

## OBSERVACIONES AL RÉGIMEN JURÍDICO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN ARGENTINA

José M. Pérez Corti<sup>1</sup>

*“Dar leyes y decretos es manía sudamericana. Y darlos para innovar lo nuevo, más frecuente que para lo viejo.*

*Viene del error de creer que una ley escrita cambia las cosas. Si así fuera, la obra de civilizar una nación se reduciría a darle un código, es decir, a unos pocos meses de trabajo.*

*Pero la civilización no se decreta. Por haber sancionado constituciones republicanas, ¿tenéis la verdad de la república? No, ciertamente: tenéis la república escrita, no la república práctica.”*

Juan Bautista Alberdi.

### INTRODUCCIÓN

Argentina se encuentra constitucionalmente organizada como una república democrática y representativa bajo la forma de estado federal. Es esta última caracterización la que centrará nuestro interés y análisis, puesto que de ella depende indefectiblemente el contenido del régimen electoral tanto del estado central como el de cualquier otro de los sujetos de la relación federal.

Consecuentemente, en el marco de tal andamiaje institucional dispuesto por la Constitución Nacional, el régimen de partidos deviene en uno de los elementos sustanciales de su puesta en marcha. Y si bien hasta la reforma constitucional de 1994, dicho texto supremo ni mencionaba a los partidos políticos y éstos se encontraban regulados en virtud de la normativa reglamentaria pertinente, a partir de ese año fueron incluidos en el texto de la Carta Magna nacional adquiriendo rango constitucional.

No obstante ello, injusto sería no reconocer que mucho antes de la reforma mencionada, ya en el ámbito estadual local, esto es en las provincias, los partidos políticos habían sido incorporados en gran parte de los textos constitucionales como orientadores de la opinión pública y responsables de la formación de la voluntad política del pueblo.

---

<sup>1</sup> Abogado (UNC), Magister en Partidos Políticos (CEA-UNC); y Doctorando en Derecho (UNC). Relator de Sala (Relatoria Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales del Tribunal Superior de Justicia). Docente universitario de **grado** en Derecho Constitucional y en Derecho Público Provincial y Municipal (UNC); y en Derecho Electoral Argentino (UNC-UCC); y de **post-grado** en las universidades nacionales de Córdoba (UNC) y de San Martín (UNSaM); e investigador universitario Categoría IV (Programa de Incentivos a docentes investigadores de las Universidades Nacionales). Miembro fundador del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales (R.A); y miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional; y del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba.

Tal descripción nos permite introducirnos en lo que conforma el régimen de partidos políticos de Argentina, el que por encontrarse inmerso en un país federal, responde a un modelo normativo complejo.

## 1. EL FEDERALISMO ARGENTINO: FORMA DE ESTADO MULTINIVEL PLURILEGISLATIVA, CON RELACIONES DE COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN

La Nación Argentina se encuentra organizada como estado federal (C.N. artículos 5 y 129) con cuatro niveles diferenciados de gobierno (*i.e.* Nación, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>2</sup> y municipios). Esto se traduce en un sistema jurídico multinivel y plurilegislativo en el cual coexisten diversos ordenamientos jurídicos, emergentes del ejercicio de potestades normativas propias de cada uno de los sujetos de la relación federal<sup>3</sup>.

El ámbito de actuación de cada uno de esos ordenamientos que conforman nuestro sistema jurídico es susceptible de ser analizado a través del prisma de su dimensión espacial -principio de territorialidad-; de su dimensión material -principio de competencia- y de su dimensión jerárquica -principio de supremacía-<sup>4</sup>.

El principio de territorialidad atiende al ámbito espacial de vigencia y aplicabilidad de las normas jurídicas. En lo referente a los partidos políticos, tal principio se materializa en la diversidad de normas aplicables a los mismos según el ámbito geográfico en el que actúen.

El principio de competencia se refiere al ámbito material de producción de normas válidas, distinguiendo las materias constitucionalmente atribuidas a cada nivel de gobierno como facultades reservadas, delegadas o concurrentes.

El principio de supremacía se encuentra consagrado en el artículo 31 de la Constitución Nacional que preceptúa que *“Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación”*. Sin embargo, en virtud de la autonomía establecida con claridad en los artículos 5, 121, 122 y 123 del mismo texto constitucional, las provincias se encuentran facultadas para determinar dentro de su territorio su propio principio de supremacía. Tal es el caso de artículo 161 de la Constitución de la provincia de Córdoba cuando establece que *“Los tribunales y juzgados de la Provincia en el ejercicio de sus funciones, aplican esta Constitución y los tratados interprovinciales como la ley suprema”*.

---

<sup>2</sup> En adelante, CABA.

<sup>3</sup> Para profundizar en la noción de relación federal y de sus sujetos, ver Barrera Buteler, Guillermo E.; *Provincias y Nación*, Ciudad Argentina, Bs. As., Argentina, 1996.

<sup>4</sup> Arce Janariz, Alberto; *Comunidades autónomas y conflictos de leyes*, Civitas, España, 1987, p. 32 y ss.

El citado principio constituye una regla clásica admitida por los estados federales a fin de ejercer plenamente sus competencias y para resolver los conflictos de normas que pudieran surgir, determinando -según los casos- la prevalencia de la de mayor jerarquía en tanto no se vincule a materias exclusivas de los gobiernos locales, ya que en esta última hipótesis, cabe hacer excepción al principio de supremacía a favor de la aplicación prevalente de la norma local atinente a una competencia exclusiva.

Al respecto tiene dicho la doctrina que la supremacía, más que un requisito de control “...es un presupuesto del sistema que exige al ordenamiento jurídico su establecimiento en forma jerárquica, encontrándose su vértice ocupado por la Constitución”<sup>5</sup>.

A los fines del presente ensayo, partiremos de la base de que ese federalismo es la matriz jurídico-política de la organización tanto provincial (subestadual) como nacional (estadual), y a partir de 1994, también de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El mismo hunde sus raíces en el principio de autonomía de los sujetos primigenios de la relación federal, que se nutre de una noción teórica que está dada por el marco constitucional y legal en el cual se sustenta (*i.e.* Constitución Nacional artículos 5, 122 y 123; constituciones provinciales; y, posteriormente, la de la CABA); y se enlaza con un elemento ejecutor soberano que le da vida: la voluntad popular. De la correcta articulación y conjunción de ambas, habrá de surgir lo que identificamos como regla federal electoral.

Ahora bien, federalismo y autonomía devienen en conceptos claves para el adecuado diseño y estudio de la arquitectura particularmente agonal de cualquier régimen electoral. En ambos casos los distintos elementos que lo integran pueden ser objeto de enfoques y análisis tan diversos como diferentes entre sí. Para ello es posible partir tanto desde la sociología como desde la ciencia política, la matemática, la demografía, el derecho político, la geografía y la semiótica, sólo por dar algunos variados ejemplos. Más en el caso que nos convoca, nos hemos de centrar en un enfoque absoluta y excluyentemente jurídico, como el que nos permiten el derecho electoral y el derecho estasiológico.

Así, en materia relativa al régimen electoral, como en tantas otras, luce patente la esencia del Estado multinivel y plurilegislativo descripto anteriormente. Ello en tanto queda de manifiesto, una vez más, que el federalismo argentino importa la coexistencia armónica y coordinada, dentro del mismo territorio, de cuatro esferas o niveles de gobierno. De allí que los principios de naturaleza constitucional que informan el concepto y la construcción del federalismo de concertación deben ser los pilares sobre los cuales éste se edifica.

---

<sup>5</sup> Toricelli, Maximiliano; *El sistema de control constitucional argentino*, Depalma, Bs. As., 2002, p. 37.

En consecuencia, el constituyente ha elevado a la jerarquía constitucional dicho federalismo, el que fuera tan claramente desarrollado por Pedro J. Frías<sup>6</sup>.

Vale aclarar que la puesta en práctica de un federalismo de concertación o cooperativo refuerza constructivamente las posibilidades efectivas de la autonomía<sup>7</sup>; y como lo señala la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la coordinación de las atribuciones no debe buscarse a partir de premisas genéricas o enunciados abstractos sino atendiendo a las particularidades concretas de cada caso<sup>8</sup>.

Es esta la perspectiva que debe guiar las distintas instancias de nuestra organización federal en sus relaciones, las cuales están llamadas a propender a la construcción de espacios de colaboración y ayuda mutua en la búsqueda del bien común de aquellos de los que dependen de sus decisiones.

## 2. REGLA FEDERAL ELECTORAL<sup>9</sup>

La voluntad popular, por su propia dinámica, requiere que el régimen jurídico configure una pauta de funcionamiento entre los diversos órdenes estatales, que articule la complejidad intrínseca a su diversidad y a su unidad, en tanto numen o nutriente natural de cada uno de los regímenes democráticos y representativos existentes en los diferentes órdenes institucionales al que concurre a dar vida.

Esta pauta es la que deberá determinar con claridad la regla de asignación de competencias en materia electoral entre los diferentes niveles políticos estatales y subestatales. Pero debemos recordar previamente que en el marco del régimen federal argentino, si bien la Constitución Nacional no detalla de manera sistemática las facultades de la Nación y de las provincias, cabe expresar que mientras las de la Nación son aquellas específicamente definidas en su texto, las correspondientes a las provincias -por el contrario- se encuentran indefinidas, integrando el denominado ámbito de reserva de cada una de ellas desde el momento que conservan todo el poder no delegado al gobierno federal a través de la Constitución (art. 121).

De allí que Barrera Buteler nos dirá con claridad y precisión que los poderes de las provincias son la regla y los poderes del Gobierno Federal son la excepción, porque mientras las primeras tienen para sí todas las atribuciones que son naturales al gobierno de una comunidad, salvo aquellas de las que se desprendieron para delegárselas al Gobierno Federal, con éste ocurre lo contrario:

---

<sup>6</sup> Córdoba, T.S.J., en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, "Caminos de las Sierras", Sentencia n° 5 del 25/08/2005).

<sup>7</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo; *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, España, 1988, p. 71.

<sup>8</sup> C.S.J.N. Fallos 137:212.

<sup>9</sup> Pérez Corti, José M.; *Derecho Electoral Argentino. Nociones*, 2° ed. actualizada y ampliada, Advocatus, Córdoba, Argentina, 2012, p. 122/123.

sus atribuciones son sólo aquellas que las provincias le han delegado mediante la Constitución<sup>10</sup>.

No obstante ello, en materia electoral la Constitución Nacional establece una clara distribución de potestades, que podríamos identificar como regla federal electoral y que rige nuestra vida institucional desde la perspectiva del derecho electoral. De acuerdo con esta regla federal electoral, a la Nación le compete la fijación de las normas relacionadas con la elección de autoridades nacionales<sup>11</sup> -conforme surge de la delegación realizada por las provincias a su favor para la elección de diputados nacionales (art. 45), senadores nacionales (art. 54) y presidente y vicepresidente de la Nación (art. 94 y cc.); mientras que garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (art. 122); subordinando tanto a éstas como a la Nación misma a la plena vigencia de un sistema representativo y republicano de gobierno<sup>12</sup>.

En definitiva, conforme surge de la regla federal electoral, la formulación y el dictado de la legislación referida a la elección de autoridades nacionales es competencia del Estado nacional, al igual que su aplicación y posterior control judicial de juridicidad y de constitucionalidad. Mientras que en el caso de los estados federados, éstos tienen la potestad de estatuir su propio régimen electoral por aplicación de los artículos 5, 121, 122 y 123 de la Constitución Nacional<sup>13</sup>, y en principio sólo a ellos compete el ejercicio pleno de la jurisdicción en relación a dichas cuestiones.

