

**Ríos, Antonio Jesús s/ oficialización candidatura Diputado Nacional-
Distrito Corrientes- 22/04/1987**

RESUMEN

Contra el pronunciamiento de la Cámara Nacional Electoral, que confirmó lo resuelto por el juez federal con competencia electoral en la Provincia de Corrientes, que había rechazado la oficialización de la candidatura del actor para diputado nacional, éste interpuso recurso extraordinario que, al ser desestimado, dio lugar a un recurso de queja.

La Corte Suprema -con voto en forma individual del juez Petracchi- declaró procedente el recurso extraordinario y confirmó la sentencia apelada.

En disidencia, los jueces Caballero y Belluscio consideraron que el escrito de interposición del recurso extraordinario carecía de una crítica concreta y razonada de los argumentos desarrollados en el fallo recurrido y tenía una insuficiencia palmaria en relación con la cuestión constitucional planteada por lo cual consideraron que la queja debía ser rechazada.

TEXTO DEL FALLO

Dictamen de la Procuración Fiscal

Suprema Corte:

El Sr. Antonio Jesús Ríos dedujo recurso extraordinario contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que confirmara lo resuelto por el Juez Federal de Primera Instancia al rechazar en todos sus términos las pretensiones articuladas al solicitar la oficialización de su candidatura a Diputado Nacional por el Distrito Electoral de la Provincia de Corrientes para las elecciones del 30 de octubre de 1983. La denegatoria del recurso interpuesto motiva esta presentación directa.

A mi modo de ver, la cuestión planteada se ha convertido en abstracta al no mediar un interés concreto y actual que justifique el pronunciamiento de V. E., por lo que debe reputarse improcedente el remedio federal intentado. Buenos Aires, 14 de setiembre de 1984. José Augusto Lapierre.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 22 de abril de 1987.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por Antonio Jesús Ríos en la causa Ríos, Antonio Jesús s/ oficialización candidatura Diputado Nacional - Distrito Corrientes", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral, que confirmó lo resuelto por el Juez Federal con competencia electoral en la Provincia de Corrientes, que había rechazado la oficialización de la candidatura del actor

para diputado nacional por ese distrito, interpuso éste recurso extraordinario que, desestimado, dio lugar a la presente queja.

2°) Que en lo esencial el recurrente se agravia de que el art. 2° de la ley de facto 22.627, que reconoce a los partidos políticos, en forma exclusiva, la nominación de cargos públicos electivos, y los arts. 2° y 3° de la ley 22.838 que establecen la elección y el escrutinio de listas cerradas de candidatos, afectan el derecho de elegir y ser elegido, que basa en distintas normas constitucionales (Preámbulo y artículos 1, 14, 16, 19, 28, 30, 33, 37, 40, 41 y 44 de la Constitución Nacional).

Manifiesta, asimismo, que correspondería también dar efectividad operativa a las normas constitucionales en cuanto lo conducente a satisfacer su pedido no está contemplado en la legislación “ordenando que las autoridades de aplicación y control resuelvan y actúen en consecuencia en todo lo atinente a su postulación individual, boletas, escrutinio, etc.”.

3°) Que se impone, en primer lugar, determinar si existe un agravio actual que afecte al recurrente, en relación a lo que fue materia de estas actuaciones. El Tribunal ha declarado que si lo demandado carece de objeto actual, su decisión es inoficiosa (Fallos: 253:346), por lo que no corresponde pronunciamiento alguno cuando las circunstancias sobrevinientes han tornado inútil la resolución pendiente (Fallos: 267:449; 272:130, 167; 274:79; 285:353; 286:220; 293:42; 296:404), puesto que falta uno de los requisitos indispensables para la viabilidad del recurso extraordinario (Fallos: 290:329; 292:589). Esto impone entonces que la Corte deba atender a las circunstancias existentes al momento de su decisión -aunque sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario- (doctrina de fallos: 281:117; 297:30; 301:947; “Chaperón, Ricardo Humberto” y “Korn, Julio y otros”, del 30 de agosto y 27 de setiembre de 1984).

4°) Que por ello se debe analizar si, como afirma el señor Procurador Fiscal en su dictamen, la cuestión debatida se ha tornado abstracta, en virtud de la realización del acto eleccionario para cuya participación el quejoso pretendió inscribir su candidatura, o si, como éste manifiesta en su presentación de fs. 35/35 vta., su interés en obtener un pronunciamiento judicial sobre el tema subsiste.

