

Octubre 30 de 1964

45ª REUNION — 5ª SESION ORDINARIA DE PRORROGA

Presidencia del doctor CARLOS H. PERETTE, vicepresidente de la Nación

Secretarios: señores CLAUDIO A. MAFFEI y CESAR ALBERTO RODRIGUEZ

Prosecretario: señor DELFOR W. CARESSI

---

SENADORES PRESENTES:

ABDALA, Demetrio César  
ABDALA, Felipe  
ACUÑA, Ernesto N.  
ACUÑA, Ramón Edgardo  
AGUIAR VÁZQUEZ, Américo Ángel  
AGUIRRE LANARI, Juan R.  
ASTUDILLO, Félix E.  
BARBICH, Adolfo A.  
BASSI, Ricardo Alberto  
BAUDUCCO, José Raúl  
BLANCO, Rubén V. M.  
CANTONI, Aldo H. N.  
CAPRARO, Francisco  
CASTIGLIONE, José F. L.  
CORRADI, Luis Mauricio  
DE REGE, Roberto  
FASSI, Santiago Carlos  
FERNÁNDEZ (h.), Mariano  
FLORES, Domingo  
FREYTES, Ángel R.  
GADANO, José Enrique  
GAMOND, Eduardo José Agustín  
GELSI, Celestino  
GHIGLIONE, Alfredo Miguel  
LÓPEZ, Jorge Oscar  
LOVAGLIO, Dante A.  
LUBARY, Ginés A.  
MANCINI, Galileo  
MARTÍNEZ, José Alberto  
MARTÍNEZ GARBINO, Lucio José  
MARTÍNEZ SARAVIA, Miguel A.

MORILLO, Carlos Argentino  
OLMEDO, Rolando  
OVANDO, Ricardo  
RAMÍREZ, Lauro Francisco  
RÍSPOLI ROMÁN, Enrique G.  
RODRÍGUEZ, Eugenio L.  
SALMÉN, Miguel  
SAPAG, Elías  
SNOPEK, Guillermo  
TARDELLI, Antonio  
VARELA DÍAZ, Diógenes  
VITTI, Alfonso Andrés  
ZINNY, Mario

AUSENTES, CON AVISO:

BERNARDO, Miguel Ángel  
GONZALEZ FUNES, Tomás

---

SUMARIO

- 
1. —Decreto de la Presidencia en adhesión a la Feria del Libro 1964. (Página 2143.)
  2. —Asuntos entrados:
    - I. —Mensajes del Poder Ejecutivo por los que se solicitan acuerdos. (Página 2144.)
    - II. —Comunicaciones de la Honorable Cámara de Diputados. (Página 2144.)
    - III. —Dictámenes de comisión. (Página 2165.)
    - IV. —Comunicación de comisión. (Página 2166.)

- V.—Proyecto de comunicación** del señor senador **Freytes** sobre **inclusión** en sesiones extraordinarias del **proyecto de ley** sobre creación de la **Secretaría de Estado de Minería**. (Página 2167.)
- VI.—Proyecto de ley** del señor senador **Lopez** sobre **construcción de edificio** para la **Escuela Nacional de Comercio**, de **Puerto Madryn**, **Chubut**. (Página 2167.)
- VII.—Proyecto de resolución** de los señores senadores **Gamond** y **Olmedo** sobre **constitución de la Comisión Interparlamentaria de Turismo**. (Página 2167.)
- VIII.—Proyecto de ley** de los señores senadores **Ghiglione**, **Blanco** y **Gadano** por el que se acuerda un subsidio al **Centro de Rehabilitación** dependiente de la **Secretaría de Salud Pública** de la **Municipalidad de San Isidro**. (Página 2168.)
- IX.—Proyecto de ley** del señor senador **Rodríguez** sobre **construcción de edificio** para la **Escuela Nacional N° 108**, de **Loreto**, **Misiones**. (Página 2168.)
- X.—Proyecto de ley** del señor senador **Bassi** sobre **Estatuto de los Partidos Políticos**. (Página 2169.)
- 3.—A moción** del señor senador **Freytes** se considera sobre tablas y se aprueba el **proyecto de comunicación** a que se refiere el **punto VI** de los **asuntos entrados**. (Página 2203.)
- 4.—A moción** del señor senador **Gamond** se considera sobre tablas y se aprueba el **proyecto de resolución** a que se refiere el **punto VIII** de los **asuntos entrados**. (Página 2204.)
- 5.—A moción** del señor senador **Blanco** se fija el **plan de labor** para la **sesión de la fecha**. (Página 2205.)
- 6.—Consideración** de los dictámenes de la **Comisión de Trabajo y Previsión Social**, en mayoría y minoría, en el **proyecto de ley**, en **revisión**, sobre **derogación de la ley 16.092**, de **jubilación de legisladores nacionales**, y **restablecimiento de la vigencia de los artículos 5° y 11 de la ley 14.514**. Se aprueba el dictamen de la mayoría. (Página 2205.)
- 7.—A moción** del señor senador **Blanco** se pasa a **cuarto intermedio** hasta las 17. (Página 2217.)
- 8.—Consideración** del dictamen de la **Comisión de Comunicaciones y Transportes** en el **proyecto de ley** de los señores senadores **Acuña**, **Blanco** y **Ghiglione** sobre **sustitución del artículo 1°**, in fine, del **decreto ley 6.677/63**, sobre **dependencia del Consejo Nacional de la Marina Mercante**. Se aprueba con modificaciones. (Página 2217.)
- 9.—Consideración** del dictamen de la **Comisión de Obras Públicas** en el **proyecto de comunicación** de los señores senadores **Freytes**, **Rispoli Román**, **Lovaglio** y **Martínez Saravia** sobre **pavimentación del tramo de la ruta nacional 9** comprendido entre las localidades de **Santo Domingo y Loreto**, **Santiago del Estero**. Se aprueba. (Página 2231.)
- 10.—Consideración** del dictamen de la **Comisión de Obras Públicas** en el **proyecto de ley** de los señores senadores **Aguirre Lanari** y **Mancini** sobre **construcción de edificio** para la **Escuela N° 5**, de **Pueblo Libertador**, **Corrientes**. Se aprueba. (Página 2233.)
- 11.—Consideración** del dictamen de la **Comisión de Obras Públicas** en el **proyecto de ley** del señor senador **Flores** sobre **reestructuración de los planes de nuevas construcciones** en la **red vial nacional** dentro del territorio de la provincia de **San Luis**. Se aprueba. (Página 2234.)
- 12.—Consideración** del dictamen de la **Comisión de Educación** en el **proyecto de ley** del señor senador **Rodríguez** por el que se otorgan **subsidios** a cuatro **bibliotecas** de la provincia de **Misiones**. Se aprueba. (Página 2236.)
- 13.—Consideración** del **proyecto de comunicación** de los señores senadores **Varela Díaz**, **De Rege**, **Corradi**, **Gadano**, **Barbich** y **Martínez** sobre **exclusión del régimen establecido para zonas de seguridad**, de los **pueblos y ciudades** ubicados en el **litoral marítimo patagónico**. Se aprueba. (Página 2237.)
- 14.—Consideración** del dictamen de la **Comisión de Presupuesto y Hacienda** en el **proyecto de ley**, en **revisión**, por el que se **dona un inmueble** a la **Municipalidad de la Ciudad de Mendoza**. Se aprueba. (Página 2241.)
- 15.—Consideración** del dictamen de la **Comisión de Presupuesto y Hacienda** en el **proyecto de ley**, en **revisión**, sobre **ampliación de las disposiciones contenidas en el artículo 35, inciso f), del decreto ley 23.573/56**. Se aprueba. (Página 2242.)
- 16.—Consideración** del dictamen de la **Comisión de Agricultura y Ganadería** en el **proyecto de resolución** de los señores senadores **Tardelli** y **Martínez Garbino** sobre **designación de una comisión especial** que tendrá a su cargo la **preparación de un proyecto de ley de fomento y defensa de la producción avícola**. Se aprueba, facultándose a la **Presidencia** para designar a los miembros de la comisión. (Página 2242.)
- 17.—Consideración** del dictamen de la **Comisión de Asuntos Constitucionales, Administrativos y Municipales** en el **proyecto de ley**, en **revisión**, sobre **elección de diputados nacionales, electores de presidente y vicepresidente de la Nación**, y de **senadores nacionales por la Capital Federal**, en calidad de **titulares y suplentes**. Se aprueba. (Página 2244.)
- 18.—Consideración** del dictamen de la **Comisión de Educación** en los **proyectos de ley**, en **revisión**, y del señor senador **Rodríguez**, sobre **inclusión de la enseñanza del cooperativismo en planes y programas** de los establecimientos educativos del **Ministerio de Educación y Justicia**. Se aprueba. (Página 2246.)