Consecuentemente, en esta facultad inherente a las provincias está involucrado -sin lugar a dudas- el derecho a establecer un régimen electoral propio, el que comprenderá al conjunto de derechos políticos que surgen necesariamente del pleno ejercicio de la autonomía contemplada en el artículo 5 de la Constitución Nacional. Así, habrán de dictar sus propias normas electorales y de partidos políticos, fijando el sistema electoral aplicable; y los institutos de democracia directa y semidirecta, incorporados prácticamente en todos los casos para su implementación en ámbitos provinciales y municipales.

---

<sup>10</sup> Barrera Buteler, Guillermo E.; “Estado Unitario y Formas Federativas” en Barrera Buteler, Guillermo E.; Álvarez, Magdalena I. y Luca Garín, Andrea; *Derecho Constitucional. Cuadernos de Estudio*; Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina, 2004, p. 337.

<sup>11</sup> El universo de autoridades nacionales de base electiva ha sido histórica y tradicionalmente definido, en nuestro derecho constitucional consuetudinario, por el poder constituyente. Sin embargo, a partir de la reciente sanción de la Ley n° 26.855 destinada a reformar la Ley n° 24.937 de creación del Consejo de la Magistratura de la Nación, el Congreso pretende asumir dicha facultad para ejercerla en los casos y con las instituciones que considere pertinente. En este sentido, ver Pérez Corti, José M.; “Carácter electivo de los cargos: Origen constitucional o reglamentario?” (en prensa).

<sup>12</sup> Ramella, Pablo A.; *Derecho Constitucional*, 2° ed. actualizada, Depalma, Bs. As., Argentina, 1982, p. 437/438, § 396.

<sup>13</sup> C.S.J.N., Fallos 326:2004 *in re* “Partido Demócrata Progresista c. Provincia de Santa Fe” de fecha 24/06/03. Cf. Dictamen del Procurador General de la Nación, Dr. Nicolás E. Becerra, Pto. V.

### 3. APLICACIÓN Y EFECTOS DE LA REGLA FEDERAL ELECTORAL EN EL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

Una vez definida la regla federal electoral, es viable identificar algunas las derivaciones de su aplicación a nuestro derecho estasiológico.

En Argentina, a primera vista es posible advertir que la estructuración legal y fáctica de los partidos políticos no responde a la del régimen federal vigente. Efectivamente, la conformación de un partido a nivel nacional hace que cada una de las diferentes vertientes provinciales o distritales que se articulan en él, queden sometidas a los arbitrios y decisiones de las autoridades partidarias nacionales, sin mayor representación de las voluntades locales. Esto se traduce en mecanismos y procesos de toma de decisión afectados por un marcado centralismo, como así también en intervenciones de las autoridades partidarias nacionales a sus pares distritales.

Cierto es que la normativa de partidos políticos vigente a nivel nacional (*i.e.* Ley N° 23.298 y modif.) no favorece el desarrollo de un régimen partidario de tinte federal, pero también lo es que los diferentes regímenes establecidos en el ámbito de cada provincia<sup>14</sup>, tampoco resultan propicios para el afianzamiento de un perfil federal de cada fuerza política.

En efecto, las normativas provinciales encargadas de regular los regímenes de partidarios en ámbitos locales<sup>15</sup>, suelen receptar en su articulado disposiciones que terminan debilitando su aplicación y exigibilidad. Tal es el caso, por ejemplo, del trámite abreviado contemplado en el artículo 91 del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos<sup>16</sup> de la provincia de Córdoba; procedimiento éste que facilita la obtención de la personalidad jurídico política provincial sin cumplir con la totalidad de los recaudos exigidos por los artículos 12, 14 y 90 de la misma norma, teniendo en consideración -por

---

<sup>14</sup> Deliberadamente excluimos de la enunciación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, puesto que en la misma y hasta tanto se dicten las leyes locales que establezcan el régimen electoral y de los partidos políticos de la Ciudad, son de aplicación el Código Electoral Nacional (L. 19.945 y modif.) y la Ley Orgánica Nacional de Partidos Políticos (L. 23.298 y modif.), de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley n° 24.588.

<sup>14</sup> Ley n° 9572 y modif. La misma se encuentra disponible y se puede consultar en [http://www.joseperezcorti.com.ar/legislacion\\_cordoba.htm](http://www.joseperezcorti.com.ar/legislacion_cordoba.htm).

<sup>15</sup> Con respecto a los regímenes legales de partidos políticos vigentes a nivel nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se puede consultar PUEBLA, Luis Alfredo y SAAVEDRA, Heriberto Vicente; *Digesto de legislación electoral de la República Argentina*, 1ª ed., Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral, Dirección de Información y Capacitación Electoral, PNUD, Buenos Aires, 2011; disponible y consultable actualmente en <http://gxportal.mendoza.gov.ar/gxpsites/hgxpp001.aspx?2,109,1019,P,S,0,,>

<sup>16</sup> Ley n° 9572 y modif. La misma se encuentra disponible y se puede consultar en [http://www.joseperezcorti.com.ar/legislacion\\_cordoba.htm](http://www.joseperezcorti.com.ar/legislacion_cordoba.htm).



ejemplo- que la obtención de la personalidad distrital se produce en un marco legal menos riguroso en lo relativo a la cantidad de afiliaciones requeridas<sup>17</sup>. Similar situación se registra en las provincias de Catamarca<sup>18</sup>, Corrientes<sup>19</sup>, Entre Ríos<sup>20</sup>, Jujuy<sup>21</sup>, Mendoza<sup>22</sup>, Neuquén<sup>23</sup>, y Salta<sup>24</sup>, solo por citar algunos ejemplos.

Si a ello le agregamos que en virtud del ya aludido principio de supremacía y conforme la jurisprudencia vigente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la competencia local cede frente a la federal en todo aquello que esté relacionado o vinculado con la actividad desarrollada por las autoridades partidarias, en atención al doble rol que cumplen en tanto revisten simultáneamente la condición de autoridades de un partido político con personalidad provincial y distrital<sup>25</sup>; es fácil percibir la alteración del régimen federal vigente en nuestro país en materia de partidos políticos.

Otra cuestión que resulta sumamente interesante desde la perspectiva de la autonomía provincial en el marco de sus respectivos regímenes electorales, es el tema de las condiciones exigidas para poder postular candidatos a cargos públicos electivos. En nuestro país, tanto a nivel nacional como provincial y municipal, dicho monopolio surge, en mayor o menor medida, de los ordenamientos constitucionales o de las normativas electorales. No obstante ello, cabe señalar algunas excepciones, como es el caso de las comunas en la provincia de Córdoba<sup>26</sup>, o de los municipios en la de Catamarca<sup>27</sup>; precedentes éstos que devienen en interesantes antecedentes.

---

<sup>17</sup> Ley n° 23.298 y modif., art. 7, inc. “a”.

<sup>18</sup> Ley Orgánica de los Partidos Políticos n° 3894 (y modif.), art. 6, inc. 7, 2° párrafo.

<sup>19</sup> Ley Orgánica de los Partidos Políticos n° 3767 (y modif.), art. 12.

<sup>20</sup> Ley Orgánica de los Partidos Políticos n° 5170 (y modif.), art. 51.

<sup>21</sup> Ley Orgánica de los Partidos Políticos n° 3919 (y modif.), art. 17.

<sup>22</sup> Ley Orgánica de los Partidos Políticos n° 4746 (y modif.), art. 9.

<sup>23</sup> Ley Reglamentaria del funcionamiento de los Partidos Políticos n° 716 (y modif.), art. 18.

<sup>24</sup> Ley Orgánica de los Partidos Políticos n° 6042 (y modif.), art. 74.

<sup>25</sup> C.S.J.N.: Comp. 668, L.XXXIV *in re* “Juzgado Electoral y de Registro de la Provincia de Tierra del Fuego s/pedido de inhibitoria Sentencia del 25 de Septiembre de 1997”; Fallos 321:607 del 17/03/1998 *in re* “Apoderado Lista Blanca Movimiento Popular Neuquino s/recurso de apelación”; y Dictamen de fecha 24/03/1999 de la Sra. Procuradora Fiscal de la C.S.J.N. *in re* “Sosa, Ángel Manuel – Rec. de Apel. Junta Electoral Partido Justicialista – Contienda Positiva de Competencia”; por citar sólo algunos.

<sup>26</sup> Cfr. Normas Electorales para Comunas, Ley n° 8234 (y modif.), art. 14. Consultable en [http://www.joseperezcorti.com.ar/legislacion\\_cordoba.htm](http://www.joseperezcorti.com.ar/legislacion_cordoba.htm).

<sup>27</sup> Catamarca; Constitución Provincial, art. 243: “*Tanto en las elecciones provinciales como en las municipales a pedido de un cinco por ciento de los electores inscriptos en el padrón respectivo se admitirá la inscripción como candidato, para determinada elección de las personas postuladas como tales sin otro requisito que una declaración sobre la plataforma Electoral. La Ley reglamentará la admisión de estos candidatos independientes, que no podrán ser afiliados a partidos reconocidos.*”; Ley Electoral Provincial n° 4628, art. 37: “*Dentro de los mismos términos prescriptos por el artículo anterior, un número no inferior al*

#### 4. PARTIDOS POLÍTICOS: APROXIMACIONES CONCEPTUALES<sup>28</sup>

Procurar una definición genérica y universalmente válida de partido político es un proyecto sumamente ambicioso con escasas posibilidades de concreción. Resulta imposible formular tal concepto ignorando aspectos particulares relativos a las condiciones de tiempo y lugar en las que los partidos nacen, desarrollan su actividad y fenecen; dado que al tratarse de partes integrantes de una realidad en la cual cumplen sus funciones conforme las necesidades de la estructura en que se encuentran insertos, no pueden ser definidos sino en relación a ella. Nada nuevo estamos diciendo. Mario Justo López, trayendo a colación a autores de la talla de Duverger, Linares Quintana y Parry, hace un tiempo ya que nos ha advertido sobre las dificultades de dicha empresa<sup>29</sup>.

Efectivamente, cuestiones como el sistema político reinante, los antecedentes históricos y la realidad sociológica de un país, resultan claves en la conformación de los partidos políticos y del régimen jurídico de aplicación. Su estructuración responderá en mayor o menor medida a esos antecedentes, los que serán determinantes de su nacimiento y de su evolución. No debe perderse de vista, sin embargo, que a partir del surgimiento del partido en la esfera política de un estado, el mismo pasará a formar parte de ese sistema, pudiendo llegar a integrarse definitivamente como elemento imprescindible en la conformación de la política estadual.

A pesar de ello, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha logrado una caracterización bastante precisa definiéndolos como fuerzas que materializan la acción política, actuando como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales, en cuanto entidades de las cuales surgen los que gobiernan, es decir, los que la Constitución y las leyes invisten de autoridad para desempeñar las funciones que conforman la razón de ser del Estado<sup>30</sup>.

---

*cinco por ciento (5%) de los electores inscriptos en el padrón respectivo, que no estén afiliados a partidos políticos reconocidos podrán postular candidatos para cargos provinciales o municipales de acuerdo a los requisitos que en cada caso se exige, con la sola presentación de la plataforma electoral, (Artículo 243 Constitución Provincial).”; Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal n° 4640, art. 18: “Un número no inferior al cinco por ciento (5%) de los electores inscriptos en el padrón Municipal que no estén afiliados a partidos políticos reconocidos, podrá postular candidatos para miembros del Concejo Deliberante o del Departamento Ejecutivo, a ese fin sólo se exigirá que reúnan los requisitos y condiciones que en cada uno se establecen, que no se encuentren, comprendidos dentro de las inhabilidades e incompatibilidades previstas, y que presenten una declaración sobre la existencia de la plataforma electoral”. Consultables en [http://www.joseperezcorti.com.ar/legislacion\\_catamarca.htm](http://www.joseperezcorti.com.ar/legislacion_catamarca.htm).*

<sup>28</sup> Pérez Corti, José M.; *Derecho Electoral Argentino. Nociones*, op. cit., p. 95/96.

