

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
CARRERA DE ABOGACÍA

UNIDAD VI

---

**DERECHOS POLÍTICOS & PARTIDOS POLÍTICOS**

**DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL – CÁTEDRA “B”**

**Profesor Titular:** PROF. DR. GUILLERMO E. BARRERA BUTELER

**Profesor Ayudante:** PROF. MGR. JOSE M<sup>º</sup> PEREZ CORTI

<http://www.joseperezcorti.com.ar>

**UNIDAD VI**  
**DERECHOS POLÍTICOS**

**LOS DERECHOS POLÍTICOS COMO HERRAMIENTAS JURÍDICAS  
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Que el pueblo se ilustre no es cosa indiferente. Los prejuicios de los magistrados empezaron siendo prejuicios de la nación. En época de ignorancia, no se vacila aunque las resoluciones produzcan grandes males; en tiempo de luces, aun los mayores bienes se resuelven temblando. Se ven los abusos antiguos, se comprende la manera de corregirlos; pero también se ven o se presienten los abusos de la corrección. Se deja lo malo si se teme lo peor; se deja lo bueno, si no se está seguro de mejorarlo. No se miran las partes si no es para juzgar del todo, Se examinan todas las causas para ver todos los resultados.

*CARLOS LUIS SECONDAT  
BARÓN DE LA BRÈDE Y DE MONTESQUIEU*

Introducción

En el marco de un sistema republicano, representativo y democrático como el que rige en nuestro país, los Derechos Políticos componen el acervo jurídico del ciudadano común, aún cuando éste no sea consciente de la verdadera dimensión instrumental que los mismos ponen al alcance de sus intereses sociales, sectoriales y particulares. Una clara muestra de ello es la escasa utilización que se ha hecho de los mismos. Sin embargo se impone aclarar que gran parte de responsabilidad en este sentido corresponde por un lado a su relativa y novedosa inclusión a nivel provincial (Ciclo de reformas constitucionales de la década del '80) y nacional (Reforma Constitucional de 1994); y por otro a la escasa formación cívica de los argentinos, quienes por su absoluto desconocimiento nunca logran canalizar sus iniciativas ciudadanas por carriles que les permitan alcanzar las metas propuestas y satisfacer sus legítimos intereses.

Lejos de lo que generalmente cree el ciudadano común, la implementación de estos derechos no sólo es resorte exclusivo de los Partidos Políticos o del Estado sino que además sus procedimientos generalmente han sido reglamentados de una forma no muy minuciosa por el legislador, lo que redundará en una más fácil comprensión de su texto, aunque a lo largo de su implementación indefectiblemente surgirán dudas para cuya resolución es conveniente contar con el asesoramiento de algún entendido en la materia.

En ambos casos, la instrumentación y desarrollo de los mismos debiera ser rigurosamente supervisada por la ciudadanía mediante su activa participación adoptando posturas comprometidas con la problemática planteada o manifestando claramente su desacuerdo. En este sentido las ONG's cobran mayor relevancia, puesto que mediante una intervención constructiva y la adopción de un adecuado rol intermediador facilitarán una responsable participación ciudadana en el marco del verdadero funcionamiento de los derechos políticos.

Brevemente intentaremos introducirnos en estas herramientas jurídicas de participación ciudadana que no sólo conforman un derecho, sino que son un deber por excelencia de los argentinos comprometidos con el futuro de nuestro País.

### DERECHOS POLÍTICOS<sup>1</sup>

Apropiándonos de la claridad conceptual de Ramella, diremos que “...la nota distintiva de los derechos políticos es constituir una relación entre el ciudadano y el Estado...” configurándose así como “...los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública...”<sup>2</sup>.

No caben dudas de ello, y su principal finalidad en nuestro sistema institucional es la de dotar a la ciudadanía en general de una herramienta que le permita no sólo “participar” sino también “saltar el cerco” de la democracia representativa y las limitaciones impuestas por el artículo 22 de la Constitución Nacional<sup>3</sup>. Es por ello que en la reforma que se le formulara en el año 1994 fueron introducidos nuevos institutos destinados a facilitar la participación ciudadana en la vida política del Estado integrando en dicha actividad a la sociedad en general.

Es por ello que a partir de esos cambios institucionales nos encontramos con un listado casi completo de herramientas jurídico-políticas que refuerzan la posibilidad de participación ciudadana en las decisiones del Estado. Así, sumados a los derechos de elegir y ser elegidos (*Sufragio y Candidaturas – C.N. Art. 37*); están el derecho a presentar proyectos de ley (*Iniciativa Popular – C.N. Art. 39*), el de participar en las consultas populares convocadas por el Congreso o el Poder Ejecutivo (*C.N. Art. 40*); el de petición política (*C.N. Art. 14*); el derecho de asociarse con fines políticos (*Partidos Políticos – C.N. Arts. 14 y 38*) y el derecho a participar en la defensa de la Patria (*C.N. Arts. 21 y 36*).

Como corolario de lo expresado, cabe recordar al Barón de la Brède y de Montesquieu, quien en el prefacio a su obra “*Del Espíritu de las Leyes*” expresa su máxima aspiración al desear “*Si yo pudiera hacer de modo que todo el mundo tuviera nuevas razones para amar sus deberes, su príncipe, su patria, sus leyes; que todos se sintieran más contento en el país, el gobiernos, el puesto que a cada uno le ha tocado, yo me creería el más feliz de los hombres. Si pudiera hacer de suerte que los que mandan aumentasen sus conocimientos en lo que deben mandar, y los que obedecen hallaran un placer en la obediencia, me creería el más feliz de los hombres. Y me creería el más feliz de los hombres si pudiera conseguir que todos los hombres se curasen de sus preocupaciones. Llamo aquí preocupaciones, no a lo que hace que ignoremos ciertas cosas, sino a lo que hace que se ignore uno mismo. Procurando instruir a los hombres es como puede practicarse la virtud general que comprende el amor de todos. Plegándose el hombre, ser flexible, a los pensamientos y a las impresiones de los demás, es igualmente capaz de conocer por su propia naturaleza cuando se le hace ver y de no sentirla siquiera cuando la desconoce*”. Magister republicae dixit.

<sup>1</sup> MANUEL OSSORIO formalmente los define como “*Los que son otorgados o reconocidos por las Constituciones y otras disposiciones fundamentales de los Estados en relación con las funciones públicas o con las actividades que se ejercitan fuera de la esfera privada. Son inherentes a la calidad de ciudadano y suelen negárseles a los extranjeros aunque se les reconozcan los denominados derechos individuales*”; “*Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*”; Ed. Heliasa, Argentina, 1992.

