

SESIONES ORDINARIAS

2002

ORDEN DEL DIA N° 326

COMISION DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Impreso el día 13 de junio de 2002

Término del artículo 113: 25 de junio de 2002

SUMARIO: Ley 23.298 –Orgánica de los Partidos Políticos–. Modificación. (110-S.-2001.)

I. – Dictamen de mayoría.

II. – Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se modifica la ley 23.298 –Orgánica de los Partidos Políticos–, y ha tenido a la vista los proyectos de los diputados Quintela, Cafiero (J.P.), Chaya, Lanza y Torres Molina, Millet e Iparraguirre, Caviglia y otros, Corchuelo Blasco, Iparraguirre y Vázquez, Ocaña, Stolbizer, Correa y Chiacchio, Fontdevila, Garré, Stolbizer y Puig de Stubrin, Natale y otros, Urtubey, Leonelli y otros y Courel y otros, González (F.) y Rodríguez y otros; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 5 de junio de 2002.

Juan M. Urtubey. – Juan C. López. – Juan C. Correa. – Hernán N. L. Damiani. – Luis A. R. Molinari Romero. – Angel E. Baltuzzi. – José M. Díaz Bancalari. – Nilda C. Garré. – Juan J. Mínguez. – Alejandro M. Nieva. – Benjamín R. Nieto Brizuela. – Lilia J. G. Puig de Stubrin. – Miguel R. Saredi. – Margarita R. Stolbizer.

En disidencia parcial:

Eduardo R. Di Cola. – José L. Fernández Valoni. – Simón F. G. Hernández. – Alberto A. Natale.

Buenos Aires, 27 de junio de 2001.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Modifícase el artículo 5° de la ley 23.298 el que quedará redactado al siguiente tenor:

Artículo 5°: Esta ley es de orden público y se aplicará a los partidos que intervengan en la elección de autoridades nacionales.

Art. 2° – Incorpóranse como tercer y cuarto párrafos del artículo 10 de la ley 23.298 los siguientes textos:

Artículo 10: Al solicitar su reconocimiento, las alianzas deberán presentar un acuerdo suscrito por los partidos que la integran, en el que se establezca la forma en que se distribuirán, entre ellos, los aportes públicos para el financiamiento de los partidos y de las campañas. La falta de presentación del acuerdo implicará previa intimación el rechazo de la solicitud de reconocimiento.

El juez federal con competencia electoral interviniente registrará el acuerdo y remitirá copia certificada del mismo al Ministerio del Interior.

Art. 3° – Modifícase el artículo 29 de la ley 23.298 el que quedará redactado al siguiente tenor:

Artículo 29: Las elecciones para autoridades partidarias y para elegir candidatos a cargos electivos, salvo para el cargo de presidente y vicepresidente de la Nación y de legisladores

nacionales, se regirán por la carta orgánica, subsidiariamente por esta ley y, en lo que resulte aplicable, por la legislación electoral. Las elecciones para candidatos a presidente, vicepresidente y a legisladores nacionales se regirán por lo dispuesto por esta ley y, subsidiariamente, por la legislación electoral.

Art. 4º – Incorpórase como artículo 29 bis de la ley 23.298 el siguiente:

Artículo 29 bis: En los partidos políticos o alianzas electorales nacionales la elección de los candidatos a presidente y vicepresidente, así como la de los candidatos a senadores y diputados nacionales, se realizarán a través de internas abiertas. La fecha de la elección deberá ser comunicada por el juzgado federal con competencia electoral de cada distrito.

La campaña electoral para la elección interna abierta podrá iniciarse treinta (30) días antes y deberá finalizar cuarenta y ocho (48) horas antes de la fecha fijada para la elección.

La emisión, en medios televisivos, de espacios de publicidad destinados a captar el sufragio se limitará a los diez (10) días previos a la fecha fijada para la elección.

El juzgado federal con competencia electoral de cada distrito confeccionará y entregará a los partidos políticos o alianzas el padrón que se utilizará en la elección, el que incluirá, para cada caso, a los afiliados del partido o de los partidos miembros de la alianza y a los ciudadanos que no tengan afiliación partidaria.

El voto será secreto y no obligatorio. Los ciudadanos podrán votar en la elección interna abierta de sólo un partido o alianza. La emisión del voto se registrará en el documento cívico utilizado, mediante la utilización de un sello uniforme cuyo modelo será determinado por la Cámara Nacional Electoral.

La elección de los candidatos a presidente y vicepresidente se hará por fórmula y será proclamada la candidatura de la fórmula presidencial que haya obtenido la mayoría simple de votos afirmativos válidos emitidos.

La proclamación de los candidatos a senadores y diputados nacionales se realizará conforme al sistema electoral adoptado por cada partido o alianza.

Art. 5º – Derógase el inciso c) del artículo 50 de la ley 23.298.

Art. 6º – Los partidos políticos deberán adecuar su carta orgánica a las disposiciones de esta ley, en el plazo de noventa (90) días a partir de la entrada en vigencia de la presente.

Art. 7º – La obligación de realizar internas abiertas que prevé el artículo 4º de esta ley, que deberán ser simultáneas para todos los partidos políticos o alianzas electorales, regirá por primera vez para la

elección presidencial y de renovación legislativa a realizarse el año 2003.

Art. 8º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Se deja constancia que el proyecto en cuestión fue votado en general y en particular con la mayoría calificada que establece el artículo 77, segunda parte, de la Constitución Nacional.

Saludo a usted muy atentamente.

MARIO A. LOSADA.

Juan C. Oyarzún.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha estudiado en profundidad todos los proyectos presentados, referidos a la ley 23.298 –Orgánica de los Partidos Políticos–, y en especial el venido en revisión del Honorable Senado, y luego de innumerables reuniones, y de profundos estudios, ha arribado a la conclusión que se acompaña, por las razones que oportunamente se darán.

Juan M. Urtubey.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se modifica la ley 23.298 –Orgánica de los Partidos Políticos–, y ha tenido a la vista los proyectos de los diputados Quintela, Cafiero (J.P.), Chaya, Lanza y Torres Molina, Millet e Iparraguirre, Caviglia y otros, Corchuelo Blasco, Iparraguirre y Vázquez, Ocaña, Stolbizer, Correa y Chiacchio, Fontdevila, Garré, Stolbizer y Puig de Stubrin, Natale y otros, Urtubey, Leonelli y otros y Courel y otros, González (F.) y Rodríguez y otros; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – Modifícase el artículo 1º de la ley 23.298, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 1º: Se garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos o en asociaciones de ciudadanos democráticos, como asimismo a ejercer sus derechos políticos a través de candidaturas independientes.

Se garantiza a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político, así como también el derecho de obtener la per-

sonalidad jurídico-política para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos, de acuerdo con las disposiciones y requisitos que establece esta ley.