**X**

**ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS**

**Proyecto de ley del señor senador Bassi**

**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 de legislación», tomo XVI, A, página 1045).  
7.162.
- 12.530/62 («Anales de legislación», tomo XIII, A, página 830).

**Proyectos:**

- Diputado Repetto sobre reformas a la ley 8.871.
- Amuchástegui 1925 (Diario de Sesiones Diputados 24-VI-1925, páginas 235-239).
- Poder Ejecutivo 1927, presidencia Alvear (Diario de Sesiones Diputados 14-VII-1927, capítulo XIX).
- Escobar 1933 - 17 de mayo (Diario de Sesiones Diputados 17-V-33, página 191).
- Matienzo 1933 - 18 de julio (Diario de Sesiones Senado 18-VI-1933, tomo I, página 469).
- Poder Ejecutivo 1933, ministro del Interior doctor Melo (Diario de Sesiones Diputados 8-IX-1933, páginas 55-58).
- Senador Palacios 1938 (Diario de Sesiones Senado 17-V-38 y 16-V-40, páginas 93-105 y páginas 74-99, respectivamente).
- Diógenes Taboada 1938.
- Diputado Soldano 1938 (Diario de Sesiones Diputados 21-XI-38, páginas 345-351).
- Diputado Armando Antille 1940 - 12 de junio (Diario de Sesiones Diputados 29-V-40, páginas 102-104).
- Diputado Santiago C. Fassi 1940, agosto 1º (Diario de Sesiones Diputados, páginas 725-728).
- Diputado Perkins, septiembre 2 de 1941.
- Comisión Redactora, decreto 33.247/44.
- Senado Nacional 26-IX-46, Diario de Sesiones 1946, II, páginas 134-430-438 y 502.
- Diputado Dávila, 11 de mayo de 1949.
- Provincia de Buenos Aires, agosto 7-1935 (proyecto 1927, decreto 3 de agosto de 1941, proyecto Amuchástegui, Escobar, Matienzo, anteproyecto Méndez Lanusse (Diario de Sesiones 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 Barriónuevo, 1942.
- Decreto 4 de agosto de 1941.
- Decreto 31-321, 15 de mayo de 1939 (Boletín Oficial 31-V-39).
- Ley 8.871, ley 10.269, ley 11.738, ley 12.298, ley 13.250 (A.L.A.T. VIII-121).
- Decreto 18.409 del 31-XII-43 (Boletín Oficial 9-II-44). «Anales de la legislación argentina», IV-72 derogadas 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 de legislación argentina», tomo VI, página 453.
- Ley 13.645 con informe de Balbín (Diario de Sesiones Diputados, 1949, tomo V, página 4189), proyecto derogación de Reinaldo Pastor en Diario de Sesiones Diputados 25-IX-50, asunto XXV («Anales de legislación argentina», IX, A, página 344).
- Decreto 13.462, Boletín Oficial 28-X-59, «Anales», XIX, A, página 784.
- Ley 14.032 («Anales de legislación argentina», tomo XI, A, página 106).
- Ley electoral de la provincia de Buenos Aires 5.109, año 1946.
- Ley electoral de la provincia de Santa Fe 2.600, año 1938.
- Ley de elecciones de Entre Ríos 2.988, año 1934.
- Ley electoral de Jujuy 1.212, año 1935.
- Ley de elecciones de Mendoza 977, año 1932.
- Ley de elecciones de Salta 122, año 1934.
- Ley electoral, La Rioja, Nº 788, año 1938.
- Ley electoral, Córdoba, Nº 4176, octubre 1949. «Anales Legislativos», XIB, página 2085.
- Ley electoral, Entre Ríos, Nº 3592, octubre 28 de 1949, «Anales», IXB, página 2333; XVII, página 1957.
- Ley electoral, Corrientes, Nº 1511, diciembre 26 de 1949, «Anales Legislativos», IXB, página 2302.
- Régimen partidos políticos, Jujuy, ley 90, octubre 1949, «Anales», IXB, página 2410.
- Régimen partidos políticos, La Rioja, ley 1.223, octubre 20 de 1949, «Anales», IXB, página 2462.
- Constitución y reconocimientos partidos políticos, Mendoza, ley 1.847, diciembre 14/1949, «Anales», IXB, página 2598.
- Normas sobre partidos políticos, Salta, ley 1.137, octubre 24 de 1949, «Anales», XIB, página 1713.

Régimen de los partidos políticos, San Juan, ley 1.490, octubre 18/1949, «Anales», IXB, página 2810.

Régimen de los partidos políticos, San Luis, ley 2.157, septiembre 30 de 1949, «Anales», IXB, página 2870.

Régimen de los partidos políticos, Santa Fe, ley 3.620, noviembre 16/1949, «Anales», IXB, página 2889.

Régimen de los partidos políticos, Santiago del Estero, ley 2.052, octubre 19/1949, «Anales», IXB, página 3070.

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

Ley de partidos políticos, Buenos Aires, N° 5644, agosto 2/1951, «Anales», XIA, página 849.

Régimen de los partidos políticos, Catamarca, ley 1.578, agosto 4/1953, «Anales», XIIIB, página 1421.

#### Precedentes:

##### Anteproyectos:

Antonio Méndez Lanusse, año 1927.  
Eduardo A. García, año 1938.  
Alfredo Avellaneda Huergo, año 1940.  
Carlos Rueda, año 1940.  
José Manuel Astigueta, año 1941.  
Miguel Culaciatti, año 1943.  
Ministerio del Interior, año 1943.  
César Barros, año 1943.  
Enrique Otaegui, año 1944.  
Heriberto Baeza González, año 1944.  
Pedro F. Christophersen, año 1945.  
Eduardo Sacriste y Aníbal Silva, año 1945.  
Estatuto orgánico, mayo 1945, «Anales de Legislación Argentina», tomo V, página 362.

#### Bibliografía:

Aberg Cobo Martin, *Reforma electoral y Sufragio familiar*.  
Alcorta Amancio, *Las garantías constitucionales*.  
Aristóteles, *Política y Moral a Nicomaco*.  
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*.  
Bielsa 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 y Método de la ciencia política*.  
Bruce Harold B., *Americans parties and polities*.  
Bryce J., *Les democracies 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 y la revolución del 6 de septiembre*.

Cousens Teodoro B., *Political organizations in America*.

Cushman, *Práctica constitucional americana*.

Dana Montaña Salvador, *El sistema representativo argentino y su realización contemporánea*.

Duverger, Mauricio: *Instituciones políticas y derecho constitucional, Partidos políticos y clases sociales y 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, página 366 y siguientes.

Frias, Pedro J.: «El partido único», «Jurisprudencia Argentina» 1944, II, sección documentos, 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, páginas 143/5.

Kelsen, Hans: *Esencia y valor de la democracia, Compendio de la*.

Key Jr., V. O.: *Política, partidos y grupos de presión y Teoría general del Estado*.

Labrousse, Roger: *Perfil de la democracia moderna*.

Lasky, Harold J.: *Democracy in crisis*, página 189 y siguientes.

Lasky, Harold J.: *Introducción a la política*.

Laund, Rodolphe: *La démocratie y Los partidos políticos en los Estados Unidos de América*.

Linares, Juan F.: *Política y comunidad*.

Linares, Quintana Segundo V.: *Teoría de la ciencia del derecho constitucional y 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 racionalización dos partidos políticos*.

Luder, Italo A.: *Introducción al estudio de los partidos políticos*.

Martínez Paz: *El retorno de Maquiavelo*.

Maraval, Antonio: *Fundamentos del derecho y del Estado*.