<sup>2</sup> RAMELLA, PABLO: “*Derecho Constitucional*”; Ed. Depalma, Bs. As., 1992.

<sup>3</sup> C.N. Art. 2: “*El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticiones a nombre de éste, comete delito de sedición*”.

## PARTIDOS POLÍTICOS

### NOCIONES PREVIAS

#### ORIGEN HISTÓRICO

La mayoría de los autores coincide en señalar como fecha de nacimiento de los partidos políticos la segunda mitad del S. XIX; como así también el hecho de considerarlos sinónimo del régimen democrático representativo y consecuencia directa del nacimiento y desarrollo del mismo, aunque como un hecho no previsto ni querido por la doctrina de la representación política.

Existen desde que dos hombres se ponen de acuerdo a cerca de alguna finalidad con proyección social. De tal modo, siempre surgen partidos *diversos* u *opuestos*, ello en virtud de las discrepancias a cerca de los *medios* a utilizar o de los  *fines* perseguidos.

Hay autores que sostienen que los partidos políticos surgen como consecuencia directa de la Revolución Francesa de 1789, y particularmente en nuestro país a partir de la caída de Rosas en 1852. Consideran claves de dichos procesos la *pluralidad de partidos a nivel político*, y la *escisión de la comunidad en clases antagónicas*<sup>4</sup>.

#### JUSTIFICACIÓN

El distinguido constitucionalista César Enrique Romero no tenía dudas en cuanto a que los partidos políticos hallaban su base natural en los institutos sociales de *cooperación* y de *lucha*, ambos fundamento de las *interacciones sociales*.

En cuanto a la justificación de los mismos, es preciso destacar dos aspectos. Uno fáctico en el que por su intermedio se *racionaliza la lucha* y se *evita la violencia*. Y otro ético, en cuanto se erigen como *instrumentos de acción arquitectónica*<sup>5</sup>.

#### CONCEPTO

Resulta por demás difícil logra una definición con validez general, 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.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha logrado caracterizarlos en un concepto amplio y muy abarcativo al definirlos como fuerzas que materializan la acción política, actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales y son entidades de las cuales surgen los que gobiernan, es decir, los que investidos de autoridad por la Constitución y por las leyes desempeñan las funciones que son

---

<sup>4</sup> RIVANERA CARLES, FEDERICO: "Los Partidos Políticos"; Ed. Euroamericana, Bs.As. 1979.

<sup>5</sup> LÓPEZ, MARIO JUSTO: "Partidos Políticos"; Ed. Cooperadora de Derecho y Cs. Sociales, Bs.As., 1968.

razón de ser del Estado<sup>6</sup>.

ELEMENTOS<sup>7</sup>

<i>SUBSTANCIAL O MATERIAL (REAL)</i>	El grupo social organizado y el propósito material del poder político.
<i>IDEAL</i>	La doctrina política y la ideología.
<i>PSICOLÓGICO</i>	El espíritu de lucha en la acción política.
<i>TELEOLÓGICO</i>	Los intereses o el interés nacional como meta política del bien público.

CARACTERES<sup>8</sup>

a.- *Organización Estable* que tiene su propia *Estructura*.

b.- Aptos para satisfacer

{	<i>Objetivo Ideal</i>	} Tienen principios y finalidades que ordenan su acción
	<i>Obj. Material</i>	

c.- Son

{	<i>Naturales</i>	{ Nacen espontáneamente Son necesarios
	<i>Artificiales</i>	

d.- *Extraestatal*

{	No son una Institución de Derecho Público sino de la Política.
	No son miembros de un órgano del Estado sino grupos sociales.

f.- *Competitivo*

{	Salta a la vista, pues indica la idea de un todo (la sociedad global),
	pero escindido e identificado con un grupo y diferenciado de otro.

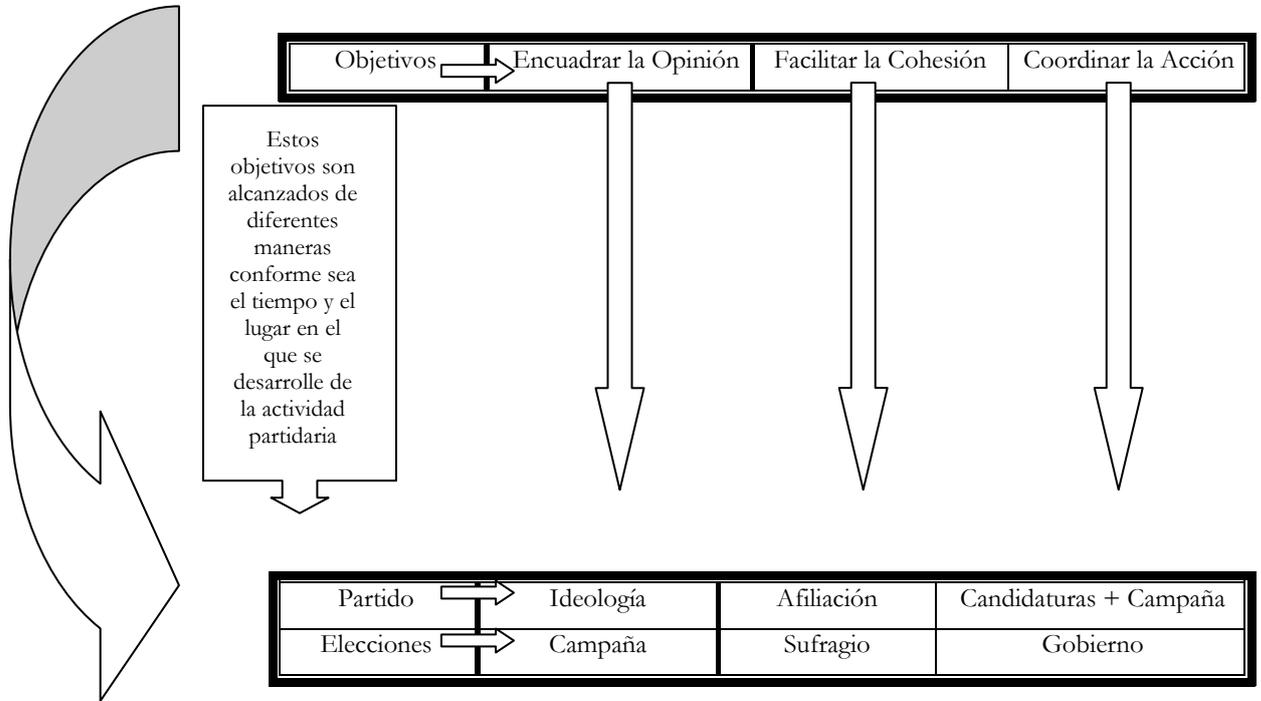
<sup>6</sup> RUIZ, JUAN: "Derecho de los Partidos Políticos Argentinos"; Ed. Corregidor, Bs.As. 1997.

