

La ley 23.298 de partidos políticos: ¿Del control estatal a la libertad política y a la autonomía partidaria?

por

Mario Justo López
(Facultad de Derecho UBA)

SUMARIO: I. Introducción. II. La teoría de la “defensa de la democracia”. III. La iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional y el trámite legislativo que llevó a la sanción de la ley 23.298. IV. Comparación entre las leyes de 1965, 1982 y 1985. V. Comentarios: a) Libertad política. b) Autonomía partidaria. c) Requisitos cuantitativos. VI. Reflexiones finales: Libertad política, autonomía partidaria y división peronista. VII. Fuentes y bibliografía: a) Fuentes. b) Bibliografía.

I. Introducción.

La Argentina tiene una larga tradición de regulación jurídica de los partidos políticos. Son numerosas las normas que se han dictado a lo largo de los años, en circunstancias políticas diferentes y respondiendo a fines y objetivos cambiantes.

La ley 23.298 del año 1985 marca un momento importante en esa sucesión de normas jurídicas, no sólo porque continúa vigente, aunque con reformas que deformaron sus rasgos esenciales, sino también porque en su momento representó el fin de una tradición que se había arraigado y que fomentaba la ampliación del poder estatal sobre la actividad de los partidos políticos. El estudio de su sanción resulta así relevante para comprender el régimen jurídico actual. Pero también es importante para mostrar un caso en el cual la legislación se transforma, de manera trascendente, en base a las circunstancias políticas del momento y a las creencias que sobre

ellas tienen quienes intervienen en la creación del derecho positivo. Todo esto es lo que pretende mostrar el trabajo que sigue.

En una primera parte haremos una reconstrucción, breve, de la principal doctrina que alimentó a la legislación anterior a la ley 23.298, es decir, a lo que se dio en llamar “teoría de la defensa de la democracia” y de la que resultaba que el Estado debía tener amplias facultades de control sobre la vida partidaria. Luego, en una segunda parte, describiremos el proceso de sanción de la ley 23.298, en base a la mención de proyectos alternativos, el surgimiento de la iniciativa del Poder Ejecutivo y los debates en el Congreso. A continuación, en la tercera parte se compararán numerosos artículos de la ley sancionada en 1985 con los de las precedentes, en especial la del año 1965 y la *de facto* del año 1982 a fin de mostrar las diferencias importantes que significaron, entre otras cosas, el abandono en el texto normativo de la citada “teoría” y la adopción de los principios de la libertad política y de la autonomía partidaria, sin dejar de notar la existencia de numerosas concesiones a la tradición previa. Por último, en la cuarta parte, expondremos nuestras conclusiones tratando de relacionar la novedad en la legislación con las circunstancias políticas y encontrar una explicación que sirva de hipótesis de investigación para el estudio de las normas sobre partidos que se sancionaron con posterioridad.

II. La teoría de la “defensa de la democracia”.

Los primeros proyectos para sancionar leyes de regulación de la actividad de los partidos políticos fueron presentados al promediar la década de 1920. Ya entonces la principal motivación que los impulsaba era corregir ciertas características de las agrupaciones, en especial del único partido nacional, predominante, la Unión Cívica Radical, que eran consideradas graves defectos por legisladores opositores, sobre todo del Partido Socialista, o por otros escindidos del oficialismo yrigoyenista. Entre esas correcciones se destacaba la idea de que no debía permitirse elegir candidatos sin haberse aprobado previamente la plataforma

electoral. También se trataba de introducir la obligación de que las autoridades locales y los delegados a los congresos fueran elegidos por el voto directo de los afiliados. A ese tipo de normas, que se referían a la organización interna del partido, se agregaban otras disposiciones de control ideológico como las que disponían que el Estado podía negar el reconocimiento a un partido que “propicie la disolución del Estado o utilice medios contrarios a los principios republicanos”¹. El gobierno *de facto* de 1930 dio origen a las primeras normas sobre partidos políticos en el país. Por medio de un decreto dictado en agosto de 1931, que tenía como finalidad la proscripción del Partido Comunista, se fijaron algunas reglas generales para todos los partidos. Luego, mediante otro decreto del mes de octubre, se terminó proscribiendo a la Unión Cívica Radical para las elecciones generales. Fueron normas del momento que no formaron una doctrina. Durante la década de 1930 la presentación de proyectos de ley continuó, sin que en ningún caso se llegaran a aprobar. En todos ellos se siguió el camino iniciado en la década anterior. Se pretendía asegurar una organización interna democrática, determinar el origen de los fondos que manejaban las agrupaciones, tratando que buena parte de estos provinieran de cuotas de los afiliados, la aprobación de plataformas partidarias y la elección de las autoridades por el voto directo de los afiliados. El hilo conductor de los proyectos seguía siendo el mismo de los años de 1920. Se pretendía eliminar mediante la legislación el excesivo personalismo en la política, la existencia de partidos con programas difusos o inexistentes, la toma de decisiones en conciliábulos ocultos, los grupos con criterios de pertenencia poco claros y simpatizantes que no se comprometían a sostener la organización. La posición crítica a la realidad partidaria era compartida por legisladores socialistas y radicales antipersonalistas, estos tanto dentro del tronco original de la Unión Cívica Radical como formando parte de la Concordancia. Dos de los proyectos

¹ Los textos de los proyectos pueden verse en Ortiz Pellegrini 1991:141/2. Me he ocupado del surgimiento de la legislación sobre partidos con anterioridad en López 2001:461/5. El control ideológico obedecía a la reacción que había generado en ciertos círculos el surgimiento del Partido Comunista.

presentados en estos años fueron redactados por el legislador socialista Alfredo L. Palacios. La organización que se había dado el Partido Socialista desde su creación a fines del siglo XIX era considerada, en este intento de legislación, el modelo a adoptar por todos los demás partidos y los proyectos de leyes tendían a convertir en obligaciones las pautas de la mencionada fuerza. A principios de 1943 el Ministerio del Interior preparó un anteproyecto de ley denominado de “Código Político” que abarcaba una regulación general de los partidos y la creación de la justicia electoral. En este proyecto se denominó “Unidad básica partidaria” al agrupamiento de afiliados domiciliados en una demarcación electoral básica. Dos años después, retomando esa labor del Ejecutivo, un autor, Pedro F. Christophersen, redactó un nuevo proyecto, que denominó también de “Código Político”. En ellos se sumaron otras ideas regulatorias a las de los proyectos de los años de 1920 y 1930, que quedarían incorporadas a la tradición jurídica, como exigir un número mínimo de afiliados promotores para reconocer a un partido, además de mantenerse la pretensión de control ideológico y la exigencia de una organización interna democrática².

Con posterioridad a la Segunda Gran Guerra, los acontecimientos políticos mundiales llevaron al desarrollo doctrinario de las ideas acerca del control estatal sobre los partidos políticos del punto de vista ideológico. El surgimiento del nazismo en Alemania, y de otros movimientos políticos que terminaron apoyándolo como el fascismo italiano, las atrocidades cometidas poco antes y durante la guerra, el apoyo popular que esos movimientos habían tenido, más allá de sus tácticas violentas, y el recuerdo de sus avances hacia la conquista del poder estatal en sucesivas elecciones dejaron un recuerdo que no podía sino tener consecuencias respecto de los límites a la libertad política. Asimismo, la división del mundo en dos enormes bloques en pugna, la situación de tensión permanente, la amenaza de guerra nuclear y los intentos de cada uno de los bloques de ganar

² Este proyecto, así como también todos los elaborados con anterioridad, pueden verse en Christophersen 1945:10/11 y 89/128.

posiciones mediante cambios en diversos Estados, situación conocida como “guerra fría”, reactualizaron la discusión en torno a la aceptación o rechazo de partidos políticos que actuaban en un sistema con la intención de destruirlo y suplantarlo. Dos concepciones de democracia se enfrentaban en la división del mundo. Por un lado, la democracia liberal, basada en las elecciones competitivas como mecanismo permanente, con la participación de múltiples partidos actuando en condiciones de libertad e igualdad a fin de que la composición del gobierno resultara de la opción real de los ciudadanos expresada a través del voto. Por otro lado, la democracia soviética, de partido único, con elecciones que no decidían la composición del gobierno, sin libertad política y justificando su denominación no en el hecho de que había un gobierno elegido sino en que el gobierno tenía como objetivo destruir las diferencias sociales. En la primera concepción surgía la pregunta de si no era prudente tomar medidas para protegerse de los partidarios de la segunda o de otros regímenes no democráticos. En la democracia soviética las medidas de protección del régimen existían desde el origen y se basaban en su rechazo al pluralismo.

Cabe aclarar que no en todas las democracias liberales surgió la cuestión de la limitación de la libertad política como mecanismo necesario para la subsistencia del régimen, sino que ello ocurrió en aquellos Estados donde hubo serios inconvenientes que permitían guardar fundados temores sobre su supervivencia o su renacimiento. La crisis de la democracia liberal, o la ola inversa como se la ha llamado, producida durante el período de entreguerras, primero, y con motivo de la “guerra fría” después, fue lo que llevó a plantear la necesidad de su defensa, en los lugares donde había desaparecido o había corrido riesgos de hacerlo. Tanto en lo que se refiere a la llamada “inestabilidad democrática”, es decir al hecho de que una democracia formal no lograba consolidarse dando lugar a la alternancia de gobiernos de origen electoral y gobiernos autoritarios, como a la llamada “transición a la democracia”, es decir al desmantelamiento de regímenes autoritarios y la construcción en su reemplazo de una democracia de partidos, se había instalado la creencia de que parte del

problema se encontraba dentro del universo de los protagonistas, es decir los partidos políticos y sus integrantes los políticos profesionales. De allí la intención de que la legislación lograra impedir la extensión del problema o, incluso, su supresión³.

No es de extrañar que fuera en Alemania donde estas circunstancias produjeran su efecto. La constitución de Bonn de 1949, en su artículo 21, estableció que “los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus miembros, persigan desvirtuar o abolir el orden básico libre y democrático, o poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, serán inconstitucionales”. En base a dicha norma el Tribunal Constitucional de ese país dispuso el 21 de octubre de 1952 declarar inconstitucional al Partido Neonazi y el 17 de agosto de 1956 hizo lo mismo con el Partido Comunista alemán⁴. Respecto de este último el tribunal lo consideró inconstitucional tanto por las actividades que desarrollaba como por los principios propugnados. Entre los fundamentos de su decisión incluyó los siguientes: para declarar ilegal un partido político no se exige un hecho concreto, basta que esté determinada la actuación política del partido por una intención encaminada a combatir, fundamentalmente y de modo duradero, el ordenamiento libre democrático; el partido Comunista rehúsa los principios y las instituciones cuya validez y subsistencia son condición previa para el funcionamiento de un ordenamiento libre y democrático, esto es el principio de la diversidad de partidos con igualdad de oportunidades para todos ellos y con el derecho de formación y actuación de una oposición parlamentaria según la Constitución; el partido Comunista alemán ha manifestado, por sus actos, un desprecio básico del ordenamiento constitucional y quiere suscitar en el pueblo aversión y odio contra dicho ordenamiento y se refuerza por el desenfreno del lenguaje, que tiene como objeto tan sólo la provocación de turbios arrebatos y emociones; lo menos a que se obliga cualquier partido político dentro de un Estado democrático libre, en su actuación pública, en la forma y en el estilo de actividad política, es reconocer su vinculación a los

³ Me he extendido sobre estos temas en López 2001:16/18 y 468/72.

