

DERECHO ELECTORAL  
Y  
DE PARTIDOS POLÍTICOS

VOLUMEN 3

PARTIDOS POLÍTICOS

FERMÍN PEDRO UBERTONE  
(DIRECTOR)

MARÍA CRISTINA GIROTTI  
GUSTAVO ANDRÉS MASON - SEBASTIÁN GRAMAJO  
JAVIER MARCELO AYALA

*catedra\_*  
*\_ubertone*

**NO  
DO**  
editorial

Partidos políticos / Fermín Pedro Ubertone ... [et.al.] ; dirigido por Fermín Pedro Ubertone.  
- 1a  
ed. - Buenos Aires : Nodo Books, 2010.  
v. 3. 172 p. ; 25x17 cm.

ISBN 978-987-23491-5-8

1. Ciencias Políticas. 2. Partidos Políticos. I. Ubertone, Fermín Pedro II. Ubertone, Fermín Pedro, dir.  
CDD 324

I.S.B.N: 978-987-23491-5-8

Queda hecho el depósito que prevé la Ley 11.723.

Este libro o cualquiera de sus partes no podrán ser reproducidos ni archivados en sistemas recuperables, ni transmitidos en ninguna forma o por ningún medio, ya sean mecánicos o electrónicos, fotocopiadoras, grabaciones o cualquier otro, sin el permiso previo de autores y editores.

**NODO Editorial.**

**Contacto con los autores:** [catedra\\_ubertone@yahoo.com.ar](mailto:catedra_ubertone@yahoo.com.ar)

**Los autores no perciben derechos de autor  
a fin de hacer más accesible el precio de la obra.**

**Impreso por PrintCopy.  
[info@printcopy.com.ar](mailto:info@printcopy.com.ar)**

**IMPRESO EN ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA**

## ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| PARTIDOS POLÍTICOS: APROXIMACIÓN HISTÓRICA<br>Y CONCEPTUAL .....                | 9   |
| María Cristina Girotti  |     |
| LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN<br>NACIONAL .....                     | 17  |
| María Cristina Girotti  |     |
| CLASES DE PARTIDOS POLÍTICOS. EL PUNTO<br>DE VISTA JURÍDICO .....               | 39  |
| Fermín Pedro Ubertone   |     |
| LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU LEY ORGÁNICA .....                                  | 51  |
| Gustavo Andrés Mason  |     |
| LAS PRIMARIAS ABIERTAS, SIMULTÁNEAS<br>Y OBLIGATORIAS. ....                     | 77  |
| María Cristina Girotti  |     |
| LAS INTERNAS ABIERTAS Y SIMULTÁNEAS.<br>ANTECEDENTES EN EL ORDEN NACIONAL ..... | 97  |
| María Cristina Girotti  |     |
| FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....                                  | 121 |
| Sebastián Gramajo   |     |
| FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES .....                                | 137 |
| Sebastián Gramajo   |     |
| LOS DERECHOS CÍVICOS .....  | 157 |
| Javier Marcelo Ayala  |     |

# PARTIDOS POLÍTICOS: APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y CONCEPTUAL

María Cristina Girotti

## Sumario:

Cap. I. Introducción

Cap. II. Legitimidad de los partidos políticos en el sistema  
constitucional

- a) Primera etapa: rechazo
- b) Segunda etapa: tolerancia
- c) Tercera etapa: recepción
- d) Cuarta etapa: aceptación

Cap. III. Funciones de los partidos políticos

Cap. IV. Incidencia de los partidos políticos en la doctrina  
constitucional clásica

- a) Sobre el principio de soberanía del pueblo
- b) Sobre el principio de representación política
- c) Sobre el principio de separación de poderes

Cap. V. Conclusión

## CAP. I. INTRODUCCIÓN

El término "partido" ha tenido distintos usos en la historia política.

Se ha llamado "partido" tanto a los grupos o facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los distintos sectores de una asamblea política, como a cada uno de los grupos que espontáneamente se formaban en el Parlamento en la época preconstitucional.

Actualmente se lo reserva para "organizaciones políticas, más o menos populares, que organizan la opinión pública en los regímenes políticos inspirados en las ideas constitucionalistas".

## CAP. II. LEGITIMIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL

Aceptar la legitimidad de los partidos políticos ha sido un largo camino dentro de la historia constitucional. Esquemáticamente, podemos distinguir cuatro etapas.

a) **Primera etapa.** Se RECHAZA la idea de "partido", por considerar que el "bien común" es uno solo, la "voluntad general" una sola; luego, no pueden legítimamente aceptarse "partes" opuestas o diferentes.

Así, para Voltaire "el jefe de un partido es siempre jefe de una facción"... y "una facción es un partido sedicioso cuando todavía es débil..."<sup>1</sup>.

Maquiavelo propone que la lucha entre los intereses del pueblo y de los poderosos debe ser manejada por "medios espontáneos" o naturales y no por el recurso de las "vías extraordinarias" como son las facciones o partidos.

Montesquieu entiende que "... la verdadera unión es la unión de la armonía, a raíz de la cual todas las partes ... concurren al bien general de la sociedad".

Coincide J. J. Rousseau al decir: "... cuando se forman intrigas y asociaciones parciales a expensas de la comunidad, la voluntad de cada una de ellas conviértese en general en relación a sus miembros, y en particular respecto al Estado, pudiendo entonces decirse que no hay ya tantos votantes como ciudadanos, sino tantos como asociaciones. Las diferencias se hacen menos numerosas y dan un resultado menos general"; luego de haber valorado: "Cuanto más concierto reina en las asambleas, es decir, cuanto más unánimes son las opiniones, más dominantes es la voluntad general; en tanto que los prolongados debates, las discusiones, el tumulto, son anuncio

<sup>1</sup> Salvo cuando expresamente se indique otra fuente, las citas son tomadas de SARTORI, Giovanni, "Partidos y Sistemas de Partidos", ed. Alianza Universidad, 1980, Parte I.

del ascendiente de los intereses particulares y por consiguiente, de la decadencia del Estado"<sup>2</sup>.

En síntesis, en esta primera etapa del liberalismo, sólo podía verse a los grupos políticos como "partes", sectores distintos, incompatibles con la idea de "unidad" que propugnaba.

b) **Segunda etapa.** Se TOLERA al partido en situaciones de EXCEPCIÓN, entendiéndolo como excepción la lucha revolucionaria contra el Rey.

En la revolución inglesa de 1688 se opinará que "... los partidos son un mal político ... pero hay algunos que debemos tener: los partidos que combaten a los enemigos de la Constitución", porque "si el Rey reina con el Parlamento, como prescribe la Constitución, entonces el país no tiene ningún motivo para tener partidos".

En Francia, la Revolución de 1789 persistió en condenar los partidos políticos. Danton declaraba: "Si nos exasperamos los unos a los otros acabaremos formando partidos, cuando no necesitamos más que uno: el de la razón". Y coincide Robespierre: "En la República sólo quedan dos partidos: los de los buenos y los malos ciudadanos; esto es, el del pueblo francés y el de los individuos ambiciosos y ávidos"<sup>3</sup>.

En EE.UU., en la época revolucionaria, aun cuando se reconoce la pluralidad de intereses dentro de una sociedad, se los valora peyorativamente, usando de modo indistinto los términos "partido" y "facción". Así, Madison afirma que el partido va en contra de los derechos de los otros ciudadanos o de los intereses permanentes y agregados de la comunidad y ... "la conclusión a que debemos llegar es que las causas del espíritu de facción no pueden suprimirse y que el mal sólo se puede evitar teniendo a raya sus efectos"<sup>4</sup>.

Jefferson, fundador, tal vez, del primer partido político moderno (el viejo Partido Republicano) lo reputaba legítimo sólo hasta que se hubieran llevado a la práctica los "principios republicanos".

<sup>2</sup> ROUSSEAU, J. J., "El Contrato Social", Cap. III y II, respectivamente.

<sup>3</sup> Cfr. CATTANEO, "El Partido político en el pensamiento del iluminismo y la Revolución Francesa".

<sup>4</sup> MADISON, HAMILTON, JAY, "El Federalista", Cap. X.

c) Tercera etapa. RECEPCIÓN de los partidos DENTRO DE LOS ORGANOS de gobierno del sistema constitucional.

Los primeros partidos que se aceptan son los que se organizan dentro del Parlamento, o sea dentro del gobierno, para una mejor organización parlamentaria.

Así, "Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional, sobre la base de algún principio particular, acerca del cual todos están de acuerdo". O sea, siguiendo la concepción aristotélica, "los fines comunes requieren de medios, y los partidos pasan a ser los "medios adecuados"<sup>5</sup>.

Si bien la "responsabilidad política" es del gobierno e individual de cada uno de los diputados, dentro del Cuerpo se organizan grupos conforme a ideas comunes para mejor llevarlas adelante.

d) Cuarta etapa. ACEPTACIÓN del partido político moderno o electoral.

El paso de la tercera a la cuarta etapa es un proceso complejo, donde podemos llegar a distinguir varios factores causales que se influyen mutuamente. Entre ellos: el aumento de la población, la presión por los derechos electorales, las pugnas entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo (sobre todo en las formas parlamentarias) que los lleva a cada uno de ellos a recurrir al apoyo del electorado para dirimir sus posiciones, la nueva distribución de la riqueza, consecuencia de la Revolución Industrial. Cada uno de estos factores refuerza a los otros, y conlleva la necesidad de "buscar votos".

Y si hay que buscar votos, hay que satisfacer exigencias o atender quejas de los votantes. Cuando al representante político no le basta aquella estructura primigenia local y se ve obligado a buscar votos y, por lo tanto, obligado a escuchar y responder, se reformula el "gobierno representativo del pueblo" como "gobierno de partidos".

Hay, paralelamente, otro proceso que influye en la aceptación de los partidos, y que, a su vez, la aceptación de los partidos refuerza. Éste es el

<sup>5</sup> BURKE, 1770; ARISTÓTELES, "Ética a Nicómaco".

paso de concebir a la sociedad política como "una, monolítica" a la idea de "sociedad plural" o "pluralismo"<sup>6</sup>. Entre otros aspectos, va significar la aceptación de las diferencias como valiosas, y no el simple reconocimiento de las diferencias como obstáculo o conflicto.

El análisis de este fenómeno nos alejaría del objeto de este trabajo. Al menos, dejemos enunciado que la consolidación de todo este proceso colabora en la institucionalización del partido político moderno como estructura que excede el marco parlamentario o del gobierno, y que configura al sistema político como "sistema representativo de partidos".

### Síntesis

Esta breve consideración histórica nos permite conceptualizar al "partido político" como un órgano u organización (parte) dentro del sistema político (todo) que sirve como INSTRUMENTO DE REPRESENTACIÓN DEL PUEBLO, mediante la expresión de las exigencias del electorado.

"Ser partidario de algo significa siempre identificarse con un grupo y diferenciarse de otro. Todo partido presupone una asociación en una determinada organización y diferenciación de otras por un programa específico"<sup>7</sup>. Esto presupone la idea democrática pluralista.

### CAP. III. FUNCIONES

Dentro del sistema político serían sus funciones:

- ser intermediarios entre los ciudadanos y el gobierno: el partido es visto como vehículo de respuesta por parte del poder o representante y, a su vez, como "formador y organizador de la caótica opinión pública". En otras palabras, como conducto de comunicación en dos sentidos: de abajo hacia

<sup>6</sup> Si bien en los orígenes del constitucionalismo inglés, francés y norteamericano se tiene conciencia de distintos grupos sociales con distintos intereses, se piensa que dándole un lugar en el gobierno a los representantes de cada sector, se evitará que uno prevalezca sobre los otros y se logrará que triunfen los "intereses permanentes de la sociedad". En cambio, la idea de pluralismo es más compleja, y advierte —al menos— que dichos sectores no son homogéneos.

<sup>7</sup> NEWMANN, S., "Partidos Políticos Modernos", Cap. VIII.



arriba y de arriba hacia abajo. En términos del constitucionalismo, del pueblo hacia los representantes y de éstos al pueblo.

- formular las políticas públicas y, a través de esta formulación, organizar al respecto a la opinión pública.

- seleccionar los representantes o candidatos: también aquí su tarea es ordenadora u organizativa. Al seleccionar candidatos canalizan a la opinión pública en corrientes de adhesión.

- en caso de ocupar el gobierno, asumir la responsabilidad de llevar adelante las ideas políticas, en su rol de partido "en el poder u oficialista".

- en caso de no acceder al gobierno, controlar la gestión del partido gobernante en su rol de partido de "oposición".

- educar al ciudadano en las responsabilidades políticas: necesita de votos y debe convencer de las bondades del mismo y de sus ideas partidarias, que serán confrontadas con las de los otros partidos que defenderán las suyas.

#### CAP. IV. INCIDENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL CLÁSICA

##### a) Sobre el principio de soberanía del pueblo

- por un lado, el concepto abstracto "pueblo" –de una gran vaguedad, cuando no ambigüedad– que sirve de soporte de legitimación de un sistema político adquiere un referente empírico medible, que es el concepto de "cuerpo electoral"<sup>8</sup>.

- la ampliación del derecho al voto es una de las causas de la aparición del partido político moderno. Pero éste, el partido político, a su vez, por su necesidad de conseguir votantes, influye en la ampliación del cuerpo electoral, referente empírico de la idea de "pueblo"; por lo que el partido político es un factor de democratización del sistema constitucional.

<sup>8</sup> MORGAN, Edmund S., "La Invención del Pueblo", ed. Siglo XXI, Arg., 2006.

◦ por último, ya dijimos, la aparición de los partidos políticos refuerza la idea de sociedad plural frente a la idea monolítica una única resultante llamada "voluntad popular". O sea, dentro del "pueblo" se distinguen partes o diferencias, que conviven en un mismo sistema partidario y político.

#### b) Sobre el principio de representación política

- modifican el mecanismo de selección de representantes.
- modifican el rol del representante. Ya no se trata de aquel diputado o gobernante que decide "conforme a lo mejor para el país" y "a su conciencia" con plena autonomía<sup>9</sup>, sino que el partido político que le permitió el acceso al cargo le impone o condiciona sus decisiones.
- Este verticalismo, a su vez, modifica la relación entre "pueblo y representante". Si bien subsiste el mandato no vinculante entre electores y representantes, parafraseando aquella famosa expresión "la opinión de un elector es doblemente respetable"<sup>10</sup>, podríamos decir que ahora la opinión de un elector es triplemente respetable: como ciudadano, como elector y como afiliado partidario.