5°) Que la doctrina del Tribunal ha considerado que el requisito de “gravamen” no subsiste cuando el transcurso del tiempo lo ha tornado inoperante (Fallos: 276:207; 290:326), cuando éste ha desaparecido de hecho (Fallos: 197:321; 231:288; 235:430; 243:303; 247:685; 277:276; 284:84) o ha sido removido el obstáculo legal en que se asentaba (Fallos: 216:147; 244:298; 292:375; 293:513, 518; 297:30; 302:721).

6°) Que estos supuestos no se dan en el sub lite. La realización periódica de elecciones de diputados nacionales surge de las previsiones de la Constitución Nacional, y es una disposición consustanciada con los principios del gobierno representativo y republicano que ella sostiene, por lo que es un evento

recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable mientras se mantenga la vigencia del orden instaurado en la Ley Fundamental. Sólo cuando éste sufrió violentas alteraciones se convirtieron en abstractos temas que hacen a la renovación de los titulares de los poderes políticos (confr. Fallos: 265:128).

7°) Que como, por otra parte, las disposiciones de las leyes de facto 22.627 y 22.838, que el recurrente ataca, no han sido modificadas en lo sustancial, le asiste razón cuando en su escrito citado de fs. 35/35 vta. y fs. 42 del principal manifiesta que al subsistir los obstáculos legales que le impiden postularse como candidato, se mantiene el agravio que lo afectaba al momento de su escrito inicial, lo que actualiza la pretensión del apelante y torna procedente un pronunciamiento del Tribunal sobre el punto.

8°) Que, por otra parte, existe en la causa cuestión federal suficiente para su tratamiento en la instancia extraordinaria, en tanto los agravios del recurrente remiten, en última instancia, a la delimitación y análisis del derecho electoral, tal como éste está reglado en los artículos 37 y 40 de la Constitución Nacional (confr. doctr. de Fallos: 302:772, 864, 1112).

9°) Que corresponde tener en cuenta que en la actualidad el cuerpo electoral de la Nación está formado por millones de personas que reúnen los requisitos constitucionales exigidos para ser diputado nacional (artículo 40 de la Constitución Nacional) con idéntico derecho, todas ellas, potencialmente, para nominarse como candidatos. La posibilidad teórica de que tal cosa ocurra, justifica que el poder reglamentario haya considerado necesario algún proceso de reducción, optando por alguna de las alternativas impuestas por la naturaleza del sufragio, la realidad de la vida política, el pluralismo inherente al sistema de partidos y la función que éstos tienen dentro del régimen representativo, excluyendo la simple postulación individual. Esas alternativas se reducen a la elección directa o indirecta de los candidatos por los miembros del partido; la elección por el cuerpo electoral mediante el procedimiento de las primarias abiertas; y la elección por un reducido número de electores de un candidato independiente.

10) Que es así como la legislación reglamentaria argentina ha optado por la primera de esas alternativas, con la sola excepción del estatuto aprobado por el gobierno de facto que dictó el decreto-ley 11.976/45 que interseccionó las opciones estableciendo las elecciones primarias abiertas con carácter optativo y las candidaturas independientes siempre que se cumplieran los siguientes requisitos: que la solicitud fuera presentada por un número de electores igual al requerido para la fundación del partido, que los solicitantes no estuvieran afiliados a algún partido, conformidad del candidato y presentación de la declaración de principios y el programa de acción del candidato (artículos 95, 96 y 98 del Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos aprobado por el decreto 11.976/45, derogado por decreto 25.652/45, puesto en vigencia por decreto 13.840/46 y suspendido por decreto 17.428/54). Que estos requisitos exigidos inexcusablemente para la admisión en las elecciones de candidatos

independientes, especialmente la existencia cierta de un número mínimo de electores proponentes a la candidatura, consultan la trascendencia que revisten los actos electorales para la integración del directorio político del Estado y la naturaleza del derecho de sufragio, que excede el marco de lo estrictamente individual. Es que el sufragio es un derecho público de naturaleza política, reservado a los miembros activos del pueblo del Estado, que en cuanto actividad, exterioriza un acto político. Tiene por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el poder y cuya voluntad se considera voluntad del Estado en la medida en que su actividad se realiza dentro del ordenamiento jurídico, ya que los que mandan lo hacen en tanto obedecen al orden legal en que fundan sus decisiones y los que obedecen lo hacen en tanto mandan a través de ese mismo orden legal en cuya formación participaron. Esa participación se efectiviza por medio del sufragio, dando sentido al principio de que el pueblo, como titular de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes. Estos poderes cumplen funciones confiadas a órganos elegidos por medio del sufragio e investidos de autoridad en virtud de la representación que se les atribuye. Esto hace que el sufragio adquiera carácter funcional, ejercido en interés no del ciudadano individualmente considerado sino de la comunidad política, a través del cuerpo electoral.