<sup>29</sup> López, Mario Justo; *Partidos Políticos*, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Bs. As., Argentina, 1968, p. 25/26; *Partidos Políticos. Teoría General y Régimen Legal*, 4ª ed., Depalma, Bs. As., Argentina, 1983, p. 21/23.

<sup>30</sup> CSJN, Fallos 253:133; 310:819; 312:2192; 315:380; 316:2117 y 319:1645; entre otros.



No obstante ello, existen problemas y paradojas -como bien las identifica Linz- que afectan seriamente la existencia de los partidos políticos. Es que como bien señala este autor *“Tanto en las democracias consolidadas como en las no consolidadas o inestables, (...) hay un acuerdo considerable en que los partidos políticos son esenciales para el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, al mismo tiempo, en gran parte de los sistemas democráticos la opinión pública se caracteriza por una amplia insatisfacción y desconfianza en los partidos políticos, y existe mucho debate académico acerca de la obsolescencia o declive de los partidos...”*<sup>31</sup>.

A mérito de lo expuesto es que la conceptualización que haremos de los partidos políticos va a responder estrictamente a nuestra realidad, considerando los antecedentes históricos y la estructuración constitucional, legislativa y jurisprudencial vigentes; por ser a nuestro criterio el enfoque más adecuado a los fines de la tesis que nos convoca.

## 5. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

En lo atinente al régimen constitucional, cabe destacar que hasta la reforma de 1994, no existía referencia alguna a los partidos políticos en el texto nacional. Éste, en su nuevo artículo 38 los reconoce y les garantiza su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías y la contribución del Estado en el sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. La Cámara Nacional Electoral ha sostenido, en distintas oportunidades, que el *“... art. 38 de la Constitución Nacional, es poco lo que añade a la tipificación de los partidos políticos como elementos e instrumentos necesarios para el funcionamiento de un sistema representativo de gobierno, complementada por las leyes reglamentarias que regulan su funcionamiento (conf. Gregorio Badeni, “Reforma Constitucional e Instituciones Políticas”, Ed. Ad-Hoc, 1994, pg. 217)...”*<sup>32</sup>.

Sin embargo, el ciclo de reformas constitucionales que tuvo lugar en las provincias en la década comprendida entre 1985 y 1995, ya había comenzado a incorporarlos de distinta forma. En el caso concreto de la provincia de Córdoba, el artículo 33 los reconoce y les garantiza su existencia y personalidad jurídica en la medida en que sustenten y respeten los principios republicanos, representativos, federales y democráticos establecidos en la Constitución Nacional y Provincial. Similares disposiciones contienen otras constituciones provinciales<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Linz, Juan J.; “Conclusiones. Los partidos políticos en la política democrática: problemas y paradojas” en Montero, José Ramón; Gunther, Richard y Linz, Juan J. (Editores); *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta, Madrid, España, 2007, p. 277; y en López Nieto, Lourdes y Delgado Sotillos, Irene (Compiladoras); *Análisis político y electoral*, UNED, Madrid, España, 2012, p. 523.

<sup>32</sup> CNE, Fallos 1794/94; 1827/95 y 1980/95; entre otros.

<sup>33</sup> **Provincia de Buenos Aires, artículo 59, inciso 2º:** *“...Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus*

---

actividades son libres dentro del respeto a la Constitución Nacional, a esta Constitución y a la ley que en su consecuencia se dicte, garantizándose su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, la competencia exclusiva para la postulación de los candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y a la difusión de sus ideas. La Provincia contribuye al sostenimiento económico de los partidos políticos, los que deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonios...”; **Provincia del Chaco, artículo 89, segundo párrafo:** “...La Provincia reconoce y asegura la existencia y personería jurídica de los partidos políticos, como orientadores de la opinión pública encaminados a intervenir legalmente en la formación de los poderes del Estado...”; **Provincia de Chubut, artículo 40:** “Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos políticos.”; **Provincia de Jujuy, artículo 92, inciso 1º:** “Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente para formar partidos políticos provinciales o municipales...”; **Provincia de La Rioja, artículo 77:** “La Provincia reconoce y asegura la existencia y personería de los partidos políticos, los que expresan el pluralismo democráticos y concurren a la orientación, formación y manifestación de la voluntad popular. A tal fin deberán obligatoriamente organizar las escuelas de formación de dirigentes. A los partidos políticos les incumbe en forma exclusiva la nominación de candidaturas para cargos electivos y el Estado garantiza su libre funcionamiento dentro del territorio provincial por el solo hecho de su constitución, sin injerencia estatal o cualquier otra en su vida interna y su actividad pública...”; **Provincia de Río Negro, artículo 24:** “Todas las personas en condiciones de votar tienen el derecho de asociarse libremente en partidos políticos, los que ajustan su accionar a las normas contenidas en esta Constitución y a las leyes que se dicten en su consecuencia. Los partidos políticos expresan el pluralismo ideológico concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son los principales medios para la participación y representación política del Pueblo rionegrino. Se reconoce y asegura su existencia. Son las únicas organizaciones que pueden nominar candidaturas para cargos que se proveen mediante elección popular. Tienen libre acceso a los medios de comunicación a efectos de orientar a la opinión pública y contribuir a la formación de su voluntad. Su funcionamiento y organización interna responden a principios democráticos. Deben dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos y de la administración de sus finanzas, con las modalidades que la ley determina...”; **Provincia de Salta, artículo 53:** “Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente con fines Políticos, en partidos y movimientos. Los partidos políticos son instrumentos de participación con los que se expresa la voluntad política del Pueblo para integrar los poderes del Estado. Su organización, estatutos y finalidades, deben respetar los principios democráticos. El Estado les presta ayuda para la formación y capacitación de sus dirigentes, teniendo en cuenta el caudal electoral del último comicio...”; **Provincia de San Juan, artículo 48:** “Se reconoce y asegura la existencia de los partidos políticos como personas jurídicas de derecho público no estatal. Las candidaturas para cargos que se proveen mediante elección popular serán nominadas exclusivamente por los partidos políticos. Deben garantizar la democracia participativa en su desarrollo institucional. Los partidos contribuyen democráticamente a la formación de la voluntad popular, expresando el pluralismo político. El Estado garantiza y promueve su libre acción...”; **Provincia de San Luis, artículo 38:** “Se reconoce y asegura la existencia de los partidos políticos como personas jurídicas de derecho público no estatal. Las candidaturas para cargos que se proveen mediante elección popular son nominadas exclusivamente por los partidos políticos. Deben garantizar la democracia participativa en su desarrollo institucional. Los partidos contribuyen democráticamente a la formación de la voluntad popular expresando el pluralismo político. El Estado garantiza y promueve su libre acción.”; **Provincia de Santa Cruz, artículo 80:** “...Los partidos políticos son las instituciones indispensables de la democracia, responsables de la cultura política y de la confianza que el pueblo deposita en ellos y garantes de la participación ciudadana. Se asegurará la representación de los partidos políticos en los organismos colegiados cuya naturaleza jurídica lo permita, y no tengan fijada por esta Constitución una conformación especial...”;

De esta forma, una institución que surgía como consecuencia natural del sistema representativo democrático y que hallaba protección jurídica a través de la legislación dictada a tal efecto, ha pasado a revestir rango constitucional, lo que significa elevar el sistema partidario al nivel de la forma de gobierno representativa y republicana adoptada por el artículo 1 de nuestra Constitución Nacional.

Sin embargo entre ambos ordenamientos -estadual y subestadual- existe una diferencia fundamental a partir de la monopolización o no de las candidaturas por parte de los partidos políticos. Mientras a nivel nacional el convencional ha sido muy prudente al redactar el mencionado artículo 38, en el que los define como instituciones fundamentales del sistema democrático pero sólo les garantiza "...la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos...", excluyendo -en principio- el reconocimiento a nivel constitucional del monopolio partidario de las candidaturas<sup>34</sup>; en casos como el de Buenos Aires, Córdoba, La Rioja, Río Negro, San Juan y San Luis<sup>35</sup>, el constituyente local ha dispuesto instituir a los partidos políticos como la única alternativa legal para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos,

---

**Provincia de Santa Fe, artículo 29:** "...Los partidos políticos concurren a la formación y expresión de la voluntad política del pueblo y todos los ciudadanos son libres de constituirlos o de afiliarse a ellos..."; **Provincia de Santiago del Estero, artículo 43:** "Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos políticos y participar en su organización y funcionamiento. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución..."; **Provincia de Tierra del Fuego, artículo 27:** "Todos los ciudadanos tienen derecho a agruparse libremente en partidos políticos democráticos y pluralistas. El Estado Provincial reconoce y garantiza la existencia y personería jurídica de aquellos que sustenten y respeten los principios republicanos, representativos y democráticos, establecidos en las Constituciones Nacional y Provincial. Son orientadores de la opinión pública y contribuyen a la formación de la voluntad política del Pueblo..."; **Ciudad Autónoma de Buenos Aires, artículo 61:** "La ciudadanía tiene derecho a asociarse en partidos políticos, que son canales de expresión de voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno. Se garantiza su libre creación y su organización democrática, la representación interna de las minorías, su competencia para postular candidatos, el acceso a la información y la difusión de sus ideas..."

<sup>34</sup> Así lo entiende también destacada doctrina constitucional (Cfr. Gelli, María Angélica; *Constitución de la Nación Argentina*, 4° ed. ampliada y actualizada, La Ley, Bs. As., 2011, t. I, p. 537). No obstante ello, al momento de evaluar las condiciones de elegibilidad y los procedimientos de postulación de las diferentes candidaturas previstas en la Constitución Nacional, la cuestión vuelve a plantearse de manera recurrente y con suerte diversa. En efecto, en el caso de los diputados nacionales (artículo 45) tal monopolio tampoco está previsto; pero cuando aborda la postulación de los candidatos a senadores nacionales (artículo 54), reserva tal facultad a los partidos políticos. En palabras de Badeni se trataría "...de una cláusula cerrada cuya alteración parece inviable mediante una ley reglamentaria..." (Badeni, Gregorio; *Tratado de Derecho Constitucional*, La Ley, Bs. As., 2010, t. II, p. 236). También se puede consultar Gelli, María Angélica; *Constitución de la Nación Argentina*, ob. cit., t. II, p. 16/17 y 61/62.

<sup>35</sup> Cfr. Constituciones provinciales de Buenos Aires (art. 59, inc. 2°); La Rioja (art. 77); Río Negro art. 24); San Juan (art. 48); y San Luis (art. 38).

sentando las bases de un monopolio partidario de rango constitucional de dudosos beneficios.

Por su parte, la legislación específica en la materia se encuentra circunscripta a las generalmente denominadas leyes orgánicas de partidos políticos. Una en el orden nacional que regula la vida institucional de las distintas fuerzas políticas facultadas para postular candidatos a cargos electivos correspondientes a los órganos de gobierno nacional. Otras, en concordancia con el régimen federal vigente en nuestro país, correspondientes a cada una de las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de 1996, establecen su propio régimen jurídico de partidos políticos.