#### c) Sobre el principio de separación de poderes

- el verticalismo interno influye –intensificando o disminuyendo– la distancia entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, según los cargos en cada uno de ellos, sean ocupados por representantes de distintos partidos políticos o del mismo partido<sup>11</sup>.

### CAP. V. CONCLUSIÓN

En conclusión, la legitimación de los partidos políticos en la organización constitucional contribuyó a modificar sustancialmente el sistema.

<sup>9</sup> Cfr. ROUSSEAU, J. J., "El Contrato Social", SIEYÈS, *ob. cit.*, BURKE, E., "Discurso" cit. en la nota siguiente.

<sup>10</sup> BURKE, Edmund, "Discurso a los electores de Bristol", 1774.

<sup>11</sup> El primero en analizarlo fue DUVERGER, Mauricio, en "Los Partidos Políticos", FCE, 1951.

De "gobierno de representantes" pasa a "gobierno representativo de partidos", caracterizado por la competencia pacífica organizada en base a la existencia de dos o más partidos políticos que se disputan el apoyo del electorado para alcanzar el poder.

Al cambiar el sistema político, su comprensión torna necesario revisar la doctrina constitucional clásica, elaborada antes del desarrollo de los partidos políticos modernos. En especial, se requiere ajustar a la nueva realidad política los principios de soberanía del pueblo, de representación política y de separación de poderes.

# LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

María Cristina Girotti

## Sumario:

### Cap. I. Introducción

### Cap. II. Análisis del artículo 38 CN

1. "Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático"

1.1. "Los partidos políticos son instituciones ..."

1.2. "... fundamentales del sistema democrático"

2. "Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución"

2.1. "Su creación ... es libre"

2.2. "Su funcionamiento es libre"

3. "... Esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democrático"

4. "... Garantiza ... la representación de las minorías"

5. "... Garantiza ... la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos"

6. "... Garantiza ... el acceso a la información pública"

7. "...Garantiza ... la difusión de sus ideas"

8. "El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades"

9. "El Estado contribuye ... a la capacitación de sus dirigentes"
10. "Los partidos deben dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio"

### Cap. III. Conclusión

## CAP. I. INTRODUCCIÓN

La inclusión en 1994 del art. 38 en la Constitución Nacional implicó la constitucionalización formal de los partidos políticos en nuestro país.

El objeto de este trabajo es reflexionar al respecto, a la luz de la teoría y cotejarlo con la Ley de Partidos Políticos vigente y con la jurisprudencia electoral.

Los partidos políticos en la Argentina crecieron al amparo de la "libertad de asociación" del art. 14 CN y "de los derechos no enumerados que nacen del principio de soberanía del pueblo" del art. 33 CN"; reglamentados por ley.

El constituyente de 1994 les da reconocimiento expreso y formal en el art. 38 CN.

Un primer planteo es el alcance de este artículo frente a la autonomía provincial. Dado que las Provincias se dan sus propias instituciones electorales, cada una establece su propio régimen constitucional y legal de los partidos políticos. Lo mismo vale para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sin embargo, el art. 38 CN explicita derechos políticos de todos los ciudadanos, tales como la libertad de asociación política y otros que nacen del principio democrático. En esta medida, el contenido de esta disposición constitucional puede ser valorado como un piso mínimo de reconocimiento

obligatorio para todas las jurisdicciones, tanto en el orden federal como en los órdenes locales<sup>1</sup>.

Pasamos a analizarlo.

## CAP. II. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 38 CN

### 1. "Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático"

#### 1.1. "Los partidos políticos son instituciones ..."

La utilización por parte del constituyente de la expresión enfática, "instituciones fundamentales", parece reconocer a los partidos políticos un ámbito más amplio que el tradicional de la jurisprudencia y doctrina local.

Con anterioridad, la Corte Suprema había caracterizado a los partidos políticos como *asociaciones*, cuyo funcionamiento se encuentra garantizado por los arts. 14 CN y 33 CN<sup>2</sup>.

Si bien la jurisprudencia ubica a las asociaciones del art. 14 CN como de derecho privado<sup>3</sup>, ésta no ha sido la tradición en la Argentina, que siempre las ha considerado como instituciones regidas por el derecho público<sup>4</sup>.

En cambio, en otros países se adoptó otro criterio. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español sostiene: "La Constitución en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que permite asegurar el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos"<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en su art. 59.2, contiene una previsión idéntica.

<sup>2</sup> CSJN, 22/4/1987, causa "Ríos, Antonio Jesús", "Fallos", 310:819, voto del Dr. Petracchi, consid. 13.

<sup>3</sup> Así lo resolvió la CSJN en la causa "Ferrari".

<sup>4</sup> Esta distinción merecería alguna reflexión que excede este trabajo. Se la utiliza según criterios tradicionales en nuestro país.

<sup>5</sup> Superior Tribunal Constitucional, 85/1986, FJ2.

Pero en nuestro país las leyes los han definido como personas jurídico políticas. Y la Corte los ubica como "*organizaciones de derecho público no estatal*, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y por tanto, instrumentos de gobierno"<sup>6</sup>.

La Ley de Partidos Políticos nacionales vigente los califica de "*asociaciones políticas ... con el derecho a obtener la personalidad jurídico política*"<sup>7</sup>. La de la Provincia de Buenos Aires, en cambio, habla de que "*Los ciudadanos asociados con fines políticos podrán solicitar el reconocimiento de su asociación...*"<sup>8</sup>.

"Instituciones fundamentales", "organizaciones de derecho público no estatal" y "asociaciones políticas" son conceptos distintos. Además, muchas veces se confunde el "derecho a obtener la personalidad jurídico política" con la asociación política en sí. Veamos.

a) La Constitución dice que los partidos políticos son "*instituciones*".

Por "institución" se entiende un valor social que trasciende la materialidad de la cosa, hecho o ficción. Valor social acerca de una práctica social, que es algo más que la práctica en sí. Cómo tal, la justificación y descripción de una institución exceden lo jurídico, aunque lo incluyan.

La idea de "institución" es una idea compleja. Incluye, i) elementos materiales, concretos e identificables; ii) construcciones teóricas, abstractas, que relacionan los elementos concretos de una determinada manera entre otras posibles; y iii) una idea compartida o valor social acerca de su existencia.

Como construcción social es esencialmente dinámica y susceptible de mejoramiento permanente por la práctica colectiva; tiene sus propias reglas "naturales" o espontáneas y estando comprometido lo "social" o intersubjetivo es regulable jurídicamente. Lo jurídico es parte de la institución, a partir de su realidad empírica.

<sup>6</sup> CSJN, "Partido Justicialista c/Pcia. de Santa Fe s/acción declarativa"; "Partido Conservador Popular s/incidente", entre otras.

<sup>7</sup> Ley 23.298, art. 1º, primer y segundo párrafo.

<sup>8</sup> Decreto Ley 9.889/82, t.o. por Decreto 3.631/92, art. 7º, de la Provincia de Buenos Aires.

En consecuencia, desde esta óptica, la Constitución de 1994 reconoce a los partidos políticos como fenómeno social y político, más allá de su regulación legal o su constitucionalización. Su existencia, su aceptación o su valoración no dependen del texto del art. 38 CN, sino que es externo a la norma. Ella simplemente reconoce algo preexistente o, al menos, existente y lo regula.

b) la Corte se refiere a los partidos políticos como "*organizaciones de derecho público no estatal*".

Remite a una categoría jurídica de origen administrativista que distingue en personas jurídicas públicas o privadas según los fines a cumplir. Y dentro de las personas jurídicas públicas, en estatales o no estatales, según el origen de sus recursos patrimoniales<sup>9</sup>.

En otras palabras, al decir la Corte que los partidos políticos son personas jurídicas nos dice que son "entes de existencia ideal", no real<sup>10</sup>.

En derecho, el designar algo como "persona jurídica" es afirmar que el ordenamiento crea una ficción —ente que no existe en el mundo de lo real— a la que le imputa derechos y obligaciones. La "persona" nace —más precisamente es consecuente jurídico— de la norma que la estipula. Y siguiendo el texto de la Corte, si los partidos políticos son personas jurídicas, ellos quedan limitados a una creación jurídica con el alcance que disponga la norma creadora. Lo que es algo bien distinto a una "institución".

Y al ubicarla como persona jurídica de derecho público, se le adjudican fines esenciales o primarios del Estado, que en el texto constitucional sería el "desenvolvimiento de la democracia". Por lo que los partidos políticos serían "personas jurídicas" administrativas que ayudan o contribuyen de manera esencial a cumplir con la finalidad básica de promocionar la democracia.

<sup>9</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, "*Derecho Administrativo*", Lexis Nexis, Abeledo Perrot, T. 1; DIEZ, M. M., "*Manual de Derecho Administrativo*", Ed. Plus Ultra, 1997, T. 1, pág. 150/151.

<sup>10</sup> Art. 31 Código Civil: "Las personas son de existencia ideal o de una existencia visible".



La duda sería si, efectivamente, los partidos políticos son organizaciones de carácter administrativo. En un sentido muy estricto, se suele llamar así a las que se ubican en el ámbito del Poder Ejecutivo. Otros autores las amplían a otras organizaciones del ámbito del Poder Legislativo o Judicial. Para la existencia de una entidad administrativa es necesaria una norma de creación; sin ella, simplemente no la hay. Y, en nuestro país, la creación de los partidos es libre (art. 38 CN) y hasta la propia Corte reconoce que "Los partidos forman parte de la estructura política *real*"<sup>11</sup>.

Siguiendo la definición de la Corte, serían personas jurídicas públicas "no estatales". Esto significa que los fondos de los partidos políticos serían de origen privado. Aquí también, el Tribunal no tiene en cuenta que el Estado debe obligatoriamente aportar al sostenimiento de los partidos políticos. Tanto en el plano normativo (nuevo texto constitucional) como en el plano empírico (mediante el Fondo Partidario Permanente). Y a la luz de los balances partidarios presentados a contralor de la Justicia Electoral, este aporte estatal es, en muchos casos, fuertemente significativo en el patrimonio total.

En el mismo sentido, la Cámara Nacional Electoral se refiere al sostenimiento partidario como "mixto": en parte público, en parte privado. Lo que no coincide con el concepto de "no estatal".

c) La Ley de Partidos Políticos N° 23.298, que regula a los partidos políticos nacionales, usa la expresión "*asociación política*" y más adelante "*con derecho a obtener la personalidad jurídico política*".

Por lo que distingue entre el elemento preexistente –asociación o agrupación de personas basada en ideas políticas– de la obtención del carácter de persona jurídica. Ésta parece no coincidir con la personalidad pública administrativa sino que sería una personalidad pública política.

Esta interpretación sería congruente con la garantía constitucional a la libre creación de los partidos políticos. Y esta distinción ha hecho la Cámara Nacional Electoral cuando afirma que no vulnera el derecho a la asociación política la no obtención, caducidad o extinción de la personalidad política del partido; ya que nada impide que siga actuando como asociación,

<sup>11</sup> Fallos, 310:819. El subrayado es nuestro.

aunque sin las atribuciones específicas que la ley otorga a los que sí la obtienen.

d) La normativa de la Provincia de Buenos Aires para sus partidos locales es clara en distinguir entre "los ciudadanos asociados" y el "reconocimiento para actuar políticamente". Y su Código Electoral local reafirma: "Toda agrupación de personas, constituida para intervenir en elecciones provinciales, será considerada partido político".

En resumen, las diferencias entre los dos vocablos son significativas. Una institución puede no ser persona jurídica ni asociación (democracia, constitución, sucesión vacante) y una asociación puede no ser una institución en el sentido descripto (estudio jurídico con varios socios) ni persona jurídica (asociación para cometer delitos, etc.).

Considerar a los partidos políticos como instituciones tiene consecuencias en otros niveles de análisis, además del jurídico. Pero también lo tiene en el plano jurídico: el derecho reconoce una entidad externa y esto impone una realidad a la norma.

Creo que éste es el límite para que ambas concepciones puedan compatibilizarse. Nada me impide considerar un objeto desde lo jurídico y sólo como jurídico, si esta óptica limitada no resulta contradictoria de la realidad.

La aceptación de la postura de los partidos políticos como personas de derecho público presenta su mayor objeción en cuanto a la naturaleza administrativa que tienen los entes en esa calificación. Por supuesto, que también podríamos objetar la dificultad de la distinción entre fines públicos y privados. Y el carácter circular que puede tener asignar un contenido a la expresión "fin público". Ambas podrían ser salvables. Pero me parece que pensar a los partidos políticos como una categoría administrativa no se correlaciona con la realidad que se pretende regular. Realidad reconocida por la propia Corte y por la Constitución misma.

Distinto es el criterio de las leyes que hablan de asociaciones "con derecho a la obtención de la personalidad jurídico política". Esto merecería una elaboración respecto de en qué consiste esta "personalidad jurídico política". Como primer criterio, positivista, diríamos que es la imputación

jurídica de una lista de derechos y obligaciones prevista en la ley: legitimación procesal, presentación de candidatos en elecciones nacionales, nombre, domicilio, número, símbolos, patrimonio con aporte estatal, etc. Pero si son "instituciones" podría ampliarse este listado de competencias y responsabilidades.

## 1.2. "... fundamentales del sistema democrático"

En este sentido, la CSJN sostiene que "los partidos políticos ... condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional ... Han llegado a convertirse en órganos de la democracia representativa. De lo que los partidos sean, depende en gran medida lo que ha de ser, en los hechos, la democracia del país en que actúan."

## 2. "SU CREACIÓN Y EL EJERCICIO DE SUS ACTIVIDADES SON LIBRES DENTRO DEL RESPETO A LA CONSTITUCIÓN"

En los debates de la Convención<sup>12</sup> se observa que la intención del constituyente fue vedar la participación política de los llamados "partidos antisistema".

No debe interpretarse en el sentido de habilitar un contralor a los partidos políticos, excepto a aquéllos que signifiquen un "peligro real y presente contra el sistema democrático y constitucional".

Respecto de los partidos nacionales, se interpretó esta cláusula en el sentido de que es función de la justicia electoral el contralor sustantivo de la vocación democrática de los partidos sobre los que tiene jurisdicción<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994", edición del Ministerio de Justicia de la Nación, Argentina.

