



A propósito del federalismo y los partidos políticos. Apuntes acerca del papel del Poder Judicial

Mustapic, Ana María

Ana María Mustapic
publicaciones@anhistoria.org.ar
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Investigaciones y Ensayos
Academia Nacional de la Historia de la República Argentina,
Argentina
ISSN: 2545-7055
ISSN-e: 0539-242X
Periodicidad: Semestral
vol. 72, 2021
publicaciones@anhistoria.org.ar

Recepción: 16 Noviembre 2021
Aprobación: 29 Noviembre 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/237/2372537005/index.html>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: La trayectoria de los partidos políticos argentinos ha estado pautada en buena medida por las intervenciones del Poder Judicial que han procurado dirimir los conflictos existentes entre las autoridades partidarias. Una de las fuentes más recurrentes de conflicto se originó en un rasgo singular de la regulación de los partidos políticos: el reconocimiento, a partir de 1962, de dos tipos de organización partidaria: los partidos de distrito y los nacionales. Analizar los fallos de la Cámara Nacional Electoral abre una ventana para explorar el impacto del poder de interpretación de los jueces sobre la vida interna partidaria. Estas notas buscan esbozar, en forma preliminar, la impronta federal que introdujeron las decisiones de la justicia electoral sobre la organización nacional de los partidos. Palabras claves Regulación partidos políticos — Organización partidos políticos — Justicia Electoral — Federalismo

Palabras clave: Regulación partidos políticos, Organización partidos políticos, Justicia Electoral, Federalismo.

Abstract: The path followed by Argentine political parties has been dictated by judicial interventions to resolve conflicts among party leaders. One of the recurrent sources of litigation is a singular feature of party regulation: the recognition, starting in 1962, of two types of party organizations: district parties and national parties. The analysis of the rulings of the National Electoral Chamber offers an opportunity to explore the impact of the power of judges' interpretation of the law on party life. These notes seek to outline, in a preliminary manner, the federal imprint of the Judiciary's decisions on the organization of national parties.

Keywords: Party regulation, Party organization, Electoral Justice, Federalism.

La trayectoria de los partidos políticos en Argentina ha estado pautada en buena medida por las intervenciones del Poder Judicial a la hora de dirimir los conflictos existentes entre las autoridades partidarias. Una de las fuentes más recurrente de litigio se originó en un rasgo singular de la regulación de los partidos políticos: el reconocimiento, a partir de 1962, de dos tipos de partido, los partidos de distrito y los partidos nacionales. La principal diferencia entre una y otra categoría es que el partido nacional debe estar integrado por un determinado número de partidos distritales. Por lo demás, ambas variantes están autorizadas a competir por cargos legislativos nacionales y también por electores a presidente y vicepresidente, esto último

mientras la fórmula presidencial se eligió en forma indirecta hasta la reforma constitucional de 1994. La distinción entre dos tipos de partidos contrasta con las normas vigentes en otros países igualmente federales como México y Brasil que solo admiten partidos nacionales. Pero quizá la distinción sorprenda aún más porque va a contracorriente de la historia política argentina atravesada como estuvo por la presencia de dos grandes partidos nacionales de arraigo popular y liderazgos fuertes, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista.

El hecho de que un partido nacional debiera estar integrado por partidos distritales generó variadas controversias, en particular, a propósito del grado de injerencia de la organización nacional sobre la distrital o el nivel de autonomía de esta última. Muchas de estas disputas fueron llevadas a la justicia electoral. Analizar los fallos de la justicia abre una ventana para explorar, a través de ellos, el impacto del poder de interpretación de los jueces sobre la vida de los partidos. En las páginas que siguen nos ocuparemos de este tema para comenzar a esbozar la impronta federal que introdujo la intervención del Poder Judicial en la organización interna de los partidos. Las notas se organizan del siguiente modo. En la primera sección presentaremos la evolución de la regulación sobre los partidos en Argentina, paso necesario ya que es la plataforma a partir de la cual el Poder Judicial interviene. El foco en este punto estará colocado en el surgimiento de la distinción entre partido nacional y partido distrital. En la segunda parte analizaremos algunos fallos de la Cámara Nacional Electoral, creada en 1962 como tribunal de alzada, que van sentando jurisprudencia acerca de cuál debe ser el vínculo entre los dos niveles de gobierno partidario. Por último, a partir de lo expuesto, avanzaremos algunas conclusiones preliminares.

