

DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Enrique Víctor ROCCA

1. No obstante que el 25 de mayo de 1810 la Argentina se dio su primer gobierno propio y consolidó su independencia en 1816, la organización nacional no se logró hasta muchos años después.

Mientras tanto, los gobiernos se rigieron por reglamentos, asambleas, Constituciones o proyectos y diversos tratados entre las provincias.

Pero debemos señalar que el sentido de unidad nacional se mantuvo siempre vivo, aun con luchas intestinas, con ideas encontradas y con el sentido indómito de los caudillos federales.

La idea nacional privó permanentemente, pero la organización nacional recién llegó en 1853, y se concretó definitivamente en 1860 con la Constitución que hombres ilustres sancionaron para que rigieran sus principios en nuestra patria.

Es con posterioridad a 1853 que nace el sistema representativo en forma orgánica; desde aquel entonces y hasta el día de hoy se han dictado distintos sistemas electorales. Veremos más adelante un detalle sobre este punto.

Quiero decir que los pueblos latinoamericanos venimos haciendo un gran experimento: estamos ensayando el modo de gobernarnos bien, el modo de tener gobiernos que atiendan debidamente nuestras necesidades y estimulen eficazmente el progreso de nuestra cultura mental, de nuestra riqueza económica y nuestra libertad.

Felizmente, la democracia, sostenida a través de medios legítimos electorales, se está afirmando en nuestro continente y entendemos que se ha de consolidar definitivamente, para lo cual los gobernantes tienen que buscar soluciones de progreso y de justicia social en un clima de libertad.

Argentina ha adoptado para su gobierno la forma representativa, según lo establece el artículo 1º de su ley fundamental.

El sistema representativo lleva en sí la determinación de que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y demás autoridades creadas por nuestra Constitución.

Pero debemos remarcar que el principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno están terminantemente expresados en el artículo 33; es decir, que el pueblo ha delegado en sus representantes el ejercicio del poder, mediante elecciones previas.

Así, las autoridades elegidas son mandatarios, pues el mandante es el pueblo que en el momento de la elección ha dado un mandato, fundado en una doctrina, en una idea, o en una plataforma. De aquí pues que las autoridades elegidas deben actuar en el gobierno conforme a la plataforma y demás expresiones transmitidas al pueblo en los actos electorales.

Ahora bien, no siempre los elegidos cumplen con las promesas o la plataforma electoral que han pregonado en los actos preelectorales. Ello lleva pues a un decrecimiento de los gobernados y desde ya a un incumplimiento de lo prometido. Como entendemos que esto puede y debe ser remediado, hace unos años estructuré y elevé un proyecto de ley donde se establecía que junto a los puntos de la plataforma o de los enunciados y promesas electorales, cada uno de los que fuera necesario posteriormente legislar, debería ser acompañado con el respectivo proyecto de ley. En tal proyecto debía, el partido o el candidato, determinar en forma precisa cómo se realizaría cada tema y con la específica indicación de los recursos financieros que ocuparía y de dónde provendrían tales recursos. También debía considerarse la incidencia de los presumibles gastos dentro del presupuesto general de la nación.

Con ello se tendría la certeza o posibilidad del cumplimiento de las promesas electorales. Por ello y para dar mayor fuerza a esta idea, se establecía que los distintos proyectos de leyes en que se concretaban las promesas electorales presentados por el partido o candidato triunfante en la elección, debían ser girados al Congreso de la Nación para que el mismo los tratara con toda libertad, de tal manera que podía hacerlos ley, rechazarlos o modificarlos.

Este sistema conlleva la debida seriedad a las promesas políticas.

En la actualidad, a pesar de los sistemas de comunicación modernos (televisión, radio, diarios, etcétera), no es posible el ejercicio de una democracia directa, pero sí puede llegarse al camino que nos lleva lo más pronto posible hacia ella, por medio de la participación del ciudadano y de la acción de los grupos de presión.

En el siglo pasado, cuando se conformaron gran parte de las Constituciones de los países occidentales, por deficiencia entonces de los medios de comunicación, se eligió para ciertos cargos el sistema de la elección indirecta o de segundo grado. Hoy la idea es casualmente ir hacia la elección directa. Y más aún, en lo posible, a la democracia directa, como es el caso del referéndum, etcétera. Es decir, se acentúa la participación activa del ciudadano en el gobierno; así, se llega a un cuasi ejercicio del poder, presionando sobre sus representantes. Es lo que se llama la participación en el poder. La democracia es entonces una mezcla de democracia representativa y de democracia cuasi directa. Como vemos, el hombre ha dejado, en los sistemas de gobierno modernos, de ser un súbdito para transformarse en un ciudadano, reafirmando de esta forma que la soberanía pertenece al pueblo, y que ella se ejercita no sólo en el día de la elección, sino con una acción o participación, velando por sus derechos e intereses, en forma permanente.

3. Veremos ahora los distintos sistemas electorales utilizados en la Argentina a partir de la vigencia de nuestra Constitución. Sintéticamente, ha habido cuatro regímenes diversos que se han venido aplicando en nuestro proceso electoral.