Art. 2° – Modifícase el artículo 2° de la ley 23.298, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 2°: Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional.

Las postulaciones de candidatos para presidente y vicepresidente de la Nación y para diputados nacionales podrán ser efectuadas por los partidos políticos legalmente reconocidos y por las asociaciones de ciudadanos. Asimismo, podrán postularse para dichos cargos candidatos independientes.

Sólo pueden presentar candidatos a senadores nacionales los partidos políticos legalmente reconocidos.

Las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos políticos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas.

Art. 3° – Incorpórase como artículo 4° bis de la ley 23.298, el siguiente:

Artículo 4° bis: Las asociaciones de ciudadanos y las candidaturas independientes cumplen la función de representar corrientes de opinión pública en procesos electorales.

La presentación de candidaturas independientes y candidatos postulados por las asociaciones de ciudadanos hace nacer los derechos y obligaciones establecidos en la presente ley, en relación exclusivamente al acto eleccionario para el cual se presentan. Una vez concluida la elección y cumplidos todos los actos jurídicos que sean su consecuencia, cesan los efectos de tales candidaturas.

Art. 4° – Modifícase el artículo 5° de la ley 23.298, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 5°: Esta ley es de orden público y se aplicará a los partidos, asociaciones de ciudadanos y candidatos independientes que intervengan en la elección de autoridades nacionales.

Art. 5° – Modifícase el artículo 6° de la ley 23.298, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 6°: Corresponde a la justicia federal con competencia electoral, además de la jurisdicción y competencia que le atribuye la ley orgánica respectiva, el contralor de la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como el de los registros que ésta y demás disposiciones legales reglan con respecto a los partidos, sus au-

toridades, candidatos partidarios y extrapartidarios, afiliados, adherentes y ciudadanos en general.

Art. 6° – Sustitúyase la rúbrica del título II de la ley 23.298 por la siguiente:

TÍTULO II

De la fundación y constitución de los partidos

Art. 7° – Incorpóranse como tercer y cuarto párrafos del artículo 10 de la ley 23.298 los siguientes textos:

Artículo 10: Al solicitar su reconocimiento, las alianzas deberán presentar un acuerdo suscripto por los partidos que la integran, en el que se establezca la forma en que se distribuirán, entre ellos, los aportes públicos para el financiamiento de los partidos y de las campañas. La falta de presentación del acuerdo implicará, previa intimación, el rechazo de la solicitud de reconocimiento.

El juez federal con competencia electoral interviniente registrará el acuerdo y remitirá copia certificada del mismo al Ministerio del Interior.

Art. 8° – Incorpórase como artículo 29 bis de la ley 23.298 el siguiente:

Artículo 29 bis: Los partidos políticos o alianzas electorales que decidan convocar a elecciones internas abiertas para la elección de los candidatos a presidente, vicepresidente, senadores o diputados nacionales tendrán derecho al financiamiento público, y deberán ajustar el procedimiento conforme a lo previsto en la presente.

Las elecciones internas abiertas para designación de candidatos a una misma categoría de cargos deben celebrarse en el mismo día. La fecha de la elección deberá ser comunicada por el juzgado federal con competencia electoral de cada distrito.

La campaña electoral para la elección interna abierta no podrá iniciarse con más de treinta (30) días de anticipación a la fecha fijada para la elección, y deberá finalizar cuarenta y ocho (48) horas antes de su celebración.

La emisión, en medios televisivos, de espacios de publicidad destinados a captar el sufragio se limitará a los diez (10) días previos a la fecha fijada para la elección.

El juzgado federal con competencia electoral de cada distrito confeccionará y entregará a los partidos políticos o alianzas el padrón que se utilizará en la elección el que incluirá, para cada caso, a los afiliados del partido o de los partidos miembros de la alianza y a los ciudadanos que no tengan afiliación partidaria.

El voto será secreto y no obligatorio. Los ciudadanos podrán votar en la elección inter-

na abierta de sólo un partido o alianza. La emisión del voto se registrará en el documento cívico utilizado, mediante la utilización de un sello uniforme cuyo modelo será determinado por la Cámara Nacional Electoral.

La elección de los candidatos a presidente y vicepresidente se hará por fórmula y será proclamada la candidatura de la fórmula presidencial que haya obtenido la mayoría simple de votos afirmativos válidos emitidos.

La proclamación de los candidatos a senadores y diputados nacionales se realizará conforme al sistema electoral adoptado, por cada partido o alianza.

Art. 9º – Derógase el inciso c) del artículo 50 de la ley 23.298.

Art. 10. – Incorpórase, a continuación del artículo 54 de la ley 23.298, como título VI bis –De las candidaturas independientes y asociaciones de ciudadanos– de la ley 23.298 las siguientes normas:

TITULO VI bis

De las candidaturas independientes y asociaciones de ciudadanos

Artículo 54 bis: Las asociaciones de ciudadanos son agrupaciones de personas con derecho al voto, de carácter temporal y sin vinculación con los partidos políticos, constituidas para realizar postulaciones en una elección determinada. Cuando se trate de elecciones para diputados nacionales y se postule más de un candidato, se debe dar cumplimiento a lo establecido en el tercer párrafo del artículo 60 de la ley 19.945, Código Electoral Nacional.

Las candidaturas independientes son aquellas postuladas para una elección determinada, sin vinculación con los partidos políticos. Cuando se trate de elecciones para diputados nacionales, la postulación sólo podrá contener el nombre de un candidato y su suplente, cualquiera sea el número de cargos a cubrir. Cuando se trate de elecciones presidenciales, se debe postular la fórmula de presidente y vicepresidente.

No podrán ser candidatos independientes ni candidatos postulados por las asociaciones de ciudadanos quienes se encuentren afiliados a un partido político legalmente reconocido, o quienes hayan participado en elecciones internas partidarias para el mismo cargo electivo.

Artículo 54 ter: Las candidaturas independientes y las asociaciones de ciudadanos que deseen postular candidatos deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Acreditar la adhesión de un número de electores no inferior al dos por mil (2 ‰) del total de los inscriptos en el registro electoral del distrito correspon-

diente, hasta el máximo de 1.000.000. Cuando se trate de elecciones para presidente y vicepresidente, se requerirá acreditar la adhesión de electores en al menos 5 distritos, y en cada una de ellas se deberá obtener, al menos, el porcentaje antes establecido, hasta el límite de 1.000.000 por distrito. Las adhesiones deberán consignarse en un documento en el que conste nombre, domicilio y documento cívico;

- b) Formular y presentar una declaración de principios y una plataforma electoral. Copia de la misma, deberá ser remitida al juez federal con competencia electoral, en las condiciones establecidas en el segundo párrafo del artículo 22;
- c) Domicilio procesal y acta de designación de los apoderados;
- d) Designación de los responsables económico-financiero y político de la campaña;
- e) Aceptación de la postulación por los candidatos;
- f) En el caso de una asociación de ciudadanos, nombre adoptado.