Matienzo, José N.: *Nuevos temas políticos o 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*.

Marias, Julián: *Introducción a la filosofía y La estructura social*.

Merrian and Glanell: *The american party system y La démocratie*.

Michels, R.: *Les parties politiques*.

Ostrogorsky, M.: *La démocratie et les parties politiques*, página 645.

Ollero, Carlos: *Introducción al derecho político y Estudios de ciencia política*.

Posada, Adolfo: *Tratado de derecho político*, tomo II, 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 elite del poder.*

Xifra, Herse 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 Linares (Juan F., *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) Armazón:

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

#### II) Miembros:

- Partidos de cuadro y de masa; adhesión, sedición;
- Grados de participación; electores, simpatizantes, militantes;
- Naturaleza de la participación; comunidad, sociedad, orden.

#### III) Dirección:

- Selección de dirigentes; tendencia autocrática; jefes reales y aparentes;
- Naturaleza oligárquica; círculo interior; composición y renovación;
- Autoridad del dirigente; crecimiento; personalización del poder;
- 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 indispensables.»

#### 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 los fundamentos aportados a la sesión del Senado del 17/5/38) 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 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 precisa la ordenación legal del mismo.»

Charles W. Mc Kenzie (*Party government in the Un. St.*, página 339) demuestra que la necesidad está dada por las funciones que detalla: 1) Unificación de los órganos de gobierno; 2) Designación y apoyo de los candidatos para los cargos públicos electivos;

3) Intervención en el funcionamiento de la maquinaria del Colegio Electoral; 4) Orientación de la opinión pública; 5) Instrucción del elector; 6) Naturalización del extranjero; 7) Responsabilidad por la legislación y administración; 8) Crítica de la acción del partido que se encuentra en el poder; 9) Estimulo del interés y entusiasmos públicos; 10) Mediación entre el elector y el gobierno; 11) Desarrollo y mantenimiento de la unidad nacional.

Para Roosevelt, la regulación se requiere como parte pura y necesaria del sistema americano. Los partidos organizados nacionalmente 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 a los cargos públicos (*The Public Paper and Addresser of F. D. Roosevelt*, 1940, página 28).

#### *Oportunidad de la regulación:*

Acerca 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 hizo otro intento en 1957, el cual mereció elogios y críticas por igual. Interesante resulta transcribir la opinión de Adolfo Parry, vertida en artículo que publicó la revista jurídica «La Ley», de marzo de 1957 (tomo 85, Sec. Doct., 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 una 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 llamarle «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, habiéndoselos calificado, sucesivamente, como destructivos del buen gobierno, como males inevitables en una comunidad libre, y como instrumentos vitalmente necesarios para la existencia del gobierno popular.

Se atribuye al marqués de Halifax el primer comentario sobre partidos políticos (1692). «La ignorancia —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 destruir 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 y Adams. El primero decía (*Of the Coalitions 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. Wodburn (*Political parties and party problems in the United States*), Robert C. Brooks (*Political parties and electoral problems*), Edward M. Sait (*American parties and election*); 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 boss and the machine*), Frank R. Kent (*The great game of politics*); c) Como agrupación entre agrupaciones. Los partidos no constituyen cosa dife-

rente 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 B. 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*), Edgard 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 (*Congregational government*), A. Lawrence Lovell (*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 el 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 5º, decreto 17.428/45.

Los proyectos García, Culaciati, Baros, Christopher-sen, Amuchástegui, Taboada, Soldano y Antillo, otor-

gan 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 sociación 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, pág. 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*, pág. 182) y Sánchez Viamonte (*El constitucionalismo, sus problemas*, pág. 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 sus 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*, págs. 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 tengan 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 poderosa para extraviar a la opinión pública y hacer marchar a los pueblos hacia la disolución social.

Cesar 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: nombre, 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 Bluntachli, que se necesita asegurar rígidas bases de conducta en la organización y funcionamiento de los partidos desdoblado 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 Antille.

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 elegidas.

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 52/7); quien confiesa no quedar satisfecho con las denominaciones que le precedieron, entre las cuales destaca a León Michoud (*La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*), a Maurice Hauriou (*Precis de droit administratif et droit public*), a Petracchi (*Entes autárquicos*) y a Ranelletti, 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 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 c. Classic» (1941, 313 U.S. 299).

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

# I. — REQUISITOS PARA SU RECONOCIMIENTO

*Declaración de principios. — Soberanía popular. — Nombre.*

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

- 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;
- 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 del Estatuto Orgánico, «Anales de legislación argentina», T.V., página 366, ver doctrina allí citada. Cf. artículos 15, 16 y 30 decreto 7162/62. Decreto 17.428/45, artículo 1º, incisos 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 Culaciati, 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. (Decreto 4151/56; decreto 7165-62; decreto 2713/63).

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

Impone la exclusividad bajo la protección del Estado, decreto provincia Buenos Aires Nº 788, de julio 1934, «Boletín Oficial», Nº 6.999.

## Doctrina:

Cuatro casos clásicos se encuentran en la jurisprudencia americana sobre apropiación del hombre: en «Porter versus 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 versus 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 versus 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 desordenar 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.

*Carta orgánica - Fiscalización - Incompatibilidades - Mínimo de adherentes - Depósitos - Declaración jurada - Control patrimonial*

- 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 solicitaren 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 propaganda 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.

Concordan: Decreto 12.530, artículo 8º.

Artículo 17, decreto 7.162; artículo 46, Est. Organ., 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 c) 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.

Otaegui, 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 proyectos 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, Diputados, 1937, 12ª reunión, artículo 2º*), exaltando la necesidad de ordenamiento legal de los partidos «no sólo como una defensa de las propias 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 Lean-

dro 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 en 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. — DECLARACION DE PRINCIPIOS Y PROGRAMA

*Programa por acción - Régimen democrático - Objetivos básicos - Constitución Nacional - Objetivos nacionales - Reformas constitucionales - Derechos humanos*

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 ellos, como objetivos básicos 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 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 & Kendall (*La democracia y el sistema de partidos políticos*, páginas 26-29) utilizan

para estudiarla 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 nombre 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 an educational 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*), Rolando Penneck (*Liberal democracy*), Herbert 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, un 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 final 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 los 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 sectarias

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 normas 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 adorarse más que encarnada, ha dicho J. Monnerot (*La nef*), de donde Burdeau (*La democracia*) extrae la necesidad que alienta de conductores unipersonales que encabezen 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 (obra 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*) propone 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 de la sociedad» (*El hombre político*, página 156/8). Rudolf Heberle (*From democracy to nazism*) señala que tales movimientos se encuentran apoyados por los que por una u otra razón no lograron éxito en sus negocios, perdieron su status social o se encontraron en peligro de perderlo, extranjeros en su propia clase, frustrados en sus ambiciones.

El propio Engels (*On the history of early christianity*) describía a «los que lanzaban en tropel hacia los partidos de la clase obrera, como los que ya nada tenían que esperar del mundo oficial o habían aca-

bado con sus ataduras, son los que dan el carácter extremista y fanático a tales movimientos».

### III. — CARTA ORGANICA

*Indiscriminación - Antigüedad del afiliado - Igualdad de oportunidades electivas - Temporalidad de los cargos - No reelección - Aportes - Presupuesto - Aprobación judicial - Contribuciones mayores - Cesión de dietas - Funciones partidarias - Incompatibilidades - Conducción - Legislación - Mandatos - Sanciones - Representación proporcional - Proporción femenina - Juventud - Funcionamiento automático*

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:

- 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;
- 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;
- c) Todos los cargos partidarios serán temporarios y discernidos mediante elección partidaria realizada conforme con las normas de este estatuto;
- d) Contendrán normas que impidan las reelecciones;
- 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;
- f) Declarar la incompatibilidad del ejercicio de funciones partidarias con funciones públicas electivas, con otras funciones gremiales, patronales u obreras;
- 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;

- h) Que en los cuerpos colegiados tengan representación proporcional los diversos núcleos o sectores que obtengan como mínimo el 20 por ciento de los votos del comicio partidario;
- i) Que en los organismos colegiados ambos sexos tengan representación proporcional con el número de afiliados en los padrones partidarios respectivos;
- j) Que en los organismos colegiados tengan representación proporcional con la afiliación dentro de cada sexo, los mayores y menores de 30 años;
- k) Que los organismos colegiados puedan funcionar válidamente, una hora después de la de su convocatoria, con el número de los que estuvieren 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 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:

Ant-proyecto 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 estatales 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., (opinión citada página 335). *Federal Corrupt and illegal Practices Prevention Act*, 1935.