La primera ley, la número 140, data de 1857 y aplica el sistema electoral de simple pluralidad de sufragios, o como suele llamarse "de lista completa".

Es necesario expresar que la simple pluralidad de sufragios como sistema de elección se encuentra contemplado en nuestra Constitución nacional. Sin embargo, veremos que a través de los años siguientes también se aplicaron otros regímenes.

El sistema de lista completa fue reiterado en distintas leyes posteriores a la número 140, lo que puede comprobarse con la lectura de la ley 207 de 1859, la ley 75 de 1863, la ley 623 de 1870, etcétera.

En el año 1903 se modifica el régimen y se establece el denominado de "circunscripciones uninominales". Esa ley (la 4161) establece que tanto la capital como las provincias deberán dividirse en circunscripciones electorales, y que se crearán tantas circunscripciones como número de diputados se elijan dentro de cada distrito, tomando como base el último censo que se haya realizado. De tal manera, cada circunscripción elige un solo diputado al Congreso. Este sistema tuvo poca duración, pero fue repetido en el año 1951.

En el año 1912 se cambia el régimen electoral mediante la denominada ley Sáenz Peña, que establece que las elecciones de diputados

nacionales, de electores de senadores por la capital, y de electores a presidente y vicepresidente de la República, se realizará por un sistema mediante el cual cada sufragante sólo podrá votar por las dos terceras partes del número de candidatos a elegir. Es la llamada lista incompleta; mediante ella se pretende dar intervención a la minoría, que recoge así el tercio de los cargos en disputa.

Años más tarde, en 1957 y en 1962, se implantaría el régimen proporcional tomando como base el sistema d'Hondt. Éste se ha mantenido hasta la fecha, en que se encuentra contemplado dentro del Código Electoral Nacional.

4. En cuanto a los partidos políticos, debo decir que no tuvieron una reglamentación específica hasta 1931, año en que el gobierno militar de entonces expide un decreto que establece normas que, aunque no muy amplias, sí son precisas sobre diversos puntos que atañen a la conformación y existencia de los partidos políticos.

Hay que señalar que, por ejemplo, las leyes 8871, 11,386 y 11,387 y sus reglamentaciones al conceder numerosos derechos a los partidos políticos y a los candidatos, no habían establecido normas para el reconocimiento o retiro de personería a los partidos. En este primer decreto a que aludimos, se sostiene que razones superiores de orden público indican que las autoridades federales no deben otorgar personería a agrupaciones que carezcan de significación popular o de organización permanente o de un programa gubernamental concreto, ni a las que propicien la disolución del Estado o utilicen medios ilícitos o contrarios a los principios republicanos. Este Estatuto tiene enunciados sobre el reconocimiento de los partidos, sobre los libros que deben llevar, sobre su contabilidad y formación de su tesoro partidario y sobre la elección de las autoridades o candidatos. Castiga las infracciones a la Carta Orgánica partidaria y tiene disposiciones que llegan hasta el retiro de la personería.

Años después, en 1945, el gobierno militar de entonces designó una comisión de tres juristas para que proyectara una ley sobre partidos políticos. Esta Comisión produjo un trabajo muy completo y muy detallado, pero nunca entró en vigor; sin embargo, sirvió como fuente ilustrativa para leyes posteriores.

En el año 1949 se promulgó la ley 13,645, que estableció las normas correspondientes a los partidos políticos, y que duró hasta el año 1955.

En 1955 el gobierno militar, esos días en el poder, dictó un nuevo Estatuto mediante el decreto-ley 19,044.

En años sucesivos, tanto por decreto como por decretos-leyes o por leyes de la nación, se han ido modificando los estatutos sobre partidos políticos hasta el actual, que nace de la ley 23,298.

Esta ley, amén de garantizar a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos, establece que la misma es de orden público y que corresponde a la justicia federal con competencia electoral, y desde ya a la Cámara Nacional Electoral, controlar la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como el de los distintos Registros que fije esta ley y otras disposiciones legales.

Obliga a los partidos, al solicitar su personería, a hacer su presentación ante el juez federal cumpliendo una serie de requisitos, entre los que se encuentran: a) acta de fundación y constitución que acredite la adhesión de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro electoral del distrito correspondiente y hasta el máximo de un millón; b) nombre adoptado por la asamblea de fundación; c) declaración de principios y programa; d) carta orgánica; e) acta de designación de autoridades promotoras, las que convocarán a elecciones para constituir autoridades definitivas dentro del término de seis meses; f) domicilio partidario, y g) libros: de inventario, de caja, y de actas y resoluciones, además de un fichero de afiliados. En vista de ello, nuestro sistema federal hace una distinción entre partidos de distrito y partidos nacionales. Pero la ley sólo se aplica a la elección de autoridades nacionales o las municipales de la ciudad de Buenos Aires.

Establece disposiciones sobre el nombre partidario, la protección del mismo, y las designaciones que no puede contener. Dispone también normas para la afiliación de los ciudadanos y determina quiénes no pueden ser afiliados; entre ellos figuran los magistrados del Poder Judicial.