⁴ Ver las sentencias en Linares Quintana 1988:tomo 8, 430/1.

valores constitucionales superiores, colaborar a su consolidación y prestigio dentro del pueblo y abstenerse, por lo menos, de cualquier desprestigio, injuria y menosprecio de dicho ordenamiento⁵.

La “teoría de la defensa de la democracia” presentaba problemas cuando se incluían en la legislación normas que resultaban de ella. Una cuestión era la afirmación, luego del análisis de una realidad determinada, de que la democracia pluralista tenía enemigos y que su funcionamiento, e incluso su subsistencia, estaban amenazados por ellos; otra cuestión muy distinta era afirmar que mediante la exclusión de esos enemigos el régimen resultaba fortalecido. Ello puede entenderse bien si entramos a considerar el concepto de partido “antisistema” o partido “antidemocrático constitucional”⁶, concepto fecundo para el desarrollo de la teoría de la democracia, en especial respecto al tratamiento del problema de su estabilidad y perduración. Como nos recuerda Duverger, “es superfluo insistir en la fragilidad del sistema; por definición, es viable sólo en tanto que el partido totalitario permanezca en la oposición, o en tanto que no colabore con el gobierno más que en una proporción muy pequeña. Si lo ocupa solo, suprime a sus rivales; si participa ampliamente en él inicia respecto de ellos el proceso de disgregación”⁷. Pero, en la medida de que ante la existencia, o el temor al surgimiento, de partidos antidemocráticos se pasara a legislar su exclusión de la competencia electoral, surgían una serie de interrogantes que ponían en duda la eficacia del remedio intentado. En primer término, se limitaba la libertad política de los individuos que componían el pueblo del Estado, impidiendo que estos pudieran ejercer plenamente su derecho de asociación y sus derechos políticos, tanto en su aspecto pasivo como activo. Y en una democracia liberal una de las libertades básicas indiscutibles era, justamente, esa libertad política. ¿Subsistía el régimen democrático después de haber excluido a algunos de la lucha por el poder

⁵ Un análisis extenso de esta sentencia puede verse en Leoni 1969:83/169.

⁶ La palabra “antisistema” es usada por López (p) 1983:119/42; Linares Quintana 1988: tomo 8, 399/418 prefiera la otra denominación. Neumann 1965:599/600 los llama partidos “dictatoriales”.

⁷ Duverger 1957:444.

estatal? ¿Era posible restringir la libertad política de algunos sin dañar con ello al propio régimen democrático? Se debatió largamente al respecto. Se sostuvo que la creación de mecanismos de defensa de la democracia llevaba a un dilema trágico que podía expresarse así: “Para permanecer totalmente fiel a su entrañable ideal de libertad, el régimen democrático constitucional se inhibe de impedir, controlar o sancionar las actividades tendientes a destruirlo, o bien, para evitar la destrucción de su principio esencial, renuncia a aplicarlo en su integridad. Por el primer camino, se abre la marcha hacia lo que se ha llamado el ‘suicidio de hecho’, por el segundo, hacia lo que se ha denominado el ‘suicidio dialéctico’”⁸. Al respecto, no había respuestas concluyentes pero quedaba claro que un régimen con exclusiones era una democracia liberal a medias. Pero, además, la aceptación de la “teoría” como creadora de normas de exclusión, llevaba a preguntarse por las consecuencias, por ejemplo, los efectos sociales de la exclusión una vez producida. La tolerancia y el pluralismo son valores esenciales para el sistema de la democracia liberal. Se supone que ésta se fortalece en la medida de que la mayor parte de los habitantes de un Estado los comparten. Es cierto que puede haber, de hecho podemos suponer que siempre hay, individuos, que pueden llegar a formar grupos organizados, que son intolerantes y rechazan el pluralismo. Ante esa realidad, o posibilidad, el Estado puede tratar de tomar medidas para proteger esos valores, por ejemplo, no “tolerando” a los “intolerantes”⁹. Esa es la propuesta de la “teoría”. Sin embargo, no puede ignorarse que las acciones que tienden a ser intolerantes con los intolerantes, a excluir a los grupos antidemocráticos, deberán tener efectos, tanto en quienes son destinatarios de ellas como en quienes las llevan a cabo. Pensemos primero lo que ocurre con los que se pretende excluir. Si representantes de partidos antisistema son elegidos a cuerpos representativos y en ellos actúan junto a los representantes de los demás partidos es probable que su conducta se vuelva menos

⁸ La cita corresponde a López (p) 1986:194. El tema se discute ampliamente en López (p) 1986:191/206.

⁹ Esta es la manera de enfrentar el problema que presenta Rawls 1979:250/255.

contestatario. Por el contrario, si son segregados, si son impedidos de competir electoralmente llevarán su conducta por caminos de confrontación. Pensemos ahora qué ocurre con quienes están ubicados dentro del sistema, de un sistema que proclama la tolerancia, el pluralismo y la inclusión. Sobre ellos la exclusión también tiene efectos. Si para enfrentar el peligro de los grupos antidemocráticos emprenden acciones contrarias a esos valores la acción repercute sobre ellos mismos y comenzarán a parecerse, al menos en algo, a aquéllos de los que quieren defenderse. Además de este análisis de los efectos sobre la tolerancia, un último interrogante resulta del hecho de que la sanción de normas que posibilitan la exclusión de partidos políticos crea facultades que serán ejercidas por seres humanos concretos, a quienes se les está confiriendo un poder que podrán usar de manera más o menos prudente. A nadie puede dejar tranquilo la creación de poderes de esta naturaleza que, en algunas circunstancias, podrían dar lugar a actos que directamente dañarán al sistema democrático. Las facultades excesivas conferidas a los órganos del Estado van en contra de la idea misma de democracia liberal.

Volvamos ahora a lo ocurrido en la Argentina. La tradición formada hasta la Segunda Guerra Mundial había sido la de aceptar la idea de que la legislación era un camino adecuado para corregir una insatisfactoria situación en el mundo de los partidos políticos. Había que obligar a los partidos a adoptar ciertos modelos. Esa tradición se combinó con una característica del sistema de partidos. Repasemos dicha característica al menos desde la vigencia de una democracia liberal aceptable tras la reforma de Roque Sáenz Peña de 1910 en adelante. El comportamiento recíproco de los partidos mostraba un sistema en el que, aún sin demasiada distancia ideológica o con diferencias ideológicas poco comprensibles, faltaba la aceptación del otro como partido legítimo en tan alto grado que se habían alcanzado puntos cercanos a la guerra civil o se había llegado al colapso temporario del sistema democrático permitiendo irrupciones de regímenes militares. Ello llamaba la atención de los investigadores extranjeros sorprendidos por el grado de intolerancia entre fuerzas políticas sin que existieran,

simultáneamente, demandas extremistas por una de ellas¹⁰. Cuando cabía esperar, transcurridas las dos primeras décadas del siglo XX, la formación de un sistema de partidos pluralista, oposiciones como “causa y régimen”, “nacionalismo y liberalismo” y “peronismo y antiperonismo” mantuvieron la caracterización del “otro” como “ilegítimo” y perturbaron las reglas democráticas de competencia por el poder estatal. El oficialismo tendió a usar del poder para perpetuarse y borrar de los cargos estatales a los representantes de la oposición. La posibilidad de alternancia y el control del gobierno dejaron de ser considerados elementos esenciales del régimen democrático. La oposición se deslizó rápidamente a posiciones desleales o semileales respecto de aquél. La misma valoración de la democracia liberal sufrió en ese ambiente y una forma autoritaria con respaldo electoral tendió a reemplazarla. El discurso de quienes se proclamaron herederos de Yrigoyen y el escepticismo generalizado que produjo la década de 1930 impidieron que la concepción de la democracia representativa triunfara, dejando subsistente la más primitiva y anterior idea de la democracia plebiscitaria. El peronismo de 1946 llevó a su grado más alto la oposición entre los dos tipos de democracia y optó decididamente por la versión no liberal, lo que explica, quizá, el generalizado juicio desfavorable que ha merecido de parte de los observadores extranjeros. En ese sentido, el peronismo, según Lipset, “posee un fuerte contenido populista antiparlamentario, destacando que el poder del partido y del dirigente se derivan directamente del pueblo, y que el parlamentarismo se convierte en gobierno de políticos incompetentes y corrompidos”¹¹. El gobierno a partir de junio de 1946 usó de su enorme poder (el gobierno *de facto* había barrido con las elecciones escalonadas que permitía una forma de contrapeso) para debilitar a la oposición, controló al Poder Judicial, impidió las alianzas opositoras mediante la legislación (la ley de partidos políticos de 1949 fue una ley claramente proscriptiva), prácticamente eliminó la representación parlamentaria opositora

¹⁰ Véase Ware 1996:154. Este autor sólo encuentra en Austria, en el período de entreguerras, un caso similar.

¹¹ Lipset 1963:152.

con la reforma del sistema electoral, encarceló a los adversarios o los obligó a exiliarse, sometió al partido oficial a la exclusiva voluntad del Presidente destruyendo su organicidad, retomó la idea franquista de Movimiento Nacional, entregó las Universidades nacionales al nacionalismo de derecha, persiguió a los medios de comunicación que no se sometían, controló la economía para ahogar las manifestaciones del pluralismo social, instaló un clima de violencia cotidiana, impuso la reelección indefinida del Ejecutivo nacional¹².