LA REGULACIÓN SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La primera legislación sobre partidos políticos se sancionó en agosto de 1931, a menos de un año de instalado el gobierno militar que desplazó del poder a Hipólito Yrigoyen (Persello, 2000). Hasta ese entonces, los partidos habían sido un dato más de la vida política y solo merecieron referencias mínimas, si bien tempranas y relevantes, en las leyes electorales. Ese fue el caso de la Ley 893 de 1877 que en su artículo 20 autorizó la presencia en las mesas receptoras de votos de “un representante que cada partido electoral pueda nombrar” con el propósito de que “haga en su nombre las observaciones que sean justas, especialmente sobre la identidad de las personas”. Más tarde, la Ley Sáenz Peña introdujo en el art. 9 a los “apoderados de las listas” cuya misión no era otra que la de “fiscalizar, en conformidad con esta ley, las operaciones del acto electoral”. Un dato interesante a subrayar es que la ley que nos introdujo a la primera experiencia democrática en la Argentina solo en pocas ocasiones recurrió al término partido y mucho más al término candidato. Así, aludió a “partido o agrupación política” (art. 5), “habrá boletas de cada partido o candidato” (art. 41), “que se afilien a partidos o voten por candidatos determinados” (art. 69), “a favor de partido o candidato determinado” (art. 82). La única expresión más clara se refiere a “acto de adhesión ostensible o de oposición manifiesta, con relación a los partidos políticos existentes” (art. 82). La escasa referencia a los partidos políticos se corresponde, por cierto, con el sistema electoral adoptado, de lista abierta, en el que, estrictamente, no hay lista de partidos sino candidatos.

Solo el surgimiento de la Unión Cívica Radical, al romper los moldes tradicionales de la política electoral al presentarse como una fuerza política de alcance nacional, colocó el tema de los partidos en otro andarivel. El impacto quedó reflejado en el decreto sancionado bajo el gobierno de facto del general José F. Uriburu (Segovia, 2006). Tomando prestada la propuesta de Gerardo Scherlis (2015) en su trabajo acerca de la regulación de los partidos políticos en Argentina a partir de 1983 y los cambios en el paradigma que orientó la legislación, podemos sostener que ese decreto marcó claramente un cambio de paradigma. En efecto, los partidos, de ser simples asociaciones civiles pasaron a tener un status jurídico especial. Así, para participar en las elecciones, los partidos políticos debían de ahora en más contar con personería jurídica conferida por el Estado. El otorgamiento de la personería suponía cumplir con una serie de requisitos, entre otros, disponer de

una carta orgánica, promover la participación de los afiliados en la designación de las autoridades y candidatos y contar con una plataforma electoral.

El primer antecedente que hemos podido registrar relacionado con la introducción, desde un punto de vista formal, de una incipiente distinción según la base territorial del partido fue en 1945, nuevamente bajo un régimen militar. Ese año, siendo presidente Edelmiro J. Farrell, se aprobó por decreto un Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos. Si bien después de varias peripecias el Estatuto no se llegó a implementar –se sancionó, se suspendió su aplicación, se volvió a poner en vigencia y, finalmente, se derogó–, uno de sus artículos solicitaba a los partidos que expresaran si se proponían “actuar como agrupación independiente en un solo distrito o en federación de partidos de distrito”. Lo que esta norma pareciera dar por sentado es que los únicos partidos existentes eran los partidos de distrito que, eventualmente, podían unirse entre sí. Cabe señalar que esta perspectiva era congruente con las características del proceso electoral en el nivel nacional donde la unidad relevante era el distrito: tanto los diputados como los electores para presidente y vicepresidente eran elegidos en cada uno de los distritos en que se dividía el país, cuyos límites eran los mismos de las provincias más la Capital Federal. (recordemos que la elección de senadores era indirecta, a cargo de las legislaturas provinciales).

