nacional de singular relevancia en esta hora, porque no podríamos cumplir, acabadamente, la tarea de reconstruir el ámbito pleno de la vida nacional si no comenzáramos por sanear la base de sustentación de la vida política argentina.

He querido realizar este breve exordio antes de penetrar en el estudio de algunos de los capítulos más importantes que integran este instituto, porque debía necesariamente ubicar, según nuestro criterio mayoritario, el espíritu que preside la sanción que vamos a dar. Y digo el análisis y estudio breve de algunos de los capítulos fundamentales porque advierto la necesidad de llegar a una pronta sanción, frente a las necesidades de trabajo de la Cámara que debe agotar el tratamiento de otras leyes fundamentales que reclama el país y que debemos sancionar antes de 1965.

En primer lugar, esta ley garantiza al ciudadano la asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos. Es el reconocimiento expreso del derecho que tiene todo ciudadano a coordinar y agrupar su esfuerzo en beneficio de la colectividad. Así también lo entiende Tocqueville en su tratado *La democracia en América*. Pero ese derecho de asociación tiene que ser, concretamente, para constituir partidos democráticos. Yo no voy a intentar la definición del vocablo democracia, vocablo enriquecido a lo largo de la historia en esta hazañosa empresa de la libertad que inicia el hombre mucho más atrás de los comienzos de nuestra era, vocablo fecundado por una tradición de valores éticos, políticos, sociales y económicos, que termina por dar la fisonomía y el esquema de una palabra de contenido múltiple, palabra que se ofrece como un paisaje dentro de la microvisión corporizada que tiene el hombre de las instituciones fundamentales que crea y entre las cuales vive; vocablo que también ha sido distorsionado aviesamente y ha servido para encubrir la falsa mercancía de las deformaciones históricas fundamentales en las que cayeron los regímenes totalitarios de izquierda y de derecha.

La definición de la ley es clara. No puede mover a confusión ideológica o material. Nadie puede descubrir en la exigencia de asociarse para formar partidos políticos democráticos, la semiente de una proscripción futura o la base para una interpretación malévola y perversa de la ley. Por otra parte, el estatuto asegura y garantiza a la agrupación, el derecho a consti-

tuirse, organizarse, funcionar y obtener el reconocimiento de la personería política y del derecho privado.

Y por último, en la precaución de los inspiradores del instituto y en la sabiduría del legislador que ha dado su media sanción a este proyecto, está la coincidencia fundamental de sacar los controles de su constitución, funcionamiento, vida y personería, de la jurisdicción y competencia del poder administrador, proclive —algunas veces— a la parcialidad política, para llevarlos al terreno neutral de la jurisdicción y competencia judicial.

Pero el legislador ha querido algo más que eso. Ha querido y quiere, a través de este debate, que los motivos que determinen el agrupamiento, revistan un carácter permanente. Es decir, el carácter permanente del vínculo que agrupa a quienes constituyen un partido político, tiene por objeto estimular y asegurar dicho agrupamiento, dentro de esquemas que tengan la permanencia suficiente para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos por la ley y, así mismo, para evitar caer en el imprevisto de los episodios o en el azar de las contiendas electorales.

Por el camino de la continuidad del vínculo, le damos a la constitución del partido la seriedad y trascendencia que merece el instituto que vamos a crear.

Pero, también el instituto exige a los partidos políticos que se organicen de acuerdo a sus normas, que tengan por finalidad y objetivo promover el bien público y defender la forma de gobierno republicana, representativa y democrática, dentro de los fines y objetivos de la Constitución Nacional.

Lo que dije con respecto al vocablo democrático, puede repetirse con respecto al «régimen representativo y democrático dentro de los principios y objetivos de la Constitución Nacional», conceptos explicitados por la misma formulación gramatical de su texto, conocidos —fundamental y trascendentemente— por todos los hombres que militan en esta larga lucha del quehacer institucional argentino.

Señor presidente: los términos empleados revisten una latitud extrema, latitud que podría constituir un riesgo, si los referidos términos resultan aplicados defectuosa o maliciosamente. Pero, señor presidente, la comisión hace fe de la capacidad científica y de la idoneidad moral de los jueces que deban actuar en cada caso.

Estas son las exigencias generales que gobiernan el régimen del Estatuto de los Partidos Políticos. Y la ley sostiene que no se cumplen, si los partidos —por la vía de sus autoridades o de sus candidatos— niegan los derechos humanos, aquellos derechos sancionados el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y que, según la señora de

Franklin Delano Roosevelt, constituyen la carta magna internacional de los derechos humanos.

Yo no creo que valga la pena recapitular la declaración a través de su texto positivo. Basta decir que son los eternos derechos de la humanidad: el derecho a la vida, a la seguridad, al bienestar, etcétera, todos los que integran la agenda de principios y finalidades existentes dentro del ámbito creador de la libertad en que se mueve el hombre.

Tampoco cumplen aquellas exigencias los partidos que procuren la sustitución del sistema democrático, los que auspicien el empleo sistemático de la fuerza y la concentración personal del poder, porque una y otra cosa, importaría la desvirtuación de la democracia representativa y de los principios y fines enunciados en el Preámbulo de la Constitución Nacional.

Más adelante, en los títulos II, III y IV, el instituto nos habla de la fundación, constitución y organización de los partidos políticos. No me voy a detener en el análisis del conjunto de normas que integran esos títulos, porque será materia de nuestra discusión en particular. Me voy a referir, en cambio, a tópicos que pueden interesar y mover a la polémica entre los distintos sectores representativos de los partidos políticos que forman parte de este Honorable Senado.

El instituto garantiza la constitución de confederaciones de partidos nacionales o de distrito, la fusión y las alianzas de los mismos. Pero ha tomado los recaudos mínimos para evitar la desvirtuación de los fines expresos e implícitos de la ley. Así, por ejemplo, para la existencia de las confederaciones, hace falta, sustancialmente, que los partidos que las integran coincidan a través de un programa, de una carta orgánica, de un nombre y de una declaración de principios; es decir, que la comunidad de ideas, de programas, de gobierno interno y de nombre es lo que hace viable la existencia de la confederación y le da un carácter permanente, tal como lo pretende el instituto que vamos a crear. En la fusión sucede que dos agrupaciones se identifican en un mismo ser, una misma entidad.

Aquí desaparece la parcialidad de los matices y los todos. Dos fuerzas con personería se integran y constituyen una tercera entidad con vida propia, con objetivos e ideas propias, con programas y regímenes de gobierno propios. En cambio, en las alianzas, la exigencia mínima del instituto —para evitar la desvirtuación de sus objetivos y la violación de los fines perseguidos— es que las cartas orgánicas de los respectivos partidos las autoricen, que se adopte una plataforma común, que se tengan apoderados comunes y que sea al solo efecto de concurrir a una elección.

Señor presidente: estas confederaciones, fusiones y alianzas pueden ir más allá de los fines

propuestos por la ley —como lo dije anteriormente— y caer en aberraciones políticas y utilitarias en las que prive el sensualismo del poder o el oportunismo que tantas veces han degradado la vida moral de los partidos políticos argentinos. Sin embargo, el estatuto opta por facilitar estas sumas colectivas de programas, de puntos de vista, de coincidencia mínimos al servicio del país, porque advierte que tras la balcanización minifundista de los partidos políticos que representan al cuadro electoral de la República, avanza un proceso de concentración de fuerzas alrededor de las viejas corrientes históricas.

Algo que también puede mover la preocupación de los señores legisladores, es lo referente al nombre de los partidos políticos. Se les reconoce el derecho al nombre, uso, registro y cambio, con las únicas prohibiciones de que el mismo no contenga designaciones personales ni derivados de ellas, no provoque la confusión material o ideológica, no contenga los vocablos «argentino», «nacional» e «internacional» o aquellos que puedan comprometer las relaciones internacionales o muevan a la controversia de razas o religiones. Estas prohibiciones son útiles y necesarias. Aspiramos a que los partidos políticos se constituyan y funcionen sobre bases de sólidos principios económicos, sociales y políticos, y no por adhesión genial o simplemente emotiva al nombre de personas o sus derivados, tras la figura del líder carismático o del autócrata absoluto. Nuestra democracia marchará hacia el cumplimiento cabal de sus grandes ideales y objetivos, en la medida que las fuerzas políticas argentinas prescindan de aquellos elementos de emotividad o de fórmulas mágicas, y vivan los partidos la plena vigencia de sus preocupaciones programáticas y de principios.

Aceptamos, señor presidente, prohibir el uso de vocablos como «nacional» o que provoquen controversias religiosas o de razas; se quiere evitar el uso de palabras que definen con sentido universal lo que pertenece a todos los argentinos o que inciten a la quiebra del espíritu unigénito de la Nación. Por último, se prohíbe el empleo de vocablos como «internacional», que pueden conducirnos a una distorsión del sentimiento patrio o incubar en sus entrañas el principio de la disolución nacional.

Estos son, en breves palabras, los motivos por los cuales a criterio de la comisión en mayoría se ha legislado sobre limitaciones al uso de los nombres.

Otro aspecto importante en la redacción y construcción del Estatuto de los Partidos Políticos es el régimen de su patrimonio, la integración de sus recursos. Fundamentalmente, señor presidente, el estatuto quiere evitar el sometimiento de los partidos a móviles y designios que no consulten los intereses que determinaron su convocatoria. Las donaciones personales, por ejemplo, pueden revertir en la

factura que se paga al precio de retribuciones políticas subalternas, en el mismo sentido que las donaciones del Estado nacional, provincial o municipal, importan el sometimiento de los partidos al gobierno, inhiben su facultad de control, deterioran su espíritu de iniciativa y someten su independencia, salvo el caso de que aquella aportación de recursos se haga a través del texto expreso de la ley y con un criterio proporcional e igualitario, como se legisla en este caso, porque ya en ese supuesto nada tiene que ver la voluntad del funcionario gobernante.