Todo ello llevó a una situación de extrema tensión y después del golpe de Estado de septiembre de 1955, el antiperonismo rescató la idea de recurrir a la legislación sobre partidos políticos para lograr la exclusión del partido que había mostrado un comportamiento no compatible con los valores de la democracia liberal. De 1955 a 1962 se sucedieron una serie de normas que, además de establecer la proscripción del peronismo, introdujeron disposiciones que pretendían la defensa del régimen constitucional¹³. La difusión de la “teoría” de origen de alemán en ese ambiente dio lugar a una renovación de la legislación sobre partidos y la misma fue adoptada a partir de 1962, dando lugar a la sanción de nuevas normas, entre ellas la ley 16.652 de enero de 1965 y diversas leyes *de facto* posteriores. Conviene detenerse en los debates que precedieron a la sanción de la ley de 1965¹⁴. En la Cámara de Diputados el proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo enfrentó la oposición de los representantes peronistas y de los del Movimiento de Integración y Desarrollo. Pero fueron muchos los diputados que compartieron la necesidad de dictar medidas defensivas de la democracia. También hubo consenso en evitar que del texto de la ley resultara una proscripción definida, como había ocurrido antes. Un diputado llegó a decir: “No es proscriptivo. No tiene dedicatorias”. Sin embargo, en los debates, sobre todo en base a la participación de los legisladores opuestos a la ley, apareció la cuestión de la

¹² Una revisión del período puede verse en Gómez y López 2001:241/325.

¹³ Sobre las normas proscriptivas en el derecho positivo argentino ver López 2001:476/480.

¹⁴ Estos debates son estudiados en detalle en López (p) 1983:81/86.

proscripción del comunismo y, en especial, del peronismo. Así se sostuvo que “la pretensión de someter a los partidos a un control ideológico importa dar base legal a la proscripción del peronismo en los próximos comicios o en los sucesivos”. El diputado Américo Ghioldi, defensor del proyecto, puso en claro el tema en discusión: “Este no es un estatuto proscriptivo, explícita o implícitamente. Y, en todo caso, no es más proscriptivo que la Constitución misma. La Constitución también es en esencia una ‘afirmación’ y una ‘proscripción’ de la anticonstitución. El estatuto es para regir, promover y amparar partidos políticos democráticos. Tal es la esencia del estatuto y sólo en cuanto haya agrupaciones no democráticas que quieran gozar de sus disposiciones, el estatuto es proscriptivo, como que la dictadura y la tiranía son objeto de proscripciones por la Constitución”.

Para entender mejor el sentido de las normas contenidas en la ley 16.652, que más adelante veremos en detalle, corresponde analizar el ambiente en el cual fueron dictadas, que brinda un indicio fuerte de cuál podía ser su aplicación. En junio de 1962, invocando normas anteriores, pero de redacción similar, la Corte Suprema de Justicia de la Nación había dictado sentencia definitiva en el caso “Partido Obrero”. Por la misma se confirmó la sentencia de Cámara que denegaba la personería a la mencionada agrupación. En los considerandos el máximo tribunal dijo lo siguiente: “Que entre los bienes jurídicos cuya tutela justifica la restricción de los derechos constitucionales, se encuentra la defensa del Estado democrático ... Incluso puede afirmarse que el control estatal cuando versa sobre el derecho de asociarse con fines políticos no ha de ser menos cuidadoso que en otros supuestos ... Que cuando se trata de agrupaciones políticas cuya actuación se traduce en peligro cierto y real para la subsistencia del Estado democrático, al legislador le es permitido valerse, también de medidas prohibitivas ... Que es oportuno destacar que las legislaciones modernas e incluso las constituciones más recientes imponen la prohibición de los partidos subversivos... Las agrupaciones (subversivas) tomando una apariencia que las muestran como si estuvieran adscriptas al sistema institucional en vigor, utilizan lo que podría llamarse ‘las

cómodas vías de acceso al poder’, ofrecidas por un Estado democrático al que encuentran desprevenido y desguarnecido. Esa circunstancia... fue expresamente puntualizada por la Corte Federal de Garantías Constitucionales de Alemania Occidental, en su fallo del 21 de octubre de 1952... Que el hecho mencionado en el considerando anterior, revelador de las técnicas universales empleadas por los partidos subversivos coloca a los jueces ante una disyuntiva estricta. O se atienen al programa ficticio que le es presentado con vista a la obtención del reconocimiento; o, en cambio, desentrañan el programa real y verdadero, aunque oculto, para basar en este último su pronunciamiento”. Esta sentencia no mereció mayores críticas, salvo de los directos perjudicados. Muy por el contrario, fue considerada una guía a seguir. Así, el decreto del 24 de julio de 1962, expresamente la mencionó en la exposición de motivos. En consecuencia, era razonable esperar que la aplicación de las normas de la ley 16.652 tuviera como consecuencia la exclusión de algún o algunos partidos. El interrogante era cuál o cuáles. Mientras la exclusión recayera sobre pequeños partidos de tendencia marxista leninista no habría mayores protestas ni manifestaciones de indignación. Incluso quienes habían tenido reparos frente a la sanción de la ley 16.652, los peronistas, los frondizistas y los militares nacionalistas, eran firmes partidarios de excluir al comunismo y eran autores de numerosos y sucesivos proyectos de normas en ese sentido. En el fondo no eran muchos, ya, los que defendían los principios de la amplia tolerancia.

Sin embargo, una de las primeras aplicaciones de la ley 16.652 fue la resultante de la sentencia del 26 de febrero de 1965 en la causa “Partido Justicialista sobre personería” dictada por la Cámara Nacional Electoral. En ella se repitió la jurisprudencia anterior y se refirmó la potestad del Estado de controlar a los partidos políticos. Respecto del caso concreto dijo el tribunal: “Que una confrontación de la realidad del denominado Partido Justicialista en formación – realidad dada por actuación exterior, conducta de los dirigentes y promotores y experiencia anterior en el ejercicio del poder público por la misma fuerza política aunque con nombre diverso, pero cuya

solidaridad y continuidad se proclama *urbi et orbe*-, llevan a la convicción de que la agrupación actora ni es democrática, ni menos adhiere a la forma representativa y republicana de gobierno de nuestra organización institucional”. El 15 de noviembre del mismo año la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó la sentencia de la Cámara Electoral, pero no entró a considerar la cuestión de fondo. La Cámara, en una segunda sentencia del 13 de mayo de 1966 volvió a negar reconocimiento al Partido Justicialista. En esta oportunidad consideró que la organización interna del partido peticionante no se adecuaba a los requisitos legales: “La ley 16.652 en su expreso articulado, exige confrontar tanto la estructura de organización partidaria interna con los principios de organización del Estado argentino, como la doctrina programática y su estrategia partidaria consecuentes con los principios y fines institucionales del ordenamiento republicano ... La acción violenta propugnada por la actora con el objeto de implantar en los hechos la concepción del ‘poder cerrado’ tiene su origen y se extiende a la dinámica de su organización vertical, colocándola en notoria pugna violatoria frente a la condición exigida por la ley 16.652 en sus arts. 3, inciso c, 24, 35 y concordantes, que establecen la auténtica conformidad con el método democrático interno a través de elecciones periódicas de las autoridades y organismos directivos”. La nueva sentencia no quedó firme pero tampoco hubo un nuevo pronunciamiento. El golpe de Estado del 28 de junio de 1966 quitó todo sentido a la discusión.

El gobierno *de facto* de Alejandro A. Lanusse, en abril de 1971, inició los pasos necesarios para convocar a elecciones generales y devolver el poder estatal a un gobierno electo. Así se sancionaron diversas normas que derogaron las prohibiciones que pesaban sobre la actividad de los partidos y dificultaban su reorganización. Por último, en el mes de junio de ese año, se sancionó una nueva ley, *de facto*, que estableció un régimen para los partidos políticos y a la que correspondió el número 19102. La misma seguía, sin mayores modificaciones, la redacción de ley 16.652. En el tema de la posibilidad de exclusión por aplicación de la “teoría” también había una continuidad. En el mensaje que acompañó al proyecto

redactado por el Ministerio del Interior, al respecto, se afirmaba lo siguiente: “No hay proscripciones ideológicas. El reconocimiento alcanzará a todas las agrupaciones que se organicen y funcionen como partidos políticos. No será, sin embargo, lícita la asociación que por medio de la violencia o la propaganda que incitare a ella, tienda a destruir las bases en que se fundamenta el sistema democrático y sus propias e intransferibles normas de juego. Se ha afirmado, con autoridad, que sería suicida sostener que los regímenes políticos, constituidos sobre la base del respeto a los derechos humanos, no pueden defenderse de los ataques, a quienes invocan esos derechos para destruir el sistema que los consagra”¹⁵. La doctrina seguía en pie, las normas continuaban con la misma redacción. Empero, en esta oportunidad, no se repitieron las decisiones judiciales que se habían dado al promediar la década anterior.

El Congreso elegido en las elecciones generales de marzo de 1973 llevó adelante una política de reemplazo de todas las normas *de facto* por considerarlas con un vicio de legitimidad de origen, más allá de lo que disponían. Entre ellas estaba la ley general de partidos políticos. Así, en septiembre de 1975, se sancionó la ley 21018 que derogó la 19102 y restableció la vigencia de ley 16.652, con una única modificación relativa a los requisitos cuantitativos para el reconocimiento de un partido nacional¹⁶. Curiosamente todos los artículos que instrumentaban la “teoría de la defensa de la democracia” y creaban la facultad de excluir no fueron tocados ni se discutió al respecto, a pesar de que se había acusado a la norma *de facto* de ser proscriptiva. Al peronismo no molestaban esas disposiciones, sólo se quejaba de ellas si se dirigían contra él. Por otra parte, nunca había sido un partido enemigo de aumentar el poder estatal para restringir las libertades básicas.

¹⁵ López (p) 1983:97/101. En esta obra se da cuenta de la sanción de otras normas, de tipo proscriptivo, tendientes a excluir a Perón de las elecciones de 1973.

¹⁶ López (p) 1983:101/103. La justicia no aceptó la derogación de leyes *de facto* por decreto, como se había intentado. En la única modificación la ley 21018 siguió a la ley del gobierno militar y se apartó de lo dispuesto por la del gobierno constitucional.

El gobierno de María Estela Martínez terminó en un nuevo golpe de Estado en marzo de 1976. Seis años después, luego de ensayar diversos caminos, nuevamente como en 1971, se volvió a pensar en el llamado a elecciones generales y surgió la necesidad de dictar las normas para ello, primero derogando las restricciones a la actuación de los partidos y después dictando su ley orgánica. En agosto de 1982 se sancionó la ley *de facto* 22.627 que, en líneas generales, siguió la tradición jurídica vigente. Al respecto puede afirmarse que la nueva norma, en lo referido al control ideológico programático, era casi idéntica a la ley 16.652 y más severa que la 19102. Por otro lado, en lo relativo al control cuantitativo, la ley *de facto* 22.627 era más exigente pues incorporaba la modificación introducida por la ley 21018, que requería más que las anteriores para dar el reconocimiento a un partido como nacional. En tanto que, respecto del control estructural y funcional interno, la ley 22.627 avanzaba más que sus precedentes, estableciendo reglas de organización que antes quedaban libradas al criterio de cada partido¹⁷. En definitiva, una vez más se reafirmaba la tradición de conferir amplias facultades al Estado para el control de todos los aspectos que hacían a la actividad de los partidos. Cabe aclarar, que a pesar de las disposiciones de la nueva ley, al igual que a partir de 1971, no hubo casos de desconocimiento de personería política a las agrupaciones que se presentaron pidiendo su reconocimiento, salvo una aislada decisión de la justicia de primera instancia, revocada en la instancia superior.