Artículo 54 quáter: Ningún elector podrá adherir a más de una candidatura independiente o asociación de ciudadanos. Si ello ocurriera, será válida solamente la primera adhesión, y si se presentaran varias simultáneamente, no será válida la adhesión en ninguna de ellas.

Tampoco podrán adherir a candidaturas independientes o asociaciones de ciudadanos quienes no pueden afiliarse a los partidos políticos, en los términos del artículo 24.

Artículo 54 quinquies: Las candidaturas independientes y asociaciones de ciudadanos que se presenten a elecciones de cargos electivos nacionales tienen derecho a percibir financiamiento público y privado para gastos electorales, con los límites, condiciones y prohibiciones establecidos para los partidos políticos en la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos.

Art. 11. – Sustitúyase la rúbrica del título VII de la ley 23.298 por la siguiente:

TITULO VII

Del procedimiento ante la justicia electoral

Art. 12. – Modifícase el primer párrafo del artículo 57 de la ley 23.298, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 57: Tendrán personería jurídica para actuar ante la justicia federal con competencia electoral, los partidos reconocidos o en constitución, sus afiliados cuando les hayan sido

desconocidos los derechos otorgados por la carta orgánica y se encuentren agotadas las instancias partidarias, las asociaciones de ciudadanos, las candidaturas independientes, y los procuradores fiscales federales en representación del interés y orden públicos.

Art. 13. – Sustitúyase la rúbrica del capítulo II del título VII de la ley 23.298 por la siguiente:

CAPITULO II

Procedimiento para el reconocimiento de la personalidad y para la inscripción de candidatos extrapartidarios

Art. 14. – Modifícase el artículo 61 de la ley 23.398, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 61: El partido en constitución que solicitare reconocimiento de su personalidad, y las candidaturas independientes y asociaciones de ciudadanos que quieran postular candidatos para cargos electivos nacionales, deberán acreditar la autenticidad de las firmas y demás documentación mediante certificación de escribano o funcionario público competente; en su defecto el juez federal con competencia electoral verificará dicha autenticidad arbi-trando los medios idóneos a ese fin.

Art. 15. – Incorpórase como artículo 72 bis de la ley 23.298 el siguiente:

Artículo 72 bis: Las normas que rigen la organización y funcionamiento de los partidos políticos serán aplicables a las asociaciones de ciudadanos y a las candidaturas independientes en cuanto no estuviera regulado expresamente, y en lo que fuera pertinente.

Art. 16. – Modifícase el artículo 24 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 24: Comunicación de faltas o delitos. Las inscripciones múltiples, los errores o cualquier anomalía en las mismas y las faltas o delitos sancionados por esta ley, deberán ser puestos en conocimiento de los organismos y jueces competentes para su corrección y juzgamiento. La Cámara Nacional Electoral, de oficio o a solicitud de los jueces electorales, de los partidos políticos, asociaciones de ciudadanos, candidaturas independientes o del Registro Nacional de las Personas, podrá disponer en cualquier momento la confrontación de los ficheros locales con el nacional para efectuar las correcciones que fuere menester. El Registro Nacional de las Personas y los jueces electorales enviarán semestralmente al Ministerio del Interior la estadística detallada del movimiento de altas y bajas registrado en todas

las jurisdicciones, al 30 de junio y 31 de diciembre de cada año.

Art. 17. – Sustitúyase el título del capítulo II del título III del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, por el siguiente:

CAPITULO II

Apoderados y fiscales de los partidos políticos, las asociaciones de ciudadanos y las candidaturas independientes

Art. 18. – Modifícase el artículo 55 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 55: Apoderados. Constituidas las juntas, los jueces electorales respectivos y los tribunales electorales provinciales, en su caso, les remitirán inmediatamente nómina de los partidos políticos reconocidos, asociaciones de ciudadanos y candidatos independientes, y la de sus apoderados, con indicación de sus domicilios. Dichos apoderados serán sus representantes a todos los fines establecidos por esta ley. Los partidos, asociaciones de ciudadanos y candidatos independientes sólo podrán designar un apoderado general por cada distrito y un suplente, que actuará únicamente en caso de ausencia o impedimento del titular.

En defecto de designación especial, las juntas considerarán apoderado general titular al primero de la nómina que le envíen los jueces y suplente al que le siga en el orden.

Art. 19. – Modifícase el artículo 56 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 56: Fiscales de mesa y fiscales generales. Los partidos políticos, las asociaciones de ciudadanos y los candidatos independientes reconocidos en el distrito respectivo que se presenten a la elección, pueden nombrar fiscales para que los representen ante las mesas receptoras de votos. También podrán designar fiscales generales de la sección, que tendrán las mismas facultades y estarán habilitados para actuar simultáneamente con el fiscal, acreditado ante cada mesa.

Salvo lo dispuesto con referencia al fiscal general, en ningún caso se permitirá la actuación simultánea en una mesa de más de un fiscal por partido, asociación de ciudadanos o candidato independiente.

Art. 20. – Modifícase el artículo 58 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 58: Requisitos para ser fiscal. Los fiscales o fiscales generales deberán saber leer y escribir y ser electores del distrito en que pretendan actuar. Los fiscales podrán votar en las mesas en que actúen aunque no estén inscriptos en ellas, siempre que lo estén en la sección a que ellos pertenecen. En ese caso se agregará el nombre del votante en la hoja del registro, haciendo constar dicha circunstancia y la mesa en que está inscrito.

Art. 21. – Modifícase el artículo 59 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 59: Otorgamiento de poderes a los fiscales. Los poderes de los fiscales y fiscales generales serán otorgados bajo la firma de las autoridades directivas del partido, asociación de ciudadanos o candidato independiente y contendrán nombre y apellido completo, número de documento cívico y su firma al pie del mismo.

Estos poderes deberán ser presentados a los presidentes de mesa para su reconocimiento, desde tres días antes del fijado para la elección.

La designación de fiscal general será comunicada a la Junta Electoral Nacional de distrito, por el apoderado general del partido, asociación de ciudadanos o candidato independiente, hasta veinticuatro horas antes del acto eleccionario.

Art. 22. – Modifícase el artículo 60 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 60: Registro de candidatos y pedido de oficialización de listas. Desde la publicación de la convocatoria y hasta cincuenta (50) días anteriores a la elección, los partidos, asociaciones de ciudadanos y candidatos independientes registrarán ante el juez electoral las listas o nombres, según corresponda, de los candidatos públicamente proclamados, quienes deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilidades legales.