Las donaciones sindicales, profesionales o patronales están igualmente prohibidas, porque pueden llevar al mismo sometimiento o, en su defecto, a distorsionar la vida interna del partido, conducirlo hacia el enfeudamiento de tipo corporativo o convertirlo en una mera palanca o instrumento de sectores de poder, grupos de presión o élites privilegiadas. A lo mismo, señor presidente, las contribuciones obligatorias de empleados, obreros y dependientes están prohibidas, porque sólo puede imponerlas el gobierno de turno en la República en beneficio de su parcialidad política, y por este camino no será difícil llegar a repetir experiencias consumadas en el pasado, en las que el proceso distorsionado fue llevando sucesivamente a la identificación del partido con el gobierno; son distorsiones históricas que tenemos la obligación de evitar que se repitan. Y en este sentido somos partícipes del pensamiento de todos los argentinos que desde los distintos ángulos de su organización política aspiran a ver realizado el desarrollo del país dentro del orden y de las instituciones fundamentales de la República.

Por último, el instituto legisla sobre caducidad y extinción de los partidos políticos a través de un largo articulado, lo mismo que con respecto a la personería de estos organismos.

Pienso que durante el debate en particular podremos penetrar en las intimidades de este proyecto, que es útil al país y que ha de servir, indudablemente, para integrar el cuadro electoral de la República y para terminar con cualquier forma de proscripción, segregación o exclusión de sectores políticos de la vida argentina; y fundamentalmente, señor presidente, porque con partidos políticos organizados dentro de los términos de esta ley, que no pretenden convertirse en instrumentos coercitivos ni en chalecos de fuerza para los impulsos creadores genéticos de la Nación, se habrá sentado la base de sustentación de las instituciones de la República.

Necesitamos realizar una larga y prolija submuración, y esa tarea ha de consumarse sólo el día en que los partidos políticos puedan canalizar en plenitud todos los impulsos creadores de la Nación, dentro de un marco de pureza en sus gestiones y en su funcionamiento, y a la altura de las exigencias que la hora impone a todos los habitantes del país. (Aplausos.)

**Sr. Presidente (Gamond).** — Tiene la palabra el señor miembro informante de la minoría.

**Sr. Snopek** — Señor presidente: me voy a limitar solamente a salvar una acusación que se ha formulado con respecto al dictamen de la minoría. En este recinto se ha dicho que ese dictamen no estaría de acuerdo con lo que dispone el reglamento. El artículo 86, apartado 2º de dicho reglamento establece: «Si en una comisión no hubiese uniformidad, cada fracción de ella hará por separado su informe, verbal o escrito, y sostendrá la discusión respectiva.» Vale decir que el reglamento no establece las formas para realizar una disidencia. Y es un principio general contenido en el artículo 19 de la Constitución que lo que no está expresamente prohibido está permitido.

Es el principio de la libertad jurídica, que informa también en el derecho procesal al principio de la libertad de las formas, que ha sido receptado en cuerpos jurídicos contemporáneos en los que se manifiesta un verdadero progreso, como el Código Procesal Civil italiano, obra insigne de Carnelutti, Calamandrei y Redenti; o en el proyecto de código de procedimientos civiles que redactara el prestigioso profesor Eduardo J. Couture, para el Uruguay, a mérito del cual, «cuando la ley no establece una forma determinada para la realización de los actos, éstos pueden realizarse de cualquier modo apto para la obtención de su fin».

Con esto quiero decir que, a los fines de redactar un dictamen en disidencia, no es necesario emplear fórmulas sacramentales. No están exigidas en los reglamentos parlamentarios fórmulas fijas y precisas para emitir un dictamen. Y donde no existe la norma —vuelvo a repetir— está la libertad.

De tal suerte, señor presidente, que he podido redactar el dictamen en minoría en la forma que da cuenta el despacho que se encuentra a nuestra consideración.

Expresado esto, debo informar que no me encuentro en condiciones físicas para sostener un debate de esta naturaleza. Durante todo el día de ayer, e incluso toda la noche pasada, he tratado por todos los medios de buscar en Jujuy la forma de poder encontrarme hoy en esta ciudad. Sólo me ha sido posible conseguir un avión a las 12 del día de hoy para llegar esta tarde a esta Capital. Vale decir, señor presidente, que durante todo el día de ayer he estado en un trajín absolutamente ajeno a este asunto, motivo por el cual —lo confieso— no he podido dormir anoche.

En mérito a lo expuesto, voy a formular una moción de orden en el sentido de que se pase a cuarto intermedio hasta el día de mañana, a los fines de producir mi informe verbal ampliatorio del que he presentado por escrito.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente de la Nación, doctor Carlos H. Perette.

**Sr. Fassi.** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador Fassi.

**Sr. Fassi.** — Durante mi actuación parlamentaria más de una vez he debido afrontar un debate en deficientes condiciones físicas. Es uno de los tantos gajes del oficio parlamentario.

Estamos, señor presidente, en las últimas sesiones de este año y hay un requerimiento público de sanción de la ley de los partidos políticos. Podría acusarse a esta mayoría de entrar en maniobras dilatorias si no siguiera con el estudio de este asunto. En consecuencia, concito al señor senador a que haga un esfuerzo para expedirse con respecto a este tema, y manifiesto que, de lo contrario, los miembros de mi sector votaremos en contra de la suspensión del tratamiento de este asunto.

**Sr. Salmén.** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador Salmén.

**Sr. Salmén.** — Señor presidente, teniendo en cuenta que un miembro de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Administrativos y Municipales, que ha tenido a su cargo el estudio y análisis de tan importante asunto, que tiene relación directa con la vida institucional del país, ha expresado su deseo de que se pase a cuarto intermedio, a fin de intervenir exhaustivamente en el tema, para el cual ha dedicado su preocupación, estimamos que la demora de unas horas en el tratamiento del mismo no puede incidir en la apreciación que pueda forjar la ciudadanía. De ahí, señor presidente, que nuestro bloque se adhiere al pedido formulado por el señor senador Snopek, entendiendo que la postergación del tratamiento por unas pocas horas no va a tener consecuencias en la suerte que este proyecto de Estatuto de los Partidos Políticos, que cuenta con amplia mayoría en el Senado y que ya tiene media sanción de la Honorable Cámara de Diputados, pero que sí puede representar un aporte valioso de consideraciones que van a determinar cuál es el sentido y la orientación que se ha querido dar a este tema tan importante en la vida legislativa e institucional.

**Sr. Presidente.** — Si no se hace más uso de la palabra, se va a votar la moción del señor senador Snopek para pasar a cuarto intermedio hasta el día de mañana.

—Se vota y resulta negativa.

**Sr. Presidente.** — Continúa la consideración del dictamen sobre el Estatuto de los Partidos Políticos.

Tiene la palabra el señor senador Snopek.

**Sr. Snopek.** — Señor presidente: un preludio de alternativas desconcertantes está poniendo notas de grave inquietud en este final del año 1964. Los años precedentes no fueron nada malos, sino ciertamente preñados de angustias y a ratos cruentos. Empero, entre el desconcierto, entre los choques armados, entre las volágines

civiles de tan graves y difíciles horas, había partido un rayo de luz jurídica. Un tenue y leve rayo. Entre sombras y penurias de desigualdades e imposiciones proscriptivas que no tenían intrínsecamente aptitud ni dignidad para generar una vida institucional de carácter pleno y que fuera justa. Y acaso ni vigor para engendrar con eficacia un punto de partida firme y seguro.

Pero las sociedades que tienen fe en su destino y confianza en sus acciones suelen realizar portentos y verdaderos milagros. Las tentativas de cortar el proceso en el génesis mismo no lograron sus malignos propósitos. Pese a los pródromos sombríos e inciertos, adivino un parto electoral, no sin dejar, por cierto, serias laceraciones en el ser nacional. Fruto de esa distocia ha sido el establecimiento de las actuales autoridades políticas y la restauración de un orden más armónico con la voluntad general.

Secuela de ese alumbramiento, abrióse un amplio compás de espera colectivo. Se anhelaba un restañar de heridas, una pronta mejoría y una mejor convalecencia, un no renacer de los sufrimientos pasados, y no volver a los padecimientos o penurias próximos. Relegar al olvido los motivos de agresión o de discordia.

Acallaron por buen tiempo las pasiones, se atemperó la crítica, se atenuó la censura, hasta se disimularon un poco los defectos. Había sinceros ánimos de paz, que hacían mucho bien al espíritu social. Los raros y esporádicos hechos de terror que provocaban minúsculos sectores, mostraban que la inmensa mayoría de los ciudadanos repudiaba esos atentados y trabajaba con tesón por la tranquilidad colectiva. Se abría un crédito de confianza, se abrigaron infinitas esperanzas, y no por novedad, sino por necesidad. Una necesidad íntima de afianzar el orden e, incluso, de buscar la justicia. Una necesidad de restaurar la igualdad para que la libertad no fuera una falacia. Necesidad de eliminar discriminaciones arbitrarias, distinciones irrazonables que, lógicamente, ciertas mentalidades enfermas de odio las apetecían para buscar un clima de ilegalidad como resultado. Y así corrieron los días de esperanza colectiva...

Al finalizar el año anterior y comenzar el actual, la iniciación de un plan de lucha obrero en pro de mejoras de condiciones de vida reveló un principio de disconformidad. Era una voz de protesta. De muy distintos ángulos se ha juzgado esta acción y los sucesos que a raíz de ella tuvieron lugar. Son diversas y contradictorias las opiniones emitidas y no vamos a entrar al análisis de esos juicios, puntos de vista o pareceres. Al respecto tenemos tomada posición y estamos, por cierto, de parte de los débiles, al lado de los menos fuertes y ello por estimarlo más ecuánime. Por un sentimiento no sólo de solidaridad sino también de justicia.

Ha pasado el tiempo. Millares y millares de desocupados no han permitido realizar una cohesión suficiente ni suministrar material para la

concordia nacional. Pero hay que realizar el esfuerzo. A pesar de ello van acreciendo factores que agravan la tensión colectiva. Pero hay un clima de inmensas posibilidades.

Entre las fallidas esperanzas hay albores y despertares que hacen pensar en tiempos nuevos. De todas maneras, esta introducción a lo que podría ser un debate de una ley sobre los partidos políticos, la tenemos que dejar sin terminar, haciendo solamente las siguientes aclaraciones: hay que penetrar en los motivos de intranquilidad. No creemos que el hombre por tendencia natural busque la inseguridad en lugar de la paz. No creemos que nadie esté dispuesto a canjear su bienestar por un porvenir incierto. Por tendencia natural el hombre aspira a la seguridad y a la paz. Nos duele que el proyecto de ley que se considera no pueda ser un factor de paz sino de intranquilidad y no por su finalidad —lo hemos aclarado perfectamente en el informe escrito—, sino por su incertidumbre, que lleva consigo inseguridad.