Cuando efectuamos un enfoque jurisprudencial del tema, no encontramos mayores variantes en cuanto a lo regulado por cada una de las constituciones vigentes. Resulta un concepto común su carácter de instituciones fundamentales del sistema democrático e intermediarios de la representación política del electorado. En tal rol cumplen una función primordial para el sistema republicano de gobierno al orientar la opinión pública y contribuir a la formación de la voluntad política del pueblo, siendo su principal objetivo la participación en la vida política del estado mediante la postulación o no de candidatos, con la legítima e inocultable aspiración de influir en las decisiones de orden político.

## 6. NATURALEZA

César Enrique Romero no dudó en afirmar que los partidos políticos hallan su base natural en los instintos sociales de cooperación y lucha como fundamentos de las interacciones sociales. De este modo, su justificación se funda en dos aspectos esenciales, uno fáctico consistente en la racionalización de la lucha con la consiguiente supresión de la violencia; y otro ético en cuanto instrumento de acción arquitectónica, no siempre presente en su actuación.

Por nuestra parte, entendemos que los partidos políticos son instrumentos esenciales del sistema democrático, de naturaleza asociativa intermedia y extraestatal con fines estrictamente políticos, y como tales devienen en sujetos naturales de la vida política de la república.

Instrumentos esenciales toda vez que, en un sistema democrático, el Estado necesita de ellos para la selección de los gobernantes. Siendo el sistema establecido por nuestra Carta Magna el de una república democrática y, por lo tanto, requisitos de toda república el origen y la conformación de los órganos de poder o gobernantes mediante elección popular, sujetos a renovación periódica y al control por parte del pueblo de la gestión gubernamental conocida a través de la publicidad de los actos de gobierno, con la consiguiente responsabilidad; resulta innegable el carácter esencial que revisten los partidos políticos como mediadores organizados del proceso político agonal resultante de tal régimen de gobierno. Mario Justo López lo expresa con sintética claridad al sostener que en el régimen democrático representativo sólo los partidos políticos sirven de cauces

adecuados para la inevitable faz agonal presente en el mismo a la par del obrar arquitectural, creador y cohesionador que debe existir en toda política plenaria<sup>36</sup>. De naturaleza asociativa intermedia y extraestatal en tanto y en cuanto sus integrantes conforman los partidos políticos como asociaciones de carácter privado con vocación pública y unidos por tendencias y acciones políticas comunes orientadas a la conquista y contralor del poder, como único medio susceptible de vincular en forma ordenada a los gobernados con los gobernantes a través de la ideología, la organización y la representación.

Devenidos en sujetos naturales de la república, toda vez que en ella la democracia directa es suplantada por el sistema representativo, y por esto el gobierno electo resulta un simple agente de la voluntad del pueblo por el tiempo que fue elegido. De este modo, y mediante el sistema democrático, se produce la delegación del gobierno en un pequeño número de ciudadanos que representa el mayor número de electores y con intervención, generalmente, de representantes de la minoría; en ambos casos postulados por estos agentes naturales de intermediación política.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación los ha definido como *“...organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por lo tanto, instrumento de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral; y la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes. Que coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones y que, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas..”*<sup>37</sup>.

## 7. CARACTERES

Los partidos políticos se caracterizan por ser organizaciones estables de ciudadanos que poseen sus propias estructuras, resultando aptos para satisfacer sus objetivos tanto ideales como materiales, cuya naturaleza es fundamentalmente extraestatal y competitiva.

Como organizaciones estables cuentan con un elemento substancial o material conformado por el grupo social organizado que lo integra, aglutinado bajo una doctrina política y una ideología determinadas (elemento ideal). Desde esta perspectiva su unidad jurídico política resulta indivisible, pudiendo

---

<sup>36</sup> López, Mario Justo; *Partidos Políticos*, ob. cit., p. 20; *Partidos Políticos. Teoría General y Régimen Legal*, ob. cit., p. 12.

<sup>37</sup> CSJN, Fallos 310:819 de fecha 22/04/1987 *in re* “Ríos, Antonio Jesús”; 326:1778 de fecha 04/06/2003 *in re* “Alianza Frente por un Nuevo País”.



producirse únicamente la escisión de algún grupo interno en la medida que ello no signifique la desintegración del grupo social originario y organizado del que hablábamos. Caso contrario estaremos presenciando la desaparición del partido ante la disolución de uno de sus elementos substanciales.

Por otro lado, la satisfacción de sus objetivos se produce en una doble instancia. En una, los objetivos ideales, consistentes en los principios y finalidades que ordenan su accionar y que se encuentran plasmados en su doctrina y en su ideología (elemento ideal). En la otra, los objetivos materiales, en cuanto aspiración concreta para lograr la obtención del poder político a través de la conquista de los cargos gubernamentales en juego en cada proceso electoral en el que las fuerzas políticas intervienen activamente, en virtud del espíritu de lucha en la acción política (elemento psicológico). Estos objetivos no se encuentran limitados en el tiempo, ya que la periodicidad de las funciones que caracteriza a toda democracia republicana, les asigna una vigencia constante en la medida que su propuesta responda a la actualidad política que les atañe, lo que dependerá en gran medida de la capacidad de captación a los intereses nacionales como meta del bien público (elemento teleológico) por parte de la propia estructura partidaria.

Acabamos de decir que su estructuración interna necesariamente tendrá que responder a la realidad política que los rodea. Para ello, las fuerzas políticas no deben perder de vista que su particular naturaleza de instrumentos esenciales del sistema democrático no los exime de la aplicación interna del mismo, y, particularmente, en el caso de nuestra democracia republicana, de los restantes principios que la caracterizan. La pretendida representación de la voluntad popular sólo puede darse en la medida que la misma encuentre canales válidos de expresión de sus aspiraciones a través de una participación ciudadana regular, democrática, periódica y en igualdad de condiciones dentro de la vida partidaria; lo que tiene lugar únicamente con un sistema de elecciones internas periódicas que obliguen a la estructura partidaria a consultar a sus afiliados y al electorado en general acerca de sus necesidades, estableciendo un vínculo sólido y fluido de intermediación. Si el partido no logra interpretar a sus afiliados, interesados directos en el proyecto político que le diera origen al mismo, mal puede pretender ser vocero de la ciudadanía y sus pensamientos y aspiraciones. Nada más alejado del verdadero concepto republicano que un partido político devenido en autocracia con aspiraciones aristocráticas, lo que resulta a todas luces incompatible con principios tales como los de división de poderes, elección periódica de autoridades, publicidad y responsabilidad de los propios actos e igualdad de los afiliados. La capacidad de negociación no debe dejar de existir, pero el sistema democrático interno nunca debe ser suprimido.

La función intermediadora es intrínseca a la naturaleza misma de los partidos políticos no puede llevarse a cabo si no es mediante la integración de la voluntad dispersa de la ciudadanía. Sin embargo, esa integración sólo se produce mediante la participación activa en la vida partidaria del grueso del electorado,



determinante de la voluntad popular y depositario de su soberanía, sustento fundamental del sistema democrático y realidad a representar al momento de proyectar y ejecutar la política de gobierno. La negación de estas pautas por parte de los mismos partidos políticos conduce al suicidio del sistema democrático republicano, puesto que sin la intermediación partidaria, el mismo no resulta factible desde ningún punto de vista. Por ello, la solución de la problemática partidaria interna por otra vía que no sea la de un funcionamiento democrático con perfil republicano no resulta para nada aconsejable. Reformas legislativas tendientes a obviar procesos electorales internos so pretexto de cuestiones económicas y de índole práctico, no deben ser ni siquiera tenidos en cuenta como posible metodología destinada a la solución de la problemática partidaria. Los problemas deben atacarse desde sus raíces y no solucionarlos con cirugías estéticas destinadas a anestesiar al cuerpo social, puesto que cuando el sistema corra serios riesgos, las defensas naturales que el mismo debió haber creado durante el libre juego democrático, no existirán, y las consecuencias son conocidas por todos, especialmente en Latinoamérica.

Los partidos políticos son, por lo tanto, la célula básica de la vida política de una democracia republicana y representativa, orientadores de la opinión pública que contribuyen a la formación de la voluntad política del pueblo, instrumentos naturales de participación electoral y organizaciones facultadas por la ley para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos. La arquitectura electoral de un estado debe estructurarse en base a ellos, tanto en lo que respecta al marco legal y jurisdiccional, como en el atinente a las estrategias de participación en cada proceso comicial.

## 8. LA PERSONALIDAD JURÍDICO-POLÍTICA PARTIDARIA

La participación de los partidos políticos en las distintas compulsas electorales no se produce sino mediante la observancia y cumplimiento de algunos requisitos que la ley les impone a tal efecto. Es así que una fuerza con aspiraciones políticas de participación electoral debe contar para ello con el reconocimiento, por parte del órgano de contralor, de su personalidad jurídico-política partidaria. La consecuencia directa y esencial del régimen legal que generalmente rige la vida partidaria es que sólo después de obtenido el reconocimiento jurídico político de su personalidad partidaria, los partidos políticos quedan habilitados para postular candidatos a cargos electivos.

El incumplimiento de los requisitos dispuestos por la legislación vigente conduce a la suspensión, caducidad o extinción de la personalidad otorgada, y como consecuencia de ello la agrupación sólo podrá subsistir como una simple asociación de derecho privado que emprenderá actividades políticas en la medida que su estatuto se lo permita, sin poder participar en contiendas electorales mediante la postulación de candidatos. En este sentido, la Cámara Nacional Electoral ha expresado que *“...El reconocimiento judicial solamente importa conferir*

*a una agrupación política la autorización para actuar en la esfera del derecho público participando de las elecciones y para percibir del Estado el aporte económico que corresponda. Pero la pérdida transitoria de esa autorización -pues puede ser solicitada nuevamente después de transcurrida la primera elección- si bien no permite al partido intervenir directamente en los comicios, en nada incide en el derecho de asociación política propiamente dicho de sus miembros, pues el partido declarado caduco subsiste, no obstante, como simple asociación de derecho privado, y puede perfectamente realizar todo tipo de actividades políticas con la sola excepción de su participación en los comicios a través de candidatos propios...”<sup>38</sup>.*

Resulta evidente entonces que la existencia del grupo social estable (elemento substancial) es anterior a la conformación jurídica definitiva del partido político, y por lo tanto su personalidad es reconocida con posterioridad en base a los elementos ya existentes. Tal declaración es principalmente habilitante y sujeto a condiciones de subsistencia que revisten el carácter de resolutorias, en tanto y en cuanto su inobservancia se traduce en la pérdida temporal o definitiva de la misma.

Este reconocimiento que la legislación vigente le exige a cualquier fuerza política para poder intervenir activamente en el proceso político agonal intrínseco a todo sistema democrático, responde a la relación estructural de los elementos de la organización política del estado en el que pretendan participar. Según que la relación entre uno o más centros de poder sea simple o compuesta, ese estado será unitario o será federal, y por lo tanto la organización partidaria deberá adecuarse a esa forma de gobierno. Esta adecuación, en el caso del estado federal, trae aparejada la consiguiente superposición de regímenes legales aplicables a la misma estructura partidaria, sin que ello signifique mayores complicaciones en tanto y en cuanto las reglas de competencia contenidas en la Carta Magna sean estrictamente observadas en la organización de la estructura partidaria.

## 9. EL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS: CLASIFICACIÓN<sup>39</sup>

Escapando a las categorías políticas y jurídicas en las que generalmente los partidos políticos han sido catalogados y ordenados por los autores<sup>40</sup> a partir de

---

<sup>38</sup> CNE, Fallo 181/95.