En el caso de la elección del presidente y vicepresidente de la Nación, la presentación de las fórmulas de candidatos se realizará ante el juez federal con competencia electoral de la Capital Federal.

Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 % de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos.

Los partidos, asociaciones de ciudadanos y candidatos independientes presentarán, juntamente con el pedido de oficialización de listas y candidatos, datos de filiación completos de sus candidatos y el último domicilio electoral. Podrán figurar en las listas con el nombre con el cual son conocidos, siempre que la variación del mismo no sea excesiva ni dé lugar a confusión a criterio del juez.

Art. 23. – Modifícase el artículo 61 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 61: Resolución judicial. Dentro de los cinco días subsiguientes el juez dictará resolución, con expresión concreta y precisa de los hechos que la fundamentan, respecto de la calidad de los candidatos. La misma será apelable dentro de las cuarenta y ocho (48) horas ante la Cámara Nacional Electoral, la que resolverá en el plazo de tres días por decisión fundada.

Si por sentencia firme se estableciera que algún candidato no reúne las calidades necesarias se correrá el orden de lista de los titulares y se completará con el primer suplente, trasladándose también el orden de ésta; y el partido político o asociación de ciudadanos a que pertenezca podrá registrar otro suplente en el último lugar de la lista en el término de cuarenta y ocho (48) horas a contar de aquella resolución. En la misma forma se sustanciarán las nuevas sustituciones. Si se trata de una candidatura independiente, únicamente podrá registrar otro candidato cuando quien no reúna las calidades necesarias sea el suplente.

En caso de muerte o renuncia de cualquiera de los candidatos de la fórmula a presidente y vicepresidente de la Nación, los partidos políticos, alianzas electorales o asociaciones de ciudadanos a las que pertenezcan, podrán registrar a otros candidatos en su lugar en el término de siete (7) días corridos. Si se trata de una candidatura independiente, únicamente podrá registrar otro candidato cuando se trate del candidato a vicepresidente.

Todas las resoluciones se notificarán por telegrama colacionado, quedando firme después de las cuarenta y ocho (48) horas de notificación.

La lista oficializada de candidatos será comunicada por el juez a la Junta Electoral dentro de las veinticuatro (24) horas de hallarse firme su decisión, o inmediatamente de constituida la misma en su caso.

Art. 24. – Modifícase el artículo 62 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 62: Plazo para su presentación. Requisitos. Los partidos políticos reconocidos, las asociaciones de ciudadanos y las candidaturas independientes que hubieren proclamado candidatos someterán a la aprobación de la Junta Electoral Nacional, por lo menos treinta días antes de la elección, en número suficiente, modelos exactos de las boletas de sufragios destinadas a ser utilizadas en los comicios.

I. Las boletas deberán tener idénticas dimensiones para todas las agrupaciones y candidaturas y ser de papel de diario tipo común. Serán de doce por diecinueve centímetros (12 x 19 cm) para cada categoría de candidatos, excepto cuando se realicen elecciones simultáneas (nacionales, provinciales y/o municipales) en que tendrán la mitad del tamaño indicado, o sea doce por nueve con cincuenta centímetros (12 x 9,50 cm). Las boletas contendrán tantas secciones como categorías de candidatos comprenda la elección, las que irán separadas entre sí por medio de líneas negras que posibiliten el doblez, del papel y la separación inmediata por parte del elector o de los funcionarios encargados del escrutinio.

Para una más notoria diferenciación se podrán usar distintos tipos de imprenta en cada sección de la boleta que distinga los candidatos a votar. En aquel o aquellos distritos que tengan que elegir un número de cargos que torne dificultosa la lectura de la nómina de candidatos, la Junta Electoral Nacional podrá autorizar que la sección de la boleta que incluya esos cargos sea de doce por diecinueve centímetros (12 x 19 cm) manteniéndose el tamaño estipulado para las restantes.

II. En las boletas se incluirán en tinta negra la nómina de candidatos y la designación del partido político, asociación de ciudadanos o la aclaración de que se trata de una candidatura independiente. La categoría de cargos se imprimirá en letras destacadas y de cinco milímetros (5 mm) como mínimo. Se admitirá también la sigla, monograma logotipo, escudo, símbolo o emblema y número de identificación del partido, asociación de ciudadanos o candidatura independiente.

III. Los ejemplares de boletas a oficializar se entregarán en el local de la Junta adheridos a una hoja de papel tipo oficio. Aprobados los modelos presentados, cada partido, asociación de ciudadanos o candidato independiente depositará dos ejemplares por mesa. Las boletas oficializadas que se envíen a los presidentes de mesa serán autenticadas por la Junta Electoral Nacional, con un sello que diga: "Oficializada por la Junta Electoral de la Nación para la elección de fecha..." y rubricada por la Secretaría de la misma.

Art. 25. – Modifícase el artículo 64 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 64: Aprobación de las boletas. Cumplido este trámite, la Junta convocará a los apoderados y oídos éstos aprobarán los modelos de boletas si a su juicio reunieran las condiciones determinadas por esta ley.

Cuando entre los modelos presentados no existan diferencias tipográficas que los hagan inconfundibles entre sí a simple vista, aun para los electores analfabetos, la Junta requerirá de los apoderados la reforma inmediata de los mismos, hecho lo cual dictará resolución.

Art. 26. – Modifícase el artículo 98 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 98: Verificación de existencia de boletas. También cuidará de que en él existan en todo momento suficientes ejemplares de las boletas de todos los partidos, asociaciones de ciudadanos y candidatos independientes, en forma que sea fácil para los electores distinguirlas y tomar una de ellas para emitir su voto.

No admitirá en el cuarto oscuro otras boletas que las aprobadas por la Junta Electoral.

Art. 27. – Modifícase el artículo 108 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 108: Designación de fiscales. Los partidos, asociaciones de ciudadanos y candidatos independientes que hubiesen oficializado lista de candidatos podrán designar fiscales con derecho a asistir a todas las operaciones del escrutinio a cargo de la Junta, así como a examinar la documentación correspondiente.

El control del comicio por los partidos políticos, asociaciones de ciudadanos y candidatos independientes comprenderá, además, la recolección y transmisión de los datos del escrutinio provisorio de y a los centros establecidos para su cómputo, y el procesamiento informático de los resultados provisorios y definitivos, incluyendo el programa (software) utilizado. Este último será verificado por la Junta Electoral que mantendrá una copia bajo resguardo y permitirá a los partidos, asociaciones de ciudadanos y candidaturas independientes las comprobaciones que requieran del sistema empleado, que deberá estar disponible, a esos fines, con suficiente antelación.

Art. 28. – Modifícase el artículo 111 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 111: Reclamos. En igual plazo también recibirá de los organismos directivos de los partidos, de las asociaciones de ciudadanos y de los candidatos independientes, las protestas o reclamaciones contra la elección.