Dar reglas de conducta obligatoria para los gobernados, por parte de los gobernantes, es siempre tarea delicada, mas es, al fin y al cabo de cuentas, la misión propia de todo poder legislativo. Las dificultades, por serias que parezcan, pueden ser superadas. a veces, con no pocos esfuerzos y hasta con muchos sacrificios, aunque los que deben emitir la norma tienen que pensar de distinto modo y sus opiniones sean dispares; para llegar a ese resultado en forma regular sólo es preciso un sereno e imparcial examen de la vida colectiva, sensibilidad y reflexión ante los problemas y honradez en el obrar.

A veces la solución exige también gran comprensión, saber renunciar a las propias ideas y practicar la tolerancia recíproca; y si todo esto fallara, la mayoría de votos presentes decide, y es ley su decisión.

Alguien podrá decir que cuando se da tal supuesto puede ocurrir que el mayor número no tenga la razón y agregar, incluso, que la mitad más uno es fuerza de cantidad y no de calidad, que puede ser que no la acompañen la razón de los fundamentos, ni la virtud de la justicia. Mas estos razonamientos, con todo cuanto pueden tener de lógica o de convicción, ceden ante la realidad y la necesidad. Si hay error, aunque con posterioridad el mandatario ha de rendir cuentas al mandante, lo decidido, decidido está. Con vigor de autoridad y hasta con el prestigio que tenga quien gobierne.

En este caso de la ley de los partidos políticos ocurre una cosa bien distinta. No se trata sólo de que los representantes dicten normas a los representados, sino de dictar reglas para gobernar a las asociaciones que pueden dar origen al mandato popular.

Se tiende así no sólo a mandar a los mandantes sino a gobernar a las corporaciones de mandantes, y ello por obra de los mandatarios.

No entraremos a decir si hay regularidad en el instrumento del poder, ni en la suficiencia

del mandato. Si para actuar así, con esa fuerza, con tamañas atribuciones, no es necesario un poder especial. O, al menos, las instrucciones precisas de los mandantes o siquiera las definitivas de la corporación de mandantes.

Puede contestársenos que toda esta argumentación que venimos realizando parece más atendible y procedente dentro del derecho privado, o sea del derecho civil, y que ello, por cierto, no tiene ningún asidero en el derecho público. Quizá a quienes digan esto le sobrarán motivos para afirmarlo y con fundamentos. Más ello no conformará enteramente a quienes pensamos que el gobierno debe hacer lo que el pueblo quiere.

La gravedad de este asunto no dimana sólo de la eminente facultad que se autoadjudican los mandatarios sobre los mandantes. Si al decir de Kelsen la definición de la democracia está dada por la identidad entre el sujeto y el objeto, entre gobernantes y gobernados, lo grave de este asunto está en que puede producirse entre los mandatarios y los mandantes una crisis de esa identidad, que es fundamental para la democracia. Así, la falta de acuerdo podría originar la ruptura de la autenticidad de la representatividad. No hacemos argumentos filosóficos. Lo que sí queremos demostrar es el riesgo de que a través de un estatuto como el que vamos a sancionar pueda ocurrir si no una quiebra, un leve quebrantamiento del pacto de lealtad entre gobernantes y gobernados que constituye, al decir de Roosevelt, la definición de la ley. Y hasta se podría acusar de falta de fidelidad en el cometido por error de los comisionados. La consecuencia podría ser la pérdida de la fe de los comitentes con la caída de los representantes por debilitarse las bases espirituales o fracturarse los cimientos éticos del sistema representativo de nuestra Constitución.

Pero, señor presidente, comenzamos nuestra exposición refiriéndonos a sucesos de un pretérito próximo, que en este caso tienden a agravar nuestra singular y delicada responsabilidad. En los últimos comicios han existido amplios y nutridos sectores de argentinos que se abstuvieron de emitir sufragios positivos. No parece del todo absurdo interpretar ese hecho como una expresión de rechazo de medidas que precedieron a ese proceso electoral. Creemos no equivocarlos —y respetamos las opiniones ajenas— si pensamos que el voto en tenia la significación de un repudio. Diríamos mejor que han existido causas determinantes de esa actitud, algo de protesta. A ello hay que agregar la proscripción parcial de determinados partidos, prohibición para no elegir candidatos a determinados cargos, por supuesto de los más importantes, a los que sólo le era dable aspirar al resto de los partidos políticos, a los que no caían aniquilados por el veto de los decretos dictados por la autoridad defacto que nos precedió. Y hubo más: se dictaron decretos singulares, es-

pecialísimos y hasta exclusivamente dirigidos para determinadas personas. Esto era algo así como la *ultima ratio regum* de algo que dio en llamarse las reglas de juego, como si existiera una voz de mando impartida a la ciudadanía, a la que se obligaba a optar, no a votar.

¿Pero con qué propósito recordamos ahora estas desigualdades, estas discriminaciones más cruentas que las que en otros países apartaran a los negros de los blancos? ¿Cuál es nuestra intención? Sencillamente la de buscar una enseñanza que nos sirva de guía. Que sea un antecedente que tengamos presente. Algo que pueda fijarnos un derrotero, como el que encontró Dante en su peregrinación, tras el «*lungo studio e il grande amore*». Esa divisa quizás esté en el mismo sermón de la montaña, cuando según San Mateo el Divino Maestro dijo: «Bienaventurados los que padecen persecución a causa de la justicia.»

La paridad de condiciones en toda lucha es regla elemental de caballeros. También es el juego limpio. Lo que los ingleses y anglosajones suelen llamar el *fair play*. Corrección, hombría de bien, conciencia de la dignidad propia y respeto de la ajena. Eliminar privilegios, establecer bases igualitarias para el ejercicio del civismo debe ser la clara y precisa iniciación de un orden pacífico, para dar un orden justo que no tenga reticencias, reservas ni claroscuros en que perezca lo ecuaníme para que surja lo arbitrario.

La civilidad argentina ha pasado por un trance así. Contra sus deseos ha soportado rigores. No es el momento de juzgar sobre los propósitos de unos y otros; por ese camino llegaríamos —volviendo al Evangelio— a la parábola de los dos hijos desiguales. Sólo nos queda de ello una lección para el futuro.

A principios de este siglo de transformaciones tan revolucionarias, Rodó, en *Ariel*, puso en boca de Próspero estas palabras: «Cuando la democracia haya allanado y emparejado las desigualdades injustas recién estará en el punto de partida necesario para cumplir su destino.» Y pareciera que así estamos, todavía, tras largos y duros padecimientos, atravesando otro vía crucis que un individualismo egoísta nos impone como martirio.

Nada de lo que vamos exponiendo es extraño al tema que tratamos. En el mismo cabría hasta todo el desarrollo de nuestra vida cívica, que cobra fuerza en las asociaciones ciudadanas con el anhelo de orientar y hasta de gobernar. Pero dar normas para regir a quienes pretenden orientar y gobernar no es trabajo fácil, sino misión trascendente y muy difícil, y dar esas reglas por igual para todas las asociaciones, tan dispares y tan dispersas, es ciertamente una de las artes más delicadas, tan delicada como un encaje y con la complejidad de la maquinaria de un reloj.

En el libro de Andrés Siegfried, *Suiza, un ejemplo de democracia*, se dice que los suizos son

sensibles a esa «cosa suprema», «la única necesaria, que es el espíritu» y se agrega: «que la naturaleza lo ha otorgado a Francia en forma de locura y a Suiza en forma de prudencia». Nos preguntamos si los argentinos, de tan nobles sentimientos, no podemos aquí, ahora, brindar nuestra mayor dosis de prudencia siquiera sea para lograr aquello que está ofrecido como recompensa para los hombres de buena voluntad...

En el informe por escrito, con visión optimista, con generoso impulso, hemos prodigado todos los elogios que podía merecer la sanción de la Cámara de Diputados. Para realizar esa alabanza le asignamos al proyecto las más rectas intenciones y los más buenos propósitos. Así tenemos afirmado en el dictamen por escrito que «la finalidad del estatuto sería, sin duda, facilitar y permitir la libre formación de los partidos políticos», que procura el «más pleno desarrollo» de tales agrupaciones y que quiere «favorecer su formación, su vida y su actividad».

Si nos hemos equivocado al realizar estas afirmaciones, en verdad, el proyecto no tendría la idoneidad moral para convertirse en ley. En ley justa, en ley legítima. No sería propiamente un ordenamiento jurídico sino sólo sería un instrumento de poder o de fuerza. Nos recordaría sí, si esto fuera, en verdad, un error nuestro, al poema que inmortalizara Hernández en esta escéptica y amarga estrofa: «Le suelen llamar espada / y el nombre le viene bien / los que gobiernan ven / adónde ha de dar el tajo / le caen al que se halla abajo / y corta sin ver a quién».

Nos cuesta admitir esta suposición nos es duro admitirla, pero como hay cosas que suelen suceder aun cuando no se las sponga ni las admita, volviendo al Evangelio, recordáramos también que según San Mateo, Jesús dijo: «Todos los que se sirvieren de la espada, a espada morirán.»

El pensamiento de las Sagradas Escrituras es el de que la espada no puede servirse a sí misma, que ella no puede ser un fin. Que si es objeto y medio se anula, se aniquila sola. La espada debe estar siempre al servicio de la ley y ésta al servicio de la justicia. Digamos de la balanza y de su equilibrio. Así, la espada al servicio de la balanza es austeridad, abnegación y realmente virtud.

Y para ello es preciso que la ley carezca de oscuridades, que no contenga palabras imprecisas o conceptos de diversa significación, que se presten a distorsionar su sentido o modificar su alcance. Y no es ésta una crítica interesada o aviesa, sino una expresión de deseos permanente que se traduce en un anhelo de perfección.

El profesor Marco Aurelio Risolía dice: «Las leyes han de ser claras y precisas; la oscuridad trae la confusión; la confusión trae el desorden. El desorden conduce al despotismo.»

No debe olvidarse que la ley está destinada a proyectarse al porvenir. Como ha expresado con toda razón Couture, «la norma nace un día en una sociedad determinada, para un tiempo his-



tórico determinado, y extiende su ámbito temporal de validez a todo el tiempo posterior hasta el día de su derogación. El tiempo de la ley y su sentido no son sólo el tiempo y el sentido de su sanción, sino también el tiempo y el sentido de su vigencia».