Belmont, Perry, *An American Democrat*.

Kethum, C. G., *Political Financing*.

Linares Quintana, S. V., *La legislación de Estados Unidos en finanzas electorales* («La Ley», tomo 25, página 974).

Overacker, Louise, *Money in elections*.

Sikes, R., *State and Federal Corrupt-Practices Legislation*.

Pollock, James K., (*Party compaign funds*, página 180).

Smith Jr., 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: *Annotated Indiana Statutes*, 1933; Iowa: *Code of Iowa*, 1935; Kansas: *General Statutes of Kansas*, 1935; *Kentucky Statutes*, 1936; secciones 1.565 b); *Sessions 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 Mexico

*Annotated*, 1929; New Yorks: *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; Oregon: *Code*, 1930; Pennsylvania: *Statutes*, 1936, títulos 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 filtración 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 constituía una trasposición de las leyes americanas conocidas como Hacht («Public Law» número 252, 76 th, 1939) y Bankhead («Public Law», número 753, 76 th, 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. Koy 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 US 106, 1949) 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, Barrios Hurtado, Baeza González, Christophersen. Amuchástegui 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 artículo 47/49; 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 US 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 o la destrucción si son amenazados por la fuerza o la corrupción.

#### Proporcionalidad:

La representación está orientada en tres sentidos: grupos de afiliados previstos en el artículo 7º 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 Herbert 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 Oregón 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 de 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 refieren Marguerite J. Fisher y Betty Whitehead (*Women and national party organization*).

*Validez de las decisiones - Citación - Lugar, día, hora  
Orden del día - Libro de actas, firmas*

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

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.

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

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

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 POLITICOS

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

*Denuncia por afiliado - Sumario electoral - Libros - Inventario - Origen patrimonial - Caja - Destino de los fondos - Actas - Archivo - Presupuesto - Balance - Vista fiscal - Informes - Aprobación - Cuota anual - Afiliados nuevos - Plataforma electoral*

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 integran 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, trueque, etcétera.

2º) Caja en la 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 requerido los informes que se juzgaran satisfactorios, 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 6º, 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 la 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 con 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 Benton (*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 quien habrá de ser su 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 Lippmann (*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 sovereignty*).

#### 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 cyclopedia*). James Bryce (*South America: Observations 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 inestabilidad 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 - Carta Orgánica Nacional - Separación - Participación - Distritos - Femenina - Juventud - Renovación - Aportes - Sanciones*

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 formas:

- División de los órganos encargados del ejercicio de las facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, en el orden nacional;
- 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 periódica de los miembros de los organismos nacionales manteniendo las incompatibilidades señaladas en este estatuto para los organismos locales;
- Obligatoriedad de los aportes de los distritos para asegurar el funcionamiento de los organismos nacionales;
- Especificar las sanciones en que incurrirán los afiliados que en ejercicio de funciones partidarias o estatales en el orden nacional violaren las normas de la carta orgánica, se apartaran de la declaración de principios o del programa de acción política.

Sanción del Senado, septiembre 26 de 1946; artículos 108 a 120; Estatuto Orgánico, artículos 116 a 128; decreto 19.044/56, artículo 3º; decreto 7.162, artículos 54/55; proyecto del Poder Ejecutivo 1964, artículos 11/12.

#### Libros - Prohibiciones

Art. 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.—AFILIACION

**Requisitos - Ciudadanía - Inscripción - Buena conducta - Adhesión - Profesión de fe - Identificación - Oficio - Instrucción - Presentación - Actuación ciudadana - Cotización.**

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

- a) Ser ciudadano argentino en ejercicio de la ciudadanía y hallarse inscrito en el padrón electoral del distrito en que quiere afiliarse;
- b) Acompañar un certificado de buena conducta expedido por la autoridad del lugar de su domicilio;
- 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;
- 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.
  - 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.
  - 3º Nombres y domicilios de los afiliados del distrito que lo han invitado a afiliarse, los que, como mínimo, habrán de ser dos.
  - 4º Actuación ciudadana desde su enrolamiento o su incorporación al padrón electoral, especificando si estuvo o no afiliado a partidos políticos y cargos directivos ocupados en ellos.
- 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 no-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 tiempos de su afiliación al comunismo.

Ramney y Kendall (*La democracia en el sistema de los partidos políticos en los 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 deshonesta y que el soborno y la corrupción van de la mano con ella.

V. Key (jr.) (locución citada, página 26 o 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. McKenzie (*Partidos políticos británicos*), grupo político profesional, a quien se tiende a responsabilizar de la conducción del gobierno.

Lipson (locución citada 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 optar 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 este requisito se procederá a la inscripción, la que sólo quedará sin efecto una vez que recaiga sentencia 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 1940, artículos 51-53; decreto 12.530, artículos 12-13.

**Desafiliación - Pérdida de derechos - Disolución del partido - Expulsión - Renuncia - Inhabilitación - Fallecimiento**

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

- a) Pérdida o suspensión de los derechos políticos por sentencia firme;
- b) Disolución del partido conforme con las normas de estatuto;
- c) Expulsión del partido por resolución firme del Tribunal de Conducta del partido dictada con arreglo a la carta orgánica y a este estatuto;
- d) Por renuncia expresa formulada por el afiliado;
- e) Por inhabilitación;
- f) 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 filiación 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 Hardin (*The 1942 Elections*), Thomas Wilkinson & Hornell Hart (*Prosperity and Political Victory*); J. A. Neprach (*The Brookhart Campaigns in Iowa*); John D. Barnaart (*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 Correccional 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*). Neprach 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 expone 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 mas 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 (locución citada, 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 mas 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 sólo 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 mas 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**

**Acatamiento - Aporte - Fidelidad. Lealtad. Sanción**

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 desafiado 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. — DERECHOS DE LOS AFILIADOS

##### *Núcleos de afiliados - Ejercicio del sufragio*

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 sostendrá el partido en las elecciones generales.

##### *Elecciones internas - Listas*

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.

##### *Elecciones internas - Renovación de autoridades - Precandidatos - Declaración patrimonial*

Art. 19. — Dentro de los 60 días de la publicación de 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.

##### *«Curriculum vitae», - Títulos*

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.

Exceptuánse 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.

##### *Protección judicial*

Art. 21. — Oficializadas las listas de precandidatos para las elecciones partidarias, la secretaria 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 sólo a las de los candidatos que resultaron triunfantes en las elecciones partidarias y de las que se presentan sin apoyo de partido algturo.

##### *Aprobación judicial - Recurso - Sustitución*

Art. 22. — Dentro de los quince 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 tanto 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 bohordilla 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.*)

Mc Kenzie (loc. cit., págs. 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 Rulings Class, pág. 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. — OFICIALIZACION 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 sufragios 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 Yor, 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 introdujera a los fines electorales nacionales.

##### Fiscalización - Ficheros

Art. 25. — A los fines de la formación y fiscalización de los registros electorales de los partidos reco-

nocidos, se organizarán y mantendrán al día los siguientes ficheros:

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

##### División - Ordenación - Fichero nacional

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:

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

Los ficheros nacionales de electores partidarios serán organizados por el juez electoral de la Capital Federal y contendrán copias de las 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 y oficio, domicilio, y sus antecedentes ciudadanos y actuación cívica consignadas 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 o candidatos que hayan de sostener en los comicios partidarios convocados.

##### Reclamos

Art. 32. — Los afiliados que por cualquier causa no figurasen en las listas provisionales o estuvieran anotadas en forma errónea, tendrán derecho a reclamar ante el juez electoral, personalmente o por carta

certificada con recibo de retorno, libre de porte, 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 o autoridad partidaria tendrán derecho a pedir que se eliminen o tachen los afiliados fallecidos, los inscritos o afiliados más de una vez, o los que se encuentren comprendidos en las inhabilitaciones establecidas por el presente estatuto. Dicha petición se sustentará 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 primaria, 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 figurar 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 quienes 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. Los renunciantes y los excluidos del Padrón Electoral Nacional.