<sup>39</sup> Pérez Corti, José M.; *Derecho Electoral Argentino. Nociones*, op. cit., p. 103.

<sup>40</sup> Cfr. Michels, Robert; *Los partidos políticos*, Amorrortu, Bs. As., Argentina, 1969; Linares Quintana, Segundo; *Sistema de Partidos y Sistemas Políticos*, Plus Ultra, Bs. As., Argentina, 1976; Natale, Alberto A.; *Derecho Político*, Depalma, Bs. As., Argentina, 1979; López, Mario Justo; *Partidos Políticos*, ob. cit., y *Partidos Políticos. Teoría General y Régimen Legal*, ob. cit.; Duverger, Maurice; *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987; Fayt, Carlos S.; *Derecho Político*, Depalma, Bs. As., Argentina, 1993; Sartori, Giovanni; *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, 2° reimpresión de la 2° ed. ampliada, Madrid, España, 1997; Ware, Alan; *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Istmo, Madrid, España, 2004; Montero, José R.; Gunther, Richard

estrictos criterios doctrinarios y científicos; nosotros hemos de referenciar sólo la que surge de la legislación vigente en nuestro país. A partir de ella es posible distinguirlos de acuerdo a las diversas formas que éstos revisten en atención al ámbito de actuación jurídico-político sobre el que pretenden proyectar su actividad partidaria.

A partir de una adecuada articulación normativa nacional y local (*i.e.* provincial y/o de CABA), es posible afirmar que cuatro son las categorías partidarias existentes en Argentina, a saber: nacional, distrital, provincial, municipal<sup>41</sup>. Las primeras dos corresponden al orden nacional; en tanto que las restantes son inherentes al orden local, y por lo tanto su diseño y la determinación de su régimen legal entrañan lo que hemos definido como una competencia reservada por las provincias y por la CABA.

Tales categorías corresponden a los diferentes reconocimientos jurídico-políticos que puede obtener cada agrupación partidaria a los fines de participar en determinados procesos electorales. La importancia de esta metodología radica en que son esas mismas categorías las que determinan claramente el régimen jurídico y político aplicable en cada caso, y de este modo, la proyección tanto interna (autoridades partidarias, afiliados, normas internas) como externa (habilitación electoral, postulación de candidatos, participación electoral) de la vida partidaria<sup>42</sup>.

## 10. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ORDEN PÚBLICO Y LAS NORMAS DEL DERECHO ESTASIOLOGICO

En general, las leyes que regulan la vida de los partidos políticos en Argentina, declaran explícitamente el carácter de orden público que invisten sus normas; lo que configura uno de los aspectos centrales de la naturaleza jurídica de esta categoría de ordenamientos.

Para comprender adecuadamente el valor de tales disposiciones, recordemos que por orden público se entiende el conjunto de condiciones fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica, las cuales,

---

y Linz, Juan (Editores); *Partidos Políticos: Viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta, Madrid, España, 2007; Badeni, Gregorio; *Tratado de Derecho Constitucional*, ob. cit.; por mencionar algunos enfoques desde diversos ámbitos del conocimiento y de las ciencias sociales.

<sup>41</sup> Utilizamos aquí la expresión municipal en un sentido sumamente amplio y comprensivo, con el objetivo de dar cabida en tal categoría a todas las organizaciones partidarias de índole estrictamente local y que encuadran su funcionamiento institucional, jurídico y político al ámbito municipal; más allá de las categorizaciones y denominaciones que reciba este último en cada uno de los regímenes vigentes en las distintas provincias y en la CABA en atención al contenido que sus constituciones reglen en virtud de lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional.

<sup>42</sup> En similar sentido y más recientemente, ver Martínez Paz, Marcela; “Derecho Electoral Argentino” en Palacio de Caeiro, Silvia B. (Directora); *Tratado de Derecho Federal y Leyes Especiales*, La Ley, Bs. As., Argentina, 2013, t. I, p. 314/315.

por afectar centralmente a la organización de ésta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos ni, en su caso, por la aplicación de normas extranjeras<sup>43</sup>.

Así también lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, afirmando que al definirse la Ley Orgánica de Partidos Políticos<sup>44</sup> como de orden público, “...el legislador la ha definido como contenedora de un conjunto de principios de orden superior, estrechamente vinculados a la existencia y conservación de la organización social establecida, y limitadora de la autonomía de la voluntad...”<sup>45</sup>.

En el ámbito del derecho privado, configura un límite claro y efectivo al principio de la autonomía de la voluntad, en virtud del cual los actos o contratos que en su contenido contraríen los intereses colectivos de la comunidad, resultarán nulos. Y así está regulado también en el Código Civil argentino, cuando en su artículo 21 dispone que las convenciones particulares no pueden dejar sin efecto las leyes en cuya observancia estén interesados el orden público y las buenas costumbres.

Tal es la preeminencia de esta noción en la construcción jurídica de una sociedad, que cuando un acto es nulo por afectar una norma de orden público, se entiende que vulnera a toda la sociedad, y en consecuencia carece de cualquier efecto jurídico, pudiendo ser declarado tal por cualquier juez y hasta de oficio, por configurar una nulidad absoluta o insanable.

De este modo, especial relevancia adquieren esta disposición con respecto a las cuestiones de índole política y, con mayor razón aún en el campo de lo jurídico cuando hemos de referirnos a materias de naturaleza electoral. Para comprender mejor este alcance que le damos al principio *sub examine*, recordemos la definición de derecho electoral, al que entendemos como el conjunto sistematizado de principios científicos, jurídicos y normativos destinados al estudio y a la regulación de los procedimientos democráticos de conformación del poder político del Estado, y de la participación y legitimación de la ciudadanía en el ejercicio de los derechos y facultades que el sistema democrático de designación y renovación de autoridades y de toma de decisiones políticas por naturaleza le reconoce y asigna como titular originario de la voluntad popular<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Ossorio, Manuel; *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Heliasta, 1992, Argentina, p. 679.

<sup>44</sup> Ley n° 23.298 (y modif.), art. 5.

<sup>45</sup> CSJN, Fallos 316:2117 de fecha 28/09/1993 *in re* “Partido Justicialista s/ acción de amparo”, voto del Dr. Fayt; criterio adoptado sostenido también por la CNE, Fallo 3010/2002 *in re* “Incidente de apelación en autos caratulados ‘Incidente de control patrimonial Partido Nacionalista Constitucional - orden nacional’ (Expte. 3486/01 CNE)” de fecha 21/03/2002, considerando 23°.

<sup>46</sup> Cfr. Pérez Corti, José M.; *Derecho Electoral Argentino*, ob. cit., p. 17.

En consecuencia, cabe advertir que la naturaleza de orden público que imbuye a esta rama particular del derecho -en cuanto conjunto normativo cuyo contenido se encuentra exento de resultar disponible por voluntad de las partes- es inherente a su propia naturaleza, a la función que cumple y a los fines que persigue.

Todo lo expresado -al menos desde nuestra perspectiva- no se agota sólo en la imposibilidad de reformular las disposiciones legales electorales en base a los designios individuales de las partes, sino que proyecta sus efectos aún por sobre los principios de legalidad y de razonabilidad establecidos en el artículo 19 de la Constitución Nacional, los que suele ser invocados cada vez con mayor insistencia en el ámbito del derecho electoral a los fines de justificar acuerdos y actuaciones de naturaleza política o electoral que no siempre encuadran dentro de la voluntad del constituyente.

Nada más oportuno que invocar la claridad de González Calderón<sup>47</sup>, cuando no duda en sostener -haciendo mención, entre otros, al artículo 19- que una “...simple lectura de dichos textos constitucionales, muestra que tales derechos y garantías atañen especialmente a la libertad civil de las personas, y al trabajo y los bienes materiales [e] inmateriales que ellas pueden adquirir...”, restándole a su contenido proyección en materia electoral y/o política. Y continúa afirmando con una lógica incuestionable “...Mientras las ideas o creencias de los individuos no se manifiesten exteriormente, el Estado nada tiene que hacer con ellas, ... Pero cuando éstas se hacen públicas y sus adeptos se proponen ostentarlas, difundirlas o propagarlas, el Estado debe velar para que sus intereses superiores no sean perjudicados...”; lo que completa el razonamiento anterior por cuanto la regulación de las cuestiones atinentes al régimen político-electoral de un estado se encuentra excluido -en principio- de la aplicación de esta pauta constitucional, siendo por regla una responsabilidad del Estado su adecuada regulación o reglamentación, como así también la interpretación de sus silencios.

No obstante ello, hemos de compartir también los conceptos brindados por Bidart Campos<sup>48</sup>, especialmente cuando afirma que la finalidad del principio de legalidad es afianzar la seguridad individual de los gobernados, tomando en cuenta el valor previsibilidad, y sin desconocer la denominada zona de reserva de la ley, en tanto ámbito donde la regulación de una materia es de competencia legislativa del Poder Legislativo.

Consecuentemente, no es posible fundar en él posturas argumentativas en defensa de la validez de cualquier clase de acuerdo de voluntades celebrado entre las partes cuando su contenido produjese efectos alterando la regla de previsibilidad que garantiza a los actores políticos de un proceso electoral los principios de igualdad y de participación en base a normas claras a las cuales

---

<sup>47</sup> González Calderón, Juan A.; *Derecho Constitucional Argentino*, 2º ed. corregida, Lajouane & Cía., Bs. As., Argentina, 1923, t. II, p. 49 y 54.

<sup>48</sup> Cfr. Bidart Campos, Germán J.; *Manual de la Constitución reformada*, Ediar, Bs. As., Argentina, 2006, t. I, p. 514 y cc.

deben adaptar sus procedimientos y estrategias. Tampoco resultan aceptables cuando sus efectos alcanzan aspectos relativos a la organización jurídico-política del régimen electoral vigente. Aún cuando la cuestión objeto del acuerdo no tuviere tratamiento expreso por parte del sistema normativo específico. Juzgamos que en materia electoral, se impone el reconocimiento como principio general de la zona de reserva de la ley, por el especial y trascendente contenido institucional de la misma.

Con respecto al principio de razonabilidad esbozado en la segunda parte del mismo artículo 19 de la Constitución, entendemos que tiene por finalidad preservar el valor justicia en el contenido de todo acto de poder, inclusive el de los particulares mismos, como bien lo afirma Bidart Campos<sup>49</sup>; y que la razonabilidad exige la adecuación de medios a fines en una relación de proporcionalidad y aptitud suficientes en las que fundar tal o cual acto de poder. No obstante lo cual -y superando la postura de la doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación-, compartimos con el distinguido constitucionalista que *“...para dar por satisfecha la razonabilidad hacen falta dos cosas: a) proporcionalidad en el medio elegido para promover un fin válido; b) que no haya una alternativa menos restrictiva para el derecho que limita...”*. A ello cabe agregar, en palabras de Viola<sup>50</sup>, que en *“...la tradición filosófica de la razón práctica los medios no están separados del fin como si se tratase de ‘instrumentos’ sustituibles. Tomás de Aquino, siguiendo fielmente a Aristóteles, llama siempre a los medios aptos para alcanzar los fines ético-políticos ‘ea quae sunt ad finem’, entendiéndolo con ello la estrecha relación del fin y el fin en sí mismo”*.