III. La iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional y el trámite legislativo que llevó a la sanción de la ley 23.298.

Esa era la situación existente cuando se inició el nuevo gobierno constitucional en diciembre de 1983. El tema de la legislación sobre partidos no era algo que llamara la atención de las distintas fuerzas, ni de la opinión pública. Sólo había algunos pedidos de reducir los requisitos de la ley *de facto* vigente referidos a la cantidad de votos que debían obtenerse en las sucesivas elecciones

¹⁷ López (p) 1983:103/117.

para conservar la personería. Si se repetían los resultados de 1983, había partidos de vieja data que corrían el riesgo de perderla. Sin embargo, como diez años antes, se había impuesto la idea dentro del gobierno de que la legislación *de facto*, sobre todo en temas políticos, debía ser reemplazada. No se discutían sus disposiciones que todos habían acatado y que no se criticaban. Era un problema de origen. Aun así, establecida la necesidad de sanción de una nueva ley por esa razón, el tema tampoco cobró mayor interés. Los problemas instalados hacia fines de 1985 en la opinión pública eran otros. Sobresalían las cuestiones económicas, la marcha y la continuidad del llamado “Plan Austral” y las huelgas en las que se mezclaban los reclamos salariales con temas políticos. El 29 de agosto se había llevado a cabo el último paro general y Saúl Ubaldini consolidaba su poder para llegar a ser único secretario general de la CGT¹⁸.

En la Cámara de Diputados durante el año anterior se habían presentado sólo dos proyectos de ley vinculados con el régimen de los partidos. Por el primero de ellos el Diputado Tránsito Rigatuso (Justicialista, Córdoba), en forma aislada, había propuesto derogar la ley *de facto* 22.627. Por su parte, el Diputado José Luis Manzano (Justicialista, Mendoza), en representación de su bloque, había presentado una iniciativa para modificar dicha ley del gobierno militar en lo que se refería al régimen patrimonial, al Fondo Partidario Permanente y al control patrimonial (arts. 49 a 59), sin objetar el resto. Al dar fundamento al proyecto sostuvo que el bloque Justicialista consideraba que debía darse a los partidos recursos para cumplir sus funciones y que para ello preferían el financiamiento público, también se les debía permitir crear fundaciones y centros de estudios. Enviados los dos asuntos a comisiones nunca fueron despachados¹⁹. En el año 1985, hasta el mes de septiembre, cuando se presentó el proyecto que daría lugar a la ley 23.298, se presentaron tres proyectos más. El primero de ellos, del mes de junio, fue redactado por los Diputados Miguel

¹⁸ Diario *La Nación*, 1 a 30/9/1985.

¹⁹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1984, tomo IV, 2238 y 3776/8.

Unamuno (Justicialista, Capital Federal) y Héctor María Maya (Justicialista, Entre Ríos), como iniciativa independiente de su bloque²⁰. Se trataba de sancionar una nueva ley, con una regulación íntegra de la actividad de los partidos concebida en términos completamente tradicionales, con artículos copiados de las leyes anteriores que confirmaban la tradición jurídica de la que hemos hablado anteriormente. Así, en su art. 2 decía que los partidos deberán sostener los principios republicanos, representativos y democráticos consagrados por la Constitución; en el 3 que la carta orgánica debía estar basada en los principios de la democracia interna, la libre discusión, la participación directa de todos los afiliados y la elección bajo estos presupuestos de los órganos de gobierno y de los candidatos; en el 20 que el nombre del partido no debía contener expresiones personales ni derivadas de ellas; en el 26 que debía seguir en su organización interna pautas detalladas contenidas en la ley. Curiosamente, luego de reproducir en forma tan conservadora los antecedentes legislativos, el proyecto, en su art. 35 introducía la obligación de celebrar elecciones primarias absolutamente abiertas y simultáneas para elegir tanto candidatos como órganos de gobierno, lo que se combinaba con un mecanismo de “ley de lemas”; y en su art. 82, algo completamente fuera de lugar, una modificación del sistema electoral nacional implementando un mecanismo de voto incompleto por el cual el partido que salía en primer término se llevaba el 60% de los cargos, repartiéndose el 40% restante entre los demás partidos por representación proporcional. Al fundar la iniciativa los legisladores afirmaron que los partidos grandes, que habían obtenido el 92% de los votos en la elección de 1983, estaban en crisis por “falta de proyecto nacional definido” y que la modificación del sistema electoral se basaba en la reforma del presidente Sáenz Peña que implicó una “revolución” pero que no había llegado al seno de los partidos. Toda la fundamentación adolecía de graves defectos de

²⁰ Estos dos diputados actuaban siempre en forma conjunta y trataban de mostrar originalidad e independencia de los demás diputados de su partido. Su objetivo principal era reivindicar la acción violenta de algunas organizaciones durante la década de 1970.

desorden e incoherencia. El proyecto no salió nunca de las comisiones²¹. Durante el mes de agosto se presentaron dos proyectos más, esta vez de diputados radicales. Por el primero de ellos se pretendía agregar al articulado de la ley 22.627 un artículo 35 bis que facilitaba la apelación contra las decisiones de la junta electoral partidaria²². Por el segundo, cuyo autor era Bernardo Ignacio Ramón Salduna, se pretendía modificar el art. 33 de la misma ley para que en las elecciones internas de candidatos pudieran participar los no afiliados²³. Ambos proyectos no cuestionaban la continuidad de la ley *de facto* pero eran sorprendentes, sobre todo, porque estos legisladores oficialistas parecían obrar ignorando la labor que ya venía desarrollando en la materia el gobierno. No parece haber tenido ninguno de ellos la intención de mostrar independencia en su actividad, frente a la conducción partidaria. Los proyectos parecen obedecer, más bien, a falta de información y de coordinación.

Pocos días después trascendía la noticia de que estaba a la firma del Presidente de la Nación un proyecto de ley que contenía un nuevo estatuto de los partidos políticos. Sobre el mismo, los diarios informaban que ningún partido se oponía al texto. También destacaban el cambio respecto de la ley vigente que tenía como finalidad reducir un requisito cuantitativo para mantener la personería: los votos a obtener en dos elecciones sucesivas que pasaban del 3% al 2%. Según el Subsecretario de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior, Carlos Ferreyra, ese cambio había sido solicitado por representantes de partidos tradicionales a los que se les hacía difícil lograr un mayor porcentaje de votos. La noticia no suscitó mayores comentarios, al parecer el único interés era el de facilitar la subsistencia de algunos partidos y se decía que el proyecto estaba inspirado en la ley de

²¹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1985, tomo II, 1161/1173

²² *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1985, tomo V, 3364. Los diputados autores del proyecto eran Alberto R. Maglietti, Raúl E. Baglini, Ricardo J. Cornaglia, Ricardo A. Alagia, María F. Gómez Miranda, Carlos M. González Pastor, Alfredo M. Mosso y Próspero Nieva.

²³ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1985, tomo V, 3906.

1965²⁴. En definitiva, el 12 de septiembre de 1985 entró a la Cámara de Diputados el proyecto del Poder Ejecutivo que llevaba como fecha el día 3 de ese mes y año. Estaba firmado, además de por el Presidente Raúl Alfonsín, por el Ministro del Interior Antonio Troccoli y por el Ministro de Justicia Carlos R.S. Alconada Aramburú. En el mensaje que acompañaba al proyecto se afirmaba que el Ministerio del Interior, en la redacción de la norma, requirió opinión a los partidos políticos, tuvo en cuenta la opinión de especialistas, la experiencia de leyes anteriores y la jurisprudencia. También pidió asesoramiento a la Cámara Nacional Electoral. Sobre el contenido de la nueva norma el mensaje afirmaba que “la regulación está impregnada en el espíritu de libertad”. Por eso contenía menos normas que la vigente, por ejemplo, respecto de las candidaturas extrapartidarias y la organización interna, todo lo cual quedaba librado al criterio de cada partido. En la cuestión del nombre se seguía la redacción contenida en la ley *de facto* 19102 pues era la que presentaba mejor técnica legislativa. Concluía, por último, afirmando que “en la materia cabe destacar que, en definitiva, si se trata de la protección de garantías y derechos esenciales para el normal funcionamiento de la democracia representativa, ellos están sobradamente tratados por la Constitución Nacional, más allá de lo que una ley, a ella subordinada, disponga u omita hacerlo, resultando esto, en definitiva, innecesario”²⁵.

El proyecto de ley fue enviado al Congreso cerca del fin de las sesiones ordinarias, cuando se habían acumulado muchas otras iniciativas que se pretendía aprobar y que eran consideradas como de mayor interés. Tengamos en cuenta, solamente, que el 25 de septiembre el Senado convirtió en ley el llamado “ahorro forzoso”. Al día siguiente ocurrió lo mismo con la modificación al régimen de la patria potestad y el 28 de septiembre se inició el debate por la ley de presupuesto. Más allá de ello, estaba en plena realización el juicio penal a los componentes de las juntas militares que habían gobernado desde 1976. El 18 de septiembre el fiscal Julio C.

²⁴ Diario *La Nación*, 3/9/1985, p. 4, y 5/9/1985, p. 10.

²⁵ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1985, tomo VII, 4463/5.

Strassera había pedido las penas que consideraba que debían imponerse. A fin de mes debían comenzar a presentarse las defensas de los acusados. En el mundo de los partidos la nota destacada era la crisis del partido Justicialista. La conducción nacional, en manos de los históricos y encabezada por el senador Saadi, estaba enfrentada con los renovadores que dominaban distritos importantes, como Buenos Aires y Capital Federal, a los que amenazaba con intervenir y expulsar a dirigentes. En Buenos Aires, Antonio Cafiero, renovador, se enfrentaba con Herminio Iglesias, histórico, y ambas partes habían resuelto concurrir con listas separadas. En la Capital Federal, el histórico Julián Licastro también planeaba presentarse por separado del Justicialismo renovador, encabezado por Carlos Grosso²⁶.