<sup>7</sup> ORLANDI, HÉCTOR R.: "Principios de Ciencia Política y Teoría del Estado"; Ed. Plus Ultra, Bs.As. 1985.

<sup>8</sup> LOPEZ, MARIO JUSTO: *Op. Cit.*

FUNCIONES<sup>9</sup>

**a.- Encauzar la caótica voluntad popular al convertirse en herramientas que traen orden al caos de la multitud.**



**b.- Educar al ciudadano para la responsabilidad política.**

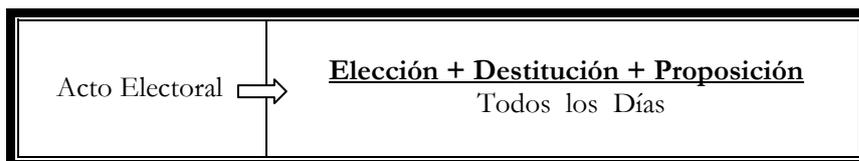
Citando a Gil, López afirma que los partidos deben recordar al ciudadano sus deberes sociales, la urgencia de supeditar sus deseos a los de la sociedad y sacrificar, si es necesario, sus intereses por el bienestar de ésta. La diferencia fundamental entre el partido político y el grupo de presión es justamente esa importante función.

*Deberes Sociales + Bien Común + Interés Común*  
(Diferencia esencial con los Grupos de Presión)

**c.- Servir de eslabón entre el gobierno y la opinión pública.**

Una de las funciones esenciales de los partidos políticos en el marco del régimen democrático consiste justamente en mantener vivos los vínculos que deben existir entre el gobierno y los ciudadanos, conformándose así como medios irremplazables para cumplir con esa función, facilitándole a los ciudadanos ejercer su influencia en la actividad pública.

<sup>9</sup> LOPEZ, MARIO JUSTO: *Op. Cit.*



**d.- *Seleccionar la élite que dirigirá los destinos de la sociedad.***

Como única forma de garantizar el acceso de los más capacitados al manejo de la cosa pública.

**e.- *Proyectar la política de gobierno y controlar su ejecución.***

Son los partidos los encargados de cumplir esta función valiéndose tanto de su posibilidad de participar del gobierno mediante su actuación interna o externa a través del ejercicio de la presión.

<b><u>Organismos Intragubernamentales + Organizaciones Extragubernamentales</u></b>
<b>Presión</b>

Como corolario del conjunto de funciones que hemos descripto es posible afirmar que el objetivo central de los partidos políticos es el recoger las demandas de los múltiples intereses parciales que se agitan dentro de una sociedad e integrarlos y ajustarlos a las necesidades y al bienestar general. Es, por lo tanto, uno de los temas fundamentales de estudio de la ciencia política y su función por excelencia es la *Política* propiamente dicha, en sus aspectos más dinámicos:

Inserción del movimiento en el orden.
Creación de nuevas realidades.
Proyecto y propuesta de empresas a realizar.
Integración de voluntades dispersas.
Dirección y conducción en la lucha y la construcción.

**CONCLUSIÓN**

A pesar de todo lo expresado, no sólo la sociedad en general pareciera tomarlos como un mal necesario con el que habrá que convivir, cuanto más lejos mejor, sino que muchas personas que pertenecen a los *estratos creadores de opinión* y que se supone deberían -en razón de su preparación- tener conciencia de la importancia del buen funcionamiento de estas instituciones de la República, se muestran *ajenas e indiferentes* a sus mecanismos funcionales, como si muchas de nuestras desgracias colectivas no tuvieran su origen en las turbulentas aguas de algunos partidos políticos que gravitan en decisiones que afectan al conjunto de la sociedad<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> RUIZ, JUAN: *Op. Cit.*

## RÉGIMEN JURÍDICO POLÍTICO

### CARACTERÍSTICAS

La primera y esencial característica del sistema legal que rige la vida de los partidos políticos en Argentina es que sólo a través de él las distintas agrupaciones obtienen la "*Personalidad Jurídico Política*" en virtud de la cual quedan habilitados para postular candidatos a cargos de base electiva.

Una vez obtenido dicho reconocimiento jurídico político, es necesario acatar los distintos requisitos dispuestos por la legislación vigente. El incumplimiento de los mismos acarrea la suspensión, caducidad o extinción de la personalidad otorgada, y con ella la facultad de postular candidatos a cargos electivos, quedándole vedada su participación formal en contiendas electorales. Sólo podrá subsistir como una simple asociación civil que emprenderá actividades políticas en la medida que su estatuto se lo permita.

Dichas normas son de orden público, por lo que los particulares carecen de la facultad de modificar sus disposiciones mediante el acuerdo de sus voluntades, y por lo tanto si así lo hicieren, el mismo carece de validez jurídica.

Finalmente, cabe destacar el proceso de constitucionalización de los partidos políticos a partir del profundo ciclo de reformas constitucionales provinciales iniciado en la década del '80 en el orden provincial, y el llevado a cabo a nivel nacional durante el año 1994. 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.

Es el artículo 38 de la Carta Magna el encargado de receptar constitucionalmente a los partidos políticos, mientras que la Constitución de la Provincia lo hace en su artículo 33. Sin embargo entre ambos ordenamientos 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 dicho 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 así el reconocimiento a nivel constitucional del monopolio partidario de las candidaturas—; en nuestra provincia se ha dispuesto instituir a los partidos políticos como la única alternativa legal para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, sentando las bases de un monopolio partidario de rango constitucional de dudosos beneficios, ya que eso debería quedar librado a la legislación reglamentaria para evitar pétreas fórmulas constitucionales sobre cuestiones que necesitan de una especial *agilidad legislativa* para poder adecuarse a las necesidades políticas de la sociedad.

### CLASIFICACIÓN

Escapando a las clásicas categorías en que los partidos políticos han sido catalogados y ordenados por

la mayoría de los autores<sup>11</sup>, recurriremos a la que surge de la legislación vigente, siendo posible efectuar su clasificación de acuerdo a las distintas formas que éstos revisten en atención al ámbito de actuación jurídico político sobre el que pretenden proyectar su actividad partidaria.