En efecto, pensamos que ello es así especialmente en materia electoral, puesto que considerar la razonabilidad o no de la selección o instrumentación de un medio para la consecución de un fin político determinado, necesariamente involucra un control judicial de los efectos restrictivos que el mismo proyecte sobre los derechos políticos de los ciudadanos y de los demás actores políticos, como así también las consecuencias procedimentales que su implementación implique en lo atinente a la organización comicial. Por ello hacemos nuestra la postura de Bidart Campos cuando sostiene que se debe *“...considerar irrazonable la selección de un medio más severo en lugar de otro más benigno que también sería conducente al fin perseguido...”*, con mayor razón si además este último está receptado en el régimen legal electoral.

## 11. CARTA ORGÁNICA PARTIDARIA

En el marco de la organización jurídica de una agrupación política, la carta orgánica constituye la ley fundamental del partido en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y deberes partidarios y a la cual sus autoridades y afiliados

---

<sup>49</sup> Bidart Campos, Germán J.; *Manual de la Constitución reformada*, ob. cit., t. I, p. 517.

<sup>50</sup> Viola, Francesco; Prólogo en Cianciardo, Juan; *El principio de razonabilidad*, 2° ed. actualizada y ampliada, Ábaco, Bs. As., Argentina, 2009, p. 12/13.



deberán ajustar obligatoriamente su actuación. Es esta la definición pacíficamente utilizada en la mayoría de las normas regulatorias de los partidos políticos y por adoptada también por la jurisprudencia vigente<sup>51</sup>.

Sin embargo, la trascendencia de la carta orgánica supera los aspectos organizacionales estrictamente internos de un partido político, puesto que ella configura una valla de contención legal e institucional a la intervención del Estado en su vida interna, determinando la propia y exclusiva esfera de actuación de cada partido. Así lo ha reconocido expresamente la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación, enunciando que “...los poderes del Estado -entre ellos el Judicial- tienen límites para evaluar las decisiones de los partidos políticos, cuyo ‘ámbito de reserva’ ampara las opciones de eminente contenido político y encuentra una de sus formulaciones más claras en los arts. 1 y 21 de la ley 23.298, con los que se garantiza la autodeterminación y gestión de este especial tipo de asociaciones (causa P.431.XXIV ‘Partido Justicialista Santiago del Estero s/incompetencia’, fallada el 7 de julio de 1993)...”<sup>52</sup> Profundizando aún más este principio rector, algunos integrantes de nuestro máximo Tribunal nacional han afirmado que “...el aludido principio de regularidad funcional, al que Sáenz Peña otorgó singular importancia (...), le exige a los órganos jurisdiccionales ser especialmente prudentes al intervenir en el ámbito de reserva de las agrupaciones políticas, de modo de no lesionar su régimen de funcionamiento y en consecuencia dañar el substrato de representatividad de sus dirigentes. Ello es así, pues sólo podrá asegurársele esa base de representación a los que surjan de sus filas por medio de la vigencia plena de las normas que regulan los partidos y por la legitimidad de las instituciones que de ellas se desprenden...”<sup>53</sup>.

Tal ámbito de reserva se encuentra determinado por la carta orgánica, y ampara las opciones de eminente contenido político, garantizando así la autodeterminación y gestión de este especial tipo de asociaciones o entidades de derecho público no estatal. Allí radica justamente la importancia y trascendencia de las regulaciones de las leyes reglamentarias de partidos políticos que condicionan el contenido de aquella, puesto que si bien la carta orgánica constituye la ley fundamental del partido, ello es así en tanto no se oponga a las mencionadas leyes, toda vez que el estatuto partidario no puede prevalecer frente a ellas en razón del carácter de orden público del que se encuentran investidas tales normas.

---

<sup>51</sup> Argentina, Ley n° 23.298 (y modif.), Art. 21; Córdoba, Ley n° 9572, art. 31; Corrientes, Ley n° 3767 (Sanción: 21/03/1983; promulgación: 21/03/1983; publicación B.O.P.: 30/03/1983 y Fe de Erratas: 11/04/1983), art. 26; Río Negro, Ley n° 2431 (Sanción: 27/12/1990; promulgación: 17/01/1991; publicación B.O.P.: 11/02/1991), Art. 63; CSJN Fallos 322:628 *in re* “Pepe, Lorenzo s/suspensión convocatoria Congreso Nacional Justicialista del 17/7/98” de fecha 13/04/1999.

<sup>52</sup> CSJN Fallos 318:920 *in re* “Partido Conservador Popular -orden nacional-s/inscripción” del 04/05/1995 (Disidencia de los Dres. Moliné O’Connor y López).

<sup>53</sup> CSJN Fallos 319/2700 *in re* “Aner, Andrés Adalberto s/ deduce acción de amparo - solicita medida cautelar - Unión Cívica Radical” de fecha 12/11/1996 (Disidencia del Dr. Carlos Fayt).

En este orden de cosas, la jurisprudencia nacional ha sido coincidente al sostener que *“...es la carta orgánica -ley fundamental del partido (cf. Art. 21)- la que rige, en primer término, las elecciones partidarias. La ley de los partidos políticos y la legislación electoral tienen sólo una aplicación subsidiaria, es decir con carácter supletorio cuando existen situaciones que, en el ámbito que la ley autoriza a regular a la carta orgánica -esto es los poderes, derechos y obligaciones partidarias (cf. Art. 21)- ésta no ha contemplado...”*<sup>54</sup>.

No obstante ello, hemos de recordar las sabias palabras de Bidart Campos cuando afirmaba que *“...los partidos -no tanto por ser entidades de derecho público no estatal, sino por cumplir funciones sociopolíticas que tiene mucho que ver con la organización de los poderes del estado de origen electivo- no pueden, como acaso otro tipo de asociaciones, evadir totalmente la intervención estatal, por ej., en cuanto hace a su encuadre en la ley que reglamenta su actividad. Además, como en la totalidad de los campos públicos y privados, suscitan la intervención estatal a través del Poder Judicial cuando están en juego los derechos y garantías constitucionales que se alegan agraviados por cualquier acto del partido, especialmente en supuesto desmedro de quienes son afiliados o autoridades del mismo...”*<sup>55</sup>.

También la Cámara Nacional Electoral ha fijado una clara posición al respecto, advirtiendo que *“...las cartas orgánicas -y las modificaciones que éstas pudiesen sufrir (cf. doctrina de Fallos CNE 2652/99; 2953/01; 3012/01; 3533/05 y 3538/05)- recién entran en vigencia cuando los jueces electorales concluyen el ‘control de legalidad’ de los estatutos que, en ejercicio de sus funciones como autoridad en materia de administración electoral, deben efectuar con la debida intervención del señor fiscal de grado, quien ejerce la representación del orden público y ‘prom[ueve] la actuación de la justicia en defensa de la legalidad [y] los intereses generales de la sociedad’ -cf. artículo 120 de la Constitución Nacional y artículo 25, inc. a, de la ley 24.946- (cf. Fallos CNE 3533/05 y 3538/05). Ello encuentra fundamento en el hecho de que, cuando una agrupación solicita el reconocimiento de su personalidad jurídico-política, el tribunal del distrito correspondiente debe verificar que ésta cumpla con los recaudos previstos para ello (cf. artículo 7 de la ley 23.298), entre los que -como una de las ‘condiciones sustanciales’ de su existencia (cf. artículo 3, inc. b)- se encuentra la obligación de presentar la carta orgánica partidaria (cf. inciso d) ‘de conformidad con el método democrático interno’, exigencia que a partir de 1994 recepta también la Constitución Nacional (cf. artículo 38). (...) Que, en esa oportunidad, la justicia electoral debe efectuar el aludido contralor de los estatutos, atribución que se extiende a las reformas que pudieran operarse, en tanto éste es el único medio de*

---

<sup>54</sup> CNE Fallo 2440/98 *in re* “Rico, Fabián s/denuncia – Unión Cívica Radical” del 21/07/1998.

<sup>55</sup> Bidart Campos, Germán J.; “Una ardua situación en el partido justicialista por la separación de dirigentes”, *El Derecho*, Jurisprudencia General, Bs. As., 1987, t. 123, p. 285 (ED 123-1987).

*evitar que -por esta vía- entren en vigencia disposiciones contrarias a los principios democráticos exigidos o que pueden haber sido anteriormente rechazadas por el juez en el trámite de reconocimiento de la personería jurídico-política (cf. Fallos CNE 2652/99 y 2953/01). Vale aclarar que el hecho de que, en ejercicio de tales facultades, los magistrados aprueben los estatutos o sus modificaciones, no impide -obvio es decirlo- que, posteriormente y ya en el marco de la actividad jurisdiccional y ante una causa o controversia (cf. artículo 116 de la Constitución Nacional), se verifique la compatibilidad de tales normas con las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia, pues aquel trámite administrativo previo no puede importar -por su naturaleza- que los jueces resignen la obligación impuesta a todos los magistrados de la Nación de asegurar la primacía de las prescripciones constitucionales y, dentro de ella, la vida democrática interna de las agrupaciones (cf. doctrina de Fallos CNE 3031/02; 3533/05 y 3538/05).-...”<sup>56</sup>.*

## 12. MINORÍAS PARTIDARIAS: PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN.

La participación y representación de las minorías en los órganos de gobierno partidario y en las listas de candidatos a cargos públicos electivos, es una de las debilidades más graves del sistema argentino de partidos políticos; a pesar de que ambas integran uno de los principios constitucionales que deberían respetar las cartas orgánicas partidarias al momento de regular la organización y el funcionamiento del partido.

En este sentido, es imperioso destacar la indiscutible raigambre constitucional de tal principio, por lo que resulta ineludible su obligatoriedad respecto de las fuerzas políticas<sup>57</sup>. No obstante ello, no siempre se ve reflejado en las disposiciones de las cartas orgánicas partidarias, sin que por ello se registren planteamientos judiciales por parte de las líneas o corrientes internas y de los afiliados partidarios, ni observaciones de los organismos de aplicación a la hora de ejercer el control de juridicidad de las mismas con motivo de las sucesivas solicitudes de reconocimiento jurídico político partidario.

Opinamos que una adecuada y sistemática recepción de tal principio en el marco regulatorio partidario, redundaría en beneficio mismo del partido y de su

---

<sup>56</sup> CNE Fallo 3751/06 *in re* “Gallotti, Diego Sergio y otro s/solicitan nulidad del proceso electoral interno del Partido Socialista – Medida cautelar” de fecha 24/10/2006.

<sup>57</sup> En efecto, la misma Constitución Nacional establece con claridad y precisión la garantía de la representación de las minorías en su art. 38, párrafo segundo. En similar sentido es posible consultar Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina*, ob. cit., t. I, p. 540 y 543, con especial referencia al voto en disidencia de Kemelmajer de Carlucci y Nanclares *in re* “Mónaco, Elba G. p/violación ley 5888”, Tribunal Electoral de la Provincia de Mendoza del 21/03/1995, en el cual se afirma que “Para el caso que esa contradicción resulte insuperable por otras vías, la posible colisión entre el derecho al cupo femenino y el de representación de las auténticas minorías partidarias (también protegido expresamente por el art. 38 2º párrafo de la Constitución Nacional), debe resolverse dando preeminencia al segundo, pues la participación de las minorías es esencial al sistema democrático de gobierno”.

vida institucional y política, puesto que de esta forma se garantiza la contención a las diferentes líneas o corrientes internas mediante su inclusión como minorías dentro de los resultados electorales partidarios. Esto induciría a la neutralización del grave problema que significan hoy las escisiones partidarias que se producen cuando los procesos electorales internos resultan refractarios de tales minorías al no contemplar su representación mediante sistemas electorales proporcionales o de listas incompletas, por citar una de las tantas alternativas. Sucede que luego de tales elecciones internas, en las que las minorías -al quedar cercenada su posibilidad de conformar las listas del partido de origen por haberse utilizado sistemas electorales mayoritarios- recurren a la creación de nuevos partidos sólo para canalizar tales candidaturas.