No es de extrañar que, en ese ambiente, el debate por la ley de partidos fuera mínimo y pasara desapercibido. El 25 de septiembre entró a la Cámara un despacho conjunto de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Legislación General, Justicia y Presupuesto y Hacienda. Era favorable a la aprobación del proyecto del Poder Ejecutivo por amplia mayoría (29 a 3) formada por diputados radicales y uno del Movimiento Federalista Pampeano. La disidencia, sólo parcial, no explicitada y no ratificada en el debate posterior, correspondía a los diputados justicialistas (Oscar L. Fappiano, Torcuato E. Fino y el ya citado Maya). El dictamen leído en el recinto fue muy breve y estaba firmado por el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales Jorge Vanossi en el que decía que las comisiones adherían a lo expresado en el mensaje del Ejecutivo. El miembro informante fue el vicepresidente de la misma comisión, Ricardo J. Cornaglia, quien se limitó a decir que el proyecto había sido redactado con la participación de todos los partidos que no habían hecho objeciones. A continuación se aprobó la iniciativa en general sin debate alguno. En el debate en particular se propusieron algunos cambios de detalle, algunos de los cuales fueron aceptados por el miembro informante y aprobados sin mayor discusión. Dos de esos cambios, a los que el diputado Cornaglia no supo oponerse, contradecían los principios sobre los

²⁶ Diario *La Nación*, 18 a 28/9/1985.

cuales se había redactado el proyecto: La norma que disponía que la afiliación era automática, una vez presentada la ficha firmada por quien se incorporaba al partido, sin necesidad de una decisión partidaria y la norma que disponía que el registro de afiliados iba a ser guardado en la justicia electoral. Quienes más hicieron uso de la palabra fueron los diputados enrolados en la línea interna radical conocida como la “Coordinadora”. No aportaron nada y su objetivo fue simplemente dejar constancia de su presencia y de sus ansias de protagonismo. Al terminar la breve discusión en particular se aprobó incluir en el diario de sesiones el informe redactado en las comisiones, que acompañaba el dictamen, a pesar de que no se había leído ni el informante había expuesto sobre él. Esta decisión, anómala por cierto, salvó del olvido, un valioso documento, como veremos en el párrafo que sigue²⁷.

La ley, según este estudio, se basaba en cinco postulados: autonomía partidaria, libertad política, democracia interna partidaria, control partidario suficiente y publicidad de los actos partidarios. En realidad, ordenando estos cinco principios, podemos decir que la ley se basaba en dos: la autonomía partidaria, que sólo aceptaba como límites la necesidad de garantizar un mínimo de democracia interna y un mecanismo de control suficiente, por la justicia electoral, para garantizar los derechos de los afiliados; y la libertad política. La publicidad de los actos era necesaria para la efectividad de esta última. Sobre la libertad, justamente, el documento se extendía: “El postulado de la libertad política, decía, encuentra consagración manifiesta en la supresión del texto de la ley, de esa norma proscriptiva que había venido señoreando el espíritu de los anteriores estatutos sobre partidos políticos, que no hacían otra cosa que establecer como requisito condicionante para poder recibir el reconocimiento de actuación prevista en la ley, la exigencia genérica de no desconocer la Constitución Nacional ni las leyes de la Nación, no contener principios ideológicos contrarios a los fines de la Constitución, asimismo la expresa

²⁷ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1985, tomo IX, 6132 y 6615/51. La aprobación por Diputados no fue noticia de interés. Sólo se dio cuenta de ello sin comentario alguno. Ver diario *La Nación*, 29/9/1985, p.12.

adhesión al sistema democrático, representativo y republicano consagrado en nuestra Carta Magna. Estas normas proscriptivas, que en su momento encontraron justificación en la invocada necesidad de proteger el orden institucional de la Constitución, se fundaron en una doctrina que tuvo por objeto prevalente prohibir a los denominados ‘partidos antisistema’. Detrás de estas buenas intenciones tuitivas de los ideólogos de la Constitución, más que proteger a ésta como norma fundamental de los argentinos, lo que se hacía era contradecir el postulado esencial que la anima: la libertad de acción política, siempre que no se consumen delitos. Y todo ello en defensa de la concepción doctrinaria de un orden institucional pétreo e inamovible. La nueva democracia social y liberal que gobierna la Argentina, no puede abroquelarse en el miedo, como lo hicieron la Ley Fundamental de Bonn, cuando en su art. 212, declara inconstitucional a los partidos políticos cuyos objetivos o la conducta de sus miembros, juegan para eliminar los fundamentos de la democracia o la libertad o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana, o la correlativa disposición transitoria XII de la Constitución italiana de 1948, que prohíbe al partido fascista, porque esas normas han sido el resultado de historias diferentes, basada en la falta de confianza en la madurez del pueblo para saber defender la libertad. En cambio, el espíritu de la ley a consideración de la Honorable Cámara, se basa en el hecho incontrastable de la madurez del pueblo argentino que ha votado el 30 de octubre de 1983 por la libertad, que votó en la consulta popular de 1984 por la paz y por la vida y que no teme a la competencia en libertad con ningún sistema de ideas, pues sabe que detrás de los controles cualitativos o programáticos se encubren los clásicos argumentos conservadores que no quieren reformar la Constitución invocando actividades del pasado, como si al poder constituyente no lo formara la razón viva del pueblo y no aquella que puede haber muerto por el paso de la historia. Lo único que proscribe la ley es la comisión de delitos de acción pública por parte de las autoridades o candidatos partidarios, si el partido no los desautoriza, bajo pena de extinción del partido (art. 51, inc. c). En estos términos hablar de los partidos antisistema es una verdadera

contradicción, pues los partidos objetores de los fines constitucionales, integran el sistema de la Constitución. Y no sólo eso. Proscribirlos implicaría determinar la debilidad del sistema y laborar para su definitivo derrumbe. Gracias a la aplicación de esta filosofía Europa ha conseguido transformar la propuesta colectivista totalitaria en un tránsito hacia la democracia social”. En su última parte, el documento trataba el tema de la democracia interna partidaria y sostenía que aún en ello la ley era limitada. Sólo disponía que debía consultarse a los afiliados, pero no se establecía fórmula electoral y no había disposiciones respecto de la designación de candidatos. De esa manera se respetaba la autonomía partidaria²⁸.

Si en Diputados el tratamiento de la ley fue rápido y sin mucho interés, en el Senado todo ello llegó al grado de lo insólito. El proyecto con la media sanción de la Cámara baja lograda el día 25 de septiembre ingresó en la sesión del 30 de septiembre. Se dio lectura al texto aprobado y sin dictamen ni intervención de ningún senador fue aprobado en general y en particular convirtiéndose en ley. Le correspondió el número 23.298. El hecho no mereció la atención de nadie, sólo se le dio preferencia al tratamiento del proyecto de ley que disponía la nominatividad de las acciones de sociedades anónimas²⁹. Como era de esperar, tampoco tuvo repercusión en la opinión pública. El diario La Nación sólo le dedicó un breve artículo el día 2 de octubre. En él la atención volvió a darse en los requisitos cuantitativos. Se destacaba la eliminación de algunas exigencias que amenazaban la subsistencia de algunos partidos, como la necesidad de que votara al menos el 10% de los afiliados para que las elecciones internas fueran válidas, como establecía la ley 22.627, o lo ya mencionado de que se exigiera obtener al menos el 3% de los votos en dos elecciones sucesivas para mantener la personería, umbral que se bajaba al 2% en tres elecciones. El artículo también hacía mención al hecho de que la nueva ley agilizaba los recursos judiciales en las

²⁸ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1985, tomo IX, 6652 y siguientes.

²⁹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1985, tomo IV, 3243/50.

controversias internas³⁰. Lo cierto es que para entonces, a los problemas que llamaban la atención a la opinión pública, que antes detallamos, se iban sumando otros. A principios de octubre comenzó a hablarse de un proyecto de reforma constitucional a fin de reducir el mandato presidencial a cuatro años y posibilitar una reelección. El dirigente radical Juan Manuel Casella era el vocero de esta idea y afirmaba que si la Unión Cívica Radical no perdía poder en las próximas elecciones el proyecto de reforma iba a avanzar en 1986. Sin embargo, en el Senado la oposición combinada del justicialismo, el Movimiento popular Neuquino y el MID tenía mayoría (24 senadores sobre un total de 46) y era imposible reducirla en el corto plazo³¹. Las elecciones de renovación de la mitad de los diputados estaban fijadas para el día 2 de noviembre y la campaña electoral comenzaba a eclipsar todo lo demás, incluso el inicio del juicio penal al dirigente montonero Mario Firmenich y la discusión por la deuda externa. Para complicar el panorama político el 21 de octubre el gobierno dispuso la detención de 6 civiles y de 6 militares a quienes consideró responsables de crear intranquilidad, mediante atentados y trascendidos. Cinco días después declaró el estado de sitio³².

El tema de la ley de partidos políticos parecía completamente olvidado. Sin embargo, hubo un acto más en Diputados. En la sesión del 16 de marzo de 1986 entró un proyecto firmado por la legisladora Lily M. D. de la Vega de Malvasio (Justicialista, Córdoba) por el cual proponía una modificación a la recientemente aprobada ley 23.298. La iniciativa, de varios artículos, comenzaba por disponer el reconocimiento de las ramas y agrupaciones femeninas. Serían consideradas partidos políticos, con algunas limitaciones. Luego se proponía modificar el artículo 16 de la ley de partidos, que regulaba el nombre, disponiendo que éste podía contener designaciones personales o derivadas de ellas “sólo en el

³⁰ Diario *La Nación*, 2/10/1985, p. 10, artículo “El estatuto para los partidos político”.

³¹ Diario *La Nación*, 2/10/1985 y 18/10/1985, p. 8, nota editorial “La reelección presidencial”. El matutino expresaba su desacuerdo con la reforma y decía que había radicales en la misma posición, como Jorge Vanossi.

³² Diario *La Nación*, 18 a 28/10/1985.

caso de que el nombre significara una identificación ideológica por la desaparición física del generador de dicha ideología”. La propuesta estaba hecha a medida de los peronistas. Para disimular ese carácter partidista se proponía también un cupo femenino obligando a los partidos a que el 33% de los candidatos fueran mujeres. En la fundamentación del proyecto la diputada recordaba la ley 13645 de 1949 a la que añoraba volver, olvidándose de señalar que había sido una norma pensada para excluir a la oposición. Respecto del nombre sostenía que la doctrina que resultaba del artículo 16 emanaba de gobiernos de facto y que ese artículo era un “resabio de vejas antinomias políticas”. Su efecto era “privar del homenaje de un pueblo a sus líderes”. Curiosamente la diputada no había abierto la boca cuando se discutió la ley de partidos en septiembre del año anterior. El proyecto pasó a comisiones y no se volvió a oír de él. La iniciativa de la diputada peronista histórica no contó siquiera con el apoyo de ningún legislador de su propio partido³³.