#### *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 inha-

bilitación 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 de 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 tránsito desde su domicilio hasta el lugar del comicio, ni perturbarsele 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 inmunidades, libertad o seguridad o privado del ejercicio del sufragio, podrá solicitar inmediato amparo por sí o por medio de cualquier otra persona, 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 de inmediato harán cesar el impedimento.

#### *Amparo*

Art. 44. — El afiliado elector puede interponer idéntico recurso de amparo ante 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 - Dispensa*

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

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 7.162/63, artículos 26/29.

X. — 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 o 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, cuando se trate de las elecciones partidarias.

XI. — ACTOS ELECTORALES PARTIDARIOS HASTA LA PROCLAMACION 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 7º, 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 juz-

misma fecha, de todos los medios de transporte administrados por el Estado nacional y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

gado electoral podrán hacer uso sin cargo hasta la

Decreto 7162, artículo 4º, 12, 61 y artículos 40 y 42 del Estatuto Orgánico.

La forma definitiva del artículo 41 había sido dada por el decreto 17.428/45, inciso 6º artículo 1º, que suprime el 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 candidatos 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*). Parecería 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, Otaegui, Baeza González, Amuchástegui, Matienzo, Melo, Taboada, Palacios, Soldano, Antile, Fasis, Dávila, Duarte, Dabat, Noriega, Barrionuevo y Comisión Redactora.

2º — Mediante elecciones de segundo grado: proyecto Escobar.

3º — Consulta, referendun o iniciativa: García, Culaciatti y Barros.

La Corte Suprema de los Estados Unidos 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 Tresolini (*American constitutional law*).

El comicio primario directo fue empleado por primera vez en 1942 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 pensó 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,

North Dakota, South Dakota y Washington en 1907; en Illinois, Kansas, Oklahoma y Ohio en 1908; en Arizona, Arkansas, California, Idaho, Michigan, Nevada, New Hampshire y Tennessee para 1909. Hacia 1917 todos los Estados excepto Utah, Connecticut, New Mexico y Rhode Island lo habían adoptado (L. M. Holland *The direct primary in Georgia*, A. F. Lovejoy *The tollete and the establishment of the direct primary in Wisconsin*; Mercier 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

*Dependencia ideológica - Directivas extrañas - Tutelaje - Aceptar aportes - Donación anónima - Empleados - Insignias vedadas - Instrucción militar.*

Art. 60. — Prohíbese a los partidos políticos:

- Depender de organizaciones políticas o ideológicas extranjeras;
- Recargar o recibir directivas o instrucciones del extranjero;
- Admitir dependencia, tutela o apoyo de organizaciones gremiales, religiosas, económicas o de cualesquiera otra índole, del extranjero o del país;
- Aceptar aportes o donaciones de otra fuente que no sean sus propios afiliados, las que en todos los casos deberán ser identificadas 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;
- Recibir donaciones de afiliados que siendo empleados públicos o privados fueran requeridos para ello con intervención directa o indirecta de los superiores jerárquicos o empleadores;
- Usar insignias, emblemas, símbolos y demás expresiones que sean contrarios al sistema republicano, representativo y democrático o que impliquen adhesión a cualquier sistema totalitario.
- Impartir instrucción militar o auspiciar regímenes autoritarios.

(Concord.: Estatuto orgánico, artículo 50, Proyecto Soldano; Fassi; anteproyecto Avellaneda Huergo; Culaciatti; Gilbert; García; J. A. García.

## Organizaciones ideológicas extrañas

Institute of Living Law, Combating Totalitarian propaganda. (en Chicago Law Review, volumen II,

enero 1943, Nº 3) - decreto ley 536/45 Represión Delitos Seguridad del Estado (Boletín Oficial 29-1-45); «Jurisprudencia argentina, 1945-II - Sección legislación 68; «Anales de la Legislatura Argentina» volumen 128; Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados 1948, página 364.

Suprema Corte, fallos 209-25; 204-345; 213. 185 y 461; «La Ley», tomo 57, página 249; Gómez, Eusebio (op. cit. página 18); Proyecto de la Cámara de Diputados sobre organizaciones subversivas, Diario de Sesiones 18-VII-1949, página 1813; Proyecto de la Cámara de Senadores 1-IX-1932, reproducido 4-VI-1936, aprobado 31-XII-1936; Proyecto del diputado Ossorio, 30-VI-1936. Proyecto Sellarés, 28-X-1936. Proyecto declaración diputado Pastor, 9-XII-1936; Proyecto Solari 18-V-1938; Proyecto Eyto y Coca, 6-VII-1938; Proyecto Talloada Cantilo, 5-VI-1940; Proyecto Palacios, González Iramain, 25-VI-1940; Proyecto R. D. Saccone, 13-VI-1940; Proyecto Ruggieri, 4-VI-1941; Proyecto A. Gholdi, 18-VI-1941; Proyecto Juan E. Solá, 5-IX-1941; Informes Comisión Legisladora, Diario de Sesiones, Diputados 1941; tomo IV, páginas 67, 105 y 643; tomo V, página 324; Proyecto Santander y Busaniche, 25-VII-1946; Proyecto Diputados, 19-VII-1950.

La «ingenuidad teórica» que hizo pensar a Soler que los enemigos de la democracia podían hacer su «revolución con seguro de vida», hirió de muerte a la propia Constitución de Weimar y preparó riesgosos brotes totalitarios y produjo una reacción correlativa en el mundo democrático de Francia, Bélgica, Finlandia, Holanda, Dinamarca, Suecia, Noruega, Suiza e Inglaterra, Karl Loewenstein (*Controle legislatif de l'extremisme politique dans les democracies europeennes*) enuncia los distintos matices de la llamada entre nosotros por Gómez (*Disposiciones penales en la Constitución Argentina*), Delincuencia Electoral cuyas figuras jurídicas principales serían: a) Rebelión, sedición y golpe de Estado; b) Traición y actos de traición; c) Supresión de los partidos y de las asociaciones subversivas; 1º Legislación contra el uso de uniformes en los miembros de partidos, 2º Legislación contra las formaciones militares de los partidos políticos; d) Legislación contra la portación o abuso de armas; e) Legislación protegiendo las instituciones democráticas; f) Legislación contra los excesos de la propaganda política; g) Legislación para la protección del honor personal; h) Legislación contra las falsas noticias; i) Legislación contra la apología del crimen político; j) Legislación limitando los derechos de reunión; k) Restricciones legislativas a la libertad de la prensa; l) Legislación contra la incitación a la revuelta en las fuerzas armadas; m) Disposiciones legislativas relativas a la policía política; n) Legislación contra la deslealtad de los funcionarios públicos; o) Legislación contra la infiltración de la propaganda política extranjera.

Ley Voorhis, 17 de junio 1940, en «The university of Chicago law review», volumen del 10 de junio de 1943, número 2.

Ley Feinberg del 31 de marzo de 1949. — Ley Control de actividades subversivas, septiembre 22 de 1950. Ley de Seguridad interior, 1950, en once capítulos: 1º Control; 2º Necesidad; 3º Definiciones; 4º Actos prohibidos; (es ilegal conspirar o concordar a sabiendas con otra persona para efectuar cualquier acto que pudiese sustancialmente contribuir al establecimiento de una dictadura totalitaria en los Estados Unidos); 5º Registro de organizaciones comunistas; 6º Registro de miembros de las organizaciones de acción comunista; 7º Mantenimiento del registro, inspección pública e informes; 8º Tribunal de control

de actividades subversivas; 9º Procedimiento ante el tribunal; 10. Recursos; 11. Penalidades. (Public law 331-81 st. Congress-chapter 1024 session H. R. 9490).

En Estonia, Lituania y Holanda se excluyó por enmienda y por ley, a todos los simpatizantes de partidos subversivos de los cuerpos representativos nacionales y municipales. En Austria se puso fuera de la ley al comunismo, nacionalsocialismo y socialismo. En Checoslovaquia se tipificó el carácter subversivo con la actividad amenazante de un partido contra la independencia, unidad constitucional, integridad, la forma democrática y la seguridad de la república cuyo gobierno suspendía la actividad de la agrupación o la disolvía.