Ellas se harán únicamente por el apoderado del partido, asociación de ciudadanos o candidatura independiente impugnante, por escrito y acompañando o indicando los elementos probatorios cualquiera sea su naturaleza. No cumpliéndose este requisito la impugnación será desestimada, excepto cuando la demostración surja de los documentos que existan en poder de la Junta.

Art. 29. – Modifícase el inciso 5 del artículo 112 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 112:

5. Si el número de ciudadanos que sufragaron según el acta coincide con el número de sobres remitidos por el presidente de la mesa, verificación que sólo se llevará a cabo en el caso de que medie denuncia de un partido político, asociación de ciudadanos o candidato independiente actuante en la elección.

Art. 30. – Modifícase el primer párrafo del artículo 115 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 115: Comprobación de irregularidades. A petición de los apoderados de los partidos, asociaciones de ciudadanos o candidatura independiente, la Junta podrá anular la elección practicada en una mesa, cuando:

Art. 31. – Modifícase el artículo 116 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 116: Si no se efectuó la elección en alguna o algunas mesas, o se hubiese anulado, la Junta podrá requerir del Poder Ejecutivo nacional que convoque a los electores respectivos a elecciones complementarias, salvo el supuesto previsto en el artículo siguiente. Para que el Poder Ejecutivo pueda disponer tal convocatoria será indispensable que un partido político, asociación de ciudadanos o candidato independiente actuantes lo solicite dentro de los tres días de sancionada la nulidad o fracasada la elección.

Art. 32. – Modifícase el artículo 154 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 154: En caso de muerte de los dos candidatos de cualquiera de las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta electoral y antes de producirse la segunda, se convocará a una nueva elección.

En caso de muerte de uno de los candidatos de cualquiera de las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta electoral, el partido político, alianza electoral o asociación de ciudadanos que represente, deberá cubrir la vacancia en el término de siete (7) días corridos, a los efectos de concurrir a la segunda vuelta. Si se trata de una candidatura independiente, únicamente podrá cubrirse la vacancia cuando se trate del candidato a vicepresidente. En caso de muerte del candidato independiente a presidente de la Nación, se deberá convocar a una nueva elección.

Art. 33. – Modifícase el artículo 158 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 158: Los diputados nacionales se elegirán en forma directa por el pueblo de cada provincia y de la Capital Federal que se considerarán a este fin como distritos electorales.

Cuando la postulación la formule un partido político, cada elector votará solamente por una lista de candidatos oficializada cuyo número será igual al de los cargos a cubrir con más los suplentes previstos en el artículo 163 de la presente ley.

Las postulaciones efectuadas por asociaciones de ciudadanos y las candidaturas independientes se registrarán por lo dispuesto en el artículo 54 bis de la ley 23.298.

Art. 34. – Incorpórase como segundo párrafo del inciso *d*) del artículo 161 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el siguiente texto:

Cuando a una candidatura independiente o asociación de ciudadanos les corresponda más cargos que la cantidad de candidatos postulados, los cargos excedentes corresponderán a las listas o candidatos que, de acuerdo a la operación establecida en el inciso *a*), continuarían en el ordenamiento indicado en el inciso *b*), en número igual al de cargos excedentes a cubrir.

Art. 35. – Incorpórase como artículo 168 bis del Código Electoral Nacional, ley 19.945 texto ordenado por decreto 2.135/83 y sus modificatorias, el siguiente texto:

Artículo 168 bis: Las disposiciones de la presente ley referidas a los partidos políticos serán aplicables a las asociaciones de ciudadanos y a las candidaturas independientes en

cuanto no estuviera regulado expresamente, y en lo que fuera pertinente.

Art. 36. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 5 de junio de 2002.

Elisa M. A. Carrió. – Marcela V. Rodríguez. – Atilio P. Tazzioli.

INFORME

Honorable Cámara:

El problema de la representatividad política está íntimamente vinculado a dos procesos específicos diferenciados: en primer lugar, encontramos la etapa en que los partidos políticos seleccionan y nominan los/as candidatos/as a los distintos cargos que serán sometidos a consideración popular; y posteriormente, los/as candidatos/as así nominados/as concurren a la elección popular, donde son designados/as los/as legisladores/as y gobernantes. Por otra parte, la crisis de representatividad actual se vincula directamente con los comportamientos de quienes han resultado electos y la quiebra de mandatos entre representados/as y representantes.

Múltiples reparos se le han formulado al sistema hasta aquí utilizado para seleccionar candidatos. Entre los de mayor entidad se cuentan la ausencia de una auténtica igualdad de oportunidades para todos/as los/as ciudadanos/as que aspiren a ser candidatos/as; y que el pueblo, en la función de elegir, sólo puede optar por los/as candidatos/as ya designados/as por los partidos, en cuya selección generalmente no participan los no afiliados (conf. Enrique Eduardo Di Lisia, *¿Son posibles las elecciones primarias abiertas en la Argentina?*, “El Derecho”, tomo 117, pág. 739).

La presente propuesta tiene como objetivo otorgar mayor legitimidad al procedimiento democrático, especialmente en los dos aspectos recién señalados.

El problema que nos ocupa se plantea en torno a la búsqueda de mayores niveles de representatividad de los/as candidatos/as. Para ello, se abordan dos cuestiones principales: por un lado, quiénes pueden postular candidatos/as y, por otra parte, el método de selección de candidatos/as de los partidos políticos.

Con respecto a este último tema, desde variados sectores se han alzado voces denunciando las dificultades que las minorías encuentran dentro de las propias estructuras partidarias para acceder a las candidaturas, y el manejo que las oligarquías partidarias efectúan, impidiendo la movilidad y participación de otros sectores en el ejercicio del poder político efectivo.

En estas condiciones, es natural que los/as candidatos/as partidarios postulados no siempre sean quienes gocen de mayor prestigio o legitimidad po-

pular y que, por el contrario, resulten beneficiados/as quienes se encuentren mejor posicionados/as en la estructura de conducción partidaria.

Ante esta situación resulta indispensable, a fin de afianzar el régimen democrático, establecer nuevos mecanismos que aseguren la postulación de candidatos/as que sean representativos/as de los intereses de la comunidad.

Con esta finalidad, el proyecto de ley venido en revisión bajo análisis propone la obligatoriedad de los partidos políticos de acudir a internas abiertas a fin de elegir sus candidatos/as a cargos públicos electivos nacionales.

Este sistema de selección de candidatos/as posee importantes ventajas, pues resuelve en gran medida la falta de participación de los/as ciudadanos/as independientes en la nominación de los candidatos de los partidos, otorgándoles mayor soporte de mayoría popular y legitimidad a los/as candidatos/as así elegidos, y aporta de esta forma una contribución participativa y pluralista a la política.