IV. Comparación entre las leyes de 1965, 1982 y 1985.

La comparación entre la ley sancionada en septiembre de 1985, con la ley 16.652, invocada como su inspiración por los redactores del proyecto y la ley *de facto* 22.627, que era la vigente hasta entonces, permite comprender el carácter innovador de la ley 23.298 y el grado de veracidad de lo señalado en el informe preparado por las comisiones de la Cámara de Diputados y que, en forma bastante extensa, citamos anteriormente. En forma general, de un punto de vista de su redacción, la ley de 1985 mostraba un cambio en lo referente a su extensión. Si bien el número de artículos que contenía era similar al de sus precedentes, en cuanto a cantidad de palabras era notoriamente más breve. Contenía, en forma aproximada, 30.000 contra 45.000 de la ley 16.652 y 100.000 de la 22.627, que era una norma extremadamente detallada en lo que se refería a la organización interna partidaria. En cuanto al contenido, las diferencias eran claras y a continuación haremos

³³ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1985, tomo X, 7456.

un detalle de ellas, distinguiendo las normas vinculadas a la libertad política, es decir a la mayor o menor restricción para constituir partidos, las relativas a la autonomía partidaria, es decir las vinculadas a la mayor o menor libertad en la organización interna, y las que establecen requisitos cuantitativos para el reconocimiento partidario. La comparación se facilita en razón de que las diferentes leyes, a pesar de los cambios en su redacción, mantuvieron todas, la misma estructura.

a) Libertad política.

Las tres leyes comienzan con una declaración idéntica, contenida en sus respectivos artículos 1, que afirman que el propósito de la legislación es garantizar la formación de “partidos políticos democráticos”. Su sentido restrictivo de la libertad política es impreciso por la sencilla razón de que la expresión es extremadamente vaga. No obstante ello, esta declaración se ha incorporado a la doctrina nacional, ha sido repetida en todas las leyes sucesivas y se incorporó a la Constitución Nacional tras la reforma de 1994. El artículo 38 de la misma dice que la Constitución “garantiza su organización y funcionamiento democráticos”. En su momento hemos interpretado esta declaración en el sentido de que se refiere a un derecho de los afiliados. Son estos los que tienen el derecho a que los partidos sean democráticos y quienes pueden accionar en caso contrario³⁴. Esta es la interpretación compatible con la menor restricción a la libertad política. Sin embargo, está claro que no es la más común. Predomina la idea de que la declaración implica que los partidos que no son democráticos no tienen la protección constitucional e, incluso, están colocados fuera de la ley y, en consecuencia, pueden ser excluidos. Aun en nuestra interpretación esta declaración, que la ley 23.298 mantiene, implica alguna restricción. Si un partido es abiertamente no democrático y una persona se afilia a él, cuál es el sentido de la norma. ¿Puede ese afiliado invocarla o sólo aquellos que se afiliaron creyendo en la democracia del partido? En un

³⁴ López 2001:487/488.

sentido amplio de la interpretación que apoyamos, la declaración del artículo 1 de la ley 23.298, o el 38 de la Constitución, puede considerarse que habilita al afiliado de cualquier partido, o incluso a la justicia electoral, *de oficio*, a forzar a los partidos a adherir a procedimientos internos democráticos. Otros artículos de la ley 23.298 apoyan esta conclusión. Sin embargo, en un sentido restringido, sólo cabría exigir ello de aquellos partidos que al constituirse manifestaron la adhesión.

El artículo 3, en las tres leyes, determina los elementos de los que resulta la existencia de un partido, que en definitiva deben ser comprobados ante la autoridad judicial para obtener la personería mediante la presentación, entre otros documentos, de la declaración de principios, la carta orgánica y el programa. Entre esos elementos la ley 16.652, en el inciso b), incluía como requisito la “doctrina que... propugne expresamente el sostenimiento del régimen democrático, representativo y republicano, y el de los principios y los fines de la Constitución Nacional”. La ley *de facto* 22.627 presentaba una redacción similar pero al transcribir los adjetivos que definen al régimen político cuya adhesión era obligatoria agregaba la palabra “federal”, copiando al artículo 1 de la Constitución. Estas disposiciones eran reforzadas por dos artículos adicionales que se ocupaban específicamente de la declaración de principios de los partidos, los artículos 22 y 23 de la ley 16.652, que en la 22.627 eran el 21 y el 22. El primero de los artículos citados disponía que la declaración de principios debía ajustarse no sólo de manera formal sino también real al artículo 3, dando lugar al examen de los comportamientos anteriores, e incluso a las intenciones de los miembros del partido, siguiendo lo establecido por la jurisprudencia de los casos “Partido Obrero” y “Partido Justicialista”. El segundo artículo aclaraba que no cumplen con lo anterior los partidos que “por su doctrina o actuación lleven a la práctica en su organización y vida interna o en su acción exterior la negación de los derechos humanos, la sustitución del sistema democrático, el empleo ilegal y sistemático de la fuerza y la concentración personal del poder”. En cambio, la ley 23.298, y esta es una de las innovaciones más trascendentes, directamente elimina

toda norma referida a la doctrina del partido y en su artículo 3 el inciso b) resulta ser el c) de las leyes anteriores, como enseguida veremos, al ser suprimido el anterior. De la misma forma desaparece todo artículo que se refiera al contenido de la declaración de principios. Las normas suprimidas eran la forma más clara de control ideológico que contenía la legislación anterior y su eliminación la muestra más evidente del intento de abandonar, en este punto, la tradición jurídica vigente.

El inciso c) del artículo 3, que en la ley 23.298 es el b) como anticipamos, es igual en las tres leyes. El mismo dispone que es un elemento necesario del partido el funcionamiento “de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones de autoridades, organismos partidarios y candidatos”. Se plantea aquí nuevamente lo que dijimos respecto del artículo 1 de las tres leyes, si se acepta nuestra interpretación. Parecería que la legislación, incluida la más liberal ley 23.298, no acepta partidos en que la designación de autoridades y candidatos se haga de manera autoritaria, a pesar de ser esa una tradición de la vida política argentina. Sin embargo, la disposición del artículo 3, inciso c) o b), según las leyes, va acompañada de otros artículos en las leyes de 1965 y 1982 que en la versión de 1985 prácticamente han desaparecido. Veamos su detalle. El artículo 24 de la ley sancionada durante la presidencia de Illia se refiere a la carta orgánica partidaria y dispone que necesariamente debe contener una división de poderes interna, la participación de los afiliados en el gobierno partidario y el cumplimiento, en pos de ello, de ciertos detalles organizativos. El artículo 23 de la ley del presidente *de facto* Bignone es aún más exigente. Además de lo anterior exige que los partidos instrumenten la representación de minorías en los órganos partidarios y que entre estos exista un tribunal de garantías independiente. Por su parte el artículo 35 de la ley 16.652 se refiere a las elecciones internas, pero no establece mayores requisitos. En cambio, su similar de la 22.627, que es el artículo 33, es nuevamente muy exigente. El voto de los afiliados debe ser directo y secreto, las elecciones internas de autoridades, para ser válidas, deben haber contado con el voto del 10 %, al menos, de los

afiliados. El Poder Judicial, por su parte, podrá enviar veedores a esos actos. Estas disposiciones tienen fuerte implicancia respecto de la autonomía partidaria a la que volveremos más adelante. Frente a ello la ley 23.298, a pesar de haber establecido la necesidad del método democrático interno, no establece mayores requisitos. El artículo 21, que se refiere a la carta orgánica, deja librada su redacción a la voluntad del partido. El artículo 29, que se refiere a las elecciones internas, remite a la carta orgánica y la ley sólo se preocupa en reglar los mecanismos de apelación ante la justicia, mecanismos que también existían en las leyes anteriores. La autonomía partidaria queda encerrada en límites estrechos en las leyes de 1965 y 1982 pues ellas avanzan disponiendo con mayor detalle cómo deberán ser la organización y las elecciones internas. En cambio esa autonomía es mayor en el texto original de la ley 23.298. Queda, empero, en discusión, cuál es la extensión que debe darse a lo dispuesto en su artículo 3, inciso b). ¿Qué significa cumplir con el método democrático interno? ¿Hasta dónde se extiende la aplicación de esta idea?

El artículo 16 en las leyes 16.652 y 23.298, y el 15 en la 22.627, se refieren al nombre partidario y contienen más limitaciones a la libertad política. La ley de 1965, en los incisos 4) y 5), siguiendo una redacción del año 1956, establece que “el nombre no deberá contener designaciones personales, ni derivados de ellas ...” y que “no podrá usarse los vocablos argentino, nacional o internacional, o sus derivados, o vocablos cuyos significados afecten o puedan afectar las relaciones internacionales de la nación o implicar antagonismo de razas o religiones...” La redacción de la ley 22.627 es idéntica. En cambio, la ley 23.298 prefirió adoptar la redacción de la ley *de facto* 19.102, de 1972, de mejor factura pero con igual significado. Nuevamente encontramos aquí una restricción a la libertad política, firmemente establecida en la tradición jurídica, que la ley de 1985 mantuvo. Con esta disposición la legislación asume la tarea de modificar ciertas tendencias de la vida política nacional, en este caso el personalismo, mediante una prohibición. Está claro que ese personalismo es un factor adverso a la consolidación democrática pero la posición restrictiva de la ley

constituye, al mismo tiempo, un avance indebido que afecta a la libertad individual. En este caso la fantasía totalitaria de los peronistas históricos, como la de la diputada de la Vega de Malvasio, que imaginaba a un pueblo de una sola ideología adorando a un caudillo, coincide con el liberalismo político en la crítica normativa. De paso, también, se impide reflejar en el nombre partidario ideologías internacionalistas o nacionalistas lo que es otra restricción que va en el mismo sentido que la anterior.