La siguiente reglamentación de los partidos fue la ley 13645 sancionada en 1949 bajo el gobierno de Perón. En sus escasos 10 artículos, que incluye el de forma, no se encuentra referencia alguna a la cuestión territorial. Este dato no sorprende ya que la principal preocupación de la ley fue hacer más costosa la escisión de los partidos y la creación de nuevos partidos o alianzas, en un esfuerzo por contener las tendencias centrífugas dentro de las propias filas del peronismo (McKinnon, 2002; Mustapic, 2002). Solo una década más tarde la dimensión territorial volvió a introducirse en la legislación, en esta oportunidad, en el Estatuto sancionado en 1956 (decreto ley 19044/56). Por primera vez encontramos el término “nacional” al tiempo que se hace referencia a una categoría, la regional, sin demasiadas precisiones. En su art.8 se lee: “Cuando agrupaciones políticas constituyan organismos centrales para actuar como entidades nacionales o regionales” deberán acompañar la “nómina de los partidos o fracciones locales que la constituyen”. Este requisito se repitió en el Estatuto sancionado el 24 de julio de 1962 a través del decreto 7162 que planteó una exigencia similar, solicitando que se aclarara en la Carta Orgánica si “el partido se constituye para actuar exclusivamente en el distrito o como partido nacional o regional”. Le siguió el decreto ley 12530 de 1962 que dejó de lado la categoría regional y especificó que la categoría “partido nacional” se aplicaría a los partidos que actuaban en, por lo menos, dos distritos. Llegamos así a la Ley Orgánica de los partidos políticos -ley 16652- sancionada a fines de 1964 bajo el gobierno de Illia. Esta ley introdujo claramente la distinción entre partido de distrito y partido nacional. El único cambio se produjo en 1971 cuando una nueva ley, la 19102, fijó en 5 el número de distritos necesarios para formar un partido nacional, criterio que continúa vigente en la actualidad. Quedó así fijada la condición de que el partido nacional debe contar con el reconocimiento en cada uno de los distritos que lo integran. La legislación entiende, asimismo, que al formar un partido nacional sus promotores están movidos por el común propósito de actuar “con el mismo nombre, declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica”.

Llegados a este punto cabe preguntarse la razón por la cual se introdujo la categoría partido nacional en la legislación, en particular, teniendo en cuenta su limitado alcance territorial ya que bastaba con estar presente en dos distritos –luego cinco- para que un partido tuviera alcance nacional. Por el momento, solo tenemos conjeturas. Entendemos que una de las razones fue introducir la capacidad de intervención de las autoridades centrales en las organizaciones distritales –sobre este punto volveremos más abajo- que limitara la deserción de éstas últimas de la organización nacional. Esta facultad aparece por primera vez en la ley sancionada durante el gobierno de Illia. En su art. 10 se lee: “En los partidos nacionales, los partidos de distrito carecen de derecho a secesión. En cambio, los organismos centrales competentes tendrán el derecho de intervención a los distritos”.

En síntesis, la distinción entre los dos tipos de partidos quedó establecida a partir de 1962 y más claramente en la ley 16652. Este estado de cosas creaba un terreno de potenciales conflictos entre los partidos nacionales y los partidos distritales. En la siguiente sección nos ocuparemos del papel del Poder Judicial a la hora de dirimir los conflictos entre uno y otro nivel. Como indicamos, nos detendremos en algunos fallos de la Cámara Nacional Electoral, creada en 1962 como tribunal de segunda instancia para atender las controversias que podrían suscitarse a propósito de la aplicación de las leyes de partidos políticos. Es pertinente resaltar que la creación de la Cámara es contemporánea a la creación de las categorías nacional y distrital y, como trataremos de mostrar a continuación, sus primeras decisiones resultaron claves en la configuración del sistema de partidos como un sistema federal.

INTERVENCIÓN DEL PODER JUDICIAL: LOS FALLOS DE LA CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

A continuación abordaremos algunos fallos de la Cámara Nacional Electoral que involucran, por un lado, decisiones de la autoridad central del partido que afectan la organización distrital y, por otro, conflictos que suponen diferencias entre las prescripciones de la carta orgánica nacional y la distrital.

Una de las primeras intervenciones de la Cámara Nacional Electoral se planteó a partir de la decisión del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical Intransigente de intervenir el Comité Provincial de Mendoza. El comité provincial decidió recurrir a la justicia para cuestionar la legalidad de la medida tomada por las autoridades nacionales del partido. El juez interviniente, en línea con la posición del comité provincial, resolvió declarar ilegal la intervención del Comité Nacional por entender que en la Carta Orgánica del partido no figuraba la facultad de intervención en mano de las autoridades centrales. Esta decisión fue apelada por el Comité Nacional ante la Cámara Nacional Electoral que se expidió a través del Fallo 67 del 24 de junio de 1963. Si bien el conflicto terminó resolviéndose cuando el apoderado del Comité Nacional desistió de la apelación, declaró levantada la intervención a Mendoza y nulo lo actuado por el interventor, la Cámara Nacional Electoral encontró en este litigio la oportunidad para dejar sentados algunos principios claves para guiar futuras decisiones. Además de justificar las funciones y alcances del control de la Justicia Electoral, en lo que respecta a la relación entre partido nacional y partido distrital nos interesa destacar los aspectos que a continuación detallamos.