Esto es una realidad y debe llevarnos a pensar en la certeza de la ley que acompaña a toda su vida. Porque si hay incertidumbre o inseguridad ocurre que esa incertidumbre o inseguridad se prolonga y mantiene mientras ella rija. O, mejor dicho, en sus vacilaciones o dudas están durante toda su vigencia, las vacilaciones y dudas del ordenamiento jurídico.

Al redactar nuestro informe por escrito no habríamos dado íntegra lectura a los discursos pronunciados en la Cámara de Diputados, pero examinando tan interesante material nos encontramos con que un letrado que no pertenece a nuestro sector, se permitió llamar al proyecto de ley que estamos considerando «el estatuto de la desconfianza». E incluso, al realizar esta calificación, dice que se daban «otra vez las fórmulas sibilinas, otra vez las fórmulas que sin destino preciso podían caer mañana sobre cualquier fuerza política que no sea del gusto de la fracción gobernante». Esta frase es del diputado Enrique de Vedia, y hace pensar que la poca claridad del texto sancionado puede traicionar su espíritu, y nos recuerda que el doctor Oscar López Serrot, también en la Cámara de Diputados, en septiembre de 1949, al discutirse la ley nacional 13.645, decía que la redacción del proyecto contenía una cantidad de «ambigüedades y de términos no suficientemente categóricos y expresivos». Se trataba, debemos aclarar, de una ley que sólo constaba de nueve artículos. En nuestro caso, la excesiva extensión del proyecto, que tiene nada menos que 90 artículos, aumenta en forma considerable la posibilidad de errar; más cuando determinadas palabras pueden dar lugar a muy distintas o diversas interpretaciones.

Aclaramos que no deseamos formular cargos, pero sí señalar de qué modo y en qué forma puede obtenerse este nefasto, triste resultado. Resultado que podría llevar en determinados momentos a destruir las asociaciones, e incluso a aniquilar la libertad política argentina. Desaparecería en ese supuesto hasta la base misma del sistema republicano. E incluso la propia Constitución quedaría burlada con desmedro de sus fines y de su vigencia.

En el artículo 1º apartado 1º del proyecto de ley que se considera, se establece sustancialmente que se garantiza a los ciudadanos el derecho a agruparse en partidos democráticos. El informe de la mayoría ha puesto especial énfasis en esta cuestión. Declaramos que el propósito de la letra nos parece plausible. Amamos la democracia, la admiramos, la queremos y hasta estaríamos dispuestos en todo momento a dar nuestra vida para defenderla, y amamos las libertades, que son consecuencia y sustancia de

esa misma democracia. Pero sostenemos sin temor que, en este caso, la letra puede traicionar al espíritu, si a la palabra democracia no se le da su verdadero y auténtico significado, si se desfigura su contenido, si es que se da lugar a falsedades o torpes manoseos que la pongan al servicio de intereses espurios o bastardos.

Todos sabemos lo que es democracia. La voz democracia —que proviene del griego *demós*, que significa «pueblo», y *cracia*, que quiere decir «fuerza», «poder» o «autoridad»— ya nos está indicando el sentido de que es el gobierno del pueblo por el pueblo, o que es un sistema en que el pueblo es el que ejerce la soberanía. De esa manera, se la concibe como una forma del Estado dentro del cual la sociedad entera participa o puede participar no sólo de la organización del poder público, sino también de su propio ejercicio. Este es un significado que se encuentra en todos los diccionarios corrientes, incluso en los jurídicos. La propia Academia de la Lengua la define como «doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también mejoramiento de la condición del pueblo».

No está errado Kelsen cuando dice, como ya lo señalamos, que democracia significa identidad del sujeto y del objeto del poder, de los gobernantes y de los gobernados, gobierno del pueblo para el pueblo. En tan sencilla expresión está traducida la vivencia más íntima del sistema, que puede tener diversas modalidades, pero que no puede desplazar el principio fundamental que es su génesis y su verdadera razón de ser.

Pero la voz democracia ha sido ajada, manoseada y maltratada constantemente. Se le ha dado las más diversas acepciones, algunas de las cuales desvirtúan incluso su verdadero significado. El mismo Kelsen, en el prólogo de su libro *Esencia y valor de la democracia*, luego de expresar que la «democracia es la consigna que durante los siglos XIX y XX domina casi totalmente los espíritus» nos ilustra que «precisamente ésta es la razón de que haya perdido, como todos los lemas, su sentido intrínseco; copiando la moda política, este concepto, el más explotado entre todos los conceptos políticos, resulta aplicado a todos los fines y en todas las ocasiones posibles y adopta significados contradictorios en ciertos casos, cuando no ocurre que la inflexión usual del lenguaje político vulgar lo rebaja a una frase convencional que no responde a ningún sentido determinado».

Va dicho en esta expresión de Kelsen que pueden existir mentes no suficientemente claras que asignan al término democrático que se emplea en la ley un sentido diverso del que en realidad cabe asignarle, más cuando una propaganda hábilmente manejada, o ciertos teóricos al servicio de menguados intereses tratan de deformar el concepto y corromper la significación de este augusto y magnífico vocablo.



En nuestro medio, en nuestro tiempo y en nuestra hora hay quien piensa todavía que en el terreno económico todo cuanto tienda a poner límites a los excesos de ese poder o a abolir irritantes privilegios es antidemocrático. Desde este errado punto de vista, sólo el régimen llamado de libre empresa sería democrático, y sería antidemocrático todo cuanto se dirigiera a poner moral en la economía o un orden con interés general en el desenvolvimiento económico. Para este punto de vista, hasta la noble doctrina de Su Santidad Juan XXIII sería antidemocrática. E igual calificación tendría —parece ridículo decirlo— hasta la prédica de John Fitzgerald Kennedy en favor de los países subdesarrollados. Porque ambas contrarían un sistema determinado de libertad económica concebido con un primitivo criterio de capitalismo exagerado que, a través de monopolios, oligopolios u otras formas de predominio, se adueñaron de mercados nacionales e internacionales para someterlos a su siniestra férula.

En el terreno puramente jurídico o, si se quiere, en el jurídico social, hay quienes piensan que democracia es sólo el individualismo liberal, y todo lo que se oponga a esa concepción sería antidemocrático. A comienzos de este siglo ya dijo Vaz Ferreyra que el individualismo liberal era una concepción que estaba en crisis, no era ni siquiera una doctrina, sino un esquema que se había edificado feblemente en la idea de querer darnos un derecho igual para todos, olvidando que no todos en la vida éramos iguales. Consecuencia de tan generosa concepción es que nacen, al margen de los derechos tradicionales, derechos nuevos que buscan las desigualdades creadas por la naturaleza o por la sociedad en su desenvolvimiento mediante otras desigualdades. Se busca la igualdad por compensación. En el derecho obrero se coloca al trabajador en una condición de superioridad jurídica para compensar su inferioridad económica. En el derecho civil se coloca en situación de superioridad o de privilegio al menor a quien se tutela, ya no solo a través de la representación promiscua del Ministerio de Menores, sino a través de una serie de instituciones nuevas que aparecen para que el menor quede protegido frente al mayor o se lo ubique al menos en un pie de igualdad.

Vale decir, que para el individualismo liberal todas estas concepciones desarrolladas por el derecho en busca de una mejor justicia serían antidemocráticas, y la misma calificación tendría toda interpretación constitucional que limitara el interés individual para dar prevalencia al interés colectivo.

**Sr. Acuña (R. E.).** — ¿Me permite, señor senador?

**Sr. Snopek.** — Usted sabe, señor senador, que no he dormido, y su interrupción me coloca en una mayor inferioridad de condiciones. Si usted me concede el cuarto intermedio, podemos hacer el debate.

**Sr. Presidente.** — Continúa en el uso de la palabra el señor senador Snopek.

**Sr. Ghiglione.** — Con su exposición está demostrando, señor senador, que está en perfectas condiciones para afrontar un debate.

**Sr. Snopek.** — Decía —y lamento haber roto un poco la ilación— que la voz democracia ha sido ajada, manoseada y hasta, con permiso del Honorable Senado, podría decir que, en determinado momento, ha sido prostituida.

Hay quienes creen que la democracia no puede dar cabida, por ejemplo, a la democracia social moderna; hay incluso quienes no admiten esa democracia cristiana que entreviera con tanta claridad ese hombre que pudo titularse el príncipe de los abogados y que fue Angel Ossorio. Porque, indudablemente, consideran que toda limitación que impone el Estado para resguardar el interés colectivo traería una mutilación de la libertad individual.

La voz es confusa. La voz democracia es ajena al léxico de los Constituyentes de 1853. Quien lea la Constitución que nos rige, en la redacción dada por los Constituyentes de 1853, e incluso con la reforma introducida en 1860, no encontrará una sola vez la palabra democracia. Es que la democracia argentina no es una democracia general, vaga o imprecisa: es una democracia claramente definida en el artículo 1º inicial de la Constitución argentina. La democracia argentina es la forma representativa, republicana y federal. No es necesario ponerle el rótulo de democracia. La democracia está en esa fórmula que han ido respetando generaciones y generaciones de argentinos, en esa fórmula que es producto de la historia, detrás de la cual hay luchas civiles. Hay mucha sangre de argentinos sellada en esa fórmula que es la forma representativa, republicana y federal.

Consideramos que la palabra «democráticos», introducida en el artículo 1º, apartado 1º, de la sanción de la Cámara de Diputados es innecesaria, atento las remisiones a la Constitución Argentina que el mismo estatuto realiza. La democracia argentina no es una democracia vaga y vacua; la democracia argentina, la que queremos los argentinos, es la que está en la letra y en el espíritu de la Constitución Argentina. Fuera de ella, no admitimos que exista otra democracia, sino en cuanto sea para superar esa letra y ese espíritu. Por eso, estimamos errada la reiterada inclusión del vocablo «democrático», que puede dar lugar a dudas y confusiones.

Sigamos con el análisis de este Estatuto de los Partidos Políticos, aunque en forma muy general, como corresponde en una discusión de esta naturaleza, reservándonos para el debate en particular las demás observaciones que hemos de realizar.