<sup>13</sup> Juzgado Federal con competencia Electoral de Capital Federal, causa "Partido Nuevo Triunfo s/reconocimiento", Exp. 292.304. Este grupo había solicitado primeramente el nombre de "Partido Nacionalista Socialista de los Trabajadores" y de la prueba aportada se concluye que el grupo se constituye para revindicar al régimen nazi.

## 2.1. "Su creación ... es libre"

La libertad DE CREACIÓN de partidos políticos ha sido un principio aceptado tradicionalmente en nuestro país, sin perjuicio de la reglamentación sobre el reconocimiento de la personalidad jurídico política por parte del Estado.

Así, para los partidos nacionales la Cámara Nacional Electoral ha reconocido que la no obtención de dicha personería jurídico política o la pérdida de la misma no implican la desaparición del partido político. Éste subsiste como una simple asociación, con facultades para defender sus ideas o principios, sin que la negativa al reconocimiento de la personalidad pública implique un cercenamiento a los derechos políticos de sus afiliados.

En cambio, el reconocimiento de la personalidad jurídico política, su mantenimiento, caducidad y pérdida están reglamentados por las respectivas leyes:

a) Los partidos políticos nacionales por la Ley 23.298 de Partidos Políticos y Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos.

b) Cada Provincia dicta su propia ley reglamentaria para sus partidos locales, por aplicación del art. 5º CN.

c) La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene pendiente su dictado y ha adoptado transitoriamente la Ley 23.298. En cambio, sí tiene normas específicas respecto al financiamiento de los partidos políticos de la Ciudad.

Y, en virtud del actual art. 124 CN, algunos municipios han dictado sus propias reglas para el funcionamiento de partidos políticos municipales o asociaciones vecinales.

Las pautas reglamentarias más comunes en las distintas normas son:

- asociación de ciudadanos –nacionales o locales, según el caso– en número suficiente, que varía en cada legislación.
- organización basada en una Carta Orgánica o norma básica.

- funcionamiento interno democrático.

- reconocimiento judicial o ante un organismo específico no judicial, tales como Juntas Electorales Provinciales o directamente ante el Poder Legislativo local. Generalmente este reconocimiento está condicionado a mantener cierto grado de representación, medido en números de votos obtenidos o en participación en las elecciones.

- control sobre los fondos partidarios. A partir de 2002 se han multiplicado las normas que han profundizado este aspecto.

Así, ha sostenido la CSJN, que "resulta razonable que su reconocimiento y mantenimiento de la personalidad se encuentre directamente relacionado con la existencia de un volumen electoral ... De lo contrario, se transformarían en estructuras vacías de contenido e ineptas para cumplir con la función que les es propia"<sup>14</sup>.

En la causa "Partido Nuevo"<sup>15</sup> se planteó la inconstitucionalidad de esta exigencia legal<sup>16</sup> a partir de la reforma de 1994 y su violación al Pacto de San José de Costa Rica, alegando que la caducidad ponía en situación de discriminación a los afiliados que no podían votar por sus candidatos o principios o plataforma electoral. Estos afiliados, se sostuvo, debían elegir entre otros partidos que no satisfacen sus aspiraciones ideológicas, o bien debían abstenerse de votar. De esa manera, consideraban vulnerado su derecho a elegir y a ser elegidos. La Cámara Nacional Electoral rechazó los argumentos sosteniendo que "la ley no hace sino reglamentar el derecho y la libertad de asociación política" y que "la exigencia de un cierto número de afiliados ... no excede las facultades reglamentarias del art. 28 de C.N.", agregando que "los ciudadanos que simpatizan con él (el partido caduco) quedan en la misma situación en que se encontraban antes de que el partido sea reconocido como tal."

<sup>14</sup> CSJN, causa "Partido Obrero s/recurso de hecho s/art. 50 inc. c", Exp. 1661/90 CNE.

<sup>15</sup> CNE, causa "Partido Nuevo s/reconocimiento de personería", Exp. 2448/94.

<sup>16</sup> Ley 23.298, de partidos políticos nacionales, art. 50: "Son causales de caducidad: ... inc. c) No alcanzar en dos elecciones consecutivas el 2 % del padrón electoral". Esta norma fue derogada por la Ley 25.611, pero luego restablecida por la Ley 26.191. Normas similares se<sup>o</sup> mantienen en los regímenes locales. Por ej.: art. 46 inc. c) del Decreto Ley 9.889/82 de la Provincia de Buenos Aires.

## 2.2. "Su funcionamiento es libre"

Con respecto a esta cláusula del LIBRE FUNCIONAMIENTO de los partidos podemos hacer consideraciones similares a las que hicimos con respecto a su creación.

Sin perjuicio de la amplia libertad en la formación y funcionamiento de simples asociaciones que defiendan ideas políticas, el ejercicio de las competencias que derivan de su personalidad jurídico política –partidos políticos reconocidos– está reglamentado por las respectivas leyes nacionales o locales y la interpretación judicial de las mismas.

Elas generalmente, establecen:

- el derecho a un gobierno propio y libre funcionamiento; conocido jurisprudencialmente como "principio de libre determinación y gestión".
- el registro de los actos que hacen a la existencia partidaria, a cargo de las mismas autoridades que otorgan el reconocimiento de la personalidad jurídico-política.
- el control patrimonial, debiendo presentar ante dichas autoridades libros, balances, cuenta de ingresos y egresos del ejercicio certificado, cuenta de los ingresos y egresos relacionados con la campaña electoral. En la práctica, en algunos distritos esas autoridades intiman de oficio la presentación de los balances anuales y extraordinarios de campaña.

La práctica es mucho más amplia en cuanto contralor de la actividad partidaria. La sujeción de los partidos nacionales al contralor de la Justicia Electoral y el establecimiento de un procedimiento contencioso han llevado a que la interpretación judicial ampliara los supuestos de control.

Así, si bien, en principio, al decir de la CSJN, "... Los poderes del Estado –entre ellos el judicial– tienen límites para evaluar las decisiones de los partidos, cuyo 'ámbito de reserva' ampara las opciones de eminente contenido político y que encuentra una de sus formulaciones en los art. 1º y 21 de la Ley 23.298 con lo que se garantiza la autodeterminación y gestión de

este tipo de asociaciones ... este 'standart de libre determinación' está sujeto al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial"<sup>17</sup>.

Por ejemplo, aun cuando "no se requiere 'control o autorización' para la convocatoria, reunión, deliberación y decisión de órganos de gobierno partidario"<sup>18</sup> es práctica común el pedido de veedores judiciales en los supuestos de Convenciones o Asambleas partidarias.

Otro ejemplo: la norma nacional, en su art. 11, habilita la intervención a los distritos locales por parte de autoridades partidarias nacionales. La jurisprudencia interpreta con carácter restrictivo esta facultad, exigiendo que la intervención sea justa, lícita y útil, dispuesta por los órganos deliberativos máximos del partido o, al menos, ratificada por éstos. No hace falta decir, que sin perjuicio de la "zona de reserva", es el órgano de contralor quien valora la "justicia, licitud y utilidad" de la decisión partidaria.

El cuerpo jurisprudencial, siempre en el ámbito nacional, es muy amplio y detallista<sup>19</sup>. También por los órganos de contralor locales, con distintas soluciones en cada uno de los distintos órdenes locales. En definitiva, sin perjuicio de la libertad de funcionamiento y la zona de reserva partidaria, a la fecha hay una abundante jurisprudencia respecto de la validez o nulidad de las decisiones partidarias.

### 3. "... Esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democrático"

Lo que se garante es el funcionamiento democrático, pero no se le exige a los partidos que sus plataformas o bases adhieran expresamente a la defensa de las ideas democráticas.

<sup>17</sup> CSJN, citada por la CNE, Exp. 1704/94.

<sup>18</sup> CNE, Exp. 1273, 1274, 1275 y 1379, todos de 1991.

<sup>19</sup> Son muchos los temas con los que se puede ejemplificar. Por ej: "... una asamblea reunida con mayoría necesaria es soberana respecto a la validez de su constitución", salvo respecto a la modificación del Orden del Día. CNE, Exp. 291/73, 135/85, 139/85 y Exp. 2410/94.

En cambio, se ha entendido que vulnera la prescripción constitucional la manifestación expresa o la convicción fundada de defender conductas o posturas contrarias a las prácticas democráticas<sup>20</sup>.

Todas las normativas actuales –nacionales, provinciales, municipales– adoptan, como expresión de su funcionamiento democrático, elecciones internas periódicas.

En el ámbito nacional y en la Provincia de Buenos Aires, éstas deben ser cada cuatro años como mínimo.

Nos podríamos preguntar si el art. 38 CN en este párrafo exige que las elecciones internas deban ser por votación directa de los afiliados. Parece razonable –y es la práctica– exigirla para los cargos deliberativos u órgano partidario máximo: Convención o Asamblea general.

Es más opinable extender la exigencia –aunque pueda ser valorada positivamente– de la elección directa a los cuerpos ejecutivos o candidaturas políticas. La mayoría de las cartas partidarias disponen la selección de sus miembros por elección indirecta y ello es aceptado por las autoridades de contralor.

#### 4. "... Garantiza ... la representación de las minorías"

Aquí la Constitución innova al exigir la representación de las minorías, entiendo que en sus cuerpos orgánicos. De ser así, debe completarse con el art. 37, 2º párrafo, que garantiza "la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a los cargos partidarios y electivos" mediante la implementación de medidas de acción positiva.

Sea con respecto a una minoría política, de género o cualquier otra, los partidos políticos que autorizaran internamente prácticas discriminato-

<sup>20</sup> Juzgado Federal con competencia Electoral de la Capital Federal, causa "Partido Nuevo Triunfo s/reconocimiento - Distrito Cap. Fed.", Exp. 292.304. Se le deniega la personalidad jurídico-política dado que "a través de un conjunto de conducta y actitudes que se convierten en su forma de expresión, en su lenguaje simbólico, reivindica y hasta venera el régimen nazi...". E identifica a este sistema como negatorio de la democracia y de la vida misma.



rias violarían esta norma constitucional y las incluidas en los pactos con rango constitucional del art. 75 inc. 22 CN. Por otra parte, estaría en juego el sistema democrático.

Por ello, se justifican los controles ajenos al propio sistema político. En nuestro país, este control corresponde a las mismas autoridades que otorgan el reconocimiento partidario y fiscalizan su funcionamiento. En el orden nacional, al Poder Judicial.

Respecto de minorías políticas internas, algunas cartas orgánicas de partidos políticos reconocidos disponen sistemas electorales que permiten el acceso de las minorías partidarias a los cuerpos orgánicos colegiados. Generalmente el sistema electoral intrapartido establece un umbral (un tercio, 20 ó 25 % del padrón partidario, etc.) para el acceso a un número determinado o prefijado de cargos. O sea, la mayoría se lleva todo, salvo que la primera minoría logre un mínimo de votos, que le permiten acceder a una representación minoritaria en los cuerpos.

Sin desmedro del principio pluralista inspirador de la cláusula, en aquellos casos que deban implementar la representación minoritaria intrapartidaria, ésta alterará el poder interno, y –según opinión de algunos teóricos – podría significar una modificación del sistema político general. No conozco aún jurisprudencia que haya exigido la adecuación de las cartas orgánicas a la norma constitucional.

En cambio, con respecto a la protección de la minoría por género, la Ley de Cupos 24.012 sólo dispone un mínimo de mujeres en condiciones de ser electas para las listas de los cuerpos colegiados nacionales. Nada dice en el ámbito de los cuerpos internos partidarios.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el art. 36 de su Constitución amplía la protección "al acceso efectivo a los cargos de conducción y al manejo financiero", pero deja a los propios partidos políticos la implementación de las medidas concretas.

La Provincia de Buenos Aires también tiene normas similares.

Algunas cartas orgánicas de partidos nacionales adhieren al cupo de la Ley 24.012 para sus cuerpos colegiados.

5. "... Garantiza ... la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos"

La norma constitucional otorga y garantiza el derecho a los partidos políticos a presentar candidatos a los cargos públicos electivos.

La discusión está planteada respecto a si la Constitución está reconociendo a los partidos políticos el monopolio de las candidaturas.

En la Convención Constituyente de 1994 se pudieron identificar tres posturas. Los que se opusieron a dicho monopolio, los que lo defendieron y los que entendían que debían dejar abierta la cuestión para ser definida por el Congreso de la Nación. Esta última es la que se impuso.

Salvo el supuesto del art. 54 CN, que expresamente dispone la elección de senadores nacionales por partidos políticos.

La Ley 23.298 de partidos políticos nacionales, anterior a la reforma, establece el monopolio de las candidaturas en cabeza de los partidos, según el art. 2º. Las normas locales siguen, en general, este criterio.

Esta exclusividad para oficializar candidatos no implica que los propuestos deban ser afiliados al partido que lo propone, permitiéndose la candidatura de no afiliados o "independientes" si la respectiva Carta Orgánica lo permite.

Antes de la reforma se impugnó este monopolio de nivel legal y la CSJN avaló la constitucionalidad del monopolio partidario en la causa "Ríos". Argumentó que constituye un simple mecanismo o instrumento para presentar candidaturas y no un requisito adicional para acceder al cargo no previsto (a la fecha del fallo) en los respectivos artículos constitucionales.

También para la Cámara Nacional Electoral el derecho a ser elegido "sólo consiste en postularse en las condiciones que resultan del art. 2º Ley 23.298, es decir a través de un partido político"<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Entre otros, CNE, Exp. 2448/94.

Ya en el 2002, modificada la Constitución, volvió a pronunciarse en el sentido de que "no es posible concluir que la Constitución Nacional imponga o prohíba el monopolio partidario de las candidaturas"<sup>22</sup>.

Evaluar la constitucionalidad o conveniencia del monopolio de las candidaturas excede las posibilidades y propuesta de este trabajo.

Otra cuestión relacionada con esta postulación es si las bancas obtenidas en cada elección pertenecen al candidato o al partido que las obtuvo.

Las normas reglamentarias respecto a la elección de suplentes pueden verse como aplicación del principio de que la banca pertenece al partido. En muchas jurisdicciones se establece que –durante todo el período por el cual compiten– las vacantes son cubiertas por los candidatos que siguen en orden en la lista de la misma agrupación política, sea partido o alianza política. En otras palabras, cuando en una elección un partido o alianza obtiene un determinado número de bancas se le garantiza que en caso de ser necesario un reemplazo, éste le corresponderá a alguien que compitió en el mismo partido o alianza.