Por empezar, la Cámara Nacional Electoral afirmó que los partidos nacionales tienen una estructura de organización federal similar a la Constitución argentina y que “el poder superior partidario corresponde a los órganos nacionales, quedándoles reservadas para los locales una autonomía residual dentro del distrito”. El punto relevante aquí es que la Cámara Nacional Electoral hace una opción en favor de una organización federal de los partidos. Ciertamente, fue la estructura organizativa de la Unión Cívica Radical, pero no había sido la del Partido Peronista cuya organización fue centralizada, con presencia, naturalmente, en todos los distritos (Mustapic, 2002).

Por otra parte, hecha la opción por el formato federal, son varias las cuestiones que se siguen del mismo. En primer término, lo concerniente al estatus de las cartas orgánicas. La Cámara Nacional Electoral señaló que las “Cartas Orgánicas provinciales reconocen, como ley superior a las cuales deben ajustar sus normatividades, la Carta Orgánica nacional; y en un conflicto jurídico-político entre ambas, debe privar la constitución federativa del partido”. Asimismo, en función del ordenamiento federal, subrayó que los partidos nacionales “no admiten la separación de los organismos de distrito” al tiempo que “admiten el derecho o el deber de ejercer la Intervención por encima de aquellos”. Agregó, además, en contraposición a la sentencia dictada por el juez que consideró ilegal la intervención en Mendoza, que esto es así aun cuando “no se encuentre taxativamente normada debido a que no cabe solución que mejor responda a su estructura de organización Federal”. La Cámara Nacional Electoral reforzó su argumento agregando:

...los partidos nacionales poseen estructura de organización federal y, en su acepción más pura, la garantía de protección central se llama Intervención (...). La intervención admitida del Comité central lo puede ser, sin formalidad previa, por derecho propio para proteger la condición de representatividad que informa la vida republicana de los partidos.

Sin embargo, luego de autorizar la facultad de intervención a la organización nacional del partido aun cuando no figurara en sus estatutos, el fallo de la Cámara Nacional Electoral introdujo una nota de cautela, reservando un espacio de interpretación al poder judicial. En efecto, se ocupó de aclarar:

...la Intervención se reconoce por diversos grados, y el grado de ella depende en gran medida de su naturaleza, del conflicto que la motiva, de los hechos ocurridos y su gravedad, del apremio para realizarla y hacerla cesar. En consecuencia, pueden ser legítimas aunque no estén legisladas expresamente en las cartas orgánicas cuando se trate de partidos nacionales, siempre y tanto, tengan el sentido reparatorio o conservador del acervo partidario que ha sido analizado a través de la causa justa y lícita.

Por lo tanto, la intervención es una herramienta excepcional pero legítima a la que puede recurrir la organización nacional de un partido y cabe a los jueces decidir si su uso se encuentra dentro de parámetros aceptables.

En materia de organización federal de los partidos, la Cámara Nacional Electoral compiló más tarde, en 2010, una serie de fallos en los que recogió la jurisprudencia sobre los distintos temas de su competencia. En la entrada Partidos nacionales y partidos de distrito, el documento reproduce el siguiente párrafo del fallo 3230/03:

El partido de distrito precede e inicia la formación del partido nacional integrado en un proceso de unificación federal por aquellos partidos de distrito cuyos reconocimientos operan previamente. El partido de distrito constituye la célula básica del partido nacional, el cual tiene una estructura de organización federal similar a la constitución del Estado Federal (...). Sendos partidos – nacional y distrital- constituyen una unidad socio-política indisoluble.

La sección del fallo que acabamos de transcribir tiene de hecho como antecedente un fallo del año 1985 -150/85- que merece ser analizado con algún detenimiento. Se trata de un conflicto entre la organización nacional del Partido Intransigente con el partido en Mendoza que se encontraba en proceso de reconocimiento. Puesto en otros términos, un partido nacional ya existente busca ampliar su inserción territorial para incluir la provincia de Mendoza. En casos como este, la pregunta que de inmediato se plantea es la siguiente: ¿es posible seguir sosteniendo el principio de que el partido de distrito “precede” al partido nacional? Antes de ir a la respuesta de la Cámara Nacional Electoral, permítaseme introducir algunos detalles de la controversia.