Igualmente el gobierno podrá suspender o disolver todo partido nuevamente creado que públicamente persiga los mismos propósitos destructivos o que, para su designación utilice el mismo nombre que otro cuya actividad estuviese suspendida o que hubiese sido disuelto, o que entre sus elementos destacados se encuentren personas que fuesen funcionarios del partido en la fecha que se suspendió o disolvió o que lo hubiesen sido con anterioridad en los seis últimos meses previos a su cesación (partido sustituto). (Ley del 25 de octubre de 1933, artículo 2º, «Jurisprudencia Argentina», tomo XLIX, sección Legislación extranjera, 138).

En los Estados Unidos a partir de las leyes Voorhis Act. (16 de octubre de 1940) y Foreign agents registration act (junio 8 de 1938) se pone en ejecución el método of disclosure que controla y reprime la intensa propaganda antidemocrática, dando intervención al fiscal general en cuatro tipos de organizaciones: I. Sujetas al control extranjero y comprometidas en actividades políticas; II. Comprometidas en actividad civil-militar y actividad política; III. Sujetas al control extranjero o comprometidas en actividad civil-militar. IV. Alentadas del propósito de derrocar cualquier gobierno por uso de la fuerza, violencia, maniobra militar o amenaza de ello.

La legislación antisubversiva cobró cuerpo con la promulgación de la ley Feinberg (31 de marzo de 1941) destinada a enmendar la ley de educación y eliminar de las escuelas a maestros, empleados y superintendentes que fueren miembros de las organizaciones preindicadas.

En 1950 se dicta la ley de control de actividades subversivas (Public law 331-81 st. Congress-chapter 1024); contiene un párrafo cuya redacción ha sido imitada por el decreto 19.044/56 y por el artículo 32 del decreto 12.530.

«Nada en la presente ley debe interpretarse para autorizar, requerir o establecer censura militar o civil ni limitar de manera alguna ni atentar contra la libertad de prensa o de hablar como están garantizadas por la Constitución de los Estados Unidos.» «Es ilegal para cualquier persona, combinar, conspirar o concordar a sabiendas con otra persona para efectuar cualquier acto que pudiera sustancialmente contribuir al establecimiento de una dictadura totalitaria.»

«Nada en este título se tomará por parte del tribunal que haga inaplicables las disposiciones de la ley de procedimientos o que modifiquen los estatutos penales existentes.»

El esquema de la ley que reprime la conspiración controlada desde el exterior para instaurar una dictadura, se sintetiza en los Estados Unidos:

a) El Tribunal de Control de Actividades Subversivas decide sobre los hechos que le some-



te el fiscal general, y las penalidades aplicables;

- b) Toda organización totalitaria debe inscribirse y registrar sus recursos, dirigentes, gastos, afiliados, material difundido por correo, radio o televisión;
- c) Las organizaciones comunistas no gozan de exenciones fiscales;
- d) Las personas afectadas no pueden ser empleados de administración pública, educacional, obtener pasaportes ni ser testigos en procesos relacionados con la ley;
- e) Los funcionarios públicos no pueden proporcionar informes.

El inciso 4º repudiaba por igual los extremismos comunistas o nazifascistas.

La Constitución italiana de 1947 reaccionó contra el régimen anterior por conducto de su disposición transitoria número XII, la cual prohíbe la reorganización, bajo cualquier forma, del disuelto partido fascista.

La ley fundamental de la República Federal Alemana en su artículo 18 estatuye que «pierde los derechos fundamentales de la libertad de opinión, particularmente de la libertad de prensa, la libertad de enseñanza, la de reunión, la de asociación, el secreto de las comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas, así como el derecho de propiedad y el de asilo quien para combatir el régimen fundamental de la libertad y democracia abuse de los mismos».

El artículo 21, inciso 2º, dispone que «los partidos que para sus fines o por la actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia o a poner en peligro la existencia de la República Federal, son inconstitucionales».

En orden a los precedentes citados, el Tribunal Federal de Garantías Constitucionales de Bonn, por decisión del 17 de agosto de 1956, declaró anticonstitucional al Partido Comunista y ordenó su disolución, lo que no se debió al aumento del caudal electoral desde que para las elecciones del Bundestag de 1953 solamente obtuvieron el 2,2 % de los sufragios, sino a su manifiesta intención de eliminar al Estado democrático.

El anterior ordenamiento no mencionaba al partido fascista, al comunismo ni a ningún régimen totalitario.

El decreto 1.294 («Boletín Oficial», 22/11/63) sostiene que las nuevas formas de actividad subversiva desarrolladas por los enemigos de la democracia y el mundo libre, materializando doctrinas foráneas, imponen concretar preceptos penales dispersos para adecuarlos a las recomendaciones de las conferencias de Panamá 1939, La Habana 1940, Río 1942, Bogotá 1948, reunidas para asegurar el fortalecimiento y ejercicio efectivo de la democracia.

#### *Jurisprudencia nacional*

La Corte Suprema, en la presentación del Partido Obrero (27 de junio 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 de 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 amedrentar 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 con-

tenido 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; cuando mayor sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la medida de la reglamentación.

Cuando los partidos ofrecen un programa ficticio, que disminuye 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», 193, 111; «Jurisprudencia Argentina», 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 («Fallos», 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, 193, 111, 199, 483; «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 respeto 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 - Fuente extrapartidaria - Participación - Apoyo ilegítimo - Dolo*

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

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

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

*Donantes - Empresarios - Juegos y espectáculos - No afiliados*

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;
- 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;
- c) Los que efectúen dichos aportes o donaciones sin ser afiliados o lo hagan en nombre de grupos, asociaciones o entidades extrañeras, 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 serán 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*

1) 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 pervisión del comportamiento cívico, como la instigación a abstenerse de emitir el voto en masa; a las denuncias falsas; la calumnia política como forma de desprestigio 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 delictiva en esta materia siempre se presume.

El proyecto del doctor Repetto divide las transgresiones a la ley electoral en cinco grupos, con una prudente graduación de penalidades: 1) ocho meses

de arresto a los que para procurar votos o provocar abstención distribuyan alimentos, bebidas, ropas o dinero; 2) seis meses a los dirigentes de los comités donde se realicen juegos de azar, expendan o distribuyan bebidas, tabacos, ropas o dinero con los mismos fines; 3) la misma pena, más la accesoria de destitución a los funcionarios públicos que sin mediar justa y urgente causa, nombren, distribuyan, suspendan o trasladen a empleados o agentes de la administración durante los tres meses previos a la elección; 4) tres o seis meses a todo aquel que por falsas noticias u otras maniobras, suspenda o desvie el voto o provoque la abstención de electores; 5) multa o arresto a quienes destruyan, despeguen, alteren o anulen carteles electorales o los tornen ilegibles.

El proyecto Palacios incorpora sanciones al artículo 34 del Código Penal destinadas a reprimir la violencia, privación de libertad o amenazas tendientes a impedir el ejercicio de los derechos electorales, sanciona además a los que impiden la función pública, violen o induzcan a violar el secreto del sufragio, ofrezcan bebidas, prometan empleos, y trasladen sin causa justificada a empleados de la administración o los designen en los tres meses que precedan a una elección.

II) Las penalidades se orientan en algunos sistemas a reprimir a cualquier persona que infrinja la ley sin determinar el sujeto pasivo del delito (Amuchástegui, artículo 1º; Tarborini, artículos 23/25; Rueda, 47/8; otros crean sanciones contra los adherentes y para las autoridades partidarias (anteproyecto Código Político, artículos 288/291); estatuyen penalidades para los representantes (Amuchástegui, artículo 8/9) y finalmente se han previsto sanciones para el partido (Palacios, artículo 9 anteproyecto Código Político, artículos 293/295; Rueda, artículos 40/42; gobierno provisional de 1931, artículo 13; proyecto Duarte, artículos 115/116).