En tal sentido podemos afirmar que dichas categorías son cuatro:

- a.- Partidos Nacionales
- b.- Partidos Distritales
- c.- Partidos Provinciales
- d.- Partidos Municipales

La importancia de esta clasificación radica en que son dichas categorías las que determinan claramente el régimen jurídico político aplicable en cada caso, y de este modo, la proyección tanto interna (autoridades partidarias, afiliados, etc.) como externa (habilitación electoral, postulación de candidatos, etc.) de la vida partidaria (Gráfico N° 1).

#### LEGISLACIÓN APLICABLE

En orden a esta clasificación, las dos primeras categorías partidarias –esto es nacional y distrital– se encuentran reguladas por la *Ley Orgánica Nacional de Partidos Políticos N° 23.298* y sus modificatorias; mientras que las últimas dos –provincial y municipal– se rigen por las disposiciones contenidas en la *Ley Orgánica de Partidos Políticos en le Orden Provincial y Municipal N° 6875* y sus modificatorias.

Ambos sistemas legales prescriben una estructura partidaria y un régimen procesal muy similares. Por su parte la ley nacional vigente –que reconoce como antecedente legislativo inmediato a la Ley de Facto N° 22.627– fue sancionada el 30 de septiembre de 1985. En cambio la actual ley provincial se mantiene vigente desde su sanción y promulgación por el gobierno de facto el 27 de enero de 1983.

En lo que hace a las diferencias existentes entre ambas, cabe destacar que el ordenamiento nacional es bastante más flexible o muy poco exigente –según la óptica con que se lo mire–; mientras que la provincial exhibe una regulación más estricta que si bien puede llegar a ser excesivamente reglamentarista, no deja de tener su razón de ser en virtud de los trascendentes intereses que se encuentran en juego y que son puestos en manos de los partidos y de sus dirigentes para guiar los destinos de la sociedad. Sin embargo, ésta última ha venido sufriendo una serie de modificaciones legislativas que han asimilado bastante su contenido al de la norma nacional, subordinando el ejercicio de una de las facultades que por excelencia se define como conservada por la provincia a intereses ajenos a los suyos y a los de sus habitantes<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Cf. *Op. Cit.* y además: MAURICE DUVERGER: "Los Partidos Políticos" (Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1987); ROBERT MICHELS: "Los partidos políticos" (Ed. Amorrortu, Bs. As. 1969); SEGUNDO LINARES QUINTANA, "Sistema de Partidos y Sistemas Políticos" (Ed. Plus Ultra, Bs.As. 1976); ALBERTO A. NATALE, "Derecho Político" (Ed. Depalma, Bs.As. 1979); CARLOS S. FAYT, "Derecho Político" (Ed. Depalma, Bs.As. 1993); GIOVANNI SARTORI: "Partidos y sistemas de partidos" (Ed. Alianza Universidad, Segunda reimpresión de la segunda edición ampliada, Madrid 1997); entre otros.

<sup>12</sup> Cf. Ley N° 8767 (B.O.C. 28/09/1999): Modifica el artículo 32 eliminando el requisito de las elecciones internas en aquellos casos en que se haya oficializado una sola lista para la elección de autoridades partidarias. Ley N° 8999 (B.O.C. 27/02/2002): Modifica el inciso "b" del artículo 52 eliminando el requisito de la aprobación por los órganos de control interno y de la firma de contador público para la validez de los Estados Anuales Patrimoniales que deben presentar los partidos una vez al año, facultándolos a partir de ahora cumplir sólo con uno u otro requisito. También se modifica el artículo 55 eliminando como causal de caducidad de la personalidad

Entre las pocas diferencias que aún existen podemos destacar las siguientes:

- Régimen procesal para la obtención del *Reconocimiento Jurídico Político de la Personalidad Partidaria* (Cf. L.23.298, art. 7º – L.6875, arts. 7º y 8º).
- *Doble afiliación*, imposibilidad y consecuencias (Cf. L.23.298, art. 25, 2º párrafo – L.6875, art. 29, inc. 2º).
- Carácter de los *Padrones Partidarios* (Cf. L.23.298, art. 27 – L.6875, art. 31)

Existen otras diferencias que no hacen sino a tecnicismos muy específicos y de carácter procesal sobre los que, dada la naturaleza del presente ensayo, no corresponde explayarse aquí.

#### EXCEPCIÓN AL RÉGIMEN PARTIDARIO: LAS LISTAS DE CANDIDATOS EN LAS COMUNAS

No podemos dejar de referirnos a las *Listas de Candidatos* de las *Agrupaciones de Vecinos* previstas tanto en el artículo 14 de la Ley N° 8234<sup>13</sup> (Normativa Electoral para las Comunas), como en el artículo 1 inciso 4º de la Ley N° 8455<sup>14</sup> (Sistema para Renovar Autoridades Comunales). Ambas normas reconocen la posibilidad de presentar una lista de candidatos a cargos comunales si la misma se encuentra avalada por un número de adherentes no inferior al 10% del padrón comunal, con un mínimo de veinte electores en todos los casos.

Estas disposiciones configuran una verdadera excepción al principio constitucional del monopolio partidario de las candidaturas consagrado en el párrafo tercero del artículo 33 de nuestra Constitución Provincial, expresando que "*...Sólo a los partidos políticos compete postular candidatos para cargos públicos electivos...*".

Absolutamente respetuosas del régimen republicano, democrático y representativo exigido por la Constitución Nacional y sostenido por la Carga Magna local, estas normas otorgan una importante alternativa a los habitantes de aquellas localidades del interior provincial que dentro del régimen municipal vigente revisten la calidad de comunas<sup>15</sup>. Para ello el legislador ha tenido especialmente en cuenta la particular realidad demográfica y sociológica de estos pequeños asentamientos humanos que alcanzan su institucionalización definitiva, en los cuales la escasa densidad poblacional muchas veces no permite contar con la presencia de una estructura partidaria, quedando en manos de sus habitantes la identificación política que puedan llegar a tener, sin alcanzar a incorporarse orgánicamente en la estructura partidaria. A ello debemos sumarle el beneficio que importa esta apertura hacia el vecino sin militancia, el que sin embargo se encuentra tan preocupado por la realidad local como cualquier militante.

---

jurídico política el requisito del porcentaje mínimo que debían obtener las distintas agrupaciones que participaran en los procesos electorales (3% del padrón electoral en alguna de las dos elecciones consecutivas anteriores).

<sup>13</sup> B.O.C. 16/12/1992.

<sup>14</sup> B.O.C. 21/03/1995.

<sup>15</sup> C. Pcial., Art. 194: "*En las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes, se establecen Comunas...*"; Ley Orgánica Municipal N° 8102 y modif., Arts. 5 y 188.