No obstante ello, consideramos que el proyecto con media sanción –al fijar la obligatoriedad de las internas abiertas– resulta inconstitucional y genera mayores inconvenientes institucionales que los que en teoría pretende remediar.

Si bien la Constitución Nacional establece en su artículo 38 la obligación de los partidos de asegurar procedimientos internos democráticos y la representación de las minorías, la reglamentación que se haga de esta norma debe ser razonable y de ninguna forma puede avasallar los principios constitucionales de libertad y autonomía en la organización y funcionamiento de los partidos políticos. En este sentido, el mismo artículo 38 dispone expresamente que “su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución”.

En tal sentido señala Bidart Campos, al analizar el artículo citado que “hay una columna vertebral dentro de ese diagrama: los partidos gozan de libertad dentro del respeto a la Constitución, y ésta les garantiza su organización y funcionamiento democráticos, con el lineamiento antes pautado” (*Manual de la Constitución reformada*, editorial Ediar, página 265).

Por ello, la obligación de los partidos, consistente en asegurar procedimientos internos democráticos, no puede traducirse en una única alternativa impuesta legalmente, pues significa desconocer que hay un abanico de posibilidades a fin de cumplir con dicha obligación, y que cabe a cada partido seleccionar el que mejor considere. En este sentido se ha afirmado que “la obligatoriedad de los partidos de hacer primarias afecta en forma directa su autonomía y su libertad de decisión y obliga a colocar en el ámbito legislativo una materia que no reclama en absoluto formalizaciones e imposiciones legales... Una mayoría legislativa –circunstancial como toda mayoría– no puede obligar legalmente a

todos los partidos políticos que interactúan en un sistema a nominar a sus candidatos de una manera u otra” (Alberto Montbrun, *Sistemas de nominación de candidatos: internas, primarias, lemas, “La Ley”*, 1993-B-860).

Es decir, la imposición a los partidos de concurrir a elecciones internas abiertas únicamente hallaría su quicio constitucional si se demostrara que éste es el único método democrático de selección de candidatos partidarios. Aseverar esto implica sostener que los candidatos partidarios que hayan sido elegidos por sistemas distintos a las elecciones internas abiertas (por lo menos a partir de la reforma constitucional de 1994) carecían de los requisitos de legitimidad impuestos por nuestra Constitución. Semejante afirmación carece de fundamentos e importa desconocer que existe otra clase de sistemas que permiten la nominación de candidatos/as representativos y la representación de las minorías (como las internas cerradas, sistemas de mayoría o proporcionales, lista incompleta, etcétera).

Además, en la práctica este tipo de sistemas acarrea muchas dificultades, ya que habría varios partidos o listas, cada uno con varias alternativas, y cada una de ellas debería contar con sus respectivos fiscales, apoderados, etcétera, lo cual implica un despliegue operativo significativo y un alto costo de implementación que no todos los partidos estarán en condiciones de afrontar, aun cuando se cuente con financiamiento público. Así, las internas abiertas obligatorias resultan problemáticas, pues pueden condicionar a los partidos –principalmente a los pequeños– a aceptar otras fuentes de financiamiento, distintas al estatal, para poder hacer frente a los gastos que las internas acarrearán, lo cual llevaría a que “los candidatos más poderosos, con más recursos para llevar a cabo sus campañas, terminarán imponiéndose. Y como es sabido, esos candidatos establecen compromisos de interés que atan su acción futura” (Liliana De Riz, *Los partidos políticos argentinos y la reforma del sistema electoral*, obra colectiva: *Los sistemas electorales - Sus consecuencias políticas y partidarias*, editorial Fucade, 1990, página 32. En sentido similar Vanossi, *No existe sistema electoral inocente*, misma publicación, página 25; Hipólito Orlandi, *Las elecciones primarias norteamericanas y los posibles efectos de la aplicación en la Argentina de formas abiertas de selección de candidatos*, misma publicación, página 106; Quiroga Lavié, *El sistema electoral como factor de alimentación del sistema político, “La Ley”*, 1992-C-772, entre otros).

Tampoco se puede pasar por alto la incidencia que sectores interesados políticamente movilizadas pueden proporcionar en las elecciones internas de un partido chico, pudiendo incluso ocasionar un resultado que no refleje la situación partidaria real.

Estos problemas –y otros más– ya han sido señalados en los Estados Unidos, donde las formas abiertas de selección de las candidaturas de los

partidos políticos reconocen un antecedente cierto, bajo la denominación de elecciones primarias. En este sentido, advierte Key, tanto al referirse a las internas cerradas como a las abiertas, que en la práctica los votantes de un partido pueden “invadir” el comicio primario de otro partido y llevar a cabo el nombramiento de un candidato débil o indeseable, al que sería muy fácil derrotar en las elecciones generales, y que las primarias en los Estados Unidos duplican el proceso electoral prolongando las campañas y aumentando sus costos, y fortalecen la importancia de la publicidad y de los medios de comunicación de masas en el proceso político, promoviendo candidatos con poder económico e influencia sin importar el respaldo del partido (V. O. Key, Jr., *Política, partidos y grupos de presión*, Madrid, páginas 597/598, citado por Hipólito Orlandi, ob. cit., página 102 y siguientes).

En definitiva, los trastornos que ocasionan las elecciones internas abiertas obligatorias no se condicen con el problema que ese sistema pretende resolver: la falta de participación de los ciudadanos independientes en la nominación de candidatos de los partidos (conf. Alberto Montbrun, ob. cit., página 862).

Por ello, consideramos que la respuesta a las dificultades de representatividad y legitimidad de los/as candidatos/as a cargos públicos electivos debe ser otra: en lugar de avanzar sobre la autonomía partidaria –con lo que, además de violar sus derechos constitucionales no se obtiene el fin perseguido–, se les debe garantizar a los/as ciudadanos/as que deseen participar en la contienda política posibilidades reales de acceder a los cargos electivos, independientemente de que los partidos políticos puedan optar por este mecanismo.

En efecto, la propuesta que cuenta con sanción del Senado, por un lado, invita a los/as ciudadanos/as a participar en los procesos partidarios electorales pero, por otra parte, rechaza que los actores principales de dichos procesos –los/as ciudadanos/as– se motiven y participen a través de candidaturas independientes surgidas de ellos mismos.

El presente dictamen sugiere la regulación de las candidaturas extrapartidarias, de forma tal de garantizar los derechos políticos de los ciudadanos a ser elegidos, conformando una regulación razonable del artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica, que reconoce el derecho de todos los ciudadanos de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, y establece que “la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal”. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos guarda marcada analogía con la norma anteriormente citada.