III) José Peco, en su proyecto de Código Penal, artículo 521, señala, que a dos sistemas típicos se adscribe la legislación comparada en esta materia; el que incorpora disposiciones especiales al Código Penal y el que estructura todos los delitos en una ley especial; apoyan su opinión en el primero por ser el que siguen Alemania, párrafos 107/109; Bélgica, artículos 137/141; Holanda (126/137); Colombia (286/292); Francia (109/113); Grecia (189/192); Holanda (125-130); Hungría (178/189); Ecuador (145/151); Paraguay (299/303); Perú (304/310); Portugal (199/205); Suiza (279/284); Turquía (174).

IV) La comisión reformadora que integraban los doctores Medina, Villegas Basavilbaso y Astigueta, siguiendo a Peco, proyectó modificar el título I de la ley 8.871, delineando faltas y delitos electorales para la mejor tutela del régimen. Entendió por faltas la omisión de sufragio y la exhibición de símbolos en los días de elección. Delitos electorales especiales se consideraron la omisión de dar trámite al recurso de amparo; la admisión de reuniones y las exhibiciones públicas en los días de elección a la hora del comicio; el estorbo o impedimento de traslación de urnas. Se castigaba a las comisiones directivas de partidos o clubes que organizaran reuniones de juego y a las personas que el día del comicio o noche anterior o subsiguiente distribuyeran dinero, bebidas, comestibles, ropas u objetos de valor; a los funcionarios que retuviesen las libretas; a las personas que falsificaren estos instrumentos o libretas partidarias; al elector que solicitare el reconocimiento de un candidato falseando los hechos. Como accesoria se imponía la privación del derecho de elegir y ser electo y la inhabilitación para el desempeño de cargos públicos.

Se incorporaban al Código Penal los delitos contra la soberanía del pueblo (libertad, probidad, veracidad y secreto del sufragio) y los delitos contra la fidelidad del registro electoral de las listas o del escrutinio.

V) El proyecto Soler (noviembre 10/1960), en su título XIII encierra en seis artículos, las infracciones que encuadra como «Delitos contra la voluntad popular», castigando con prisión de 1 a 6 años a los que impidieren la votación o el escrutinio; con 1 a 4 años al que obligare a un elector a votar de manera distinta; la misma a quien mediante dádivas o promesas indujera a votar de una manera determinada, y al que suplantara a otro votante o votare más de una vez, o lo hiciere sin derecho; de seis meses a tres años al que intentare saber cómo ha votado un elector y hasta seis meses a quien diere a publicidad su voto.

Se castigan con prisión de dos a ocho años la falsificación de documentos electorales, destrucción de boletas, sustracción de urnas o a los que imposibilitaren la realización del escrutinio. (Reconoce como fuentes los proyectos de 1891, 1906, el de José Peco, el código peruano y el suizo).

VI) El decreto 12.530 establecía cuatro tipos de sanciones para los infractores, fueran personas físicas, entidades, corporaciones, asociaciones o grupos: a) La restitución doblada de fondos ilegalmente obtenidos, como sanción al partido político, teniendo como beneficiario al Consejo Nacional de Educación; b) La multa del décuplo de la suma entregada, a las instituciones que efectuaren aportes o donaciones en contravención con lo establecido en el artículo 46; c) La prisión de uno a tres años e inhabilitación especial por el doble de tiempo a los agentes activos y pasivos de actividades políticas perniciosas y a los empleados públicos o privados, empleadores o personas interpuestas que intervengan en la recepción, entrega o solicitud de aportes. Se instituía también el delito de utilización de fondos partidarios para influir en la designación de cualquier persona en una elección interna, castigando con prisión de 1 a 3 años e inhabilitación especial por doble tiempo.

VII) El juzgamiento de las faltas, delitos y demás accesorias penales, está a cargo de los tribunales electorales, cuya competencia se determina en el artículo 21 del decreto 7.163 de creación del fuero electoral, el cual ha sido ratificado.

El Superior Tribunal de Santa Fe, en la causa «Argens, Joaquín y otros. (Jurisprudencia Argentina», 143-III-926) declaró que si un funcionario público válido de la autoridad del cargo o de presión moral ordena y consigue que los habilitados de la administración, al pagar al personal, descuenten una parte del sueldo y la depositen en la cuenta bancaria de determinadas personas, para que los fondos ingresen en la caja de un partido político el funcionario y los titulares de dichas cuentas, éstos como partícipes, cometen el delito de malversación de caudales públicos. Código Penal, artículo 261.

La Cámara Federal en la cuestión promovida por el Partido Socialista («Jurisprudencia Argentina», 954-II-337) había dicho que el juez electoral interviniente en las cuestiones referentes al régimen de las cuestiones políticas tiene facultades similares a la que acuerda el Código de Procedimientos al juez instructor y que las normas reguladoras del funcionamiento de los partidos se encontraban en la ley 14.032.

Por tanto, lo dispuesto por los artículos 154 a 174 del régimen electoral compete así mismo al nuevo fuero.

En punto a la doble instancia, ella no corresponde en materia de faltas, conforme al artículo 175 de la ley 14.032 y artículo 21, apartado I, del decreto 7.162/62.

El sistema represivo nacido del estatuto, de la ley de 1912 y del régimen electoral estatuido por la ley 14.032, admite la siguiente clasificación:

#### I. — FALTAS EN MATERIA ELECTORAL

##### a) *Omisión de sufragio*

Serán multados con cincuenta a cien pesos los que omitan sufragar sin causa justificada (artículo 154 ley 14.032).

##### b) *Exhibición de divisas partidarias*

Se impondrá quince días de arresto a los que durante el día del sufragio y noche anterior usaren banderas, distintivos o divisas (artículo 77, inciso 1º, ley 8.871).

##### c) *Portación de armas*

Se impondrán tres meses de arresto a los que en día de elección cargasen armas (artículo 77, ley 8.871, y 157, ley 14.032).

##### d) *Compra de votos*

Se impondrán cuatro meses de arresto a los que vendan votos y seis meses a los que los adquieran (artículo 77, inciso 5º).

##### e) *Turbación del acto eleccionario*

Quince días a seis meses de arresto al propietario o locatario de un local que admitiera reuniones de electores durante el día del comicio y al empresario que organizare espectáculos o actos deportivos (artículo 160, inciso 1º, ley 14.034).

Quince días a seis meses a quienes expendan bebidas alcohólicas durante el acto eleccionario o tres horas después (artículo 165/6, ley 14.034).

##### f) *Donativos ilegítimos*

Serán pasibles de una multa del doble de la suma recibida las agrupaciones que acepten donaciones prohibidas por el artículo 50 del decreto 7.162.

Las entidades, asociaciones o personas indicadas en el mismo artículo serán pasibles de una multa del décuplo de la suma donada.

#### II. — DELITOS CONTRA LA VOLUNTAD POPULAR

##### 1) *Delitos contra el secreto del sufragio:*

a) Tres meses a tres años de prisión al que utilizare medios tendientes a violar el secreto del sufragio (artículo 171, ley 14.034).

b) Uno a dieciocho meses al elector que recelare el sufragio al emitirlo.

##### 2) *Delitos contra la veracidad del sufragio:*

a) Dos meses a dos años, al que por medio de engaños indujere a otro a sufragar en determinada forma

##### 3) *Delitos de turbación del acto eleccionario:*

a) Se impondrán tres meses a dos años de prisión a los propietarios o locatarios que en días de elección tuviesen armas en depósito (artículo 160, inciso 2º).

4) *Delitos de obstrucción del comicio:*

a) Tres meses a dos años de prisión a los que demoraseu o estorbasen correos, mensajeros o encargados de conducir urnas (artículo 164, ley 14.032).

b) Seis meses a tres años a quienes retengan indebidamente libretas de identidad.

5) *Delitos de corrupción electoral:*

a) Tres meses a dos años a los dirigentes de clubes o asociaciones y empresarios que organicen o autoricen juegos de azar, durante las horas del comicio.

b) Uno a tres años de prisión a los propietarios, gerentes, directores, agentes o representantes de empresas, grupos, asociaciones, autoridades de organizaciones, concesionarios, contratistas o proveedores del Estado que efectúen aportes contraviniendo lo dispuesto en el artículo 46 del estatuto; igual pena a afiliados y empleados.