Sin embargo, si se presentara un conflicto entre el partido y el suplente –por ej., que hubiera renunciado a la afiliación del partido que presentó la lista– la jurisprudencia electoral da preferencia al electo por sobre la fidelidad partidaria, razonando que "el elector no vota por un partido o por una alianza sino por una lista de candidatos" de un partido o alianza de partidos<sup>23</sup>.

Quedan pendientes las respuestas a otros problemas suscitados por discrepancia ideológica entre un legislador y su partido político, pudiendo presentarse cuestiones de índole ética, en donde se plantea –verticalismo partidario mediante– si debiera renunciar a la banca.

<sup>22</sup> CNE, "Padilla, Miguel M. s/inconstitucionalidad del art. 2º de la Ley 23.298", Exp. 3531/2002.

<sup>23</sup> En el orden nacional, CNE, Exp. 155/85, 181/85, 359/87, 367/87, 721/89, 783/89 y 3321/2000. En la causa 2272/2000, más contundente, la CNE afirma que "no existe en el Código Electoral Nacional disposición alguna que admita la prevalencia de los partidos sobre los candidatos".

Tenemos antecedentes de algún proyecto de ley presentado, las opiniones de la Convención Constituyente de 1957 y los criterios adoptados por las propias Cámaras. Pero el análisis del tema merece un trabajo específico sobre el tema.

#### 6. "... Garantiza ... el acceso a la información pública"

El "derecho a la información pública" es lógica consecuencia del principio republicano del art.1º CN y la publicidad de los actos de gobierno, siendo titulares todos los habitantes de la Nación. Pero su explicitación refuerza el rol de control de los partidos políticos sobre las políticas públicas.

La preocupación por robustecer el debate público es una de las cuestiones más significativas de la cuestión democrática. Y la relación directa entre información, opinión y debate no parece necesitar demostración. Los partidos políticos –tanto vistos como instrumento de representación como por su propio beneficio– parecen indicados para contribuir al debate público. Sartori condiciona una opinión pública autónoma a la existencia de una información plural, diversa, "ya que una multiplicidad de persuasores refleja una pluralidad de públicos, lo que se traduce en una sociedad pluralista"<sup>24</sup>.

El hecho que no se haya reglamentado aún esta cláusula no es óbice para su vigencia efectiva. Primero, desde el plano valorativo lo que importa es que haya una pluralidad de voces en la discusión de los asuntos públicos y para esto deviene necesaria la amplitud de la información.

Así, la Corte norteamericana le otorga rango de "principio constitucional" al debate ilimitado, robusto y amplio sobre cuestiones públicas<sup>25</sup> y la obligación de "preservar un ilimitado mercado de ideas, en que la verdad pueda prevalecer en lugar de aprobar la monopolización de ese mercado, ya sea por el propio gobierno o por algún agente privado"<sup>26</sup>.

También el Tribunal Constitucional español destacó la importancia del valor del "derecho a la información" como elemento básico para la

<sup>24</sup> SARTORI, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, ed. Alianza Universidad, T. 1, pág. 134.

<sup>25</sup> Fallo "New York Times vs. Sullivan", 37 US 254, 1964.

<sup>26</sup> Fallo "Red Lion", 395 US 367, 1969.

"formación de una opinión pública, libre y plural", y afirmó que para que cada uno pueda ejercer su responsabilidad democrática es fundamental recibir información<sup>27</sup>.

Segundo, el derecho al acceso a la información pública es requisito de la forma republicana de gobierno. No parece posible el control sobre el poder político desde la ignorancia o secreto de la información. Esto es demasiado obvio.

Tercero, se trata de una cláusula que no necesita implementación alguna, por lo que es dable exigir su operatividad<sup>28</sup>. Máxime, cuando la información pública es, en principio, de acceso para todos los ciudadanos. La negativa de las autoridades públicas a este derecho, habilitaría la vía judicial para su efectivización.

#### 7. "...Garantiza ... la difusión de sus ideas"

Se ha caracterizado modernamente a la democracia como el "gobierno mediante la discusión"<sup>29</sup>.

No parece posible la discusión sin la libre difusión de las ideas e intercambio de opiniones. En la competencia electoral, la multiplicidad de persuasores, afirma Sartori, se traduce en la posibilidad de participación de los partidos con la mayor igualdad de oportunidades.

En este sentido, el texto constitucional recoge e implementa el ideal democrático, ya expresado en otras cláusulas, poniendo a cargo del Estado la garantía a la libre circulación de ideas partidarias y resulta más amplio que las previsiones hasta entonces vigentes.

El constituyente ha reforzado el alcance del art. 14 CN, "publicar sus ideas por la prensa sin censura previa", respecto de los partidos políticos.

<sup>27</sup> STC 15/1993 FJ1, cit. por GARGARELLA, R., "La Justicia frente al Gobierno"; STC 220/1991 FJ4.

<sup>28</sup> Aun cuando se alegara la necesidad de implementación legal, regiría la doctrina de la CSJN en la causa "Ekmekdjian" del 7/7/91, respecto a que la omisión del Poder Legislativo en la reglamentación de los derechos no puede ser alegada por el Estado.

<sup>29</sup> SARTORI, Giovanni, "Teoría de la Democracia", ed. Alianza Universidad, T. 1, págs. 13, 55, 134. En Argentina, NINO, Carlos, "La Democracia Deliberativa".

Refuerza, así, la jurisprudencia tradicional que incluyó al derecho a la difusión de las ideas partidarias como ejercicio de la libertad de expresión.

Para los partidos nacionales, la Ley 23.298 sólo tiene una fórmula muy vaga acerca de que se le garantizará a los partidos políticos "... todas las actividades inherentes al mismo..." y la Ley 26.215 regula un sistema de exención de pago de espacios en los medios de radiodifusión en ocasión de las campañas electorales<sup>30</sup>. La subvención de dichos espacios es imputable al Fondo Partidario Permanente. La distribución de los espacios se realiza conforme a la participación de cada partido en los distintos distritos y por riguroso sorteo público, previa citación a los apoderados partidarios quienes controlan la adjudicación.

#### 8. "El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades"

Ya dijimos, al principio, que en nuestro sistema partidario el financiamiento de los partidos políticos tiene naturaleza mixta. Los partidos políticos que participan en las elecciones periódicas reciben aportes de fondos públicos. Según el criterio que se adopte, puede favorecer o desalentar tendencias del sistema partidario.

Por una simple opción especulativa, los aportes privados tienden a favorecer a los partidos mayoritarios, que tienen más posibilidades de acceder al gobierno. Cuando desde el Estado se establecen mecanismos que otorgan fondos públicos en forma proporcional al mayor número de afiliados o de votos, se refuerza a los partidos grandes y ayuda a la concentración partidaria. En cambio, si se adoptan fórmulas que favorecen la igualdad de oportunidades, ayuda a la vigencia de partidos minoritarios.

A nivel nacional, la Ley 23.298 creó el Fondo Partidario Permanente, hoy regulado por la Ley 26.15, formado por una partida específica del presupuesto nacional. Este Fondo funciona dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, más precisamente, en el Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral.

---

<sup>30</sup> El sistema de espacios de radio y televisión gratuitos durante las campañas electorales es de larga tradición en nuestro país.

A nivel local existen previsiones en las respectivas normas locales. Por ejemplo, Ley de Partidos Políticos de la Provincia de Buenos Aires, o Ley 268 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

#### 9. "El Estado contribuye ... a la capacitación de sus dirigentes"

Esta cláusula también es innovadora en el régimen partidario.

El constituyente —a través del miembro informante de la Comisión Redactora, ratificando la postura del convencional Quiroga Lavié— se pronunció respecto a la operatividad directa de la misma, y la viabilidad del amparo en caso de negativa.

Sin embargo, si como se lee es una obligación a cargo del Estado que exige prestaciones concretas, podríamos plantearnos cuáles son ellas.

Hasta ahora, a nivel nacional, la Ley 26.215 y la jurisprudencia electoral nacional exigen demostrar a los partidos políticos que una parte de los fondos aportados por el Fondo Partidario Permanente han sido destinados a la formación de dirigentes.

#### 10. "Los partidos deben dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio"

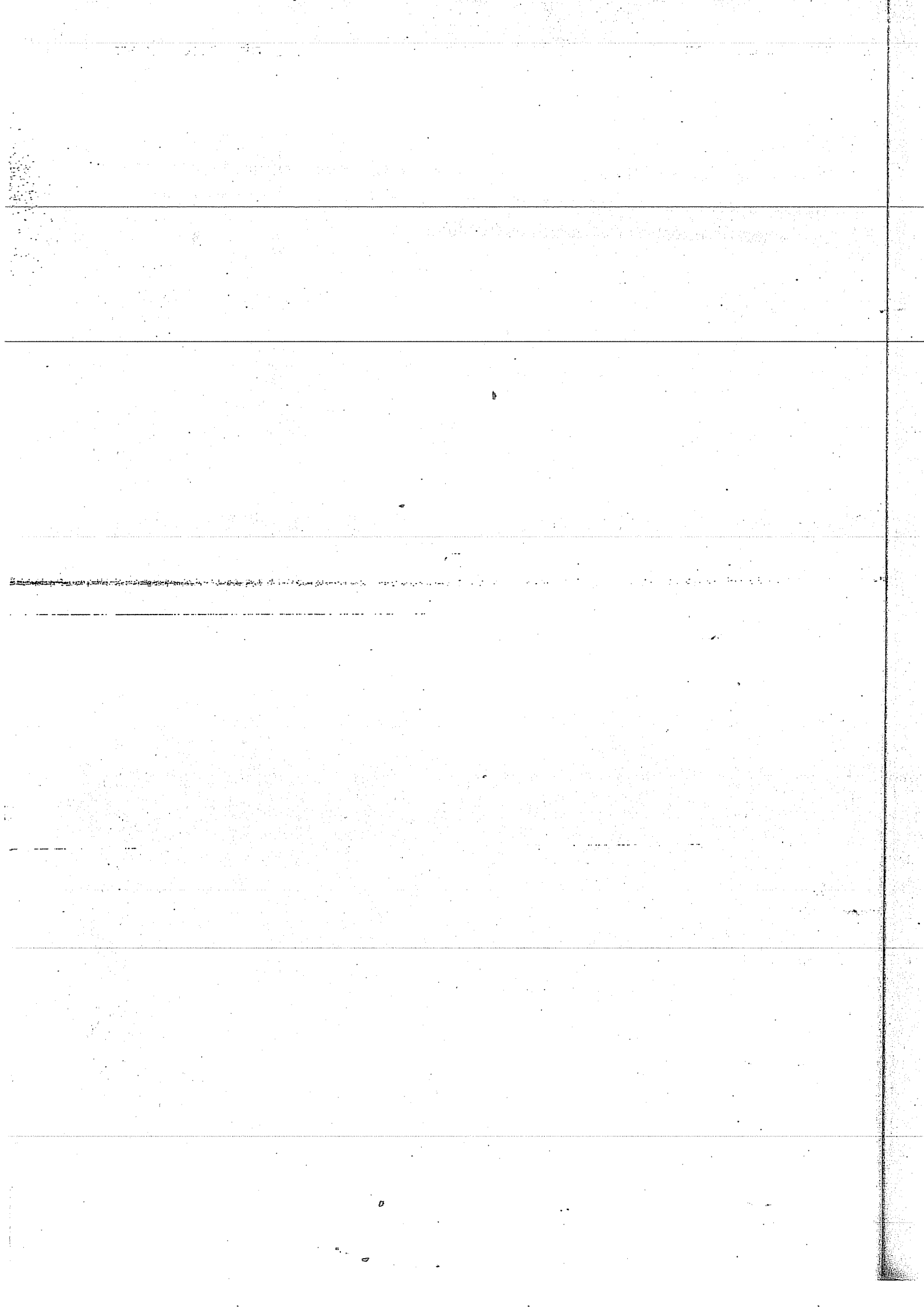
Ya Duverger señalaba la importancia de tomar medidas severas para controlar y limitar los gastos electorales con el fin de evitar desigualdades graves. Se destaca la necesidad de avanzar en temas tales como la transparencia y ética en el funcionamiento de la vida interna de los partidos, ya que ella se trasluciría en un afianzamiento de las condiciones democráticas. Si los partidos políticos son auxiliares de gobierno e instrumentos indispensables del sistema político, la ética interna partidaria se verá reflejada en la ética pública entendida como condiciones éticas del sistema político.

En todos los ordenamientos existen disposiciones de control patrimonial. A nivel nacional rige la Ley 26.215. En la Provincia de Buenos Aires, la Ley de Partidos Políticos. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley 268.

### CAP. III. CONCLUSIÓN

El tema es muy amplio y puede verse de distintas perspectivas. Esto es una simple aproximación que intenta poner de relieve su importancia en la evolución de nuestras instituciones públicas.





# CLASES DE PARTIDOS POLÍTICOS EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO

Fermín Pedro Ubertone

## Sumario:

Cap. I. El enfoque jurídico

Cap. II. Legislación local

Cap. III. ¿Muchas leyes?

Cap. IV. Elecciones nacionales

Cap. V. Partidos políticos nacionales

Cap. VI. Partidos políticos: clasificaciones según la ley

Cap. VII. Partidos políticos nacionales: clases

Cap. VIII. Una relación nacional-provincial algo confusa

## CAP. I. EL ENFOQUE JURÍDICO

Los partidos políticos pueden ser estudiados desde distintas disciplinas de las Ciencias Sociales. Aparece como evidente que la Ciencia Política estudia a los partidos políticos. Pero éstos también pueden ser analizados por la Sociología, el Derecho, la Economía, la Teoría de la Organización, etc.

En consecuencia, los partidos políticos pueden ser objeto de diversas clasificaciones, según cuál sea el enfoque científico de quien está reflexionando acerca de ellos.

En el presente informe se trata de presentar el tema desde *el punto de vista del Derecho Electoral argentino*. Esto significa que para la

clasificación se tomarán en cuenta los *factores relevantes* para entender el *régimen jurídico* de los partidos políticos en la Argentina.