Por último, en este tema de la libertad política, cabe citar las normas que regulan la caducidad y la extinción de los partidos. Las tres leyes, en sus artículos 63, 61 y 50, respectivamente, disponen que la caducidad de la personalidad política de los partidos se produce, entre otras razones, por la no realización de elecciones internas. En ese sentido, la ley *de facto* era la más exigente pues imponía más condiciones que debían cumplir dichas elecciones. Sobre ello volveremos después. En cambio, donde hay mayores diferencias es respecto de las normas de extinción. La ley 16.652 establecía, en su artículo 64, como causa de extinción el hecho de que “la actividad del partido, a través de la acción de sus autoridades o candidatos no desautorizados por aquéllas, fuere atentatoria a los principios fundamentales establecidos en los artículos 3, 22 y 23”. Idéntica disposición contenía el artículo 62 de la 22.627. Pero la ley 23.298 reemplaza esta norma por lo siguiente: “Cuando autoridades del partido o candidatos no desautorizados por aquéllas, cometieren delitos de acción pública” (artículo 51, inciso c). Nuevamente encontramos aquí la eliminación de normas vinculadas a la idea de control ideológico ya que sólo los actos delictivos pueden causar la extinción y no la defensa de ideas contrarias a la democracia. En todo caso el control ideológico por parte del Estado se delega al contenido del Código Penal. Las tres leyes, por su parte, siguiendo la tradición jurídica, mantienen como causa adicional de extinción el hecho de que los partidos den instrucción u organización militar a sus miembros.

b) Autonomía partidaria.

Como antes señalamos la autonomía partidaria resulta afectada por las normas que pretenden que el partido adopte el método democrático interno y que nosotros incluimos en el subtema de la libertad política. En ese sentido dijimos que la ley 23.298, a pesar de mantener la cuestión de la democracia interna, permitía más autonomía que las leyes anteriores ya que dejaba librado a cada partido la redacción de la carta orgánica y la manera de respetar esa democracia. En cambio, tanto la ley 16.652 como la ley 22.627 determinaban ciertos contenidos que no podían faltar de las respectivas cartas orgánicas. Más allá de ello, hay otras disposiciones de las leyes de partidos que afectan la autonomía de los partidos y a ellas no referimos a continuación. Adelantamos que, contrariamente a lo esperado, la ley sancionada durante la presidencia de Alfonsín no respeta plenamente en esas otras normas el principio de la autonomía partidaria, a pesar de las declaraciones efectuadas.

Un primer tema, al que generalmente no se le presta mayor relevancia, es el mecanismo por el cual una persona adquiere la categoría de afiliado. De acuerdo al artículo 31 de la ley 16.652 la calidad de afiliado se adquiría a partir de la resolución de los organismos partidarios que aceptaban la solicitud. No había manera de reemplazar la voluntad expresa del partido. En cambio, la ley de facto 22.627, en su artículo 30, estableció que si las autoridades partidarias no se manifestaban en el plazo de 90 días la solicitud se consideraba aceptada y quien la había presentado pasaba a ser afiliado sin necesidad de otro trámite. Un paso se había dado en contra de la autonomía partidaria. Por último, la ley 23.298 (artículo 25), siguiendo el rumbo establecido por la ley del gobierno militar, dispone que las solicitudes de afiliación se consideran aceptadas después de sólo 15 días de presentadas si no ha habido manifestación de las autoridades partidarias. Este reducido plazo provino de una modificación introducida en la cámara de diputados y llevó la autonomía partidaria prácticamente al grado de nulidad. Evidentemente, detrás de esta norma del artículo 25, además de la desidia que caracteriza al manejo de los procedimientos partidarios en la Argentina, existe un cambio en la

concepción de lo que es un partido político. En su concepción clásica, un partido es una creación de la sociedad que se produce al margen del Estado, con total independencia de éste y de quienes ejercen la función de gobierno. Un grupo de ciudadanos, en base a una preocupación política común, por su voluntad, deciden la fundación del partido. De allí surgirán las características del mismo y las cualidades que deberán contar aquellos que decidan incorporarse en el futuro, como nuevos afiliados. En la medida de que el partido cuente con una doctrina formulada, en términos generales o precisos, es razonable pensar que el partido controlará que los aspirantes a afiliados compartan en mayor o menor medida dicha doctrina. También es razonable pensar que un partido organizado, con cuadros de militantes y dirigentes pretenda mantener el control de quiénes quieren ingresar como afiliados a fin de que la organización no se debilite. Todo esto hace a la identidad del partido. La posibilidad de administrar los ingresos de nuevos afiliados, de acuerdo a las propias reglas del partido y a la actuación de sus órganos tiene también profundos efectos sobre su autonomía. Si la afiliación se convierte en algo automático y se entiende que cualquier persona tiene un derecho de ingresar sin posibilidad cierta del partido de oponerse (15 días es un plazo demasiado exiguo para ello) el partido pierde la autonomía de su propia organización y, con ello, su propia identidad. Todos los partidos tienden a igualarse y a convertirse en meras agencias de presentación de candidaturas. Para agravar más lo que venimos diciendo, la ley *de facto* 22.627 (artículo 28) permitía que las solicitudes de afiliación se presentaran ante la justicia electoral. Las otras dos leyes, sin llegar a esta perversión, daban la posibilidad de enviar las solicitudes por correo. Todo ello reduce aún más la posibilidad de control por parte de los partidos. Queda claro que estos mecanismos que llevan a la indiferencia frente al tipo de personas afiliadas son compatibles con el tipo de partidos mayoritarios argentinos, que sin mayor doctrina, aspiraban a una afiliación multitudinaria. Y es también cierto que la opinión pública, al inicio de la democracia representativa instalada en 1983, consideraba que lo que daba valor a un partido era la cantidad de

afiliados sin importar quiénes eran. Pero no puede negarse que la disposición de la ley 23.298 que estamos comentando claramente importa un ataque contra el tipo de partido político tradicional, doctrinario.

Un segundo tema a considerar en el tema de la autonomía partidaria, vinculado al anterior, es el de la confección y control del padrón de afiliados. En principio, lo normal sería que, como en cualquier persona jurídica, como una asociación civil, cada partido tenga a su cargo las tareas de confeccionar y de mantener en forma actualizada y precisa la lista de afiliados y también, como consecuencia de lo anterior, el deber de presentar dicha lista ante los afiliados y ante la justicia con competencia sobre los partidos en caso de algún reclamo. Sin embargo, dentro de la tradición jurídica argentina, lo que aquí se describe como normal aparece relativizado. Los artículos 32 a 34 de la ley 16.652 preveían que el padrón de afiliados debía mantenerse en doble ejemplar, uno en la justicia y otro en el partido, y su confección podía ser llevada a cabo por la propia administración de justicia a pedido del partido. La ley *de facto* 22.627 mantuvo estas disposiciones (artículos 31 y 32) y lo mismo hace la 23.298 (artículo 26). De hecho, los partidos han abandonado la tarea de confeccionar la lista de afiliados y el único padrón existente es el confeccionado por la justicia electoral. Nuevamente vemos aquí otro avance sobre la autonomía partidaria, aceptado con alivio por los propios partidos. La conclusión de todo ello es que el carácter de afiliado va perdiendo toda relevancia y, de esa manera, vaciando de contenido diferenciador, a cada partido.

Un tercer tema a considerar podría ser el de los aportes y donaciones que reciben los partidos por su actuación. Puede pensarse que existen partidos en los cuales es obligatorio para sus afiliados pagar una suma mensual, como en cualquier organización voluntaria, para financiar su funcionamiento. Asimismo, que es importante para esos partidos que los aportes extraordinarios, por ejemplo para financiar las campañas electorales, provengan de personas o entidades que tienen una vinculación ideológica con ellos. Todo ello hace a la identidad y autonomía del partido, tanto como las características de quienes son sus afiliados. Sin embargo,

hemos preferido eliminar de este trabajo todo lo referido a la financiación de los partidos que hoy en día constituye una materia autónoma, con una legislación que se ha desarrollado ampliamente en los últimos años y cuyo análisis excede el marco disponible.

La ley 23.298, de acuerdo a lo señalado en el informe de comisiones de diputados, tenía la finalidad, entre otras, de refirmar la autonomía partidaria. De acuerdo a lo que hemos venido relatando en el apartado anterior y el presente, esa finalidad fue lograda a medias. Por un lado, a diferencia de las leyes 16.652 y 22.627, en especial esta última, la ley sancionada en la presidencia de Alfonsín dejó librado el contenido de la carta orgánica a la voluntad de cada partido, sin perjuicio de que cada una debía adecuarse al método democrático en su vida interna. En ese sentido la nueva ley cumplió con la finalidad declarada y los partidos gozaron de más autonomía a partir de su sanción. En cambio, respecto de lo relacionado con las afiliaciones, la ley 23.298 significó un paso atrás al establecer prácticamente una afiliación automática pues el ínfimo plazo de 15 días para observar las solicitudes hace el rechazo inviable. Volvemos a recordar aquí que esta norma no se encontraba en el proyecto del Poder Ejecutivo y fue incluida en la Cámara de Diputados. El miembro informante de las comisiones, o algún otro diputado, no tuvieron la capacidad de oponerse a esa modificación que afeó profundamente a la nueva ley y torció el diseño dado por los redactores.

c) Requisitos cuantitativos.

Las leyes de partidos han incluido lo que se ha dado en llamar requisitos cuantitativos consistentes en obligaciones vinculadas con la cantidad de afiliados y cantidad de votos que los partidos debían cumplir para obtener la personería jurídica o conservarla. En la medida que esos requisitos tienden a excluir a quienes no llegan a los parámetros establecidos legalmente pueden entenderse que afectan la libertad política y merecen ser considerados.

La ley 16.652 en su artículo 7, inciso a) establecía que el partido de distrito al pedir reconocimiento judicial debía acreditar “la

adhesión de un número de electores no inferior al 4 por mil del total de los inscriptos”, hasta un máximo de un millón, en el distrito correspondiente. El artículo 8 agregaba que para constituir un partido nacional bastaba reunir dos partidos de distrito. Por su parte, la ley *de facto* 22.627 complicaba un poco más las cosas. Distinguía entre el reconocimiento provisorio y definitivo. Para éste último, en cada distrito, repetía el requisito del 4 por mil, pero el máximo se elevaba a dos millones (artículo 7, apartado 4). Para el reconocimiento provisorio bastaba que el partido acreditara la adhesión inicial de la cuarta parte de lo exigido para el definitivo, aunque bastaba inicialmente con la adhesión de 500 electores (artículo 7, apartado 2.b). Ello facilitaba enormemente el reconocimiento. Sin embargo, para el reconocimiento nacional era necesario reunir cinco partidos de distrito, idea introducida en 1975. La ley 23.298 (artículos 7 y 8) mezcla las disposiciones de las leyes precedentes. Elimina el reconocimiento provisorio y reestablece el 4 por mil con un máximo de un millón, con lo que sigue a la 16.652. Sin embargo, para el reconocimiento nacional toma los cinco distritos de la 22.627.