## ALIANZAS ELECTORALES

### Concepto

Por "Alianza Electoral" debemos entender el acuerdo llevado a cabo por dos o más partidos políticos debidamente reconocidos, con la finalidad de concurrir a un acto comicial conformando una unidad jurídico política indivisible para el desarrollo del mismo, para el cómputo de los votos obtenidos, y para la adjudicación de cargos conforme el resultado obtenido con esa modalidad.

En idéntico sentido se ha pronunciado la Cámara Nacional Electoral al expresar que "*...Las alianzas electorales no son uniones permanentes ni de organización estable, sino más bien coaliciones de dos o más partidos reconocidos que suspendiendo circunstancialmente sus rivalidades y cierto grado de su autonomía han coincidido en el interés programático o electoral de aliarse mediante el acuerdo de un convenio o pacto de aquellas partes que constituyen su vínculo jurídico-político de derecho que los rige...*" (Cf. Fallo CNE 1584/93); así también ha dicho que "*...La alianza es una figura jurídica que la ley reconoce como apta para posibilitar que dos o más partidos puedan concurrir a las elecciones con candidatos comunes en una o mas categorías de cargos...*" (Cf. Fallos CNE 676/89 y CNE 1584/93).

### Notas Tipificantes

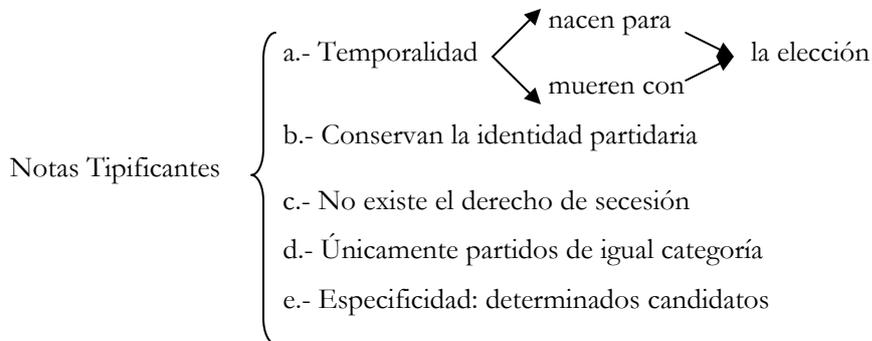
La jurisprudencia vigente sostiene que el instituto de la alianza electoral, como su nombre lo indica, tiene una vida efímera, limitada simplemente a la participación en un proceso electoral específico y determinado, tanto en lo que se refiere al ámbito geográfico como al temporal. Terminado el mismo, esa "pseudo-personalidad" que le ha sido reconocida fenece definitivamente; más allá de que la actividad interna continúe como tal. Si los integrantes de la alianza desean participar bajo dicha figura en otro proceso electoral, deberán solicitar nuevamente su reconocimiento a tal fin (Cf. Fallos CNE 1647/93 "*...Las Alianzas dejan de existir después de concluida la elección para la que fueron creadas...*" y CNE 736/89 "*...Las alianzas tienen carácter transitorio y caducan una vez cumplido el objetivo para el que fueron creadas -es decir, su participación en una elección- como lo tiene dicho reiteradamente el tribunal...*").

Por otra parte, la ley les niega a los partidos que integran una alianza el derecho de secesión, por lo que una vez conformada la misma y reconocida como tal por la autoridad competente, sus integrantes deberán concurrir al acto electoral dentro de ella, estándoles absolutamente vedada la posibilidad de recuperar unilateralmente la "individualidad" partidaria hasta tanto se encuentre totalmente finalizado el proceso electoral para el cual solicitaron reconocimiento como alianza.

También cabe destacar que la conformación de la alianza electoral se encuentra limitada a partidos con similar personalidad jurídico política, puesto que de ella dependerá el ámbito de actuación de la misma. Esto significa que no es posible aliar partidos con distintas personalidades, por ej. nacional y distrital con provincial, dado que estaríamos conformando una alianza electoral destinada a postular distintos tipos de

candidaturas (nacional, distrital y provincial) burlando de esta forma las limitaciones legales de actuación de los distintos partidos reconocidos.

Podemos resumir lo expresado en el siguiente cuadro sinóptico:



#### PLAZOS - REQUISITOS (L.O.P.P. N° 6875 art. 11)

La solicitud de reconocimiento de una "Alianza Electoral" deberá ser puesta en conocimiento del Juzgado Electoral con no menos de 60 días de anticipación a la elección en la que se propone intervenir, y en dicho acto deberá cumplimentar los requisitos establecidos por la ley.

El Tribunal deberá verificar que se hayan observado dichas condiciones, y además que las cartas orgánicas de los partidos peticionantes los autoricen a tal fin. Una vez reconocida la alianza, queda habilitada para postular candidatos y participar de todo ese proceso electoral.

## **SUMATORIA DE VOTOS**

### Conceptualización

Esta modalidad consiste en el acuerdo entre dos o más partidos destinado a imputar la totalidad de los votos obtenidos por todos ellos a aquel que haya obtenido el mayor número de sufragios para el cargo específico acordado.

### Notas Tipificantes

Aquí no se produce la unificación de las agrupaciones para participar de la elección, sino que se establece un convenio en el cual se determina la voluntad de postular para los mismos cargos a los mismos candidatos por todas las fuerzas participantes, comprometiéndose a aceptar el cómputo de los sufragios obtenidos por cada una de ellas en favor de la que obtuvo el mayor caudal electoral para el cargo en cuestión.

Como nota tipificante esencial cabe destacar que las agrupaciones que participan del convenio de Sumatoria de Votos conservan su individualidad partidaria, tanto en sus actuaciones internas como en los que hace a sus derechos y obligaciones que como Partido Político les acuerda y exige la ley.

### Plazos - Requisitos

El convenio debe ser acompañado ante la autoridad de aplicación y puede presentarse conjuntamente con la solicitud de oficialización de listas de candidatos, debiendo estar suscripto por los Apoderados Generales de los Partidos participantes y especificar los cargos por los que se acuerda la sumatoria.

Tanto los cargos como los candidatos postulados para ocuparlos deben ser los mismos para cada una de las agrupaciones que suscriban el convenio, a efectos de poder efectuar el cómputo unificado de los votos obtenidos por cada una en favor de la que mayor cantidad haya logrado.

**PROBLEMÁTICA PARTIDARIA ACTUAL**

**PROCESO PARTIDARIO ARGENTINO**

**Génesis y Evolución Histórica**

Como ya lo hemos sostenido al principio del presente ensayo, es factible afirmar que el proceso partidario argentino ha seguido, a grandes rasgos, los lineamientos históricos generales desde los orígenes del partido político.