El procedimiento establecido para incorporar un nuevo distrito se iniciaba con la creación de una Junta Promotora para, a través de ella, comenzar con los trámites de reconocimiento del partido en el distrito. Así se hizo en Mendoza hasta que, en un momento dado, la mesa directiva del Comité Nacional del PI, “imputando torpeza e ineficacia a la Junta Promotora y acusando a su apoderado de maniobras en el uso de las fichas de afiliación” decidió designar una nueva Junta Promotora en reemplazo de la existente. El apoderado de la Junta Promotora desplazada solicitó el rechazo de esa decisión, petición que fue apoyada por el juez con el argumento de que resulta “inadmisible la injerencia del ente nacional en la etapa organizativa distrital, porque en ella sus exclusivos órganos de conducción son la Asamblea de fundación y la Junta Promotora designada en la misma.”

El apoderado nacional del partido apeló esta decisión, sosteniendo que “el partido político nacional tiene derecho a defenderse de cualquier maniobra que vulnere su integridad y que, todo grupo o línea interna (...) debe subordinarse a él.” El procurador Fiscal dictaminó que debía revocarse la resolución apelada y reconocerse a la nueva Junta. En su fundamento sostuvo que “así como el partido nacional autorizó la gestión de fundación de la agrupación distrital en Mendoza –y en consecuencia la designación de la Junta Promotora cuando pudo designarla directamente- puede ahora desautorizar y nominarla por sí mismo...”. Sin embargo, la Cámara Nacional Electoral no acompañó la resolución del fiscal. Detengámonos en los fundamentos del fallo.

La posición de la Cámara Nacional Electoral, presente desde sus primeras decisiones, es que en el proceso de fundación del partido nacional el partido de distrito “precede e inicia la formación del partido nacional”. Pero, ¿qué sucede cuando un partido nacional ya ha sido reconocido y se le quieren sumar más distritos como en el caso de Mendoza? La Cámara no elude el tema, y se pregunta si “ese orden de integración goza de legitimidad y juridicidad para el supuesto inverso”, esto es, un partido nacional preexistente y “un nuevo y posterior partido de distrito”. Su respuesta es afirmativa y la razón esgrimida evoca el perfil de jueces cuasi legisladores:

Esto en principio, debido a que esa situación no está reglada específicamente en la Ley orgánica, pero en cambio, existe la normación arriba citada o caso único previsto para la integración federal entre ambos órdenes de partidos, puesto que si el legislador hubiera previsto la solución contraria lo hubiera reglado expresamente...

La Cámara Nacional Electoral concluyó, entonces, que era improcedente desde el punto de vista jurídico y político una “medida adoptada por organismos nacionales para modificar el proceso de fundación y constitución de su partido de distrito, sustituyendo autoridades promotoras, que dejan al grupo fundador a expensas del poder central superior partidario y lesiona el principio y espíritu federal...”.

La promoción del principio de organización federal alentado por la Cámara se reflejó también en algunos conflictos suscitados a propósito de diferencias entre las cartas orgánicas nacional y distrital. Señalamos más arriba que la posición de la Cámara fue que las cartas orgánicas provinciales reconocían como ley superior a la Carta Orgánica nacional y que de plantearse un conflicto jurídico-político entre ambas debía privar esta última. Sin embargo, vía interpretación judicial, veremos que el principio de la supremacía de la normativa nacional se debilita.