Sin embargo, el actual régimen de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) instituido a nivel nacional, ha significado un límite a los procesos de atomización partidaria a consecuencia de las elecciones internas, aunque sin abordar la problemática que aquí señalamos<sup>58</sup>.

Por otra parte, al evaluar la representación de las minorías, no debe ignorarse que la misma necesariamente deberá articularse con otras cuestiones relativas a los partidos políticos, como es el caso de la aplicación de sistemas electorales proporcionales o de requisitos tales como los umbrales o pisos de participación, puesto que de ello habrán de surgir conflictos tanto normativos como operativos; razón por la cual habrá de estarse a la preeminencia que corresponda asignar a cada uno de ellos<sup>59</sup>.

No obstante la especificidad del régimen jurídico *sub examine*, no podemos dejar de expresar que el principio de participación y representación de las minorías en los procesos electorales -cualquiera fuere su índole y naturaleza-, debiera convertirse en una exigencia regular para todos los órganos, instituciones y autoridades de base electiva, como por ejemplo en el caso de los colegios y cajas profesionales, centros de estudiantes y gremios; en tanto configura -como lo hemos podido apreciar- un imperativo constitucional y democrático ineludible en

---

<sup>58</sup> Código Electoral Nacional (L. 19.945 y modif.), art. 60 *in fine*. En igual sentido, ver Tullio, Alejandro; “Los partidos políticos como reaseguro de estabilidad y legitimidad democrática. La reforma política en la Argentina actual” en AA.VV.; *Reforma política en la Argentina*, Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado, CABA, 2010, p. 38/39.

<sup>59</sup> “En relación a ello, se ha dicho que ‘En tal sentido, el umbral de representación, piso o barrera legal, consiste en una condición adicional que algunos ordenamientos jurídicos al adoptar un sistema electoral de representación proporcional imponen a los fines de adjudicar las bancas, y que se traduce en la obtención de un mínimo de votos como ‘conditio sine qua non’ para poder participar en dicho reparto (cf. Sentencia TC 75/1985, de 21 de junio)’ (Fallo CNE n° 3033/02). En ese mismo entendimiento se sostuvo que ‘si la carta orgánica fija un piso para acceder a la minoría no puede desvirtuarse dicha disposición forzando una interpretación que se aparte de su texto expreso, so cubierta de defender el derecho de representación de las minorías’ (Fallo CNE N° 2584/99)” (CNE, Fallo 3131/03 de fecha 08/05/2003 *in re* “Apoderados Lista Azul del Partido Autonomista de Corrientes s/recurso de Apelación y nulidad c/resolución de la Junta de Gobierno partidaria de fecha 6/12/02”).

los tiempos que corren. Consecuentemente, pensar en hacerlo extensivo a tales instituciones es parte de una concepción amplia e inclusiva de lo que por reforma política y electoral debiera entenderse en todos los ámbitos de nuestro país, especialmente cuando se aspira a la democratización de las instituciones.

### 13. ELECCIONES INTERNAS

La regulación de los procesos electorales internos en el ámbito partidario, reviste particular importancia, puesto que plantea una de las cuestiones más álgidas de la democracia contemporánea, existiendo visiones contrapuestas respecto a la exigibilidad o no de la misma en la vida interna partidaria como único sistema legítimo de acceso al poder y de participación ciudadana en la construcción del mandato popular.

Están quienes esgrimen que la lógica política destinada al sistema democrático también resulta de aplicación a la vida interna de las organizaciones partidarias; en tanto que el objetivo de la democracia es facilitar e instrumentar el derecho de escoger y decidir de la ciudadanía. Por lo tanto, sólo mediante elecciones es posible seleccionar y adquirir cierto control sobre los dirigentes partidarios y los candidatos políticos. De esta manera, así como los electores de un estado o región están facultados para votar en los comicios generales, así también los afiliados de un partido político deben gozar del derecho de elegir o rechazar a sus líderes partidarios y a los candidatos que la agrupación postule en elecciones generales.

La otra posición es la que sustenta que los criterios internos para la definición de los contenidos partidarios, de las posiciones políticas a adoptar y de la conformación de sus órganos de gobierno como así también la de sus listas de candidatos a cargos públicos electivos, necesariamente deben ser el resultado del debate interno y del acuerdo partidario, sin que el mismo deba necesariamente asumir el método electoral formal o devenir en elecciones internas. Fundan tal posición en dos argumentos interesantes.

En primer lugar, sostienen que cuando el ciudadano cuenta con la opción de participar electoralmente en la vida interna partidaria, sus estructuras internas se tornan irrelevantes. En este sentido -sostienen- si a un votante no le gusta el modo en que se conduce determinado partido, siempre cuenta con la opción de votar por otra fuerza política; y es justamente ese riesgo de la falta de popularidad electoral la mejor garantía contra el inadecuado comportamiento de las autoridades partidarias.

El segundo argumento utilizado es de orden práctico, y radica en razones operativas que tornan difícil lograr una adecuada democracia interna partidaria, dejando resquicios que favorecen ciertos abusos. La experiencia indica que los porcentajes de participación de los afiliados en las internas partidarias son bajos, y que tales porcentajes generalmente suelen estar conformados por una pequeña aunque muy entusiasta minoría no necesariamente representativa del partido en



su conjunto, y con altos y extremados niveles de ideologización. Debiendo además sumarle a esta perspectiva, los efectos no deseados de tales procesos, relativos al clientelismo, a la mala praxis electoral<sup>60</sup> y a la profundización de las divisiones internas que se van registrando.

Más allá de las dicotomías que plantea el debate sobre la democratización electoral o no de los procesos decisionales internos en los partidos políticos; hemos de acordar que cuando se hace referencia a elecciones internas, cabe discriminar entre las correspondientes a la selección de las autoridades o cargos partidarios por un lado; y las de los candidatos a cargos públicos electivos por el otro. Ambas categorías corresponden a lo que técnicamente se denomina o identifica como elecciones partidarias internas, y por lo tanto su régimen queda comprendido dentro de las disposiciones reglamentarias de la norma específica.

En lo atinente al régimen partidario argentino, cabe diferenciar claramente las dos clases de elecciones internas que se pueden registrar, esto es la correspondiente a los cargos o autoridades partidarias por un lado; y las correspondientes a la preselección de candidatos a cargos públicos electivos.

Las primeras son reguladas legalmente de manera muy genérica y otorgándole un amplio margen reglamentario a los mismos partidos políticos para que las legislen a través de su carta orgánica partidaria y de los estatutos electorales que se dicten en virtud de aquellas. Más allá de ello, cabe destacar que el legislador siempre ha dispuesto como imperativo legal y requisito común en todos los órdenes, el de la periodicidad de los mandatos; con la posibilidad de no llevar a cabo las elecciones en aquellos casos en los que por existir sólo una lista de candidatos que se postulan a tales cargos, se faculta a los partidos a llevar adelante la proclamación directa de las mismas obviando el proceso electoral interno.

En tanto para el caso de las segundas, podemos diferenciar dos grandes sistemas, conforme sean o no objeto de regulación específica por parte de las leyes orgánicas de partidos políticos. Así es posible advertir que en ciertos casos la legislación deja librada a la misma carta orgánica partidaria la determinación del método y/o sistema de selección aplicable a esta categoría de cargos. Por otra parte nos encontramos con aquellos en los que el legislador ha interpretado que la relevancia que reviste esta cuestión con respecto a las condiciones de atribución de soberanía y de legitimidad, como así también en lo atinente a los aspectos procesales de selección y postulación de candidaturas<sup>61</sup>, merece su intervención fijando claramente los sistemas de preselección de candidatos a cargos públicos electivos.

Es por ello que a nivel nacional, el proceso de preselección de tales candidatos se encuentra precisamente regulado mediante la implementación de

---

<sup>60</sup> En este sentido se puede consultar Tullio, Alejandro; “Los partidos políticos como reaseguro de estabilidad y legitimidad democrática. La reforma política en la Argentina actual” en AA.VV.; *Reforma política en la Argentina*, ob. cit., p. 29/30.

<sup>61</sup> Cfr. Pérez Corti, José M.; *Derecho Electoral Argentino. Nociones*, ob. cit., p. 177/183.



las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO)<sup>62</sup>. Tal camino han recorrido también algunas provincias como Buenos Aires<sup>63</sup> y Salta<sup>64</sup>; en tanto que en otros casos, si bien a nivel constitucional se encuentra previsto el dictado de una norma reglamentaria en tal sentido, las mismas aún se encuentran pendientes<sup>65</sup>.

#### 14. FINANCIAMIENTO POLÍTICO

En relación a este tema, comenzaremos por referenciar las principales características que tipifican los diversos sistemas vigentes en Argentina, dado que en virtud del régimen federal vigente y de la regla federal electoral, cada uno de los sujetos de la relación federal conserva la facultad de regular su propio sistema de financiamiento político.

Por él habremos de entender, a grandes rasgos, las dos vertientes del financiamiento relativos a cualquier régimen electoral, esto es el concerniente a los partidos políticos por un lado, y el que hace a las campañas electorales por otro; puesto que se trata de dos mecanismos con objetivos y particularidades específicos, lo que hace aconsejable su adecuada diferenciación.

En este orden de ideas, podríamos ensayar una primera gran clasificación bipartita al respecto, consistente en sistemas normativos que no contemplan financiamiento alguno, y otros que si contienen disposiciones al respecto. Dentro de estos últimos es posible diferenciar entre los que establecen un sistema completo (*i.e.* financiamiento partidario y financiamiento de campañas electorales), y los que establecen un régimen parcial (*i.e.* sólo financiamiento partidario o de campañas, pero no ambos). Finalmente, también podremos abordar los diferentes regímenes legales según que el tipo de financiamiento implementado lo sea público, privado o mixto (*i.e.* público y privado a la vez).

En Argentina es posible encontrar todas las opciones de financiamiento enunciadas, razón por la cual no resulta recomendable ensayar ahora su abordaje en detalle, dado que tal labor superaría ampliamente el objetivo del

---

<sup>62</sup> Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral n° 26.571, Título II, artículos 18 a 46, (Sanción: 02/12/2009; promulgación parcial: 11/12/2009; publicación B.O.N.: 14/12/2009).

<sup>63</sup> Ley n° 14.086 (y modif.), mediante la cual se establece el régimen de Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas (EPAOS); la cual se encuentra disponible y consultable en [http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/docs/Ley\\_14086.pdf](http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/docs/Ley_14086.pdf), entrada el 08/06/2013.

<sup>64</sup> Ley n° 7697 de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias; disponible y consultable en <http://www.electoralsalta.gov.ar/Sitio/Informacion/Ley7697.pdf>, entrada el 08/06/2013.

<sup>65</sup> Esa es la situación registrada, por ejemplo, en la provincia de Córdoba, cuya Constitución contempla el dictado de legislación que establezca el sistema de elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias (art. 104, inc. 22); disposición que es replicada por el art. 58, pero diferido reglamentariamente al dictado de una norma posterior por el artículo siguiente (Ley n° 9572 y modif., disponible en [http://www.joseperezcorti.com.ar/legislacion\\_cordoba.htm](http://www.joseperezcorti.com.ar/legislacion_cordoba.htm)).

presente trabajo. En virtud de ello y en honor a la brevedad hemos de dejarlo para otra oportunidad.