Se emplea en el artículo 3º, inciso b), la siguiente fórmula: Las asociaciones políticas requieren, como «condiciones sustanciales». Cuando se habla de condiciones sustanciales recordamos —y volvemos, con disculpa de este

Honorable Senado y de sus distinguidos miembros— a los glosadores y posglosadores cuando, al hablar sobre nulidades, hacían la diferencia entre la forma y la sustancia. Interesa el tema porque decían que lo viciado en la sustancia hacía inexistente el acto jurídico. Condición sustancial quiere decir, empleando esa fórmula un tanto elástica que nosotros llamamos de los principios generales del derecho, que hace a la razón de ser, a la existencia misma. Porque si no hay condición sustancial está afectado el ser mismo, el fondo de la cosa y no su forma. Y aquí se está utilizando esta rara fórmula.

Aclaremos que, lealmente interpretada, como he dicho en el dictamen por escrito, honestamente practicada y realizada con probidad, es una fórmula plausible.

Decíamos que, conforme a este estatuto, la doctrina de los partidos políticos, según el artículo 3º, inciso b), debe, en la determinación de la política nacional, «promover el bien público». Sencilla y maravillosa fórmula. Creemos que el bien público podría ser una frase que sintetizara todos los fines y propósitos de la Constitución Argentina emocionado en su Preámbulo, en una interpretación leal, cabal, llesca y cabal de nuestras instituciones. ¿Así lo harán los intérpretes? La duda nos cabe. Y es una duda que tiene sólidos motivos.

Empleando una fórmula más precisa que esta, en un estatuto anterior, siempre refiriéndome al pensamiento del radicalismo en la oposición, expresado a través del doctor López Serrot en el debate de la ley nacional 13.645, decía este legislador que la expresión «satisfacer el interés colectivo», que es casi equivalente a la de «promover el bien público», abría amplio campo para la apreciación y desconfiaba de la fórmula. Nuestro pecado de desconfianza, si alguien quiere criticárnoslo, tiene sus antecedentes y justificación en la propia posición adoptada por el radicalismo siendo oposición. Nosotros somos ahora oposición. Y el hecho de que nos hagamos eco de lo que dijo el radicalismo cuando era oposición ha de ser perdonable. Así lo solicitamos.

Y sigamos con el análisis de la ley. El artículo 3º, inciso c), se refiere a la organización estable, al funcionamiento reglado por la carta orgánica de conformidad con el método democrático interno. Ya hemos criticado la palabra «democrático». Aquí se habla del método democrático interno. Volvemos a repetir que, dentro de una interpretación correcta, honorable y leal, es plausible, porque incluso permite no sólo la democracia indirecta sino la democracia directa dentro de los partidos. Mas he aquí que seguidamente, tras referirse a las elecciones periódicas, la sanción de Diputados se refiere a autoridades, organismos partidarios y candidatos.

Vamos a solicitar perdón si es que en nuestra crítica o censura a la letra del texto legal preguntamos: ¿los organismos partidarios no son también autoridades? ¿Por qué entonces esta-

blecer la diferenciación con una coma que los separe perfectamente? Esto puede dar lugar a que en un momento determinado se diga que los organismos deliberativos de una asociación política son cosa distinta de sus autoridades en sí. Indudablemente que no vamos a criticar el propósito ni la finalidad. Sin duda la letra ha querido referirse a las autoridades ejecutivas por un lado y luego a los organismos deliberativos, pero ¿ha de ser ésa la interpretación que ha de dar la justicia, que tiene que revisar, como luego veremos, no sólo a los partidos que van a nacer sino a los existentes? Vamos a ver.

Y tengo que entrar a la justicia porque este es el aspecto más importante. Las leyes no son lo que quieren los legisladores. Cuando un juez de la Corte americana dijo que la Constitución de su país era lo que los jueces decían que era, dio una regla aplicable a todo género de leyes. Las leyes, en definitiva, son lo que los jueces quieren que sean. La ley no habla por su texto sino por su actuación, su aplicación, su vida.

¿Y quién va a dar vida a este instituto? Lo dice con claridad el artículo 6º: Corresponde a la justicia electoral nacional. Vale decir, una justicia nueva que ya la vimos actuar, y dictar proscripciones irregulares, graves, serias, distorsionadoras de un proceso. Jueces que se confesaron ellos mismos, en ese momento, no ser del Poder Judicial sino jueces administrativos; jueces que incluso dijeron que a ellos no les correspondía, en ese instante y momento, aplicar la Constitución; jueces que se habían alzado contra la ley suprema.

¿Pero hacemos una crítica injusta a la justicia electoral? ¿Nos está cegando la pasión? ¿Hemos perdido acaso el camino de la verdad? No. En un memorial presentado por el Partido Justicialista se dice esto: «Deben suprimirse y eliminarse del proyecto todas las referencias a la justicia nacional electoral». Y agrega, y esto es lo importante: «Para convencerse de la procedencia de este criterio nos remitimos a los fundamentos del alegato presentado por el Partido Unión Cívica Radical del Pueblo ante la Corte Suprema de la Nación, alegando la inconstitucionalidad de esa justicia introducida también en el anterior estatuto y en el proyectado por el ex ministro Adrogue. Ese dictamen que lleva la firma del actual ministro de Educación y Justicia de la Nación, doctor Alconada Aramburú, del actual procurador del Tesoro, doctor Amílcar Mercader, y de los doctores Roberto A. Tognoni y Alfredo Ghiglione, fue profusamente difundido por dicho partido y publicado en la prensa del país.» Y agrega la presentación del Partido Justicialista: «Acompañamos un recorte, en reproducción de microfilm, de la publicación aparecida en el diario "La Razón".»

¿Pero hay motivos que lleven a desconfiar de una justicia nueva que pueda ofrecer la ventaja de su alta especialización en la materia en estos momentos? Nos permitimos contestar afir-

mativamente. Los antecedentes de esa justicia destruyen su probidad. Su propia actuación aniquila lo que puede darnos de justicia. En un país de la organización del nuestro la justicia es un poder independiente. Hablamos del Poder Judicial de la Nación y del Poder Judicial de las provincias. La Constitución Argentina ha querido resguardar la justicia, a tal «extremo que ha impuesto a las provincias la condición de asegurar su administración de justicia para respetar su autonomía. El «afianzar la justicia» que proclama el Preámbulo constitucional no es una frase vacua; transita a través de todo el texto constitucional. Y llega a materias como esta, extraordinariamente delicada, porque de aquí nacen los partidos que van a dirigir la Nación, los que van a expresar el pensamiento del Estado, los que van a fijar la orientación de la República en el orden interno e internacional.

Que se nos disculpe el pecado que vamos a cometer: todos esos antecedentes representados por los diversos fallos dictados por esa justicia nos hacen perder fe en la misma. No queremos decir con ello que haya perdido fe en la Justicia, con mayúscula, ni en ese noble instrumento que se llama derecho, que creemos que es el único que puede asegurar el orden y la paz de los pueblos.

Pero sigamos con el análisis de este Estatuto de los Partidos Políticos, de esta sanción de la Cámara de Diputados.

En el título II, como bien lo ha dicho el miembro informante de la mayoría, se distinguen los partidos de distrito, los partidos nacionales, las confederaciones nacionales o de distrito; se legisla sobre la fusión de los partidos y sobre las alianzas transitorias. No vamos a discutir los buenos propósitos ni las excelentes intenciones que puedan haber llevado a quienes proyectaron esta ley tan extensa, cuyo pecado más capital —para volver a emplear palabras de un diputado que, como he dicho, no es miembro de nuestro sector— está en su excesivo reglamentarismo.

En el artículo 79 se habla del nombre adoptado por la asamblea de fundación y constitución como requisito para que se le pueda reconocer a una asociación política el carácter de partido y dársele la personería jurídica. Pero el mismo estatuto admite en otro artículo que el nombre puede ser modificado con posterioridad. ¿Por qué no puede ser modificado antes de la presentación ante la Justicia Electoral? En ese caso el nombre no estaría en el acta de constitución o fundación sino en una modificación ulterior. Si la Justicia Electoral se toma de la sutileza —en derecho a veces las sutilezas hacen las grandes decisiones— de que la modificación es ulterior al acta de constitución o fundación, ¿basta el solo hecho de haber modificado el nombre —ese pecado— para que no pueda ser admitido ni siquiera un partido de distrito? Como decimos, es una sutileza que puede ser fatal. Estamos marcando interpretaciones que pueden

darse al instituto, a lo que la ley se presta y tenemos necesariamente que hacerlo. Hay hombres que han sido víctimas en el escenario político argentino de estas sutilezas y de estas interpretaciones que quizás en estos momentos se encuentran marginados del proceso constructivo argentino por culpa de estos pecados, por estos pequeños errores que generan los grandes.

Pero vamos a pasar por alto estas críticas de forma como las que acabamos de señalar, para entrar sí a las críticas de fondo.

El título tercero es aplicable incluso a los partidos políticos que ya tienen personería, que la pudieron obtener con dos o tres estatutos anteriores.

En virtud de la disposición de la segunda parte del artículo 87, antes del año —para poder subsistir o sobreexistir— tienen que dar cumplimiento a lo dispuesto en los títulos primero, tercero, cuarto y quinto. Y en el artículo 22 se les exige, en primer lugar, que la declaración de principios y que el programa o base de acción política deberán ajustarse de manera formal y real a las exigencias del artículo 3º, inciso b). Y vamos al artículo 3º, inciso b), y nos encontramos con la fórmula que ya hemos criticado. Pero acaece lo siguiente con respecto a los partidos políticos existentes. Hay partidos como los nuestros —como los que representa nuestro sector— que ya bajo otros estatutos formalmente han sido aceptados como partidos, que se concilian con los propósitos y fines de la Constitución Argentina, y se les ha dado la personería. No puede decir un juez: «¡Ah, caramba!, aquello fue una declaración formal; aquello es lo formal.» Ahora, en lo real, interpreto —por cualquier manifestación que le suministre la policía u otra entidad política mal intencionada—, que realmente ya no cumple estos requisitos?...

¡Cuán grave y delicado es este asunto! Este artículo 22, que indudablemente se vincula con el 23, que a continuación analizaré, lleva a este extremo: bastaría que el más humilde de los candidatos a concejales de la comarca o villa más pequeña, un día, por esos pruritos de moda del revisionismo histórico, le diera por proclamar que él considera que es de justicia histórica reconocer como patriota a Juan Manuel de Rosas para que la Justicia Electoral inmediatamente defenestrara ese partido.