El fallo 613/88 se refiere a un conflicto surgido en torno de la regla de revocatoria del mandato. El Congreso provincial del Partido Justicialista (PJ) de Salta había revocado el mandato de dos congresales nacionales, elegidos por el Congreso provincial del partido, y nombrado otros en su lugar. Los afectados recurrieron a la justicia sosteniendo que, de acuerdo con la Carta Orgánica nacional, sus mandatos duraban cuatro años, hasta agosto de 1989, lo que volvía nula la decisión del partido provincial. Cabe señalar que la regla de la revocatoria figuraba en la carta orgánica provincial, pero no en la nacional. Cuando el caso es elevado a la justicia electoral, el juez de primera instancia avaló la demanda de los congresales desplazados y declaró la nulidad de la elección de congresales nacionales efectuada por el PJ salteño por no estar de acuerdo con los artículos de la Carta Orgánica Nacional. Citó, para respaldar su decisión, la jurisprudencia que afirmaba la preeminencia de la carta orgánica nacional sobre la provincial. Apelada esta decisión por el PJ salteño, la Cámara Nacional Electoral rechazó la decisión del juez. La Cámara inicia su fallo afirmando el principio de que en un conflicto jurídico entre ambas cartas orgánicas debe privar la nacional. Pero a renglón seguido plantea una curiosa interpretación del significado del término mandato utilizado en la Carta Orgánica Nacional en el que encuentra implícita la idea de revocatoria, ausente, por cierto, en la Carta Orgánica Nacional. Una vez más, los jueces parecen sustituir al legislador, máxime cuando las autoridades del partido nacional desconocen el instrumento:

...el estatuto partidario nacional marca un término cuyo cumplimiento produce indefectiblemente la caducidad de pleno derecho del mandato. Pero esto no autoriza a deducir que durante su vigencia el mandatario se encuentre amparado por ninguna clase de “estabilidad” o “inamovilidad” y que no pueda cesar en su cargo por revocación del mandato producido por el órgano que lo designó –en el caso el congreso provincial partidario– máxime cuando tal facultad de revocación se encuentra expresamente consagrada en la Carta Orgánica distrital.

Luego de señalar los aspectos positivos de la revocatoria como mecanismo porque asegura que los mandatarios “reflejen auténticamente en su desempeño la voluntad política actualizada del organismo en cuyo nombre ejercen su función”; la Cámara Nacional Electoral concluye: “surge de lo expuesto que no existe colisión en este aspecto entre las normas de la carta orgánica –distrito Salta- y la carta orgánica nacional del Partido Justicialista”.

Algo similar ocurrió a raíz de un conflicto entre la UCR nacional y la UCR distrital de Formosa. La UCR nacional reclamaba la aplicación de la regla de los dos tercios de apoyo para aspirar a la reelección de un cargo electivo establecida en la Carta Orgánica nacional, regla que la UCR de Formosa no aplicó al optar por la que fijaba la Carta Orgánica distrital para sus autoridades. En su fallo 2948/01, la Cámara, contradiciéndose con el principio de la primacía de la Carta Orgánica nacional, sostuvo que las reglas que ésta fija para la elección de cargos electivos nacionales no debe ser acatada por las autoridades distritales. De manera análoga a lo que ocurre con la Constitución nacional y las respectivas Constituciones provinciales:

...el partido de distrito tiene el derecho de ejercer su autonomía dentro del límite que le es propio. Así, nada obsta a que la Carta Orgánica local tome del abanico de opciones posibles, a fin de reglamentar el acceso a las candidaturas partidarias para cargos políticos electivos, aquella que mejor se adecue a su realidad social, geográfica y política, encontrándose dicha decisión en el ámbito de reserva del partido de distrito. Pretender lo contrario implicaría soslayar las autonomías distritales y violentar la facultad de autodeterminación que les corresponde a dichas agrupaciones políticas.

El fallo 114/85 tiene nuevamente por protagonista al PJ de Salta, sancionado a raíz de una modificación en la Carta Orgánica distrital que avalaba la compatibilidad de los cargos: “no existen incompatibilidades entre cargos partidarios con funciones políticas electivas o ejecutivas (...). No son incompatibles los cargos partidarios entre sí”. Llevada esta modificación ante la justicia electoral para su aprobación, el juez decidió primero aprobarla, pero volvió sobre sus pasos para finalmente rechazar la reforma introducida en la carta orgánica salteña. La decisión fue apelada ante la Cámara que rechazó la nueva resolución del juez al tiempo que consideró oportuno detenerse en el tema de la compatibilidad de los cargos. La Cámara señaló que la legislación vigente en el momento de la controversia (ley 22627) indicaba que:

...el gobierno y la administración partidarios sea distribuido en órganos deliberativos, ejecutivos, de control y disciplinarios, todo en forma expresa, sin establecer ni crear el (...) impedimento general por la concurrencia simultánea de cargos. Deviene evidente que, si el legislador fundacional o derivado lo hubiera creído conducente habría previsto esa prohibición o limitación, sin dejarla reservada a decisión e interpretación judicial.