## CAP. II. LEGISLACIÓN LOCAL

Se ha dicho en otro trabajo que en nuestro país *el Derecho Electoral es un Derecho local*<sup>1</sup>.

Recordemos que Argentina es un Estado federal, formado por un conjunto de *unidades políticas*: la Nación, cada Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante: la CABA)<sup>2</sup>.

Cada unidad política regula sus propias instituciones. Esto incluye la organización del respectivo gobierno y los procedimientos de selección y control de los gobernantes.

Los procedimientos de selección se instrumentan mediante la *legislación electoral* para la elección de los gobernantes de la respectiva unidad política.

Y junto a la legislación electoral, en las mismas condiciones, se halla la *legislación sobre partidos políticos*.

En lo que respecta a éstos últimos, eso significa que *tanto el gobierno nacional como las provincias y la CABA tienen potestades legislativas en materia de partidos políticos*.

Así es como hay una *ley nacional* de partidos políticos, una ley de partidos políticos en *cada provincia* y puede haberla también en la CABA. Es usual que a esa ley se la conozca como la "Ley Orgánica de los Partidos Políticos"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> UBERTONE, Fermín Pedro: "*Derecho Político y Derecho Electoral*", punto 4, incluido en otro volumen de la presente obra.

<sup>2</sup> Los libros y artículos jurídicos suelen mencionar como "jurisdicciones" a lo que nosotros llamamos "unidades políticas". Téngase en cuenta al leer textos jurídicos.

<sup>3</sup> En otro tiempo se la llamó "Estatuto de los Partidos Políticos". La denominación no tiene importancia, ya que el nombre no cambia su valor jurídico. No obstante, es útil mencionarlo para que no se confunda la "Ley Orgánica" o el "Estatuto" de los partidos políticos (la ley que los regula) con la

## CAP. III. ¿MUCHAS LEYES?

¿Puede ser que haya tantas leyes de partidos políticos?

Sí. La legislación argentina tiene una ley nacional de partidos políticos, una de cada provincia y una de la CABA<sup>4</sup>.

¿No se superponen entre sí las leyes de partidos políticos?

Sí. La ley nacional de partidos políticos se superpone con las leyes provinciales y la de la CABA. En cambio, aunque tratan la misma materia, no se superponen entre sí las leyes provinciales y la de la CABA, porque se refieren a distintas personas.

Ahora bien, en este punto cabe preguntarse: ¿Esa superposición no complica las cosas?

Una vez más debemos responder afirmativamente. Ésta es nuestra opinión. Hay muchos trámites que deben hacerse dos veces, las distintas leyes (nacional por un lado, provinciales-CABA por el otro) pueden establecer distintos requisitos para formar un partido o para ser autoridad partidaria, etc.

Hace unos cuantos años un destacado jurista y político propuso que se hiciera una ley-convenio entre la Nación y las provincias en materia de partidos políticos, para coordinar entre sí las leyes y simplificar los trámites. Era una buena idea, pero nada se ha hecho en tal sentido<sup>5</sup>.

La situación jurídica actual es la descripta, nos guste o no nos guste. Nuestra obligación intelectual es *conocer la realidad*, aunque nos

---

"Carta Orgánica" que cada partido político se da para sí mismo, dentro del marco que le señala la ley respectiva.

<sup>4</sup> La CABA no ha sancionado su ley de partidos políticos, pero tiene potestades legislativas suficientes para hacerlo. Por ahora está utilizando la Ley nacional. En adelante, para simplificar la exposición, hablaremos como si esa Ley de la CABA ya existiera.

<sup>5</sup> Creemos recordar que el autor de la idea fue el Dr. Jorge H. Gentile. Como no estamos seguros, preferimos mencionarlo en nota al pie. Cuando podamos verificar el dato, ratificaremos o rectificaremos la cita. Aclaremos que por entonces la Ciudad de Buenos Aires todavía no era autónoma.

parezca rara, inadecuada o perjudicial. De lo contrario: ¿Cómo podríamos *opinar* que es raro, inadecuado o perjudicial algo que no conocemos?

#### CAP. IV. ELECCIONES NACIONALES

Para entender el asunto hay que vincular la legislación de partidos políticos con la legislación electoral.

Cada unidad política dicta las leyes para la elección de los titulares de los cargos que componen el respectivo gobierno.

*Así, las elecciones tendientes a elegir los titulares de los cargos del gobierno nacional son elecciones nacionales y están reguladas por la ley nacional (actualmente: el "Código Electoral Nacional").*

*Las elecciones tendientes a elegir los titulares de los cargos del gobierno de una provincia son elecciones provinciales y están reguladas por la ley electoral de la respectiva provincia. Análogamente para la CABA.*

#### CAP. V. PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

La potestad legislativa para sancionar leyes sobre partidos políticos puede considerarse como incluida en la potestad de legislar sobre elecciones, o derivada de ella.

Entonces, si sabemos cuáles son las elecciones nacionales, provinciales y de la CABA, podremos saber cuáles son los partidos políticos regulables jurídicamente por las leyes nacionales, provinciales y de la CABA.

*Partido político nacional es aquél que participa o aspira a participar en elecciones nacionales (definidas como se vio más arriba). Éstos son los partidos políticos regulados jurídicamente por la ley nacional de partidos políticos.*

Del mismo modo razonamos con respecto a los partidos políticos provinciales y de la CABA.

Llegamos así a la clasificación *jurídica* de los partidos políticos argentinos que muestra el Cuadro N° 1.

| CUADRO N° 1                 |   |                                       |
|-----------------------------|---|---------------------------------------|
| PARTIDOS POLÍTICOS - CLASES |   |                                       |
| (PRIMER NIVEL)              |   |                                       |
|                             | CLASE   | LEY QUE LOS REGULA                    |
| Partidos Políticos          | Nacionales                                    | Ley nacional                          |
|                             | Provinciales<br>(cada Provincia por separado) | Ley provincial<br>(de cada Provincia) |
|                             | de la CABA.                                   | Ley de la CABA                        |

#### CAP. VI. PARTIDOS POLÍTICOS: CLASIFICACIONES SEGÚN LA LEY

Lo dicho anteriormente deriva del sistema federal establecido por la Constitución Nacional. Podría decirse que se trata de una *clasificación constitucional o de base constitucional*<sup>6</sup>.

Ahora tenemos que pasar al nivel de la ley.

<sup>6</sup> Aprovechemos para recordar que las clasificaciones las elaboran los profesores e investigadores que piensan, hablan y escriben sobre el tema. En este caso nos referimos a una clasificación hecha por los autores sobre la base de lo que dispone la Constitución Nacional.

Al conjunto de documentos producidos por los autores, los textos jurídicos lo llaman "la doctrina". En otras disciplinas se suele decir "la Teoría".

El título del Cuadro Nº 1 está acompañado por un subtítulo que dice: "primer nivel". Lo hemos puesto para mostrar que éste es el primer nivel de clasificación de los partidos políticos.

Ese subtítulo anuncia que seguramente habrá otras clasificaciones dentro de cada clase. O sea: sub-clasificaciones, o clasificaciones de segundo nivel.

Para elaborar estas clasificaciones de segundo nivel hay que atenerse a lo que establezca la ley de partidos políticos que estemos estudiando: sea la ley nacional, la ley provincial de la provincia Tal o la ley de la CABA.

Inclusive dentro de la misma unidad política o jurisdicción la clasificación podría variar si se sancionara una nueva ley de partidos políticos que regulara la materia de manera estructuralmente diferente de la ley anterior.

Es importantísimo no confundirse, no creer que una clasificación sirve siempre. Lo que puede ser correcto con relación a una ley determinada puede ser erróneo con relación a otra. Cuando se hacen estudios de Teoría Política o Filosofía Política, tal vez no importe mucho qué dice una ley determinada. Cuando se estudia el tema con un enfoque jurídico de Derecho positivo, entonces *es indispensable* conocer la ley correspondiente al ámbito estudiado.

A partir de aquí, en este trabajo nos referimos (y nos limitamos) a los partidos políticos *nacionales*, regidos por la ley *nacional* de partidos políticos. La Ley 23.298 es la ley nacional actualmente vigente en esta materia.

## CAP. VII. PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES: CLASES

Según lo establecido por la Ley 23.298, podemos clasificar a los partidos políticos *nacionales*.

La clasificación resultante se forma con dos clases: (1) los "partidos de distrito" y (2) los "partidos nacionales".

Esta terminología utilizada por la Ley<sup>7</sup> tiende a confundir las cosas. Todos los partidos políticos regulados por esta Ley son "partidos nacionales". Entonces es preferible llamar de otra manera a los partidos incluidos en el punto 2. Para caracterizarlos podemos utilizar el término partidos "de orden nacional".

Así, la clasificación nos quedaría: (1) "*partidos políticos nacionales de distrito*" y (2) "*partidos políticos nacionales de orden nacional*".

Por razones de brevedad, para los primeros se puede usar "partidos de distrito". Algún autor los menciona como "partidos distritales"<sup>7</sup>.

Si para los segundos, también por brevedad, usamos "partidos nacionales", corremos el riesgo de confundirlos con los partidos nacionales de distrito, que también son partidos nacionales. Por eso aconsejamos que la brevedad quede en "partidos de orden nacional".

La clasificación de los partidos políticos nacionales puede presentarse gráficamente como en el siguiente Cuadro N° 2.

A su vez, si a esta clasificación de los partidos políticos nacionales quisiéramos combinarla con la clasificación de primer nivel, tendríamos la que puede verse en el Cuadro N° 3.

---

<sup>7</sup> Nos referimos a Gustavo Andrés Mason, quien a veces emplea ese término. P.ej. en su trabajo "*Partidos políticos. Encuadre legal y práctico*", en: UBERTONE, Fermín Pedro y otros: "*Elementos de Derecho Electoral*", CECESO, Bs.As., 2001.

En un trabajo posterior, "*Los partidos políticos y su Ley Orgánica*" –incluido en la presente obra– el autor citado usa "partidos de distrito", a fin de mantener la uniformidad terminológica entre los distintos documentos publicados conjuntamente.



| CUADRO Nº 2                            |   |
|--|---|
| PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES - CLASES |   |
|  | CLASE   |
| Partidos políticos<br>nacionales       | Partidos políticos nacionales<br>de distrito<br><br>(Abreviado: partidos de distrito)             |
|  | Partidos políticos nacionales<br>de orden nacional<br><br>(Abreviado: partidos de orden nacional) |

## CUADRO Nº 3

PARTIDOS POLÍTICOS - CLASES  
(DOS NIVELES)

|                       | CLASE<br>(Primer Nivel)                              | CLASE<br>(Segundo Nivel)                                  |
|-----------------------|--|---|
| Partidos<br>Políticos | Nacionales   | Partidos políticos<br>nacionales<br><br>de distrito       |
|                       |  | Partidos políticos<br>nacionales<br><br>de orden nacional |
|                       | Provinciales<br><br>(cada Provincia por<br>separado) | (Según la ley respectiva)                                 |
|                       | de la CABA   | (Según la ley respectiva)                                 |

## CAP. VIII. UNA RELACIÓN NACIONAL-PROVINCIAL ALGO CONFUSA

Para finalizar este trabajo, tratemos de entender algo más.

Un grupo de personas con afinidades políticas decide constituirse en un partido político. Comienza a organizarse y presentar la documentación necesaria para ser reconocido como partido político en la Provincia Tal.

Ahora bien: para poder actuar en la política nacional (p.ej. presentar candidaturas a cargos electivos nacionales) debe tramitar el reconocimiento como *partido nacional de Distrito*, de acuerdo con la Ley 23.298 ante el juzgado federal con competencia electoral.

Pero, naturalmente, el mismo grupo político quiere actuar en la política provincial y ganar cargos electivos provinciales. Para ello debe gestionar y obtener el reconocimiento como *partido político provincial*, de conformidad con la respectiva ley provincial y ante el órgano que dicha ley establezca, p.ej. un Tribunal Electoral.

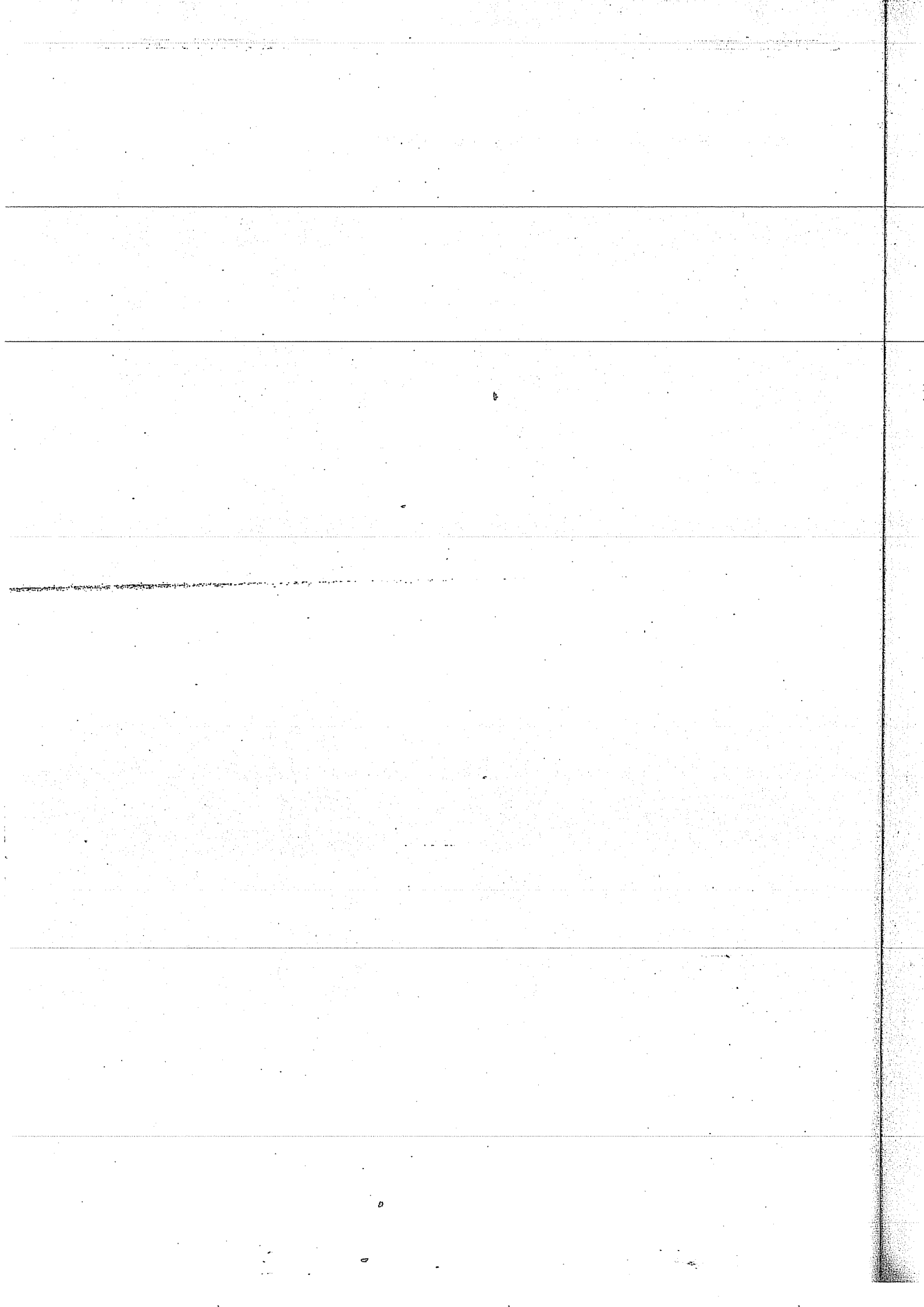
El grupo político, el mismo grupo político, inclusive con el mismo nombre partidario, necesita hacer dos tramitaciones diferentes, separadas, ante distintos órganos y obtener dos reconocimientos.