**Sr. Acuña (R. E.).** — ¿Me permite, señor senador?

No se trata del caso de la mera declaración de un concejal del último distrito de una provincia cualquiera, sino de que se lleve a la práctica, es decir, que no basta la declaración formal, sino que ésta debe ser puesta en práctica en la organización y vida interna, o en su acción exterior, la negación de los derechos humanos, etcétera. Repito que no es una mera declaración formal, sino que es necesario llevarla a la práctica. De manera que el argumento del señor senador no me satisface.

**Sr. Snopek.** — ¿Nada más, señor senador?

**Sr. Acuña (R. E.).** — Nada más, señor senador.

**Sr. Snopek.** — No estábamos comentando el artículo 23 sino el 22.

**Sr. Acuña (R. E.).** — A eso se refiere.

**Sr. Snopek.** — Hemos dicho que aplaudimos los buenos propósitos del estatuto, pero eso no se establece en la ley, porque acá se dice que «deberá ajustarse de manera formal y real». ¿Qué es ajustarse de «manera real»?...

**Sr. Acuña (R. E.).** — En la práctica...

**Sr. Snopek.** — Si se interpretara la ley conforme al espíritu, ya hemos dicho que el estatuto sería plausible en todas sus disposiciones, pese a su excesivo reglamentarismo, pero no tenemos que analizarlo de esa manera. Estamos ante una justicia que ya ha proscrito, que ya ha aplicado estatutos irregulares, que incluso ha dicho que no se siente obligada ni a acatar la propia Constitución Argentina. Tenemos derecho a desconfiar de ella, o nos da el derecho a que desconfiemos de su actuación. Entonces la frase que incluye el artículo 22, «que deberán ajustarse no sólo de manera formal sino de manera real, a las exigencias del artículo 39, inciso b)», da pie para la interpretación que hemos realizado.

Quizás hayamos exagerado el ejemplo, pero puede existir un juez argentino que diga que ese hecho novedoso —y que ahora está de moda política en ciertos círculos— del revisionismo histórico, de considerar que Rosas fue un prócer, eso dé lugar a que diga que es partidario de una dictadura, de una forma totalitaria o autocrática de poder, y por consiguiente a la proscripción, porque hay que vincular el artículo 22 con el 23, que le sigue.

Y dice que no cumplen con los requisitos del artículo anterior, vale decir, que la regla general estaría dada por el artículo 22 y se ampliaría explicativamente por el artículo 23; no sé si podemos decir que el uno es el género y el otro la especie, no está bien claro eso, o no surge con claridad de la letra de la ley.

Repetimos que no ponemos en duda las intenciones y propósitos de los autores del proyecto; le asignamos las mejores intenciones. Pero el artículo 23 dice que no cumplen con los requisitos del artículo anterior, refiriéndose al 22, que hace a las condiciones sustanciales, que se refiere a la sustancia, al fondo; si hay violación de eso, el partido no puede existir, e incluso una personería política concedida podría ser anulada por falta de una condición sustancial, porque sabemos que cuando a un acto le falta la sustancia carece de razón de ser, está viciado y corresponde que sea anulado. Y así podría anularse una personería jurídica concedida incluso por vía del artículo 22, con su aplicación inmediata en el artículo 23, que pasamos a comentar.

Dice el artículo 23 que «no cumplen con los requisitos del artículo anterior los partidos que por su doctrina o su actuación —por la vía de sus organismos o candidatos—...

**Sr. Acuña (R. E.).** — ¿Qué más? siga leyendo.

**Sr. Snopek.** — ... «llevan a la práctica en su organización y vida interna o en su acción exterior», y ahí viene lo de candidato y acción exterior del candidato. ¿Qué partido puede no tener en sus filas alguien —y no vamos a volver sobre el ejemplo de Rosas— que en un momento determinado, en la tribuna, exalte la tan discutida figura de Napoleón o la de Bismark? Ese solo hecho daría lugar a que un juez, de buena o mala fe —mas pienso que por razón de lo último— pueda interpretar, en vista del texto legal, que el candidato lleva a la práctica en su acción exterior algo que está por la concentración personal del poder? Claro; al exaltar a Rosas o a la figura de un rey; al exaltar una monarquía— ¿por qué no puede existir un hombre democrático, que de buena fe encuentre actos dignos en una monarquía y la exalte— bastará la grabación de su discurso, bastará que haya exaltado la monarquía de la Reina Victoria o la figura de Bismark o cualquier figura de esa naturaleza para que el juez, considerando que el candidato en la práctica o en su acción exterior ha puesto de manifiesto esa su voluntad personal, aniquile la vida de un partido?... ¿Por qué no se aniquila o defenestra al candidato y no al partido?... Por eso decimos que es peligroso; las palabras aquí son el metal precioso en que se trasuntan las intenciones y el pensamiento. Pero las palabras del legislador a veces son las palabras del juez. Otras veces el juez habla a través de su propio pensamiento, dándole una vida distinta y diversa de la que emana de la mente del legislador. La interpretación que sigue lealmente el pensamiento del legislador es uno de los tantos modos de interpretación que tienen los jueces. Ellos en un momento determinado de su vida, de acuerdo con su concepción jurídica propia, pueden realizar interpretaciones de esta naturaleza o pueden realizar otras distintas.

Cuando nos hemos referido al individualismo liberal, repitiendo la crítica de Vaz Ferreira, no hemos querido aludir en general, así porque sí a un caso particular. Hay clima y ambiente colectivo. Descendamos nosotros cuáles han sido los antecedentes inmediatos en este país de lo que ha ocurrido en la vida política del pasado, que no hubiéramos querido traer en este momento a colación.

Se decía de nosotros en un pasado no muy lejano que éramos un país semicolonial; que el imperialismo inglés nos gobernaba a través de la oligarquía nativa; que también nos sugería los presidentes. Y esa mentalidad ha dejado sedimentos y residuos que existen en determinadas personas, particularmente en la mentalidad de tipo conservador, y aclaro que no asignamos a la palabra conservador el sentido de partido sino el de mentalidad, de quedantismo, de estar en lo que está.

Con razón dice Kelsen en su libro *Esencia y*

valor de la democracia que un hombre es libre cuando es partícipe de un Estado libre; cuando los Estados son libres, hay hombres libres. Y eso hace también a la esencia de la democracia y de la libertad, no sólo en el sentido civil de la palabra sino también en el sentido político. Seremos libres cuando seamos soberanamente libres.

**Sr. Abdala (F.).** — ¿Me permite una interrupción, señor senador, con permiso de la Presidencia?

**Sr. Snopek.** — Con mucho gusto.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador Abdala.

**Sr. Abdala (F.).** — He escuchado con atención y respeto lo que dice el señor senador, pero en ciertas circunstancias confunde sus argumentos y resulta difícil entenderlo. Dice, por ejemplo, que el hombre es libre en un Estado libre, y cuando dice Estado se refiere a un país libre, que tiene soberanía y es independiente. Pero todos sabemos, señor senador, que hay Estados que son libres y donde no funciona la democracia ni hay libertad para que el hombre desarrolle sus actividades. Entonces, no es la fórmula un Estado libre, sino que debe ser un Estado libre que tenga instituidas la democracia y la libertad para que el individuo pueda desarrollar su personalidad. Así debe concretar sus argumentos para que podamos entendernos, señor senador. Muchas gracias.

**Sr. Snopek.** — De nuestra exposición surge exactamente lo que ha dicho el señor senador: Estado libre para ciudadanos libres es uno de los tantos ingredientes o elementos que constituyen una auténtica democracia.

Hemos hablado también de la soberanía popular. Y nos hubiera gustado —de no estar constreñido por el tiempo y de haber tenido un mejor descanso físico— hacer una breve historia —que quizá la hagamos en el debate en particular— de la lucha del radicalismo por la pureza del sufragio. Larga ha sido esa lucha. Por eso, cuando estudiando este estatuto vemos ciertas disposiciones, nos cuesta creer que haya sido votado con auténtico o al menos con original espíritu radical. No formulamos cargos. Sabemos que este estatuto no ha salido así porque sí, pues ha sido el fruto de la colaboración de distintos factores y tendencias. Pero estamos hablando de la desconfianza que suscita el texto de la ley. No estamos en contra del espíritu. Por eso nos referíamos concretamente al artículo 23, que por cierto forma un solo conjunto legal con el artículo 22 y que da pie a la desconfianza. Aplaudimos el texto lealmente interpretado, de acuerdo con un espíritu probó; pero estamos puntualizando de qué manera puede ser deformada la letra de la ley. Aquí se habla por ejemplo de «la sustitución del sistema democrático». Expresamos ya que el sistema democrático que queremos los argentinos y que debemos defender los legisladores es el de nuestra Constitución, que hemos jurado cumplir y no un sistema en

abstracto. Vale decir, señor presidente, la forma representativa, republicana y federal de gobierno.

La sustitución del sistema democrático. En otros proyectos hemos visto más precisión en este significado, y es que los partidos deben actuar dentro del margen legal, dentro del sistema democrático de la Constitución, dentro de las instituciones argentinas. A las instituciones se las modifica por la vía que ellas señalan. La Constitución Argentina debe ser modificada por el medio que ella indica para tal fin. Ese es el sentido y el espíritu cuando se ha querido poner «la sustitución del sistema democrático». Pero como la fórmula está tan ampliamente concebida, da lugar a las interpretaciones más diversas, e incluso a las que pueden llegar al absurdo. Porque sistema democrático es el de la Constitución, pero puede ser un sistema democrático el que trate de mejorarla. Por ejemplo, un partido que incluya en su programa político, los derechos del pueblo de referéndum, revocatoria e iniciativa; vale decir, pasar de la democracia representativa, que es el sistema actual y legal, a la democracia pura o directa. Ningún juez honestamente podría prohibirle a un partido que instituyera en su carta orgánica el modificar la Constitución para consagrar estos derechos que ejercitan países democráticos de alta cultura como Suiza. Pero otro juez podría decir lo contrario, o sea que el sistema democrático al que se refiere es el democrático representativo.

Se dirá que estamos argumentando para desvirtuar el sentido de la ley. Pero, señores, las leyes políticas en este país han sido permanentemente desvirtuadas o desfiguradas. Nosotros estamos en la oposición y tenemos el derecho a la desconfianza. Por ahí un autor inglés decía que el deber de la oposición es censurar, y estamos censurando este texto, no contra los buenos propósitos que han podido inspirarlo, sino porque la imprecisión del léxico da lugar a la arbitrariedad. Puede dar lugar al desconocimiento de la justicia, a la negación de la libertad política argentina.