En consecuencia, dado que la incompatibilidad no estaba prevista taxativamente en la “Constitución, las leyes generales del Derecho político electoral o la Carta orgánica vigente..”, la Cámara concluyó que “habilitan la concurrencia simultánea de cargos partidarios en la Carta orgánica modificada”. Agregó que la conclusión jurídica “resulta válida, más allá de la creación de una incompatibilidad subjetiva en caso concreto por evidente concentración de poder”.

El fallo no fue esta vez unánime ya que mereció la disidencia de uno de los integrantes de la Cámara. El juez disidente sostuvo:

... no es posible admitir que las mismas personas puedan integrar los distintos cuerpos (...) que deben ser distribuidos en órganos deliberativos, ejecutivos, de control y disciplinarios. Este elemental principio de incompatibilidad es esencia del sistema republicano (...). Es natural pues que si los partidos políticos deben tener como condición sustancial una doctrina que propugne el sostenimiento del régimen democrático, representativo y republicano (...) no pueden, luego, en los hechos, violar tales principios, implantando una confusión de poderes como es el que resultaría de que una o varias personas puedan ejercer cargos en los órganos deliberativos (Congreso), ejecutivos (Consejo) y disciplinario (tribunal de Disciplina) simultáneamente, dejando de lado las naturales incompatibilidades.

Un último ejemplo que pone de manifiesto las oscilaciones interpretativas de la Cámara nos remite al fallo 1295/92 cuyo protagonista fue la Unión Cívica Radical de Chubut. En este caso se planteó una diferencia acerca de cómo las cartas orgánicas distrital y nacional interpretaban la representación de las minorías. En las elecciones internas de delegados al Comité Provincial de Chubut los resultados arrojaron resultados muy parejos entre tres listas: la Blanca, 484 votos, la Roja 480 y la Morada 457. La regla para la asignación de cargos establecía que las listas debían superar la barrera del 25% para entrar en distribución proporcional de los cargos. La Junta decidió distribuir los cargos solo entre las dos primeras listas ya que el artículo pertinente de la Carta Orgánica provincial indicaba lo siguiente: “Si en el comicio interno la minoría obtuviere el 25%

de los votos emitidos obtendrá la tercera parte de los organismos partidarios...”. La lista Morada, que en esta interpretación del término “minoría” como distinto al plural “minorías” no recibió cargo alguno porque quedó tercera, decidió llevar el tema ante el juez federal. El juez respaldó la posición de la lista Morada por dos razones: porque la Carta Orgánica Nacional ordenaba a las cartas orgánicas provinciales implantar “la representación de las minorías que alcancen el 25% de los votos válidos emitidos para la elección de todos los cargos y candidaturas partidarias” y porque en su art. 40 declaraba:

...esta Carta Orgánica es la ley suprema del partido en todo el territorio de la Nación. La organización de todo distrito deberá, obligatoriamente, conformarse a sus principios y mandatos, y cualquier disposición de sus estatutos o resoluciones de sus autoridades que se opongan a lo que esta Carta Orgánica establece, será insanablemente nula.

En esta ocasión, la Cámara no recurrió al argumento de la autonomía de los distritos y avaló el reclamo de la lista Morada en función de las normas de la Carta Orgánica Nacional.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Comenzamos señalando en estas notas que la legislación argentina sobre partidos políticos exhibe un rasgo singular pues contempla dos tipos de partido, el nacional y el distrital. Señalamos, también, que la legislación establece que el partido nacional se integra con un número mínimo de partidos distritales, desde 1971, cinco. Esa integración, al dar vida a dos tipos de autoridad en el interior de los partidos, las nacionales y las distritales, estaba destinada a suscitar controversias entre ellas. Dado que muchos de los conflictos fueron llevados a la justicia electoral nos propusimos examinar algunos fallos de la Cámara Nacional Electoral. Si bien queda por delante un análisis más exhaustivo de los fallos, en los que quizá sea posible identificar continuidades y discontinuidades, es posible esbozar algunas conclusiones preliminares.

En primer aspecto que nos interesa destacar es el “activismo” de la Cámara. En efecto, en algunas de sus decisiones no vacila en expresar su propia concepción acerca del tipo de organización que deben tener los partidos. La más importante y que constituye el núcleo de la jurisprudencia de la Cámara en la materia es consagrar un solo tipo de organización para los partidos nacionales, la federal. El origen de este planteo descansa en asumir que la organización de los partidos debe reproducir la organización constitucional del país. En ese marco, a los partidos distritales se les reconoce cierto grado de autonomía respecto de la organización nacional –autonomía residual-, definición que inevitablemente abre las puertas a maniobras estratégicas por parte de los actores partidarios y zonas grises de interpretación a cargo de los jueces. Cabe agregar que la Cámara Nacional Electoral completó su perspectiva afirmando que las organizaciones provinciales de los partidos preceden a la organización nacional. Esta jurisprudencia nos sugiere dos comentarios.