A veces la ley provincial sustenta el buen criterio de limitar en todo lo posible la duplicación de trámites para los partidos políticos reconocidos como partidos nacionales de Distrito. Pero aún en estos casos, igualmente hay que hacer algunos trámites ante órganos provinciales.

Así resultará que un mismo grupo político estará reconocido como partido nacional de Distrito y partido provincial. Actuará unas veces en un ámbito, otras veces en el otro.

Política y sociológicamente es el mismo partido político, no hay dudas.

En el plano jurídico las cosas son menos sencillas. Es una consecuencia del sistema federal de legislaciones superpuestas, emanadas de los niveles nacional y provinciales.



# LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU LEY ORGÁNICA

Actualizada por la Ley 26.571

Gustavo Andrés Mason

## Sumario

Cap. I. La Ley 23.298

Cap. II. Requisitos de existencia de un partido político

Cap. III. Grupo de ciudadanos, vínculo

3.1. Aspecto cualitativo

3.2. Aspecto cuantitativo

Cap. IV. Organización

Cap. V. Reconocimiento judicial provisorio

Cap. VI. Reconocimiento judicial definitivo

6.1. Requisitos para el reconocimiento definitivo

6.2. Efectos del reconocimiento definitivo

6.3. Una duda importante

Cap. VII. Conservación del reconocimiento definitivo

Cap. VIII. Partidos de Orden Nacional

Cap. IX. Alianzas, confederaciones y fusiones

9.1. Alianzas

9.2. Confederaciones

9.3. Fusiones

Cap. X. Caducidad y extinción de los partidos políticos

10.1. El tema

10.2. Caducidad de los partidos políticos

10.3. Extinción de los partidos políticos

Cap. XI. Un comentario

Cap. XII. Conclusiones

**CAP. I. LA LEY 23.298**

El presente informe tiene por finalidad ayudar a conocer el régimen legal de los partidos políticos nacionales, constituido básicamente por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y otras normas complementarias.

La actual Ley Orgánica de los Partidos Políticos es la Ley 23.298, sancionada el 30 de septiembre de 1985 y promulgada el 22 de octubre del mismo año. Desde la recuperación de la democracia en 1983 fue la primera norma destinada a regular integralmente la creación, funcionamiento y extinción de estas entidades jurídico-políticas, en reemplazo de la legislación después del período de facto 1976-1982.

Esta Ley ha sufrido una serie de modificaciones de importancia mediante la sanción de la Ley 26.571, denominada "Ley de Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral", la que también será tenida en cuenta en este trabajo.

Vamos a analizar a continuación algunas de las normas más relevantes de la Ley 23.298, las cuales nos permitirán tener una visión de los partidos políticos desde la óptica del Derecho. Esta mirada jurídica no intenta reemplazar a la propia de la Ciencia Política: por el contrario, es complementaria de la misma.

## CAP. II. REQUISITOS DE EXISTENCIA DE UN PARTIDO POLÍTICO

Para la existencia formal de un partido político, el art. 3° de la Ley 23.298 establece las siguientes condiciones:

a) Grupo de ciudadanos, unidos por un vínculo político permanente.

b) Organización estable y funcionamiento, reglados por la Carta Orgánica de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios, en la forma que establezca cada partido. Se debe respetar el porcentaje mínimo por sexo establecido en la Ley 24.012 y sus decretos reglamentarios.

c) Reconocimiento judicial de su personalidad jurídico-política como partido, la que comporta su inscripción en el registro público correspondiente.

Estos tres incisos del art. 3° constituyen el basamento para la existencia *formal* de un partido político en nuestro país. A continuación los examinaremos uno por uno.

## CAP. III. GRUPO DE CIUDADANOS, VÍNCULO

### 3.1. Aspecto cualitativo

Por "vínculo político permanente" podemos entender a la unión de pensamiento político que necesariamente debe existir en el grupo de ciudadanos que integran un partido político.

El carácter de "permanente" supone una continuidad o una fidelidad a dicho ideario, que se manifiesta en la condición de afiliados de sus miembros.

La afiliación es la condición aglutinante que se debe cumplir a fin de obtener el reconocimiento "definitivo" del partido político.



La existencia de los partidos no adquiere todo su verdadero sentido sino cuando pueden cumplir con su finalidad, esto es formular y realizar la política nacional, participar en las elecciones como culminación de esa actividad, y –en forma exclusiva– nominar candidatos a cargos públicos electivos.

En tal sentido expresó la Cámara Nacional Electoral que el vínculo político permanente –que sólo puede darse entre afiliados– es *esencial* para la existencia del partido político como persona de Derecho Público no estatal<sup>1</sup>.

Los afiliados, dijo también ese tribunal, "son sujetos de derechos y obligaciones en la gestión del partido reglados por la Ley y su Carta Orgánica, especialmente tienen la facultad de participación y control en el gobierno y administración, en la elección interna de las autoridades partidarias y candidatos a cargos públicos electivos"<sup>2</sup>.

Unidos –como ya se vio– en un vínculo jurídico permanente, los afiliados son quienes posibilitan con su participación en la vida partidaria el funcionamiento de la agrupación política de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades y de candidatos a cargos públicos electivos, y aseguran la necesaria representatividad de la agrupación política<sup>3</sup>.

Los titulares de los cargos de autoridades partidarias necesariamente deben ser afiliados<sup>4</sup>. En principio los candidatos también, pero la Ley admite la posibilidad de excepciones, si así lo dispone cada partido en su Carta Orgánica (art. 2º, segundo párrafo, de la Ley 23.298).

<sup>1</sup> Cf. Fallos CNE 593/86 y 694/89. Estos fallos corresponden a la aplicación del texto de la Ley 23.298 anterior a la reforma introducida por la Ley 26.571. Sin embargo, entendemos que sigue siendo válida la interpretación del tribunal en cuanto a este punto.

<sup>2</sup> Cf. Fallos CNE 257/85. La Ley 26.571 introdujo el procedimiento de "primarias abiertas, simultáneas y obligatorias". Con ellas, ya no sería exclusiva de los afiliados "la facultad de participación y control en la elección de candidatos a cargos públicos electivos".

<sup>3</sup> El término "*agrupación política*" tiene un carácter amplio y genérico. Abarca, por lo menos, a los partidos políticos, a las confederaciones de partidos políticos, a las alianzas electorales y a otras situaciones jurídicas, como p.ej. los partidos "en formación".

<sup>4</sup> Cf. Fallos CNE 626/88 y 627/88.

La afiliación produce un conjunto de derechos y obligaciones, a diferencia de las adhesiones necesarias para el reconocimiento provisorio del partido.

La adhesión no genera derechos ni obligaciones, ni establece un vínculo permanente.

En realidad, la adhesión es una simple conformidad para que se constituya un nuevo partido político, sin que ello importe ni siquiera una manifestación de intenciones de afiliarse a tal partido.

### 3.2. Aspecto cuantitativo

La Ley 23.298 aspira a que los partidos políticos posean una cierta magnitud política. Por ello ha fijado cantidades mínimas de miembros de cada partido político. Sin este requisito no pueden ser reconocidos como partidos políticos.

Para la formación del partido, la Ley exige la acreditación de una cantidad de *adhesiones*. "no menor al 4 por mil del total de los inscriptos en el registro electoral del Distrito correspondiente, hasta el máximo de un millón".

Vale realizar algunas aclaraciones. Existen dos posibilidades en cuanto a la cantidad de adhesiones a presentar. La primera, si el Distrito donde se pretende el reconocimiento tiene una cantidad inferior a un millón de electores, se deberá realizar el cálculo pertinente tomando como base el 4 por mil del registro electoral (padrón electoral) del Distrito<sup>5</sup>.

La segunda posibilidad es la de los Distritos que superan el millón de electores, como las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, y la Ciudad de Buenos Aires. En estos casos, se deberán presentar 4.000 adhesiones. El tope para el cálculo es un

---

<sup>5</sup> En el hablar corriente se suele identificar "registro electoral" con "padrón electoral", e inclusive es más frecuente el uso del término "padrón". Estrictamente, el padrón es una versión impresa del registro de electores.

millón de inscriptos en el registro electoral, y sobre ese máximo se calcula el 4 por mil<sup>6</sup>.

Las adhesiones deben ser presentadas ante el Juzgado Electoral del Distrito en el cual se pretende el reconocimiento. El Juzgado realiza una verificación de las adhesiones.

Esa cantidad de adhesiones es necesaria para obtener el reconocimiento provisorio como partido político.

Antes de la reforma legislativa hecha por la Ley 26.571, los tribunales electorales habían interpretado que la Ley 23.298, de manera implícita, exigía esa misma cantidad de afiliados una vez que el partido había sido reconocido. En la actualidad, con la incorporación del art. 7° bis a la Ley, esta condición se encuentra regulada expresamente en el texto de la norma.

De este modo, un partido político primero obtiene un reconocimiento "provisorio" y luego, al cumplir con la cantidad de fichas de afiliación que la Ley prevé, el juez electoral lo reconocerá en forma "definitiva".

#### CAP. IV. ORGANIZACIÓN

El partido político, como toda organización, funciona mediante distintos órganos internos, cuya jerarquía varía de acuerdo con las funciones asignadas.

En general los partidos tienen, por lo menos, un órgano deliberativo máximo, un órgano de carácter ejecutivo y un tribunal de disciplina.

<sup>6</sup> La mala redacción del texto legal conduce a algunos estudiantes a creer que, según el tamaño del Distrito, la cantidad de adhesiones requeridas puede llegar a ser un millón. Por eso la necesidad de dejar bien aclarado el punto.

El máximo de adhesiones es de 4.000 en los Distritos que tengan más de un millón de electores.

En los Distritos de menor tamaño, será la cantidad resultante de calcular el 4 por mil del registro electoral del Distrito, siempre menor que 4.000 adhesiones.

El órgano deliberativo se suele denominar "Convención" o "Congreso" (del partido, se entiende). El órgano ejecutivo se puede llamar "Junta" o "Consejo", o incluso "Junta Directiva" o "Junta de Gobierno".

La denominación asignada a los órganos partidarios depende de cada partido político. Aparte de las recién mencionadas, puede elegir cualquier otra; nos limitamos a señalar las formas más frecuentes.

La Convención del partido es el órgano en el cual se debaten, en particular, todos aquellos temas que requieren una decisión de tipo político. A modo de ejemplo, la Convención es la que se encarga de debatir en su seno la posibilidad de conformar una alianza electoral. Así también dicho órgano —en el caso de los partidos de Orden Nacional— es el encargado de decidir la intervención partidaria a un partido de Distrito<sup>7</sup>.

De todas formas, lo importante para destacar es que cada órgano partidario va a cumplir las funciones que la Carta Orgánica partidaria le asigne.

De acuerdo con el art. 21 de la Ley 23.298, la Carta Orgánica es "*la ley fundamental*" a la que deben someterse las autoridades y los afiliados.

La Carta Orgánica es un conjunto de normas que el partido se ha dispuesto a cumplir y rige todo lo atinente a la vida partidaria: órganos que dirigen el partido, composición, duración de los mandatos y funciones de los mismos; derechos y obligaciones de los afiliados; regulación de las elecciones internas, posibilidad de elegir candidatos extrapartidarios para cargos públicos, etc.

## CAP. V. RECONOCIMIENTO JUDICIAL PROVISORIO

La creación de un nuevo partido político la inicia un grupo de ciudadanos, los cuales serán los "miembros fundadores" de partido.

<sup>7</sup> Como analogía para entender la intervención a los partidos de Distrito, puede pensarse en la intervención federal a las Provincias.

Entre ellos eligen a aquéllos que conformarán la "Junta Promotora". Ésta es el órgano de gobierno de la agrupación hasta tanto sea reconocida definitivamente como partido político<sup>8</sup>.

Los fundadores del partido deben elaborar un conjunto de documentos partidarios y reunir la cantidad de adhesiones requerida por la Ley 23.298.

Luego, para obtener el reconocimiento judicial (tercer requisito del art. 3º de la Ley 23.298), deben realizar una serie de trámites ante el Juzgado Electoral, a fin de demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley.

Entre ellos deben presentar, además de las adhesiones, los siguientes documentos: Acta de Fundación, Declaración de Principios, Bases de Acción Política y Carta Orgánica.

El *Acta de Fundación* es aquel documento en el cual se deja constancia por escrito de la voluntad de los miembros fundadores de constituir un partido político con un determinado nombre, símbolos, Declaración de Principios, Bases de Acción Política y Carta Orgánica. A todo ello prestan conformidad los miembros fundadores al firmar el acta. También constan en ella la composición de la Junta Promotora autorizada para iniciar los trámites de reconocimiento, un domicilio partidario, la designación del apoderado partidario y el domicilio constituido para los trámites legales.