## CONCLUSIONES

Arribamos al final de estas observaciones con una visión integral del régimen jurídico de partidos políticos vigente en Argentina, facilitando la posibilidad de avanzar en algunas apreciaciones puntuales sobre su contenido. Con un criterio didáctico y de mayor practicidad, hemos agrupado nuestras conclusiones en diversas cuestiones.

### *Terminología inapropiada*

En primer lugar habremos de referirnos a la inapropiada utilización de cierta terminología, lo cual -justo es reconocerlo, lamentablemente- no es patrimonio sólo del legislador, sino también de la jurisprudencia y de la doctrina.

En efecto -parafraseando a Próculo<sup>66</sup>- las regulaciones legales pueden o no ser del todo apropiadas para regir determinada realidad, pero al ser sancionadas, los poderes legislativos debieran procurar dos cosas esenciales: a) la precisión o acierto en los conceptos, y b) el empleo correcto de términos o vocablos jurídicos, es decir una terminología precisa, y no la que el uso impropio ha hecho arraigar inclusive en el mismo lenguaje legislativo, y a veces en el judicial. No se trata de purismo, sino de propiedad terminológica, lo que evita confusiones y cuestiones, y de paso contribuye a depurar el léxico jurídico.

El legislador, al desarrollar los textos reglamentarios, ha incurrido generalmente en la incorrecta utilización de dos términos, siguiendo una inveterada práctica legislativa de nuestros tiempos.

La primera de ellas consiste en el uso de un término inexistente como lo es la palabra “comicio” en tanto supuesta acepción singular de la única válidamente disponible “comicios”. Esta utilización de una terminología inexistente se puede verificar en gran parte de las normas vigentes.

En este sentido cabe destacar que Diccionario Panhispánico de Dudas de la Real Academia Española, al consultar sobre el término “comicios” lo define como las elecciones para designar cargos políticos. Y acto seguido nos remarca que este sustantivo masculino se usa siempre en plural, por lo que debe evitarse el singular “comicio”<sup>67</sup>.

No conformes al respecto, y dada la utilización que suele hacerse del término en su inexistente versión singular, en su momento formulamos nuestra consulta al Departamento de “Español al día” de la Real Academia Española. La

---

<sup>66</sup> Próculo, “La precisión o acierto en los conceptos y el empleo correcto de términos o vocablos jurídicos”, La Ley, Bs. As., Argentina, 1966, t. 122, p. 718.

<sup>67</sup> Diccionario Panhispánico de Dudas©, 2005, Real Academia Española©, todos los derechos reservados, consultado el 06/04/2009 (<http://buscon.rae.es/dpdI/SrvltConsulta?lema=comicios>).

respuesta no se hizo esperar, haciéndonos saber que “...se observa cierta tendencia a usar el singular regresivo comicio, especialmente en la Argentina y en España. No obstante, por el momento, resulta absolutamente mayoritario en el ámbito hispánico su empleo siempre en plural, como puede comprobar en nuestros corpus lingüísticos ([www.rae.es](http://www.rae.es) > Real Academia Española > Banco de datos > CREA), y así se recomienda en el *Diccionario panhispánico de dudas*...”.

Definitivamente hubiera sido correcto utilizar el único término válido para designar a las elecciones, esto es, comicios, y con mayor razón tratándose de normas específicas en la materia.

El otro término utilizado inapropiadamente es “*personería*”. Así se dice erróneamente “*personería*” del partido o “*personería*” jurídico política, cuando en realidad debiera decirse “*personalidad*” del partido o jurídico política; en tanto que ésta última es el atributo jurídico de la entidad, del sujeto de derecho, que en el caso es una asociación. En este mismo sentido cabe destacar que “...una asociación puede, en virtud de su personalidad, dar personería a una persona para actuar en juicio o cualquier negocio jurídico. Cuando se inviste de personalidad jurídica a una sociedad, asociación, etc., no se le da personería, lo que sería tan absurdo como dar mandato o representación (aunque esta última emana en principio de la ley). En la doctrina autorizada el empleo de esta palabra es el propio. Así Saleilles, ‘*De la personnalité juridique*’, Paris, 1922; Ferrara, ‘*Teoría de las Personas Jurídicas*’, trad. de Ovejero y Cauri, Madrid, 1929. Examina este autor el concepto de personalidad como atributo jurídico de la persona, sea física o de existencia ideal, ps. 312 y sigs., 320, 329, 334, y también la doble personalidad, núm. 64, ps. 32, 320; Windsched, ‘*Pandectas*’ §57, 1...”<sup>68</sup>.

#### *Cuestiones pendientes de tratamiento*

En este orden de cosas, existen dos grandes temas que han quedado de lado en el régimen argentino de partidos políticos; y ellos son el régimen de los apoderados partidarios y el del contencioso electoral partidario.

Comenzaremos por los apoderados partidarios. En efecto, se encuentra sin regular una de las figuras claves para el adecuado funcionamiento del régimen jurídico de partidos políticos, esto es la del operador de la norma por antonomasia. Así, en la mayoría de los textos normativos es posible encontrar un tratamiento diseminado e inorgánico de la cuestión; cuando las regulaciones atinentes a los apoderados partidarios merecería un adecuado tratamiento en un capítulo específico de cada norma, en el cual se incluyeran las calidades exigidas, el número de apoderados que podrían actuar en representación de cada fuerza política -especialmente en el caso de las alianzas electorales y de las confederaciones partidarias-, los trámites y procedimientos de designación y remoción, los efectos procesales de sus actuaciones, sus atribuciones, funciones y responsabilidades, como así también el título exigido y la proyección de sus

---

<sup>68</sup> PRÓCULO, “La precisión o acierto en los conceptos y el empleo correcto de términos o vocablos jurídicos”, ob. cit., p. 719.

decisiones sobre las estructuras y órganos partidarios, en tanto mandatario de los mismos frente a la justicia de aplicación.

Íntimamente vinculado con la necesidad de regulación de los apoderados partidarios y de sus funciones, se encuentra el tema del contencioso electoral partidario. En efecto, es esta una de las deudas más serias del régimen legal de partidos políticos para con las instituciones electorales de la democracia y de la provincia. Cabe destacar que no es la nuestra una posición aislada sobre el tema, sino que la misma se enrola en un reclamo generalizado que existe al respecto y que ha sido puesto de manifiesto por la doctrina<sup>69</sup>.

Cabe destacar que la ausencia normativa en este sentido es un mal que aqueja a los regímenes jurídicos partidarios nacional y de varias provincias; aunque también justo es reconocer que no a todas. En efecto, provincias como Río Negro<sup>70</sup>, Santa Fe<sup>71</sup> y Santiago del Estero<sup>72</sup> ya han iniciado el camino en la dirección correcta, comenzando a incorporar en sus regímenes jurídicos en materia electoral, previsiones específicas destinadas al adecuado tratamiento del contencioso electoral.

Puntualmente, las cuestiones que merecerían un tratamiento legal específico comprenden aspectos procedimentales y procesales tan diversos como lo son la legitimación procesal; el agotamiento de la vía interna partidaria; las vías ordinarias y extraordinarias de control de juridicidad; la habilitación de instancia; la presunción de denegación tácita por silencio o inacción de la autoridad partidaria; y el debido proceso partidario; siendo este un listado meramente descriptivo sin pretender agotar aquí una temática tan extensa.

En último lugar encontramos también que las normas en general han omitido considerar una delicada y trascendente problemática jurídica de nuestros tiempos. Nos estamos refiriendo al tratamiento constitucional y legal de los datos personales que son objeto de manipulación, almacenamiento, procesamiento y cesión en materia electoral y partidaria. En este sentido, objetamos seriamente la omisión por la cual no se han introducido en la legislación partidaria disposiciones que determinen un adecuado régimen jurídico para el tratamiento

---

<sup>69</sup> Cfr. Comisión Consultiva de Expertos; *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral de la provincia de Córdoba*, EDUCC, Córdoba, Argentina, 2008, disponible y consultable en [http://www.joseperezcorti.com.ar/reforma\\_politica\\_cordoba\\_2008.htm](http://www.joseperezcorti.com.ar/reforma_politica_cordoba_2008.htm); y Gerber, Juan L.; "El proceso contencioso en el marco de la ley de partidos políticos de la provincia de Chubut", Foro de Córdoba, Suplemento de Derecho Procesal, Año VIII, N° 15, Córdoba, Argentina, 2008, p. 50/55; por citar algunos.

<sup>70</sup> Código Electoral y de Partidos Políticos (Ley n° 2431; Sanción: 27/12/1990; promulgación: 17/01/1991; publicación B.O.P.: 11/02/1991), Título III – Partidos Políticos, Capítulo XX – Del procedimiento contencioso (arts. 108 y 109).

<sup>71</sup> Ley Orgánica de Partidos Políticos (Ley n° 6808; sancionada: 10/05/1972; promulgada: 10/05/1972; publicada B.O.P.: 15/05/1972), Título VIII – Régimen Procesal (arts. 49/54).

<sup>72</sup> Ley de Partidos Políticos (Ley n° 5562; sanción: 12/09/1986; promulgada: 00/09/1986; publicada B.O.P.: 16/09/1986), Título VII – Del procedimiento ante la Justicia Electoral (arts. 52/64).

de los datos personales en atención a las disposiciones vigentes en la actualidad en nuestro país<sup>73</sup>.

### *Reflexión final*

Desde el restablecimiento de la democracia en Argentina, se han dado importantes pasos en lo atinente al régimen jurídico de partidos políticos. Pero lejos está el legislador de haber finalizado tan trascendente labor. Muy importantes cuestiones aún están pendientes de tratamiento, tal como constructivamente hemos procurado señalar; por lo que la labor del legislador, de la jurisprudencia y de la doctrina que aún queda por delante es ardua y extensa.

No obstante ello, bueno es asumir que en el mundo del derecho, la labor siempre está en formación es esencialmente dinámica e inacabada. Particularmente en algunas ramas del derecho tan novedosas y jóvenes como lo son la electoral y la estasiológica; todo lo cual nos permite parafrasear a Marienhoff afirmando que ambos derechos están en plena formación, en plena evolución, mientras que como ciencias hállanse en construcción; todo lo cual podemos expresarlo diciendo que son ramas del derecho que conforman cada una de ellas un derecho *in fieri*<sup>74</sup>.

Sin embargo, esa es justamente la razón que justifica el esfuerzo de su abordaje y sistematización, porque como dijo Publio: *“Si el género humano resolviera no aceptar ninguna institución de gobierno hasta que cada parte de éste se hubiese ajustado al modelo más exigente de perfección, la sociedad nos ofrecería pronto el espectáculo de una absoluta anarquía y el mundo se transformaría en un desierto”*<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Ley de Protección de Datos Personales n° 25.326 (Sanción: 04/10/2000; promulgación: 30/10/2000; publicación B.O.N.: 02/11/2000); la que en su primer artículo dispone: *“La presente ley tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos, u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean éstos públicos, o privados destinados a dar informes, para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como también el acceso a la información que sobre las mismas se registre, de conformidad a lo establecido en el artículo 43, párrafo tercero de la Constitución Nacional. Las disposiciones de la presente ley también serán aplicables, en cuanto resulte pertinente, a los datos relativos a personas de existencia ideal. En ningún caso se podrán afectar la base de datos ni las fuentes de información periodísticas”*.

<sup>74</sup> Marienhoff, Miguel S.; *Tratado de Derecho Administrativo*, 5° ed. actualizada, Abeledo Perrot, Bs. As., Argentina, t. I, p. 128.

<sup>75</sup> Hamilton, Alejandro; Madison, Santiago y Jay, Juan; *El Federalista*, 1° ed. 7° reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 280.