También lo cuantitativo influye, de acuerdo a la legislación, en la caducidad de la personería política. La ley sancionada en 1965 establecía que la personería se perdía por la no realización de elecciones internas durante el término de 4 años, por la no presentación en distrito alguno en 3 elecciones consecutivas y por no obtener el 2 % del padrón electoral en ningún distrito (artículo 63, a, b y c). La ley sancionada durante la presidencia *de facto* de Bignone era, nuevamente, más exigente (ver artículo 61). Aunque mantenía igual el requisito respecto de las elecciones internas debe recordarse que esta ley exigía que votara el 10 % de los afiliados para considerarlas válidas. La no presentación a elecciones se llevaba a dos consecutivas, con lo cual agravaba la situación de los partidos y, sobre todo, elevaba al 3 % el mínimo de votos que debía obtenerse en, al menos, una de esas dos elecciones. Como vimos al comienzo del trabajo, este porcentaje era la única crítica que la ley *de facto* había hecho surgir en los partidos. La ley de 1985, en el

tema de los requisitos cuantitativos y la caducidad, volvía a las disposiciones de 1965.

Cabe reconocer que las exigencias descriptas no eran muy elevadas. Sin embargo, la tradición jurídica argentina, y la ley 23.298 se mantenía dentro de ella, nos parece errada ya que limita la cuestión de los requisitos formales a la dimensión de los partidos. Parecería que el sistema pretende eliminar de él a los partidos menores sin tener en cuenta otras características que pueden ser consideradas valiosas, como la tradición histórica, el compromiso de los afiliados y la elaboración doctrinaria.

VI. Reflexiones finales: Libertad política, autonomía partidaria y división peronista.

Corresponde ahora hacer un balance final de lo que significó la sanción de la 23.298 y responder a la pregunta de qué factores influyeron en su contenido, en la medida que éste no siguió la tradición existente.

La ley, más allá de ciertas contradicciones o concesiones que hemos señalado en el punto precedente, fue una ley importante y su articulado cumplió en buena medida los objetivos que sus redactores se fijaron, objetivos definidos por los principios enumerados en el informe que acompañó al dictamen de las comisiones en Diputados. La libertad política resultó fortalecida al desaparecer la mayor parte de las normas que pretendían establecer un control ideológico o doctrinario sobre los partidos políticos. Sólo quedó al respecto la vaga expresión del artículo 1 que podía interpretarse como que los partidos debían ser “democráticos” y las normas sobre el nombre que excluían ciertas posturas como el personalismo, el caudillismo, el nacionalismo y el internacionalismo. También se reforzó la autonomía partidaria recobrando los partidos la capacidad de organizarse y manejarse de acuerdo a sus propios criterios. Al respecto, esta autonomía quedó reducida sólo por el mandato de que los partidos debían darse una organización interna democrática y, particularmente, afectada por el hecho de que la afiliación, el control sobre ella y la organización

de la lista de afiliados salían de la esfera del partido y amenazaban con cambiar el sentido de todo el grupo.

Cuáles fueron las razones por las que en 1985 fue sancionada esta ley que significó un cambio respecto de una legislación que se había mantenido sin mayores modificaciones por más de veinte años, a pesar de haberse dictado en ese plazo cuatro leyes sucesivas. Al comienzo de este trabajo relatamos como se fue gestando la ley, desde la confección del proyecto en el Ejecutivo hasta su sanción en el Senado. Corresponde ahora hacer una reflexión al respecto. Todo ese proceso de elaboración legislativa fue relativamente silencioso, sin mayores discusiones o debates y sin poner el acento en la trascendencia de la ley. En principio, la razón de ser de la sanción de la ley 23.298 fue la idea de que era necesario reemplazar la legislación proveniente del gobierno *de facto*, tal como había ocurrido en 1973. Había unanimidad al respecto y nadie invocó razón diferente en su momento. Puesto en marcha el mecanismo de creación normativa el mismo continuó impulsado por la actuación disciplinada de la mayoría oficialista en la Cámara de Diputados y luego avanzó sin sobresaltos ante la completa indiferencia de la oposición. No parece haber habido ninguna presión de la sociedad civil, de grupos interesados, de sectores académicos y, tampoco, por supuesto, de los propios partidos políticos de los cuales sólo surgió un reclamo por un requisito formal cuantitativo. Pero a pesar de ello la nueva ley fue innovadora. Se nos ocurre que distintos factores de la vida política argentina pueden explicarlo.

En primer lugar, pesaba la experiencia que resultaba de lo ocurrido desde la sanción de las leyes anteriores que habían adoptado la posición del control ideológico. Las normas de ese tipo se habían interpretado de distintas maneras, produciendo exclusión o no, según las circunstancias, y en cualquiera de los casos el resultado era que la democracia argentina había sufrido graves contratiempos para perdurar. En el mejor de los casos la experiencia mostraba que las normas excluyentes eran irrelevantes para influir en el desempeño del régimen político. Por otra parte, las decisiones judiciales a que habían dado lugar ya no eran

deseables, ni eran posibles, por lo que dejar los artículos que permitían al Poder Judicial revisar la doctrina de los partidos que pedían reconocimiento no tenía ya sentido alguno. En segundo lugar, la vuelta a la democracia a partir del fin de la desastrosa guerra de Malvinas, coronada por el resultado de las elecciones de 1983, parecía inaugurar una nueva época, alejada de aquéllas en las que la democracia no había podido consolidarse. El triunfo de la Unión Cívica Radical por sobre el peronismo era parte importante en la conformación de esta nueva época. Ese triunfo estuvo basado en un discurso durante la campaña presidencial en el que se resaltó los aspectos institucionales y el valor de los derechos por sobre las formas autoritarias. Por otro lado, la vuelta a la democracia había dado lugar al renacimiento de los partidos políticos, que habían recibido una afiliación masiva, que parecían fuertemente arraigados en la sociedad civil la que no veía en ellos defectos por el momento. En tercer lugar, la situación del peronismo, producto de sus propias contradicciones y de la derrota electoral, parecía ser indicio de un cambio profundo. Había aparecido la corriente renovadora, con un discurso en el que se exaltaba la democracia y lo institucional, similar al triunfante en octubre de 1983, muy diferente al anterior y esta corriente, con ese discurso parecía imponerse en los distritos más grandes, quedando los históricos recluidos a las provincias más tradicionales. Todo ello, en conjunto, podía hacer pensar que en esta oportunidad la democracia liberal se convertía en la única opción para la Argentina y que ya no había fuerzas políticas importantes que favorecieran una versión más autoritaria. Las palabras contenidas en el informe de las comisiones que transcribimos anteriormente confirman parte de lo aquí señalado: el cambio producido en la Argentina a partir de las elecciones de 1983 y la no necesidad de que el país recurriera a mecanismos de protección pensados para situaciones en las que parte de la población se inclinaba por ideologías no democráticas.

Como antes dijimos, el trámite de la sanción de la ley 23.298 fue por demás tranquilo, sin que se suscitaran discusiones o desacuerdos. En esa tranquilidad llama la atención la actitud casi por completo prescindente asumida por el justicialismo. El partido

no se había interesado en el tema. Dejando de lado iniciativas individuales, el bloque sólo había presentado un proyecto en el año 1984 que aceptaba la ley del gobierno militar y sólo proponía reformas tendientes a obtener más dinero del Estado. Una vez que el proyecto del Poder Ejecutivo se puso en marcha, el peronismo se mostró completamente indiferente y prescindente. Sus legisladores no hablaron en las cámaras y no dijeron nada respecto de los cambios que se introducían a pesar de que el partido tenía o debía tener interés en los temas que se debatían. De alguna manera es lo mismo que había ocurrido en 1975 cuando, puestos en la tarea de reemplazar las normas *de facto*, habían optado por copiar una ley que al sancionarse en 1965 había generado toda clase de críticas de su parte. Es difícil encontrar una explicación racional a este comportamiento. O el justicialismo estaba realmente cambiando, como el discurso adoptado por los renovadores parecía indicar, y estaba de acuerdo con los artículos de la ley, incluso los que prohibían usar derivados personales en el nombre de los partidos. O era completamente indiferente a la sanción de las leyes porque su conducta difícilmente se guiaba por ellas.

A pesar de la importancia de los cambios introducidos por la ley 23.298 la misma no marcó rumbos ni pudo crear una doctrina jurídica tan fuerte como la que trató de reemplazar. Sus propios autores fueron responsables de ello y actuaron como si no tuvieran conciencia de la trascendencia de los temas sobre los que estaban legislando. El proyecto de ley se envió en mal momento al Congreso, cuando otros temas acaparaban la atención. Tampoco se hizo ningún esfuerzo para colocar su discusión en la opinión pública. En definitiva se perdió una oportunidad única para discutir temas que hacían a los conceptos centrales del régimen político. En ello también fueron responsables el periodismo especializado y los miembros de los círculos académicos relacionados con los temas políticos. Pero, sobre todo, donde fue más llamativa la falta de interés, fue entre los partidos políticos. Ninguno de ellos tuvo la capacidad de comprender los cambios que la nueva ley introducía, el valor de los mismos y la necesidad de hacerlos trascender. Ello facilitó que, en los años siguientes, en otras circunstancias, los

principios fundamentales que la ley trató de fortalecer fueran desvirtuados por sucesivas interpretaciones y reformas del texto original.

VII. Fuentes y bibliografía.

a) Fuentes:

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, años 1984 y 1985.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, año 1985.

Diario La Nación, septiembre y octubre de 1985.

b) Bibliografía:

Pedro F. Christophersen. *Los partidos políticos y el sufragio en una democracia orgánica. Antecedentes para una mejor legislación*. Ed. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1945.

Germán Darío Gómez y Mario Justo López. "Hegemonía del peronismo 1943-1955" en López (2001).

Francesco Leoni. *La legislación anticomunista en el mundo libre*. Editora Nacional, Madrid, 1969.

Segundo V. Linares Quintana. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1988.

Seymour Martin Lipset. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. EUDEBA, Buenos Aires, 1963.

Mario Justo López (p). *Partidos políticos. Teoría general y régimen legal*. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1983.

Mario Justo López (p). *Vivir para la República*. Ed. Círculo Carpetas, Buenos Aires, 1986.

Mario Justo López. *Entre la hegemonía y el pluralismo. Evolución del sistema de partidos políticos argentino*. Editorial Lumière, Buenos Aires, 2001.

Sigmund Neumann. *Partidos políticos modernos*. Ed. Tecnos, Madrid, 1965.

Miguel Ángel Ortiz Pellegrini. *Esquemas de la evolución electoral partidario y sindical argentina (Aspectos legales)*. Marcos Lerner editor, Córdoba, 1991.

John Rawls. *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

Alan Ware. *Political Parties and Party Systems*. Oxford University Press, Oxford, 1996.