Señala en detalle la vida, obligaciones, etcétera, del partido político; pero el renglón más interesante desde el punto de vista del procedimiento ante la justicia electoral, es el que disponen los artículos del 55 al 71. Ahí se precisan normas de procedimiento tanto para el reconocimiento de la personalidad del partido como para el procedimiento contencioso cuando existen planteadas controversias.

Debemos destacar que la ley 19,108 y su modificación (19,277), establece la competencia de la Cámara Nacional Electoral en todo el territorio de la República. La Cámara está compuesta por tres jueces, y es la autoridad superior en la materia. Interviene en grado de ape-

lación de las resoluciones dictadas en primera instancia por los jueces federales electorales. Tiene además una serie de atribuciones especiales como dirigir y fiscalizar el funcionamiento del Registro Nacional de Electores y fiscalizar el de los distritos; dirigir y fiscalizar el funcionamiento del Registro Nacional de Afiliados de los partidos políticos y fiscalizar el de los distritos; dictar las normas a que deberá ajustarse la formación y funcionamiento de los registros generales, de distritos, de cartas de ciudadanía, de inhabilitados, de faltas electorales; de nombres, símbolos, emblemas y número de identificación de los partidos políticos. También es atribución de la Cámara verificar el estado contable de los partidos.

Pero la facultad más importante de la Cámara resulta de la obligatoriedad de su jurisprudencia, tanto respecto de los criterios de las juntas españolas cuanto de los jueces de primera instancia; es decir, que las decisiones de la Cámara son obligatorias para aquéllos, mientras no llegue a cambiarse la jurisprudencia por la propia Cámara.

Como régimen de procedimiento supletorio del que indica la propia ley, se debe aplicar el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

5. En la actualidad, si bien se ha creado una Cámara específicamente electoral, no existen juzgados de primera instancia exclusivamente electorales. En cada distrito es el juzgado federal más antiguo el que toma la competencia electoral y efectúa su labor mediante una secretaría electoral.

Debo recordar, sin embargo, el decreto-Ley 4034 de 1957, que estableció la creación de los jueces electorales, pero fue posteriormente derogado. Hay que señalar que en el ínterin se hizo efectivo el Juzgado Electoral Nacional en la provincia de Buenos Aires, siendo designado y habiendo ejercido sus funciones el juez respectivo, en un corto lapso.

Debo recalcar que es una necesidad la creación de juzgados nacionales electorales, en especial en los grandes distritos como Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe y Córdoba, por la enorme cantidad de electores inscritos en tales distritos y en consecuencia el trabajo que de ellos se deriva y por las cuestiones que se plantean dentro de cada partido o entre distintos partidos. Más adelante corresponderá ir creando juzgados nacionales electorales en los otros distritos.

Para cerrar la reseña de este capítulo, quiero destacar la importante disposición del artículo 20 del Estatuto de Partidos Políticos, en cuanto establece que es a los partidos políticos a los que incumbe en forma exclusiva la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

6. Si se fundamenta la idea en cuanto pueda basarse el poder de gobierno, debemos tener en cuenta que en todas las épocas se ha tratado de justificar la autoridad política y su origen, y la debida coordinación entre el concepto de soberanía y el concepto de libertad. En la actualidad existe el predominio de las ideas democráticas y de la soberanía popular. Soberanía popular que se ha concretado en el sufragio universal y en la vigencia de una legislación popular por medio de la iniciativa y el referéndum.

Desde ya, los partidos políticos, según su extracción, tienen puntos de vista distintos, llevados algunos a una ubicación liberal e individualista y yendo otros hacia el socialismo. La gama de organizaciones políticas es ampliamente vasta y según ello la autoridad y la intervención del Estado es distinta en uno u otro casos. Hay desde las tendencias más extremas en los distintos partidos políticos hasta el centro más moderado.

En nuestra opinión, cualquiera que sea la posición adoptada debe tenerse en cuenta lo que dice Stammler en su *Tratado de filosofía del derecho*: “que todo cuanto se contiene en la existencia humana podemos preguntarnos si es no justo. Y esta distinción constituye la última clasificación posible de nuestra conciencia y condicionará necesariamente todos nuestros juicios concretos”.

Por ello, el verdadero fin de la política debe ser la consecución de un orden jurídico justo.

7. La Constitución argentina no contempla ni el referéndum ni la iniciativa popular, por cuanto en 1853, cuando fue votada, tales ideas no estaban en boga. Sin embargo, tanto su preámbulo como el artículo 1º y el 33 y concordantes, reconocen enfáticamente la soberanía del pueblo y la forma republicana de gobierno y hay que destacar la amplitud con que son reconocidas y amparadas todas las garantías individuales. Establece el sistema representativo que comprende los tres poderes, o sea, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, que son el gobierno de la nación. Del sistema representativo han nacido las distintas leyes que hemos venido estudiando precedentemente.

Finalmente, concluyo señalando que el preámbulo, al decir que uno de los fines de la Constitución nacional es “afianzar la justicia”, ha querido significar no sólo la existencia de un Poder Judicial independiente, sino que ha expresado, asimismo, la afirmación para que impere en la nación un orden justo.