Pero a la vez la modificación propuesta conlleva la ampliación del menú de los candidatos elegibles, otorgando así mayores posibilidades al electorado de poder optar por aquel candidato que mejor represente sus intereses, y perfeccionando de esta forma el régimen republicano representativo asumido por la Nación, conforme al cual el pueblo es la fuente originaria de la soberanía, y el modo de ponerla en ejercicio es el voto de los ciudadanos a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación ("Fallos", tomo 168, página 130).

En efecto, las candidaturas independientes alienan la participación de los sectores que no se sienten identificados con los/as candidatos/as propuestos por los partidos, y crean así nuevos canales de participación ciudadana, a la vez que estimulan una competencia en la cual los partidos políticos resultan impulsados a presentar sus mejores candidatos.

El déficit de participación de la sociedad en el desenvolvimiento del sistema político y su insuficiencia en la formación de las candidaturas constituyen un factor de gran impacto en la ruptura del ciclo de realimentación que debe formarse entre la sociedad y sus gobernantes.

La exclusividad de los partidos políticos para la nominación de candidatos ha despertado diversas críticas desde distintos sectores sociales, principalmente debido a la mencionada ruptura actual entre la dirigencia gubernamental y las necesidades de la sociedad. La crisis de representatividad por la que atravesamos se evidencia no sólo en los fuertes cuestionamientos hacia los políticos que se formulan día a día, sino también en los nuevos canales de participación, como las asambleas barriales, movimientos de trabajadores o de desempleados partidariamente independientes, etcétera, que han avanzado de la posición meramente crítica hacia la formulación de propuestas.

La reforma constitucional de 1994, al introducir el nuevo artículo 38, no introdujo novedades en este aspecto y se limitó a reconocer la competencia de los partidos para postular candidatos/as, sin establecer ni prohibir su exclusividad en la materia. Dispone en lo que aquí interesa el citado artículo que: "Su creación (de los partidos políticos) y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas".

Es decir, sin lugar a dudas la voluntad del constituyente ha sido que los partidos postulen candidatos/as, pero de ninguna forma ha prohibido la participación en las elecciones de candidatos/as extrapartidarios/as.

En tal sentido, la comisión de redacción analizó ampliamente el alcance de la expresión "la compe-

tencia", utilizada en el mencionado artículo 38 para referirse a la facultad que les asiste a los partidos para nombrar candidatos/as, ya que en el despacho original de la Comisión de Participación Ciudadana se había consignado "su competencia". Este cambio de redacción permitió otorgarles competencia a los partidos para la postulación de candidatos/as, pero no en forma exclusiva ni excluyente.

Así lo aclaró el convencional Antonio F. Cafiero, quien sostuvo que no sólo no se le puso ningún condicionamiento a la palabra competencia, sino que se eliminó del dictamen original de la subcomisión que trabajó el tema el concepto de monopolio del partido político para la postulación de candidatos/as (en sesión del 25/7/94), y el convencional Juan Carlos Maqueda, preguntado sobre el alcance de la redacción, ratificó que no se trataba de una competencia exclusiva (sesión del mismo día).

En idéntico sentido, Bidart Campos sostiene que "a) la norma constitucional nueva garantiza (o asegura) a los partidos la facultad de postular candidatos; que b) no prohíbe que la ley arbitre razonablemente un sistema ampliatorio que adicione la posibilidad de candidaturas no auspiciadas por un partido" (*Manual de la Constitución reformada*, editorial Ediar, página 268).

De forma tal que, en atención al texto del artículo 38 de la Constitución Nacional, lo que la ley no puede hacer es desconocer dicha facultad a los partidos políticos para la nominación de candidatos/as, pero al no tener competencia exclusiva nada impide que se regule la postulación de candidatos/as extrapartidarios/as.

En este orden de ideas, la presente propuesta regula la presentación de candidaturas extrapartidarias, estableciendo requisitos mínimos que se consideran indispensables a fin de asegurar cierta legitimidad para participar en la contienda electoral, y disponiendo las adecuaciones a la Ley de Partidos Políticos y al Código Electoral Nacional que resultan necesarias para su implementación.

La doctrina se ha pronunciado a favor de este tipo de iniciativas. Opina Badeni que "cuanto más amplia sea la libertad para la postulación de candidatos a cargos públicos, siempre que se realice de manera orgánica y razonable, mayor será la representatividad de los gobernantes" (*Reforma constitucional e instituciones políticas*, editorial Ad-Hoc, 1994). En sentido similar, Daniel Zolezzi sostiene que el monopolio de la nominación de candidaturas de los partidos privilegia en exceso "al medio –los partidos políticos– postergando el fin al que deben servir, el sistema representativo que quieren los artículos 1° y 22 de la Constitución", y que las candidaturas independientes "pueden implicar una suerte de control para los partidos, que lleve aire fresco al sistema; si los partidos políticos se anquilosan, si confunden sus intereses con los de la comunidad, ésta volcará su favor hacia los independientes y los obligará a reaccionar" (*Los car-*

gos electivos y un monopolio inconstitucional, “El Derecho”, 163-1226).

En efecto, al aumentar la oferta electoral, se ejerce una presión competitiva sobre los partidos, obligándolos a mejorar su propia oferta, lo cual contribuye a estimular la oxigenación y rotación de las estructuras partidarias. De modo tal que el presente proyecto de ninguna forma tiende a menoscabar o desconocer el carácter de los partidos como instituciones fundamentales del sistema democrático, sino que, por el contrario, pretende obtener una mejor representatividad de nuestros gobernantes, y a la vez ello va a obligar a los partidos a fortalecer y actualizar su estructura, dirigencia, propuestas y doctrina.

Las candidaturas extrapartidarias se encuentran previstas en diversos países. En algunos de ellos se prevé la presentación de candidatos/as independientes, individualmente; otros regulan la propuesta de candidatos/as por asociaciones o agrupaciones cívicas. En general, los requisitos establecidos para la postulación de candidaturas extrapartidarias son inferiores a las establecidas para la constitución de partidos políticos, lo cual es razonable, teniendo en cuenta que los últimos son instituciones de carácter permanente, y que cuentan con aportes estatales para su normal desenvolvimiento. En cambio, las candidaturas extrapartidarias únicamente son constituidas a fin de concurrir a una elección determinada y, si bien deben contar también con financiamiento público para ello, estos aportes no se extienden a la capacitación de dirigentes, desenvolvimiento institucional, etcétera. Esta diferencia sustancial –carácter permanente versus carácter transitorio– justifica un trato diferenciado en cuanto a los requisitos exigidos en uno y otro caso.