## III.—DELITOS CONTRA EL ORDEN POLITICO

6) *Delitos contra el ejercicio del sufragio:*

a) Tres meses a seis años al que mediante violencia o intimidación impida a un elector ejercer un acto electoral o su derecho al sufragio.

b) Un año de prisión a los funcionarios electorales que sin causa no concurren a desempeñar el cargo o hicieran abandono del mismo o determinaren a otros a no concurrir y a los electores que no obedecieran la orden de mantener la regularidad y libertad de la elección.

c) Se impondrá multa de trescientos pesos al funcionario que admitiese gestiones sin verificar el voto seis meses después de la elección.

d) Multa de cincuenta pesos al elector que dejare de emitir su voto.

7) *Delitos de coacción electoral:*

a) Seis meses a tres años al que mediante violencia o intimidación, compeliere al elector a ejercer su sufragio de una manera determinada, y al que privase de la libertad a un elector antes o durante las horas señaladas para el comicio.

8) *Denegación de orden de amparo:*

a) Tres meses a dos años al funcionario que denegase un amparo o no lo resolviera inmediatamente o desobedeciese las órdenes respectivas.

9) *Delitos de destrucción o falsificación de documentos electorales:*

a) Seis meses a tres años al que sustrajera, destruyere o sustituyere urnas antes del comicio, y boletas electorales desde que fueren depositadas.

b) Seis meses a cuatro años a los que falsifiquen formularios o documentos electorales o listas de sufragios siempre que el hecho no tuviera una pena mayor.

10) *Delitos de fraude electoral:*

Seis meses a tres años al que suplantara a un sufragante (169, d).

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 junio 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 emitido 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) *Ballotbox 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 on 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. Wignore *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 solicitaren al juzgado electoral la convocatoria a elecciones partidarias dentro de los plazos previstos en la carta orgánica, o que no se remitieren 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 adelantara 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. — JURISDICCION

#### *Justicia electoral*

Art. 66. — A todos los fines del presente estatuto tendrá jurisdicción en cada distrito electoral el tribunal 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 5 días, la que se celebrará con la parte que concurra y en la que se reciban las ofrecidas, desestimándose de oficio las que hubiera propuesto el inasistente, a quien tampoco se concederá recurso de apelación de la resolución que recaiga, la cual se dictará dentro de 3 días de celebrarse la audiencia.

#### *Recurso*

Art. 68. — De la resolución del juez electoral podrá recurrirse dentro de 48 horas para ante la cámara de apelaciones respectiva, la que deberá expedirse indefectiblemente 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 correrán 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 Nacional de Justicia.

#### *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 presentaron sus autoridades, núcleos o afiliados dentro de los términos del artículo 19 a solicitar la oficialización de listas de precandidatos.

#### *Mínimo de afiliados*

- b) Si en la elección interna los afiliados votantes no alcanzaran al 2 % del número de ciudadanos votantes y ciudadanos 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.

#### *Recurso limitado*

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.

### XIV. — DISPOSICIONES TRANSITORIAS

#### *Apertura de afiliación*

Art. 74. — A fin de poner en vigor las normas del presente estatuto se declara abierta, durante 120 días a partir de su publicación en el Boletín Oficial, la afiliación, en todos los distritos en que a los fines electorales nacionales se divide el territorio de la Nación, de los que han militado o hayan sido simpatizantes de las corrientes políticas democráticas que actuaron en los comicios nacionales hasta el año 1930 inclusive, como así mismo de los partidos políticos que, en líneas generales, continuaron o siguieron sus orientaciones políticas.

#### *Denominaciones tradicionales*

Art. 75. — A los fines de lo dispuesto en el artículo anterior se adoptan provisionalmente como denominaciones de los partidos políticos a cuya afiliación se facultad, dentro del plazo mencionado, las siguientes: Conservador, Radical, Socialista y Demócrata Progresista. Dichas denominaciones serán mantenidas o sustituidas por las convenciones nacionales que habrán de reunirse a los fines especificados en las disposiciones siguientes: decreto 7.162/62, artículo 59; decreto 12.530, artículo 11 y 28; proyecto del Poder Ejecutivo de 1964, artículo 70.

#### *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 provisional 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 — Objeto*

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 comi-

cios 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:

- 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 para el 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 la que impone la ley electoral, además de exigencias particulares, como el oficio y ocupación honestos 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 inhabilitaciones 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 reglamentarias.

### *Nuevas agrupaciones*

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, Eduardo Augusto García, Avellaneda Huergo, Carlos Rueda, Culaciati, 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: 1º) Propósitos; 2º) Autoridades; 3º) Nombre; 4º) Calidad, deberes y derechos de los adherentes; 5º) Dirección; 6º) Gobierno; 7º) Administración del partido; 8º) Régimen electoral para designar candidatos; 9º) 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 ex-

pedido, 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) y 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: 1º) Formación y reconocimiento; 2º) Organización interna; 3º) Elecciones internas de autoridades y para candidatos a cargos públicos y electivos; 4º) Régimen patrimonial y administrativo; 5º) 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, páginas 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, prevé 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 conversión, de los grupos parlamentarios, de los principios a que deben ajustarse las organizaciones partidarias y de la elección de candidatos.

#### Núcleos internos

Artículo 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 Ca-

pital 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, página 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».

Art. 84. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Ricardo Alberto Bassi.



## FUNDAMENTOS

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 ajustar 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 por 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 1º; 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 vicepresidente 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 sobre la base de 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 de 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 de octubre de 1956, 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 estadual, 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 amañes de que se han valido los malos políticos para manejar y torcer la voluntad del afiliado, simpatizante y del electorado en general.

Constituyen, 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 esenciales 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 desenvuelvan 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 otra 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. A 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 indica 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 eso, 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 art. 21).

La Constitución admite que se propicie su reforma, pero siguiendo el procedimiento que ella misma señala en el artículo 30; procedimiento tendiente a asegurar 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 la 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 vicepresidente 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 pretenda 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 fueron 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, Ra-

dical, 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 vigente y los antecedentes de la doctrina, jurisprudencia y legislación extranjeras, en especial la americana, hemos introducido normas encaminadas a reglar 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 inmovible, 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 que, precisamente, previendo 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 les 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 simples «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 la disposición 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 brindándole 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 prevalecer 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.

Esos se conjurarían 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 lapso 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 agilizará 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 haciéndoles 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 víctimas de dos fuentes de dificultades: a) inexperiencia política; b) prejuicios del 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 solo 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 vísperas 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 auspiciar 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 caudal 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 federal, 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, do-

naciones 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 los 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 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, para hacer posible que sobrevivan en su margen de necesidad.

## X

### *Aclaraciones importantes*

El proyecto de ley de los partidos políticos que hoy someto a la aprobación legislativa es la reproducción casi literal del que presenté a consideración del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical del Pueblo en 1962, cuando fui llamado a colaborar por éste ante el requerimiento formulado por el Ministerio del Interior a cargo del doctor Perkins, a fin de que los partidos políticos le hicieran llegar sus opiniones sobre el régimen legal de tales asociaciones.

Dicho proyecto, algunas de cuyas disposiciones fueron tenidas en cuenta en los que se elaboraron en el Ministerio del Interior, fue objeto de un prolijo estudio por la Sección de Derecho Político del Seminario de Investigaciones de Problemas Argentinos, cuya presidencia ejerzo.

El titular de la sección mencionada, doctor Manuel Teodoro Cearras, profundo investigador de la materia, tomó a su cargo la impropia labor de hacer las glosas y concordancias de que ilustra el texto puesto al pie de la mayoría de los artículos del mencionado proyecto. Mucho me complace, pues, dejar constancia de tan inapreciable colaboración, así como la de los demás integrantes de la sección presidida por el doctor Cearras, doctores José V. Dopacio, José Almeida Huertas, Néstor Raúl Barrenechea y señor Salvador Ruiz Cebrian.

*Ricardo Alberto Bassi.*

—A la Comisión de Asuntos Constitucionales, Administrativos y Municipales.

## 3

### **CREACION DE LA SECRETARIA DE ESTADO DE MINERIA**

**Sr. Presidente.**—Sobre la mesa de la Presidencia hay reservadas dos iniciativas: un proyecto de comunicación del señor senador Frey-