Veamos, si no. Aquí se ha empleado una frase final, que dice: «la concentración personal del poder». No hay duda alguna de que el propósito de los autores tiene que haber sido proscribir, fulminar, aniquilar el absolutismo político, que es contrario y repugnante a la forma representativa, republicana y federal de gobierno. Pero no se ha empleado la fórmula precisa, porque ¿qué es esto de concentración personal del poder? Hemos dicho que la justicia electoral decía en alguno de sus fallos que no se sentía obligada a actuar la Constitución Argentina. Con respecto al Poder Ejecutivo nacional, la concentración del poder surge de la propia Constitución Nacional, y no cometemos falta al decirlo. Nos remitimos a la letra misma del artículo 86 de la Constitución Nacional. Aparte de que el Poder Ejecutivo argentino es unipersonal, como todos sabemos, ocurre que de acuerdo con ese artículo, entre las atribuciones que tiene el presidente de la República se cuenta en

primer lugar el inciso primero del artículo 86 que emplea estas palabras: «Es el jefe supremo de la Nación.» La palabra supremo marca una jerarquía eminente, una prelación extraordinaria y, diríamos, una supremacía en el poder. Y agrega: «...y tiene a su cargo la administración general del país». Pero quien se pone a leer otros incisos del mismo artículo se encuentra con que el presidente de la Nación es, conforme al inciso 3º, el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación. Se encuentra luego con que, aparte de los diversos derechos que le da la Constitución, entre los que se encuentran el de veto, el de abrir las sesiones del Congreso, prorrogarlas y convocar a extraordinarias, en el inciso 15 se dice que es el comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y tierra de la Nación. En el inciso 17 se dice que dispone de las fuerzas militares, marítimas y terrestres y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación. El inciso 18, que declara la guerra y concede patentes de corso y cartas de represalias con autorización y aprobación del Congreso. El inciso 19, que declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de ataque exterior y por un término limitado con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso.

**Sr. Gamond.** — ¿Me permite una interrupción, señor senador?

**Sr. Snopek.** — Sí, señor senador.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador Gamond.

**Sr. Gamond.** — Yo le he escuchado con gran atención y veo que está haciendo una exégesis tan contraria a la buena hermenéutica jurídica, que debo confesar que no sé francamente si su propósito es el de dilatar la exposición en una forma que resulte un problema para la Cámara o si simplemente, por la situación de inferioridad física a la que aludía recién, está olvidando principios esenciales.

Cuando se habla de la acumulación del poder se está refiriendo a la acumulación prohibida por la ley, y en la Constitución no hay otra que la que prescribe el artículo 29. Las otras acumulaciones de poder que la propia Constitución crea no pueden ser restringidas ni penadas por la ley. De manera que debe interpretárselo bien, de acuerdo con la sana hermenéutica jurídica.

El artículo 29 de la Constitución dice que el Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia facultades extraordinarias ni la suma del poder público... Son estas concentraciones de poder las que se trata de sancionar y no las de los poderes legítimos que emanan de la misma Constitución. Si usted se dedica a revisar todas las leyes desde el Código Civil, al Código de Comercio o al de Minería, etcétera, va a encontrar facultades que se otorgan a los distintos poderes del Estado, pero esas

no son concentraciones de poder. Las concentraciones de poder penadas por la ley son las que están comprendidas en el artículo 29 de la Constitución. Yo creo que aquí estamos dando vueltas en una serie de galimatías y volviendo con argumentos que no tienen razón de ser. Esto se lo digo al señor senador con el mayor respeto y queriendo también orientar un poco el debate porque veo que el señor senador se va perdiendo en el mismo.

Nosotros podemos dedicarnos a recoger cuanto argumento puede hacerse; es evidente que cuando se habla de violación de las normas de democracia no se puede estar refiriendo a cuestiones como las que usted ha planteado.

Posiblemente en usted trabaje el subconsciente y por eso no se refiera a lo que dice la ley, que sería, por ejemplo, el caso de un partido político que promueva la reforma de la ley electoral o de la Constitución con un sentido corporativo y totalitario.

Esto es lo que la ley orgánica de los partidos políticos no quiere, la violación de la democracia republicana, representativa, que a todos nos preocupa defender, pero no las otras conculcaciones que usted quiere analizar y trata de rebuscar en la mente de los demás, y que no están en el pensamiento de nadie.

Aquí estamos en el juego limpio y la ley tendrá la fuerza que le demos nosotros con nuestra vocación republicana y democrática. Si usted nos ayuda y dice que el sentido de la ley es el de apoyar la democracia representativa y republicana y abolir todo sistema totalitario o de negación de la democracia, vamos a estar todos trabajando para el mejor futuro del país.

Esto es lo que quiero destacar como contradicciones, lo que está haciendo que estemos yendo y viniendo en un galimatías que hará que no terminemos nunca. Nada más.

**Sr. Presidente.** — Continúa en el uso de la palabra el señor senador Snopek.

**Sr. Snopek.** — Las palabras del señor senador preopinante ratifican plenamente la tesis que venimos sosteniendo. No dice el artículo 23 de la sanción de Diputados que consideramos, que la concentración personal del poder a que se refiere este texto legal sea la prohibida por la Constitución y por la ley. No lo dice...

**Sr. Gamond.** — No puede decirlo.

**Sr. Snopek.** — Vale decir, queda librado al criterio...

**Sr. Gamond.** — No, la sana hermenéutica jurídica no es esa, señor senador, y usted es un brillante abogado.

**Sr. Snopek.** — Es que no hay hermenéutica jurídica sino hermenéutica política detrás de esto.

**Sr. Gamond.** — No, señor senador. En las leyes hay hermenéutica jurídica.

**Sr. Snopek.** — Hay una justicia electoral que ha preopinado sobre el asunto.

**Sr. Gamond.** — Esto ha ocurrido en muchas épocas de la vida política argentina. Si lo que

queremos es construir una nueva Argentina, en la que todos tengamos garantías, interpretemos bien y fijemos definitivamente las bases sobre las que ha de marchar esa nueva Argentina.

**Sr. Snopek.** — Fijese que el artículo 23 no hace referencia concreta a la Constitución Nacional.

**Sr. Gamond.** — No necesita hacerlo...

**Sr. Snopek.** — En nuestro concepto sí.

**Sr. Gamond.** — ... porque tiene vigencia por sobre todas las leyes.

**Sr. Snopek.** — En nuestro concepto sí, porque el tribunal que ha de aplicar este estatuto ha dicho que no se siente obligado a hacer respetar la Constitución Argentina ni a seguir sus lineamientos. Aquello de que la letra mata y el espíritu vivifica, en estatutos de esta naturaleza se vuelve por pasiva a la contraria, y ocurre que la letra puede matar al espíritu lejos de vivificarlo.

Indudablemente no podemos ser breves. La brevedad es un arte muy delicado y muy difícil que se realiza cuando se dispone de tiempo. Declaramos que no hemos dispuesto del tiempo necesario, y si nos detenemos en estas expresiones, quizá con un sentido de improvisación, es porque indudablemente interpretamos que la intención ha sido buena, que tal cual lo ha expuesto el señor senador, cuando se ha referido a la concentración personal del poder, lo ha hecho a la que es ilícita, prohibida, inmoral, al absolutismo político, a la autocracia. Pero aquí la letra de la ley deja un amplio margen para la interpretación judicial. Y volvemos a traer en nuestro apoyo al profesor Marco Aurelio Risolía, quien refiriéndose a las leyes dice así: «Las leyes han de ser puras en su intención» —en este caso no niego que haya pureza en la intención—, «correctas en su forma...»

**Sr. Fassi.** — Tampoco lo puede negar.

**Sr. Snopek.** — ... inobjetable en su exterioridad.

**Sr. Presidente.** — La Presidencia ruega a los señores senadores que no interrumpen.

**Sr. Snopek.** — «Hay que preservar la inocencia y el candor de las leyes a que aludía Montesquieu. La ley que peca de concepción espuria, o la que luego se prostituye porque cede fácilmente a las solicitudes de quien la aplica o de quien la manipula, tiene por delante, como la doncella burlada del cronicón romántico, una triste vida de humillaciones y de ultrajes, aunque se sepa el nombre de los que la forzaron en su caída y se juzgue el caso con humana conmiseración.»

El artículo 23 del estatuto que consideramos no cumple tan bellos y nobles propósitos. Lo hemos demostrado a través de una interpretación ligera. Pero vamos a seguir con el artículo 24, haciendo honor a la brevedad que se me ha pedido.

**Sr. Fassi.** — Si se pudiera saltar alguno... (Risas.)

**Sr. Snopek.** — Vamos a saltar algunos para tratarlos en el debate en particular, señor senador. Habíamos pedido que la Cámara pasara

a un cuarto intermedio, que podría servirnos para tratar de ser breves. Eso nos permitiría hacer un análisis rápido, panorámico, diría a vuelo de pájaro, en una improvisación ligera, en un examen somero de los preceptos cuya sanción se auspicia.

Dice el artículo 24: «La carta orgánica reglará la organización y el funcionamiento del partido conforme con los siguientes principios: a) Gobierno y administración, distribuidos en órganos deliberativos, ejecutivos, de control y disciplinarios; las convenciones, congresos o asambleas generales serán los órganos de jerarquía superior del partido.» Declaramos que el partido a que pertenecemos y que tiene personería jurídica otorgada a través de los o tres estatutos que ya se dictaron con anterioridad no establece que las convenciones, congresos o asambleas generales sean los órganos de jerarquía superior del mismo. Es la asamblea general de todo el distrito, por el voto directo, la que determina en definitiva quiénes son los candidatos. Pero no radica en esto nuestra crítica porque la interpretación en este caso, por absurda que sea —y le damos la razón en este aspecto al señor senador por Córdoba— tendría que llegar a decir que la asamblea general de todo el distrito Jujuy del partido a que pertenecemos es sin duda la soberana de nuestro partido porque ejerce la democracia directa, no la indirecta. No la realiza por intermedio del congreso. Pero la parte primera de este inciso a) establece organismos deliberativos, ejecutivos, de control y disciplinarios. Reglamentariamente los organismos de control o disciplinarios no son de elección directa, no se eligen por el método directo, por el método democrático de que se habla en el artículo 3º, inciso b), y no hay pecado en esto. Muchos partidos han seguido en este aspecto las normas de la propia Constitución Nacional. Nuestro Poder Judicial no se elige directamente por el pueblo. Los constituyentes han considerado —para nosotros con sano criterio— que la elección popular para designar jueces no es la más conveniente o idónea para seleccionar una buena magistratura. Los organismos de control y disciplinarios de los partidos regularmente suelen emerger en muchos partidos del interior que hemos conocido, no de la elección directa de los afiliados sino de una combinación entre los órganos ejecutivos y deliberativos.