En lo que respecta a la Declaración de Principios y a las Bases de Acción Política, es frecuente la confusión entre ambos documentos. Pero sus contenidos son sustancialmente diferentes.

La *Declaración de Principios* es el documento partidario mediante el cual se establecen y exponen los fundamentos doctrinarios, la ideología y enunciados en los cuales se apoya el partido político.

---

<sup>8</sup> En realidad, la Junta Promotora continúa en funciones hasta que asuman sus cargos las primeras autoridades partidarias elegidas por los afiliados. Este hecho puede ser anterior al reconocimiento definitivo.

Las *Bases de Acción Política* son las manifestaciones de aquellas herramientas o medios que utilizará el partido político para llevar adelante su propuesta de gobierno<sup>9</sup>.

Con respecto a la *Carta Orgánica*, más arriba hemos realizado una breve explicación, a la que cabe remitirse<sup>10</sup>.

Ahora bien: se han cumplido los requisitos cuantitativos de adhesiones, se han presentado los documentos mencionados y se han cubierto también los requisitos procesales, todo ello con resultado positivo. Entonces el Juzgado Electoral dicta la *sentencia* que reconoce *provisoriamente* al partido político.

A partir de ese momento, el grupo de ciudadanos puede utilizar la denominación de "partido en formación" o "partido en constitución" (sinónimos).

La denominación "partido en formación" corresponde a la situación en la cual se halla el partido político que ya ha obtenido el reconocimiento judicial provisorio pero no el definitivo.

Quede claro que este status no le permite presentar candidaturas ni le da derecho a recibir aportes públicos ordinarios ni extraordinarios. Esto solamente lo podrán realizar después del reconocimiento judicial definitivo.

Los "partidos en formación" pueden solicitar y obtener el modelo oficial de fichas de afiliación, mediante el cual podrán efectuar afiliaciones válidas. Tienen "legitimación" procesal para actuar ante la justicia federal con competencia electoral, y -por supuesto- pueden solicitar el reconocimiento definitivo. Además, pueden participar en las audiencias judiciales relativas al pedido de reconocimiento de otros partidos. Éstas son las potestades que les otorga expresamente la Ley 23.298.

<sup>9</sup> Éstos son documentos partidarios permanentes, que deben existir desde el inicio del partido político.

Hay otro documento exigido por la Ley y que no debe ser confundido con los anteriores: la *Plataforma Electoral*. Ésta debe ser aprobada por el partido antes de cada elección, y puede ser una plataforma nueva o ratificarse la anterior.

<sup>10</sup> Ver esp. Cap. IV, párrafos finales.

## CAP. VI. RECONOCIMIENTO JUDICIAL DEFINITIVO

### 6.1. Requisitos para el reconocimiento definitivo

Con el reconocimiento judicial provisorio se completa la primera etapa del reconocimiento judicial del partido político.

El reconocimiento provisorio abre paso a la etapa siguiente, es decir a las gestiones para obtener el reconocimiento judicial definitivo.

A tal fin, los fundadores deben cumplir otros requisitos más.

La Ley 23.298 establece dos requisitos esenciales para el reconocimiento definitivo de la personalidad jurídico-política del partido. Deben cumplirse en plazos relativamente breves. Los analizaremos a continuación.

#### • Afiliaciones y primeras elecciones internas

La Ley 23.298 en su art. 7º bis (incorporado por Ley 26.571) establece que para obtener el reconocimiento definitivo los partidos en formación deben acreditar el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- En el plazo máximo de 150 días desde el reconocimiento provisorio, haber reunido afiliados en cantidad igual o superior al 4 por mil del total de inscriptos en el registro de electores del Distrito; con copia de los documentos cívicos de los afiliados. La afiliación de esa cantidad de ciudadanos es un requisito previo a la primera elección interna.

- Dentro de los 180 días, haber realizado las elecciones internas para constituir definitivamente las autoridades del partido.

Para poder realizar las elecciones internas es necesario contar con un mínimo de afiliados, a fin de llevar adelante el acto comicial con una representatividad suficiente. La Ley ahora prevé el "quantum" necesario y establece el plazo para alcanzarlo.

Cumplido el requisito de las afiliaciones, la Junta Promotora convoca a la elección. De ella surgirán las primeras autoridades electas del nuevo partido. Cuando éstas asumen, termina la gestión de la Junta Promotora.

#### • Libros Partidarios

La Ley 23.298 exige que el partido político lleve tres libros: el Libro de Actas, donde se volcarán todos los actos partidarios; y los Libros de Balance y de Inventario, donde se llevará la contabilidad partidaria.

Esto no significa que el partido no pueda llevar otros libros, según lo establezca su Carta Orgánica, sino que la Ley le exige *como mínimo* los libros ya mencionados.

En nuestro país los partidos políticos con mayor cantidad de afiliados normalmente llevan un Libro de Actas para cada órgano interno. Así, por ejemplo, se puede dar el caso de que un partido tenga un Libro de Actas de Convención, un Libro de Actas de Junta Directiva, e incluso Libros de Actas de la Mesa Directiva de algunos de estos órganos.

También se llevan Libros de Actas de Asistencia, donde se registran, en cada reunión partidaria, los datos de los presentes y sus firmas. A este libro se lo conoce como "Libro de Firmas".

La Ley 23.298, reformada por la Ley 26.571, en su art. 7º bis, ordena que dichos libros deben ser presentados ante el Juzgado Electoral dentro de los 60 días del reconocimiento provisorio, a fin de proceder a rubricarlos.

#### 6.2. Efectos del reconocimiento definitivo

El reconocimiento judicial definitivo de la personalidad jurídico-política es una condición indispensable para la existencia formal y plena del partido.

El partido queda inscripto en el Registro correspondiente y se da publicidad al reconocimiento por medio de la publicación en el



Boletín Oficial de la resolución judicial que la otorga y de la Carta Orgánica del partido.

A partir de ese reconocimiento jurídico-político definitivo, el partido político pasa a ser una institución reconocida por el Estado Nacional.

La resolución de reconocimiento produce para el partido político un conjunto de derechos y obligaciones.

Entre los derechos mencionaremos la capacidad para presentar candidatos a cargos públicos electivos en las elecciones nacionales, así como la exclusividad del nombre partidario, la sigla, los emblemas y símbolos partidarios, e inclusive del número identificador que se le asigne.

Además, reciben aportes del Estado para garantizar el sostenimiento de la vida partidaria y para las campañas electorales, a fin de poder cumplir con el fin de todo partido político. Estos aportes se realizan a través del Fondo Partidario Permanente, administrado por la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior<sup>11</sup>.

Por supuesto, el partido debe cumplir las obligaciones determinadas por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y todas las demás leyes aplicables.

### 6.3. Una duda importante

Antes de la Ley 26.571 había un solo reconocimiento judicial. La Ley 23.298 se aplicaba de determinada manera, conocida por todos.

La Ley 26.571 innova, al establecer dos reconocimientos: el provisorio y el definitivo. Ha sustituido varios artículos de la Ley 23.298, pero ha dejado sin modificaciones a otros. De allí resulta que ahora algunos puntos no están resueltos por la Ley. Habrá que esperar la aplicación de la Ley y que se forme una jurisprudencia uniforme a

<sup>11</sup> El tema merece un análisis más pormenorizado, que excede el objeto del presente informe. Se recomienda interiorizarse de este tema por medio de los trabajos de Sebastián Gramajo, *"Financiamiento de los partidos políticos"* y *"Financiamiento de las campañas electorales"*, incluidos en la presente obra.

partir de las sentencias de la Cámara Nacional Electoral. Recordemos que estas sentencias tienen valor jurídico de fallo plenario para los tribunales federales con competencia electoral y para las juntas electorales nacionales.

El punto dudoso más importante es a partir de qué momento el partido político obtiene la personalidad jurídica: si a partir del reconocimiento provisorio o del reconocimiento definitivo.

La Ley habla indistintamente de la "*personalidad* jurídico-política" y de la "*personería* jurídico-política" (defecto de Técnica Legislativa). Es la suma de la personalidad jurídica y de la "*personalidad* política" o "*personería* política". Ésta, a su vez, es el conjunto de potestades que tienen los partidos políticos de modo exclusivo, es decir que otras personas o instituciones no poseen.

"Tener personalidad jurídica" significa que, ante el Derecho existe una persona distinta de sus miembros. Por lo tanto, el partido por sí mismo —en cuanto persona jurídica— puede recibir donaciones, adquirir bienes y celebrar todo tipo de contratos que no sean contrarios a su objeto y finalidad.

## CAP. VII. LA CONSERVACIÓN DEL RECONOCIMIENTO DEFINITIVO

Antes de la reforma hecha por la Ley 26.571, la Ley no preveía sanción alguna para aquellos partidos que no mantenían la cantidad de afiliados que tuvieron que presentar para su reconocimiento definitivo.

Un partido político podía haber sido reconocido y a los pocos meses sus miembros haberse afiliado a otro partido, disminuyendo sensiblemente su padrón de afiliados. Ello no era causa de sanción alguna por los tribunales electorales.

Con la reforma legislativa, la inclusión del art. 7º ter establece expresamente la obligación de todo partido político reconocido definitivamente de conservar el "número mínimo de afiliados"<sup>12</sup>.

Para llegar a conocer cuál es el número mínimo de afiliados que cada partido debe mantener en su registro, la Cámara Nacional Electoral publicará dicho guarismo, considerando las variaciones del Registro de Electores de cada Distrito Electoral.

El control del número mínimo de afiliados de cada partido político lo llevará adelante el fiscal electoral o el juez electoral del Distrito una vez al año. Existe la posibilidad de que el juez otorgue un plazo improrrogable de 90 días para su cumplimiento. Pasado éste, corresponderá declarar la caducidad del partido y darlo de baja del Registro de Partidos, nombres y siglas<sup>13</sup>.

La condición de representatividad impera en el espíritu y en la letra de la reforma reciente. Creemos que las nuevas normas obligarán a los partidos políticos a un desarrollo mucho mayor de su labor partidaria. Ello les permitirá atraer a sus filas a los simpatizantes y con ello poder mantener el "mínimo de afiliados" que requiere la Ley. Sin duda, es todo un desafío para los partidos de menor estructura, que se encontrarán obligados a reformular sus acciones en pos de lograr este objetivo.

## CAP. VIII. PARTIDOS DE ORDEN NACIONAL

Los partidos políticos nacionales pueden clasificarse en "partidos políticos nacionales de Distrito" y "partidos políticos

<sup>12</sup> Antes de la Ley 26.571 existía debate acerca de si correspondía exigir a los partidos reconocidos una cantidad mínima de afiliados.

Jurídicamente el punto ha quedado resuelto por la Ley citada. Ella ha establecido que los partidos no sólo tienen que obtener un "quantum" de afiliados para obtener su reconocimiento, sino también para conservarlo.

En todo caso, podemos debatir si éste es el sistema de partidos que preferimos. Pero dicha cuestión excede el objeto del presente trabajo.

<sup>13</sup> Respecto de qué significa declarar la caducidad de un partido político, ver más adelante, cap. X del presente trabajo.

nacionales de Orden Nacional". El tema se halla tratado en otro documento, al cual cabe remitirse<sup>14</sup>.

La exposición realizada en los capítulos anteriores se refiere a lo general sobre partidos políticos y a lo específico de los partidos de Distrito.

Un partido de Orden Nacional requiere la existencia y reconocimiento previo de varios partidos de Distrito. Éstos pueden constituir un partido de Orden Nacional si resuelven actuar en 5 ó más Distritos con el mismo nombre, Declaración de Principios, Bases de Acción Política y Carta Orgánica. Para ello deben solicitar el reconocimiento ante el Juzgado Electoral del Distrito de su fundación.

El reconocimiento judicial como partido de Orden Nacional habilita al partido para realizar actividades políticas en *todos los Distritos* del país, inclusive en aquéllos donde el partido no estaba reconocido como partido de Distrito. Estas actividades incluyen la de presentar candidatos en las elecciones nacionales.

Con la reforma legislativa de la Ley 23.298, los partidos de Orden Nacional deben mantener en forma permanente el número mínimo de Distritos establecido, bajo apercibimiento de que el juez electoral declare la caducidad como partido de Orden Nacional. Existe también la posibilidad de que el juez otorgue un plazo improrrogable de 90 días para su cumplimiento. Pasado éste, corresponderá tramitar la caducidad del partido y darlo de baja del Registro de Partidos, nombres y siglas<sup>15</sup>.

La formación de un partido de Orden Nacional genera vínculos muy estrechos con los partidos de Distrito que lo integran. Las autoridades del partido de Orden Nacional pueden intervenir a los partidos de Distrito, y éstos no tienen derecho de secesión.

---

<sup>14</sup> Ver el trabajo de Fermín Pedro Ubertone, "*Clases de Partidos Políticos. El punto de vista jurídico*", incluido en la presente obra.

<sup>15</sup> Vemos aquí también la voluntad del legislador de mantener vigentes sólo a aquellos partidos nacionales que posean como mínimo 5 distritos en su organización. Queda también este aspecto sujeto a un debate mayor desde el punto de vista valorativo.

## CAP. IX. ALIANZAS, CONFEDERACIONES Y FUSIONES

Aparte de la formación de un partido de Orden Nacional, la Ley 23.298 permite a los partidos políticos otras maneras de asociarse, relacionarse o vincularse: las alianzas, las confederaciones y las fusiones. Para su reconocimiento oficial, todas ellas requieren aprobación del juez federal con competencia electoral.

### 9.1. Alianzas

La Ley autoriza a los partidos políticos a formar alianzas con el propósito de presentar candidatos para cargos públicos electivos.

El nuevo texto del art. 10 de la Ley 23.298 reglamenta la conformación de alianzas de Distrito y alianzas de Orden Nacional entre dos o más partidos de tal carácter.

También permite la conformación de una alianza entre un partido de Distrito que no pertenezca a uno de Orden Nacional y al menos un partido de Orden Nacional<sup>16</sup>.

Para poder participar en una elección, deben previamente haber obtenido el reconocimiento como alianza por parte del juez electoral del Distrito 60 días antes de la fecha de la elección primaria abierta, simultánea y obligatoria. En el caso de una alianza de Orden Nacional, deben hacerlo ante el juez electoral de la Capital Federal.