El primer comentario es que el argumento desplegado por la Cámara guarda analogía con una de las líneas interpretativas acerca de la construcción del orden institucional en Argentina señalados en el artículo de José Carlos Chiaramonte y Pablo Buchbinder (1992). Los autores, interesados en reconstruir las perspectivas de los historiadores constitucionalistas acerca de los orígenes del estado argentino, identifican dos tesis centrales. Una de ellas postula que la nación argentina había surgido a partir de un pacto o contrato entre las provincias; la otra, entiende que la nación preexistía a los estados provinciales, originados a partir de un conjunto de concesiones efectuadas por el Estado Nacional. Por cierto, la jurisprudencia de la Cámara se inclina por la primera de ellas. También encontramos analogías respecto de alguno de los corolarios expuestos por Chiaramonte y Buchbinder (1992) referidos a dicha tradición: la relevancia de los dirigentes locales.

El segundo comentario llama la atención respecto al hecho de que los fallos de la Cámara Nacional Electoral ignoran toda otra perspectiva para abordar el tema del origen de los partidos políticos, por empezar, la sociológica. Su línea interpretativa va a contramano del modo en que surgieron nuestros grandes partidos nacionales. En términos generales, la génesis de los partidos modernos se encuentra en los clivajes o líneas divisorias que atravesaron las sociedades de masas, en torno de las cuales se fueron gestando las identidades

partidarias. En el caso argentino, esas líneas divisorias fueron ajenas a los límites provinciales. Solo por cuestiones de índole operativo-electoral, dado que la unidad de representación en todos los cargos electivos nacionales fueron las provincias tanto para elegir diputados, senadores y, hasta 1994, presidente, los partidos nacionales se organizaron en cada uno de los distritos.

Finalmente, una última cuestión que queremos resaltar es la mirada desde la cual la Cámara Nacional Electoral resolvió los conflictos: se focalizó exclusivamente en la dirigencia de los partidos, tanto local como nacional. No está presente en sus decisiones una preocupación por los electores y el tipo de opciones que les ofrecen los partidos. Un ejemplo de este sesgo en favor de los dirigentes es la desordenada oferta electoral que reciben los electores. En efecto, en nombre de la autonomía distrital una misma fuerza política nacional construye alianzas distritales conformadas por partidos distintos, y en ocasiones antagónicas, según la provincia en la que compete. En ese escenario, la organización nacional de los partidos y su dirigencia se debilita frente a las tendencias centrífugas implícitas en la legislación y la jurisprudencia basada en la organización federal de los partidos políticos y la autonomía residual de los distritos.

REFERENCIAS

- Cámara Nacional Electoral. Jurisprudencia. http://200.70.33.130/images2/Electoral/jurisprudencia/jurisprudencia_electoral_CNE.pdf
- Cámara Nacional Electoral. Búsqueda de fallos, acordadas y resoluciones. <https://old.pjn.gov.ar/jurisprudencia2/resultado.php>
- Chiaromonte, J. y Buchbinder, P. (1992). Provincias, caudillos, nación y la historiografía constitucionalista argentina, 1853-1930. Anuario IEHS, VII, 93-120.
- McKinnon, M. (2002). Los años formativo del partido Peronista. Buenos Aires: Siglo XXI de Argentina Editores-Instituto Di Tella.
- Mustapic, A. (2002). Del partido peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático. En M. Cavarozzi y J.M. Abal Medina (comp), El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal (pp.137-161). Rosario: Homo Sapiens.
- Persello, V. (2000). Acerca de los partidos políticos, 1890-1943. Anuario del IEHS, 15, 239-266.
- Scherlis, G. (2015). Nuevos paradigmas en la regulación de los partidos políticos. El caso argentino en perspectiva comparada. Lecciones y Ensayos, 95, 125-159.
- Segovia, J. (2006). La revolución de 1930. Entre el corporativismo y la partidocracia. Revista de Historia Americana y Argentina, 41, 7-50.