Los tribunales de disciplina...

**Sr. Gamond.** — ¿Me permite, señor senador, con la venia de la Presidencia?

**Sr. Snopek.** — Con mucho gusto.

**Sr. Gamond.** — ¿Usted no cree que da más garantía de independencia al Poder Judicial partidario el hecho que sea elegido por los afiliados del partido y no designado por las autoridades ejecutivas y deliberativas?

Yo me someto a su buen criterio. ¿Usted no cree que le da más independencia al Poder Judicial esa circunstancia?



**Sr. Snopek.** — Señor senador por Córdoba: en materia política los hombres no debemos opinar de manera individual sino en función de la colectividad. Nuestra objeción a este artículo 24, inciso a), se basa en nuestras propias instituciones. Los organismos de control y de fiscalización de los partidos bien pueden surgir de los congresos partidarios y de los organismos ejecutivos.

**Sr. Gamond.** — Pero no hay ninguna mayor garantía que cuando surgen del pueblo.

**Sr. Snopek.** — Señor senador: nuestro propio poder judicial, que es una copia del de los Estados Unidos de América, nos está demostrando como organismo de control y fiscalización de los otros dos poderes del Estado, que el sistema no es malo ni antidemocrático.

**Sr. Gamond.** — Lo que no quiere decir que el sistema que emerge del pueblo no sea mejor.

**Sr. López.** — Un sistema es técnico y el otro político.

**Sr. Snopek.** — Depende de la forma como se interprete, porque tratándose de la labor de jueces nosotros solemos exigir no sólo su sabiduría sino también su probidad.

**Sr. Gamond.** — No la va a dejar de tener porque sea elegido por el pueblo.

**Sr. Snopek.** — Y no en balde la Constitución de los Estados Unidos de América, que nosotros hemos tomado como modelo, ha seguido el sistema de elección indirecta o refleja de los jueces; no hay por qué quitarle a los partidos políticos esa libertad de que los organismos de control o de fiscalización se realicen de un modo indirecto, más si dentro de las respectivas cartas orgánicas pueden existir los respectivos recursos que den garantía a los afiliados.

Adoptamos una posición con sentido constructivo para facilitar la acción de los partidos políticos. No va en esto una crítica interesada o particular. Va con el fin de contribuir con un esfuerzo de interpretación a propugnar que los tribunales de disciplina —como normalmente se los conoce— de los respectivos partidos políticos, bien puedan surgir de una elección indirecta sin menoscabo para el sistema democrático interno del cual surgirán las autoridades ejecutivas y deliberativas, como lo hace nuestra Constitución.

Los partidos que han copiado a la Constitución Nacional tienen ahora —porque este título se aplica a los partidos existentes— el pecado que por haber seguido el sistema de la ley suprema de la Nación, deben modificar sus respectivas cartas orgánicas para elegir los tribunales de disciplina, por elecciones directas, porque este artículo hay que concordarlo, sin duda, con el correspondiente de la parte general.

Dejamos sentada, entonces, otra hipótesis que restringe demasiado la libertad de acción de los partidos. Indudablemente, la ley tiene muy buenas intenciones. Incluso han receptado disposiciones que son plausibles, en cuanto, por ejem-

plo, se refiere al patrimonio de los partidos, pero hay otras que por reglamentar demasiado, por querer someterlo todo a la reglamentación, coartan la libertad. Por ejemplo, el artículo 35 habla de las elecciones partidarias internas. El mejor sistema es que la elección primaria se realice por el voto directo de los afiliados; es el sistema más plausible, lo cual impone, por ejemplo —y nos da la razón—, que en la elección secundaria, cuando se trata de órganos de mera fiscalización o control, que no son organismos propiamente de gobierno o de ejecución, muy bien pueden provenir de una elección de las autoridades deliberativas o ejecutivas del partido. Pero para nosotros el excesivo reglamentarismo de la ley, como lo demostraremos en la discusión en particular, que esperamos será amplia, lleva sin duda a ir limitando progresivamente la acción de los partidos, introduciendo en la vida de los mismos el control judicial, que es loable cuando se trata de evitar las inmoralidades, como ocurre con el control patrimonial, por ejemplo, con la propia realización de las elecciones internas. Pero que no resulta beneficioso, por cierto, cuando se trata de hechos que hacen a la vida íntima de los partidos, en que la reglamentación prácticamente mata a la libertad.

Luego hay disposiciones como la del artículo 63, que disponen que son causas de caducidad de la personalidad de los partidos políticos la que establece, por ejemplo, el inciso b), esto es, la no presentación en distrito alguno en tres elecciones consecutivas sin causa debidamente justificada. La causa debidamente justificada, sin duda, queda librada al criterio de la autoridad electoral, sobre la que ya he manifestado mi desconfianza. El radicalismo en la Argentina ha demostrado cómo la abstención es un método legítimo de acción política, porque fue la abstención electoral la que dio lugar a la sanción de la ley Sáenz Peña, del voto secreto, del voto libre y digno. Por ese medio loable, honorable, es que llegó a la Presidencia de la Nación Hipólito Yrigoyen, llegando por primera vez el pueblo a ser verdaderamente gobierno por vía de la abstención electoral. Y aquí la abstención electoral aparece condenada aunque es atenuada la sanción en el sentido de causa debidamente justificada.

Con respecto a la interpretación del juez, hemos puesto de manifiesto nuestra objeción y nuestro rechazo a esta ley porque puede no interpretarse bien y puede dar lugar a que partidos que han tenido que abstenerse como digno medio de acción política o forzados por las circunstancias reciban del Tribunal Electoral o de la Cámara Nacional Electoral la interpretación de que ésa no puede ser una causa justificada, introduciendo un germen de incertidumbre que contraría la paz social de la República.

Pero donde más es de observar este estatuto, es en las disposiciones finales. Los partidos ya reconocidos deben someterse a todas las reglas



de este estatuto, a un nuevo análisis por parte de la justicia electoral nacional, dentro del plazo de un año y cumplir en cada caso, en su totalidad, los requisitos de los títulos I, III, IV y V. Vale decir, que dentro de un año todos los partidos argentinos, aun los que han obtenido su personería hace ya muchos años, deben presentarse a la justicia electoral para que ella, como Jesús a Lázaro, los haga revivir.

A través de todas estas normas, muchas de las cuales son poco claras, se establece —cosa extraordinaria— una suerte de privilegio a favor de los que ya han iniciado los trámites bajo la vigencia del estatuto anterior. Los que ya han pasado ese Rubicón y ese Jordán y han sido bendecidos por esa justicia tienen que cumplir exactamente los mismos trámites que los que no han pasado por el Rubicón y el Jordán.

En homenaje a la brevedad no vamos a hablar mucho más. Diremos simplemente esto: nuestras dudas e incertidumbres sobre este estatuto son las dudas e incertidumbres del país entero. Hemos dicho que esta justicia electoral no es digna de fe ni de crédito ni de la confianza del país.

Si se aplica honestamente este estatuto es probable que haya paz en la República. Si se lo desfigura, este estatuto puede ser una declaración de guerra. A nosotros nos reconforta haber aportado a este debate nuestras dudas y nuestras incertidumbres. No nos interesa el juicio del momento. Hay una justicia que sobrevive a todas las justicias humanas: la justicia histórica, que sobrevive a nosotros y a nuestros hijos. Ella dirá en definitiva si se ha dictado un instrumento de paz o una declaración de guerra. Deseamos que sea un instrumento de paz, porque la guerra aun quien la gana siempre pierde, y si es entre hermanos, el trance es más doloroso, terrible e imperdonable. Nada más, señor presidente.

## 9

## MOCION

**Sr. Fassi.** — Pido la palabra para una moción de orden.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador Fassi.

**Sr. Fassi.** — Quisiera preguntar al señor senador si en la discusión en particular va a

objetar numerosos artículos, es decir, si va a haber oportunidad de que tenga que intervenir reiteradamente en el debate.

**Sr. Presidente.** — Así lo ha anunciado el señor senador.

**Sr. Fassi.** — El señor senador lo ha anunciado, pero desearía que confirme si va a hacer así.

**Sr. Snopek.** — Usted no puede someterme, señor senador...

**Sr. Fassi.** — Gentilmente se lo pido al señor senador...

**Sr. Presidente.** — Es a los efectos de ordenar el debate.

**Sr. Fassi.** — ...cuidando de su salud, ya que ha manifestado que está excedido de cansancio. Si el señor senador va a intervenir reiteradamente en el debate, voy a hacer moción de que levantemos la sesión hasta mañana a las 16. Ese es el sentido de mi pregunta, generosa por cierto, y no sometiéndolo a un interrogatorio que pudiera resultarle molesto.

**Sr. Snopek.** — Había interpretado sus palabras en el sentido de que debía anticipar mi opinión. Yo dije en el debate con claridad que al tratar el dictamen en particular iba a formular mis respectivas observaciones.

**Sr. Fassi.** — Frente a las manifestaciones del señor senador, hago moción de pasar a cuarto intermedio hasta mañana a la hora 16.

**Sr. Aguirre Lanari.** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador Aguirre Lanari.

**Sr. Aguirre Lanari.** — Voy a apoyar la moción de pasar a cuarto intermedio; pero teniendo en cuenta que posiblemente debamos abocarnos a la consideración de otros temas y que el tiempo urge, voy a solicitar de los señores senadores que observemos la mayor exactitud posible con respecto a la hora de reunión.

**Sr. Presidente.** — Se va a votar la moción de pasar a cuarto intermedio hasta mañana a las 16, puntual y exactamente.

—Se vota, y resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** — Se pasa a cuarto intermedio hasta mañana a las 16.

—Es la hora 23.

ENRIQUE DILLON.

Director del Cuerpo de Taquígrafos.

## APENDICE

## Ruta Barranqueras-Antequera

—El texto del proyecto de comunicación aprobado es el que figura en la página 2618.