En tal sentido, los partidos políticos surgen en nuestro país como una consecuencia ineludible de la institucionalización del sistema representativo democrático, que como tal va ganando adeptos en estas tierras procurando perfilar un sistema definitivo de gobierno que permita alcanzar la tan ansiada unión nacional enunciada por nuestros constituyentes en el Preámbulo de nuestra Ley Fundamental.

Sin embargo, tal proceso tiene sus propias particularidades, las que responden a las características sociales y culturales de nuestro pueblo, adquiriendo de esta forma una particular idiosincracia partidaria.

En dicha línea de pensamiento es factible afirmar que nuestros partidos políticos no surgen como consecuencia del acuerdo premeditado de voluntades con miras al cumplimiento de una meta común; sino mas bien como consecuencia de un imperceptible enrolamiento tras alguna figura política que actúa como elemento aglutinante de un numeroso grupo de conciudadanos cuyas voluntades, por dispersas, resultan políticamente estériles para obtener la satisfacción de intereses comunes.

Podríamos afirmar así que nuestros partidos surgen, en un principio, como movimientos cuyos integrantes se encuentran cohesionados bajo una figura política que representa sus intereses y que genera en ellos expectativas ciertas de poder para concretarlos. Esta es la que podemos denominar como primera etapa, cuyas características distintivas son las tratarse de movimientos organizados en torno de determinados caudillajes políticos.

En una segunda etapa, es posible advertir como, tras la desaparición de la figura aglutinante, el movimiento comienza un proceso de institucionalización tanto ideológica como administrativa, en aras de lograr un orden interno que le permita continuar en la lucha por sus objetivos. Esto lo conduce hacia la formación de lo que propiamente denominamos partido político.

La tercer etapa nos coloca frente un partido político que ha ganado en orden y estabilidad interna, pero que al alcanzar el poder político institucional mediante el triunfo de sus candidatos en elecciones generales, comienza a conocer el camino de las primeras luchas internas por el dominio de la estructura partidaria. Esto hace que el interés por la función pública se vea menguado por la necesidad de concentrar esfuerzos en los conflictos partidarios internos, con la consecuente pérdida de capacidad de lectura de la realidad social y política del país y de la comunidad, que fue lo que justificó y dio origen a la estructura partidaria. Si a esto le sumamos una injustificada permanencia en el poder en contra del principio republicano de la periodicidad de las funciones, nos encontramos con una estructura partidaria gigantesca destinada a

tratar de conciliar todos los intereses en juego, incluyendo para ello a la misma función pública a través de la asignación de cargos y puestos dentro del propio gobierno de la cosa pública sin otro criterio que el de la negociación político-partidaria. Esto acarrea una indefectible desconexión con la realidad política, elemento determinante a la hora del logro del bien común, la que sin embargo se pretendió suplantar por una administración del poder obtenido a través del voto popular mediante la creación de una burbuja política que impide la correcta evaluación de aquella.

La cuarta y última etapa consiste en una inevitable e ineludible crisis partidaria desencadenada a partir de la pérdida de los objetivos primordiales del mismo. Como consecuencia de ella se pueden dar dos alternativas:

- a.- Que la crisis supere tanto las estructuras partidarias como a sus dirigentes por incapacidad operativa o por la pérdida definitiva del elemento ideal, esto es la doctrina política que le dio origen; deslegitimando el sistema partidocrático y generando un severo cuestionamiento al sistema republicano y democrático.*
- b.- Que la estructura partidaria y la clase dirigente logre adaptarse a las nuevas problemáticas planteadas, manteniendo firme el elemento ideal y procurando una reformulación de la política partidaria a desarrollar, asimilando la experiencia pasada para proyectarla constructivamente sobre futuras actuaciones.*

Sólo en este último caso, será posible lograr el equilibrio partidario que permite la proyección a largo plazo de la propia ideología.

### Legitimación

El problema de la legitimación de los partidos políticos reviste una particular evolución en nuestro régimen jurídico político provincial.

La mayoría de la doctrina acepta como elemento legitimante de la existencia de los partidos políticos la necesidad de éstos como intermediarios entre la voluntad popular y el gobierno, de manera tal que resultan los representantes naturales de aquella ante este último. En tal sentido ya hemos expresado que los partidos políticos surgen como consecuencia directa del sistema representativo democrático.

Advertida esta necesaria intermediación, se hace imprescindible legislar al respecto sentando las bases fundamentales de los partidarios políticos entendidos éstos como instrumentos del sistema representativo.

Hasta aquí, la costumbre ha devenido en ley, proveyendo el legislador de este modo a una aspiración a todas luces legítima y sumamente útil del sistema de gobierno vigente. En orden a tales lineamientos es que han sido dictadas las leyes orgánicas de los partidos políticos tanto a nivel nacional como provincial y municipal, persiguiendo objetivos comunes como el reordenamiento político y la seguridad jurídica del país, a la vez que la flexibilidad legislativa mediante la posible introducción de modificaciones que puedan dar respuesta a las distintas problemáticas que surjan durante el desarrollo de la actividad partidaria en distintos tiempos y contextos políticos, y evitando así su desactualización y obsolescencia.

Pero a partir de la reforma de la Constitución Provincial de 1987 es posible advertir que se ha ido

más allá del simple reconocimiento de los partidos políticos como instituciones del sistema democrático representativo, asignándoles en forma excluyente la facultad de postular candidatos para cargos públicos electivos (Cf. Artículo 33 - 4º párrafo).

Esto deviene en que la original intermediación representativa de la voluntad soberana del pueblo como elemento legitimante de su existencia es reemplazada por la imposición constitucional del monopolio partidario de las candidaturas, lo que torna absolutamente secundaria la capacidad o no de los mismos para lograr aquel original cometido, a la vez que petrifica toda posibilidad de adaptación a nuevas necesidades o realidades políticas que tornen prescindible la presencia partidaria, sometiendo cualquier variación legislativa a una complicada reforma constitucional.

En tal sentido resulta objetable la imposición dispuesta por el constituyente, toda vez que lo que debe primar como factor legitimante de la existencia partidaria no es la facultad de postulación de candidatos sino la capacidad de intermediación y representación de la voluntad soberana del pueblo que diera origen a los mismos.

A tal punto resulta "*contra natura*" la disposición constitucional citada, que la misma se encuentra con excepciones tan importantes como la de los Institutos de Democracia Semidirecta dispuestos por la Ley Suprema, la misma Carta Magna Provincial, la Ley Orgánica Municipal, y las distintas Cartas Orgánicas Municipales vigentes en distintas ciudades de nuestra Provincia.