La ley electoral española (Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio) autoriza a las agrupaciones de electores a postular candidatos o listas de candidatos. Para elecciones de diputados y senadores, exige la firma de al menos el 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción para poder postular candidatos, y estipula que cada candidatura se presentará mediante lista de candidatos (artículos 44 y 169). Venezuela también prevé la postulación de candidatos por grupos de electores. La solicitud para constituir un grupo de electores deberá ser suscrita por un número no menor de 5 ciudadanos inscritos en el registro electoral, los cuales acompañarán las firmas de electores inscritos en dicho registro equivalente a cinco milésimas (0,5) de los electores de la circunscripción de que se trate (artículos 130 a 132 Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política). Guatemala prevé la nominación de candidatos por los comités cívico-electorales, para integrar corporaciones municipales. La cantidad de afiliados exigidos para poder constituirse varía de los 100 a los 1.000, según la cantidad de electores empadronados en el municipio de que se trate (artículos 16, 97 y siguientes. Ley Electoral y

de Partidos Políticos). Colombia también autoriza la postulación de candidatos extrapartidarios. Así, las asociaciones de todo orden que por decisión de su asamblea general resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al 20 % del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer pueden postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de 50.000 firmas para permitirles la inscripción de un candidato (artículo 9º, ley 130, del 23 de marzo de 1994 - Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos). La República Dominicana también prevé la postulación de candidatos independientes de carácter nacional, provincial o municipal por agrupaciones políticas accidentales, aunque exige adhesiones de un número tan importante de electores que dificulta seriamente su implementación. Así, exige porcentajes que van del 20 % al 7 % de los inscritos en los padrones, según el número de inscritos que posea el distrito nacional o municipal de que se trate (artículos 76 y 77, Ley Electoral 275/97). Perú prevé la postulación de candidatos por agrupaciones independientes para elecciones presidenciales y a congresistas. Exige para ello la adhesión de no menos del 4 % de ciudadanos (artículos 87 y 88, Ley Orgánica de Elecciones, 26.859/97). Paraguay reconoce a todos los ciudadanos legalmente habilitados a presentarse como candidatos de movimientos políticos, para los distintos cargos electivos nacionales, departamentales o municipales, nominales y pluripersonales. La ley exige el patrocinio de electores en número no menor al 0,50 % de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones de que se trate (artículos 85 y 86, ley 834/96, que establece el Código Electoral paraguayo).

Chile, por su parte, prevé la posibilidad de presentar candidaturas independientes, las cuales únicamente pueden contener el nombre de un candidato, cualquiera sea el número de cargos que se trate de proveer. Para elecciones de diputados y senadores se requiere el patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior al 0,5 % de los que hubieren sufragado en el distrito o circunscripción en la anterior elección. Igual porcentaje de adhesión se requiere para las elecciones presidenciales, aunque pueden encontrarse inscritos en cualquier parte del país (artículos 4º, 10 y 13, ley 18.700). Panamá contempla las candidaturas independientes para concejales y representantes de corregimientos, pudiendo ejercerse la libre postulación mediante listas con uno o varios candidatos principales, según los puestos sujetos a elección, y deben acreditar un mínimo de 5 % de adherentes del total de electores del padrón de la respectiva circunscripción (artículos 194, 212 y 214 del Código Electoral, actualizado hasta la ley 22, del 14 de julio de 1997). Honduras habilita las candidaturas independientes para elecciones presidenciales o legislativas. Para ello exige la adhesión de un número no menor al

2 % de los electores inscritos en el departamento, cuando se trate de candidaturas para diputados, o de los electores inscritos en toda la república, cuando se trate de una candidatura a presidente (artículos 4° y 49, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas del 19/5/1981, actualizada hasta decreto ley 180/92), entre otros países que también receptan la postulación de candidatos extrapartidarios (así, diversos estados de los Estados Unidos, el Reino Unido, etcétera).

Como se advierte, la reforma aquí propiciada cuenta con numerosos antecedentes en la legislación comparada que prevén la presentación de candidatos/as a cargos electivos por fuera de las organizaciones partidarias.

En nuestro país, el Congreso únicamente tiene competencia para regular este tipo de postulaciones cuando se trata de cargos electivos nacionales, conforme a la forma federal adoptada por nuestra Constitución, y, dentro de los cargos electivos nacionales, las candidaturas independientes están habilitadas solamente para elecciones presidenciales y para diputados nacionales, atento a que los senadores deben ser propuestos por los partidos, políticos, de acuerdo con el artículo 54 de la Constitución Nacional.

Dentro de estos límites fijados por la Ley Fundamental, se propone la habilitación de las candidaturas extrapartidarias, ya sean efectuadas por candidatos/as independientes o por asociaciones de ciudadanos/as. En el primero de los casos, únicamente puede postularse el/la candidato/a que obtenga las adhesiones necesarias y un suplente, cuando se trate de elecciones a diputados, o la fórmula presidencial, si se tratara de elecciones presidenciales. Se considera que, tratándose de una candidatura independiente, no se puede autorizar la presentación de la lista completa de los cargos a cubrir, por cuanto este tipo de candidaturas gira en torno a la persona que obtiene las adhesiones, y por tanto carece de legitimación suficiente como para acceder a más cargos que los que la misma puede ocupar. En cambio, las asociaciones de ciudada-

nos/as son agrupaciones que no dependen de una única persona, y en consecuencia se posibilita que presenten listas completas de ciudadanos/as cuando se trate de elecciones a diputados nacionales, pero respetando en tales casos la obligación de cubrir el cupo femenino establecido en el artículo 60 de la ley electoral, de acuerdo con las previsiones del artículo 37 y de la cláusula transitoria segunda de la Constitución Nacional.

Tanto a los/as candidatos/as independientes como a las asociaciones de ciudadanos/as se les impone una serie de requisitos a cumplir, a fin de asegurar que cuenten con un mínimo de legitimación para participar en el acto electoral. Así, deben reunir la adhesión de al menos un dos por mil de los/as electores/as registrados/as en el distrito, cuando se trate de elecciones a diputados nacionales, y la misma cantidad, pero en al menos cinco distritos, cuando se trate de elecciones presidenciales. La cantidad fijada de 5 distritos es la misma que la establecida en la Ley de Partidos Políticos para obtener el reconocimiento como partido nacional.

También se les reconoce el derecho a contar con financiamiento público para cubrir los gastos de las campañas electorales y se les exige cumplir con los mismos requisitos fijados a los partidos políticos, especialmente en lo que hace al control de los gastos electorales.

Finalmente, sin perjuicio de establecer que todas las normas relativas al funcionamiento, derechos y obligaciones de los partidos políticos resultan aplicables a las candidaturas extrapartidarias en cuanto sean pertinentes, se considera necesario incorporar diversas modificaciones a la Ley de Partidos Políticos y al Código Electoral Nacional, a fin de prevenir dificultades en la implementación de la ley propuesta.

En mérito a lo expresado, solicito a los/as señores/as diputados/as que nos acompañen en la aprobación de la presente propuesta.

Elisa M. A. Carrió. – Marcela V. Rodríguez.