Para obtener dicho reconocimiento la Ley exige el acompañamiento de un conjunto de documentos que acreditan la voluntad de conformar una alianza:

- a) El acuerdo constitutivo de la alianza y el acuerdo financiero;
- b) El Reglamento electoral;

<sup>16</sup> La modificación del art. 10 es positiva. Establece claramente qué tipos de alianzas pueden conformarse para una elección. El texto anterior no lo aclaraba. Ello produjo numerosos conflictos, llevados a sede judicial. Los fallos dictados fueron interpretando las posibilidades de efectuar coaliciones entre partidos. Ahora el texto de la Ley contempla expresamente estos casos.

- c) La aprobación de los órganos partidarios respectivos de la formación de la alianza transitoria de acuerdo a sus Cartas Orgánicas;
- d) El domicilio y las actas de designación de apoderados;
- e) La constitución de la Junta Electoral de la alianza;
- f) El acuerdo para la distribución de los aportes del Estado.

Por último, la transitoriedad de las alianzas se encuentra implícita en el artículo. En efecto, éste determina que para continuar funcionando en forma conjunta, luego de la elección general, los partidos que integran una alianza deben conformar una confederación.

## 9.2. Confederaciones

La Ley autoriza a los partidos políticos a formar confederaciones de partidos políticos. Como los partidos políticos, las confederaciones pueden ser de Orden Nacional o de Distrito, de acuerdo a la categoría de partidos que las conforman.

El texto del nuevo art. 10 bis establece que *"La confederación subroga los derechos políticos y financieros de los partidos políticos integrantes"*. No parece fácil conocer ahora el alcance de las potestades de la confederación sobre los partidos confederados. Habrá que esperar que la interpretación jurisprudencial nos lo aclare.

En los casos de las confederaciones, se crea un vínculo mucho menos fuerte que al formarse un partido de Orden Nacional. Las autoridades de la confederación no pueden intervenir a los partidos confederados. Éstos, a su vez, tienen derecho a secesión. La secesión puede entenderse como la separación o retiro de un partido de la confederación de partidos de la que formaba parte, mediante la denuncia del acuerdo por el cual se integró a la confederación.

Al igual que las alianzas, el reconocimiento judicial de las confederaciones se otorgará una vez cumplidos los requisitos de documentación que la Ley establece.

Las confederaciones de partidos políticos no son frecuentes en nuestro país. No obstante, algunas veces se forman. Aunque debe decirse que en la práctica las confederaciones han tenido vida relativamente breve<sup>17</sup>.

### 9.3. Fusiones

La Ley las regula en su nuevo art. 10 ter.

La fusión de dos o más partidos políticos consiste en la unificación de ellos. Se forma un partido político nuevo y desaparecen jurídicamente los anteriores. El nuevo partido político es sucesor de los partidos fusionados en cuanto a sus derechos y obligaciones, incluidos los bienes muebles e inmuebles.

La Ley establece que, para que se reconozca la fusión partidaria, el juez debe verificar previamente si la suma de los afiliados de los partidos que se fusionan alcanza el mínimo establecido del 4 por mil de los electores inscriptos en el registro electoral del Distrito respectivo.

Las fusiones de partidos no son frecuentes en nuestro país. No obstante, algunas veces ocurren<sup>18</sup>.

Sin embargo, con el nuevo texto de la Ley 23.298 reformada por la Ley 26.571, a unos cuantos partidos se les pueden presentar dificultades para mantener el mínimo de afiliados que la Ley requiere. Por ello es posible que estemos a punto de presenciar una tendencia a

<sup>17</sup> En la actualidad existen solamente 3 confederaciones de Orden Nacional: Confederación Causa Federal por el Desarrollo y el Progreso Social; Confederación Coalición Cívica; y Consenso Federal. (Datos al 17-4-2010.)

<sup>18</sup> El único caso que recuerda el autor de este informe fue la unificación, en 2003, del Partido Socialista Democrático (PSD) y el Partido Socialista Popular (PSP). De este modo recuperaron la histórica denominación de "Partido Socialista", sin aditamentos, así como la sigla PS.

Los aditamentos se habían generado como modo de diferenciarse los grupos cada vez que el partido se dividía. La legislación nacional de partidos políticos de la época permitía conservar el nombre partidario, pero modificado con aditamentos.

El proceso de reunificación en su inicio comprendía también al Partido Socialista Auténtico (PSA), pero finalmente no fue incluido. Hasta la actualidad este partido continúa existiendo y presentándose a elecciones.

las fusiones partidarias, como modo de poder cumplir con dicha exigencia legal.

## CAP. X. CADUCIDAD Y EXTINCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### 10.1. El tema

Hasta ahora hemos visto todo lo concerniente a la fundación (creación) de un partido político y a su reconocimiento formal mediante sentencia de la justicia electoral.

El objeto de este capítulo es el conocimiento de las causas por las cuales un partido político puede ser declarado caduco, y también cómo se extinguen los partidos. ¿Pueden los tribunales judiciales decretar la extinción de un partido político?

A continuación daremos una explicación de cada uno de estos dos institutos, que servirá, además, para entender las diferencias entre ellos.

### 10.2. Caducidad de los partidos políticos

Debemos entender por caducidad a la cancelación de la "personalidad política" del partido. Sus consecuencias son la baja del Registro de Partidos Políticos y la pérdida del derecho a participar en la próxima elección nacional.

La caducidad de un partido político sólo la puede disponer un tribunal judicial con competencia electoral, mediante un proceso. En él deben respetarse "todas las garantías del debido proceso legal", es decir que el partido tenga oportunidad de defensa ante la posibilidad de aplicación de esta medida.

Las causales de caducidad se encuentran reunidas en el art. 50 de la Ley 23.298. Ellas son:



a) La no realización de elecciones partidarias internas durante el término de 4 años.

b) La no presentación a 2 elecciones nacionales consecutivas<sup>19</sup>.

c) No alcanzar en 2 elecciones nacionales consecutivas el 2 % del padrón electoral del Distrito que corresponda.

d) No llevar los libros que indica que indica la Ley (libro de actas, de caja e inventario, etc.), previa intimación judicial.

e) No mantener la afiliación mínima que prevé la Ley.

f) No estar integrado un partido de Orden Nacional por al menos 5 partidos de Distrito con personería vigente.

g) Intentar un partido político registrar como candidatos a personas que se encuentren con auto de procesamiento por genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, hechos de represión ilegal constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, torturas, desaparición forzada de personas, apropiación de niños y otras violaciones graves de derechos humanos o cuyas conductas criminales se encuentren previstas en el Estatuto de Roma como crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, por hechos acaecidos entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983. Incluso tampoco pueden registrarse, aunque la resolución judicial no fuere susceptible de ejecución<sup>20</sup>.

La caducidad no produce la supresión de la vida partidaria. Un partido declarado caduco sigue con su labor diaria, puede afiliar más

<sup>19</sup> El texto anterior requería que el partido no se presentara a 3 elecciones sucesivas. En este aspecto, la reforma es más exigente, y por lo tanto más restrictiva.

<sup>20</sup> Esta nueva causal de caducidad se origina en la reforma hecha por la Ley 26.571 al art. 33 de la Ley 23.298; ver sus incs. f) y g). El asunto merece, a mi entender, un tratamiento in extenso, estudiando los antecedentes que dieron lugar a esta prohibición; entiéndanse comprendidos en ello los casos "Bussi" y "Patti".

ciudadanos comprometidos con el ideario político compartido y realizar sus elecciones internas.

La vida partidaria continúa normalmente, salvo la imposibilidad de participar en la próxima elección nacional (la primera elección nacional inmediatamente posterior a la sentencia que dispone la caducidad).

Pasada esa elección, la agrupación puede solicitar ante la justicia electoral la reinscripción partidaria. Ésta consiste en un nuevo reconocimiento de la personalidad política del partido.

En la petición se debe ratificar toda la documentación partidaria oportunamente presentada. Además, el partido debe cumplir con el requisito del 4 por mil de afiliaciones, pero contando como válidas a las que anteriormente ya tenía presentadas y aprobadas por la justicia electoral.

El nombre del partido caduco no puede usarse por ninguna agrupación por el término de 4 años. Así se evitan confusiones, y al mismo tiempo el nombre queda protegido por si la agrupación obtiene la reinscripción.

El nuevo texto del art. 53 de la Ley 23.298 introduce una cláusula realmente significativa. Durante 6 años los jueces electorales no pueden registrar nuevos partidos integrados por ex afiliados a un mismo partido declarado caduco, si estos ciudadanos son más del 50 % de las afiliaciones requeridas para la constitución del nuevo partido<sup>21</sup>.

### 10.3. Extinción de los partidos políticos

La extinción de un partido significa que pierde su personalidad política y jurídica y queda disuelto. Deja de existir a los efectos legales.

<sup>21</sup> Hasta ahora, cuando los partidos eran declarados caducos, para no tener que esperar el paso de una elección nacional, sus dirigentes creaban un partido formalmente nuevo, con un nombre parecido.

Al establecer este control de las afiliaciones, la nueva Ley procura el cumplimiento efectivo de la sanción, evitando la creación de esta suerte de "partido clon".

Las causales de extinción de los partidos políticos se encuentran previstas en el art. 51 de la Ley 23.298. Ellas son:

- a) Las causas que determine la Carta Orgánica del partido.
- b) La voluntad de los afiliados del partido, expresada de acuerdo con la Carta Orgánica.
- c) La comisión de algún delito de acción pública por las autoridades del partido, o por candidatos no desautorizados por aquéllas.
- d) Impartir instrucción militar a los afiliados u organizarlos militarmente.

Las causas que determine la Carta Orgánica son aquéllas que se han fijado al momento de su creación o por modificaciones posteriores. De la lectura de diversas Cartas Orgánicas surge que en general, más que las causas por las cuales se puede disolver el partido, lo que está previsto son requisitos específicos para resolver esa cuestión de tan extrema importancia para el partido. Se establece al respecto el órgano partidario competente para resolver la extinción y el quórum necesario para votar la medida. No es frecuente que los partidos políticos decidan por sí mismos su propia extinción<sup>22</sup>.

Con la extinción, el partido es dado de baja definitivamente del Registro de Partidos Políticos. Por el término de 6 años el partido extinguido no puede ser reconocido nuevamente con el mismo nombre y las mismas Declaración de Principios, Bases de Acción Política y Carta Orgánica.

El nombre del partido extinguido no puede usarse por ninguna agrupación durante 8 años.

<sup>22</sup> De mi experiencia en el ámbito electoral desde 1983, sólo recuerdo como antecedente la decisión tomada en el año 1992 por el Partido Vecinal de la Ciudad de Buenos Aires.

Cuando la justicia electoral declara la extinción del partido, éste debe entregar toda su documentación al tribunal judicial correspondiente y todos los bienes muebles e inmuebles en su poder.

La documentación se conserva en custodia durante 6 años desde la sentencia que declaró la extinción. Transcurrido ese plazo, el Juzgado Electoral procederá a la destrucción de toda la documentación que en su oportunidad presentó el partido al tribunal.

A los bienes se les da el destino previsto en la Carta Orgánica partidaria. Si ésta nada prevé, se liquidan y el producido pasa al Fondo Partidario Permanente.

## CAP. XI. UN COMENTARIO

En la República Argentina la creación de un partido político no es una práctica imposible. Hemos visto que los requisitos que se solicitan son razonables en la medida en que se los piense en términos de representatividad.

Precisamente con relación a este asunto, la Ley 26.571 ha introducido una modificación a la Ley 23.298 que la torna más exigente que el régimen legal anterior.

La diferencia fundamental reside en que ahora no sólo debe reunirse el "grupo de ciudadanos" que apoya la creación del nuevo partido político, es decir, los *adherentes*. Para la obtención del reconocimiento definitivo también hace falta cumplir con la cantidad mínima de *afiliados*.

Además, a diferencia del texto anterior de la Ley, para su subsistencia ahora los partidos deben mantener ese mínimo de afiliaciones.

Ésta es una de las circunstancias que, a mi entender, reducirá la cantidad de partidos políticos en la República Argentina. Pero la Ley 26.571 es reciente y eso todavía no ha ocurrido.

A la fecha del presente trabajo, en nuestro país hay 39 partidos de Orden Nacional y 655 partidos de Distrito. De estos 655 partidos de Distrito, 385 se encuentran vinculados a algún partido de Orden Nacional.

O sea que tenemos 39 partidos de Orden Nacional (más los partidos de Distrito que los componen) y otros 270 partidos de Distrito que no integran ningún partido de Orden Nacional<sup>23</sup>.

Estos datos nos prueban que la Ley 23.298 ha permitido que en nuestro país convivan los más diversos partidos políticos, con diferentes ideologías.

La libertad y la pluralidad políticas son valores indispensables para el sistema democrático.

Sin embargo, algunos autores sostienen que en la realidad argentina hay *demasiados* partidos políticos: *muchos más que lo conveniente* para un sistema político democrático, transparente y eficaz.

Esa controversia ya fue zanjada, a mi entender, con la modificación realizada por la Ley 26.571. Su aplicación nos mostrará si los resultados son positivos o negativos.

Un buen análisis del asunto desde la Ciencia Política puede constituir un aporte importante para conocer la situación y evaluarla en función del sistema político que deseamos.

## CAP. XII. CONCLUSIONES

Con el devenir de los años y el desarrollo de la vida democrática en nuestro país, hemos encontrado en la Ley algunos vacíos que el legislador ha tratado de llenar.

A modo de ejemplo mencionaremos la sanción de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos en el año 2002, que fuera sustituida en el 2007 por la Ley 26.215 y ésta, a su vez, modificada por

<sup>23</sup> Datos al 22-2-09.

la Ley 26.571. Allí se regulan cuestiones que la Ley Orgánica de los Partidos Políticos no contemplaba.

Con la reciente modificación de la Ley 23.298, el marco jurídico de los partidos políticos ha cambiado sustancialmente.

El anterior texto de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos ha sido aplicado pacíficamente por más de 23 años, sin modificaciones ni conflictos mayores.

Debe reconocerse la valiosa labor interpretativa de la Cámara Nacional Electoral, así como la importancia de su jurisprudencia para la construcción de un Derecho de los Partidos Políticos concordante con el sistema democrático y el Estado de Derecho.

Con la interpretación y aplicación de la reforma a la Ley 23.298, también para los tribunales con competencia electoral comenzará una nueva etapa de construcción del Derecho Público argentino.