Pero la más rescatable de todas las excepciones resulta del Régimen Electoral dispuesto para las Comunas, pequeñas poblaciones con menos de 2.000 habitantes. En el mismo se encuentra prevista la posibilidad de que un grupo de vecinos y electores de la misma pueda presentar su propio listado de candidatos con un aval mínimo de 20 firmas o en su defecto el 10% del padrón electoral de la Comuna. Esta excepción al monopolio partidario de la que ya hicieramos mención y que se encuentra regulada en la Leyes N° 8234 y 8455, no hace más que poner de manifiesto que el principio legitimante de la existencia partidaria entendido como la capacidad de intermediación representativa no puede ser reemplazado mediante voluntarismos legislativos, aunque haya sido utilizada la misma Constitución Provincial para expresarlos (Gráfico N° 2).

Gráfico N° 1

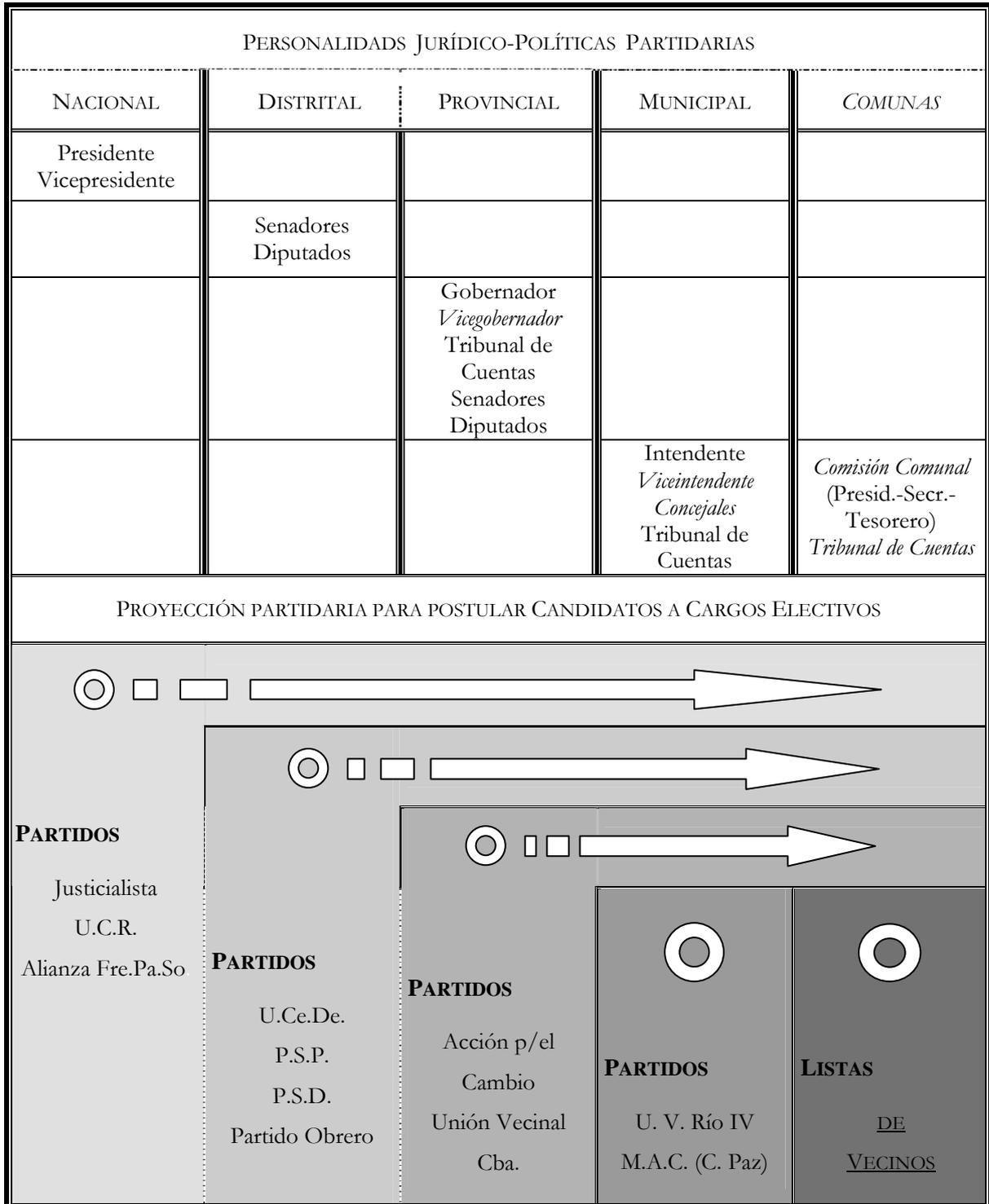
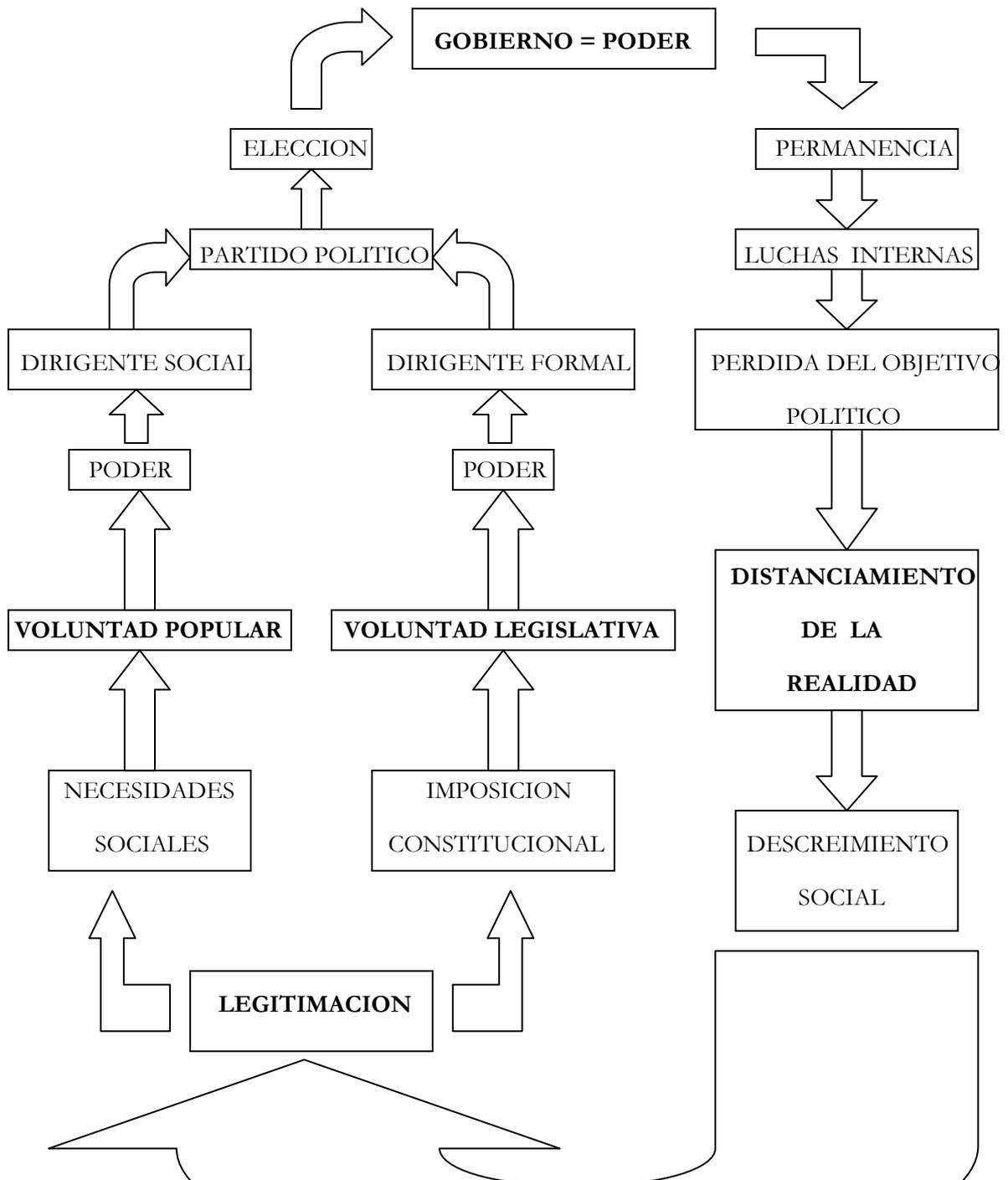
**SINOPSIS PARTIDARIA**

Gráfico N° 2

**Esquema de Legitimación Partidaria**



## **INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA**

### Noción y Antecedentes

Por democracia semidirecta entendemos aquella variante que permite la incorporación de institutos similares a los de las antiguas democracias directas en el marco de los sistemas de democracia moderna o representativa<sup>16</sup>. De esa forma lo que se persigue es el acceso del cuerpo electoral al ámbito decisional del poder político a cargo del manejo del Estado.

En nuestro país los institutos de democracia semidirecta han sido incorporados progresivamente en los distintos niveles estadales, desde las leyes orgánicas municipales (En Córdoba mediante la Ley N° 8102/91) pasando por las provincias (Constitución Provincial de 1987, arts. 31 y 32) hasta llegar a la Constitución Nacional a través de la reforma de 1994 (Cf. Arts. 39 y 40). De esta forma se procura dar respuesta a la exigencia de mayor participación de la que generalmente es objeto la democracia representativa, como una forma de aumentar tanto la participación como el control del cuerpo electoral en las decisiones del Estado; facilitando la toma de posiciones de la mayoría en relación a cuestiones determinadas y puntuales<sup>17</sup>.

Particularmente en nuestra provincia, la utilización de estas herramientas jurídico-políticas de participación ciudadana han corrido con suerte diversa en lo que a su aplicación se refiere. A nivel municipal, indudablemente la revocatoria popular ha sido la que ha transitado el camino más basto, ya que durante el período comprendido entre los años 1996 y 1998 ha sido utilizado en sus distintas variantes en alrededor de más de cincuenta municipios, arrojando una muy completa jurisprudencia en aras a lograr su más eficiente y efectiva utilización por la ciudadanía en general. En la provincia, es posible encontrar dos casos en los que se ha recurrido a estas herramientas. En el primero corresponde referirnos a la denominada Ley de Cupos, la que fuera sancionada como culminación de un proceso de iniciativa popular; y el segundo caso es el referido a la consulta popular que fuera implementada a efectos de legitimar el proceso de reforma constitucional llevado a cabo durante el año 2001.

En lo que respecta a su utilización a nivel nacional, cabe destacar que el único caso concreto –vaya contradicción– corresponde a la consulta popular llevada a cabo con motivo del conflicto limítrofe por el Canal del Beagle con la hermana República de Chile durante el año 1984<sup>18</sup> y en el marco de la Constitución de 1853. Hubo una iniciativa posterior que nunca llegó a concretarse. Es el caso de la consulta popular convocada por los Decretos N° 2181/93 y 2258/93 del Ejecutivo Nacional, destinados a legitimar la reforma

---

<sup>16</sup> Según el Diccionario Electoral de CAPEL: “Se dice que hay democracia directa cuando el conjunto de los miembros de una comunidad concurre personalmente a tomar decisiones políticas. Era el sistema que imperaba en la antigua Atenas. ... La democracia moderna deja entonces al pueblo las grandes decisiones y establece un sistema de representación para que, en su nombre, un equipo de personas que él designa en una asamblea, o en un acto que hace las veces como es la votación general, adopte otras decisiones o realice otros nombramientos de autoridades y gobierne la comunidad...”; I.I.D.H.–C.A.P.E.L.: “Diccionario Electoral”, Segunda Edición, Costa Rica, Julio 2000.

<sup>17</sup> Diario de Sesiones, pg. 2027.

<sup>18</sup> Convocado por el Poder Ejecutivo de la Nación por Decreto N° 2272/84 (B.O.N. N° 25.477).

constitucional que finalmente fuera acordada mediante el denominado “Pacto de Olivos” y en virtud del cual fuera dejada sin efectos.

La variada recepción que estas herramientas han tenido en los máximos ordenamientos jurídico-políticos de nuestro país nos impone su tratamiento individual, a partir del cual analizaremos las particularidades legislativas con las que han sido instrumentados en cada caso concreto. A este fin, podemos identificar los siguientes institutos de democracia semidirecta:

- Iniciativa Popular
- Consulta Popular
- Referendum
- Revocatoria Popular

Estos institutos serán objeto de tratamiento en otro capítulo, debido a su particular contenido.

JOSE. M. PEREZ CORTI  
Córdoba, 20 de junio de 2001

#### **Iniciativa Popular**

– *VER CONSTITUCIÓN PROVINCIAL Y LEY N° 7811* –  
– *VER LEY ORGÁNICA MUNICIPAL N° 8102* –

#### **Consulta Popular**

– *VER CONSTITUCIÓN PROVINCIAL Y LEY N° 7811* –  
– *VER LEY ORGÁNICA MUNICIPAL N° 8102* –

#### **Revocación Popular de Mandatos**

– *VER CONSTITUCIÓN PROVINCIAL Y LEY ORGÁNICA MUNICIPAL N° 8102* –