11) Que los antecedentes de la legislación comparada en materia de reglamentación de las candidaturas independientes, establecen en todos los casos como condición indispensable su promoción por un grupo de electores, no admitiendo la simple postulación individual.

Así, la ley electoral del Estado de Nueva York exige que la petición a una candidatura independiente esté firmada por 20.000 votantes al menos; la ley electoral del Estado de Carolina del Norte, por el 11 % al menos, de aquellos que votaron en la última elección en el mismo distrito (General Statutes of North Carolina, 163-122); la ley electoral del Estado de Arkansas, que esté firmada por el 3% de los votantes del Estado (Arkansas Revised Statutes Annotated, 3-105(c)); y la ley electoral del Estado de Colorado, que la petición esté firmada por lo menos por 5.000 electores registrados (Colorado Revised Statutes, 1-14-201 y 1-14-301). En España, el Real decreto ley 20/1977 del 18 de marzo de 1977 sobre Normas Electorales, autoriza a proponer candidatos a los electores del distrito incluidos en el censo en número no inferior al 10/00 de los censados, y en todo caso, al menos de 500; en el Reino Unido, el Representation of the People Act. 1969, art. 8, la petición debe estar suscripta por dos electores como promotores y por ocho electores más como adherentes a la nominación; y en Venezuela, según la Ley Orgánica del Sufragio del 6 de julio de 1977, la postulación de candidatos a diputados al Congreso, además de los partidos nacionales y regionales, podrán ser hechas por 10 electores inscriptos en el Registro Electoral del respectivo distrito que representarán por lo menos el 0,5 % del cuerpo electoral. En ningún caso el número de electores en cuya representación se haga la postulación será inferior a 200 (art. 99).

12) Que el art. 2° de la ley de facto 22.627 que reconoce a los partidos políticos en forma exclusiva la nominación de cargos públicos electivos no es violatorio

del artículo 28 de la Constitución Nacional, ni atenta contra la función electoral del derecho de sufragio, al eliminar los candidatos individuales, promovidos por sí, omitiendo determinar los requisitos que hubieran hecho posible la admisión de candidaturas independientes. En primer término, porque dentro del ordenamiento constitucional argentino, los derechos civiles, políticos y sociales que la Constitución consagra, lejos de ser absolutos, están sujetos a limitaciones o restricciones tendientes a hacerlos compatibles entre sí y con los que corresponde reconocer a la comunidad (Fallos: 136:161; 142:80; 191:197; 253:135 y otros). La Constitución ha confiado al Poder Legislativo la misión de reglamentar dentro de cierto límite el ejercicio de los que ella reconoce y no es del resorte del Poder Judicial decidir del acierto de los otros poderes públicos en el uso de las facultades que le son propias, aunque sí le incumbe pronunciarse acerca de los poderes reglamentarios del Congreso para establecer restricciones a los derechos teniendo en cuenta para ello, la naturaleza, las causas determinantes y la extensión de las medidas restrictivas o limitativas (Fallos: 126:161).

En segundo término, porque la restricción impuesta por la reglamentación impugnada se limita a establecer uno de los criterios de reducción dentro de las alternativas posibles, reconociendo de ese modo la condición de auxiliar del Estado que tienen en la actualidad los partidos políticos, criterio, por otra parte, consagrado jurídicamente por la mayoría de los países. Así, Brasil por ley 4737 del 15 de julio de 1965; Ecuador por ley de elección del 20 de febrero de 1978 y Méjico, por ley Electoral Federal del 5 de enero de 1973.

13) Que resulta necesario tener en cuenta que los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por tanto, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral; y la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes. Que coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones y que, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas.

14) Que el reconocimiento jurídico de los partidos políticos deriva de la estructura de poder del Estado moderno, en conexión de sentido con el principio de la igualdad política, la conquista del sufragio universal, los cambios internos y externos de la representación política y su función de instrumentos de gobierno. En rigor, son grupos organizados para la elección de representantes en los órganos del Estado, haciendo posible que éste sea, efectivamente, la organización política de la Nación. Los partidos forman parte de la estructura política real. De ahí que la vida política de la sociedad contemporánea no puede concebirse sin los partidos, como fuerzas que materializan la acción política. Reflejan los intereses y las opiniones que

dividen a los ciudadanos, actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales; y de ellos surgen los que gobiernan, es decir, los que investidos de autoridad por la Constitución y por las leyes, desempeñan las funciones que son la razón de ser del Estado.

15) Que la función de los partidos de proveer el directorio político como auxiliares del Estado explica su encuadramiento estatutario y en los hechos, que sistema de partidos y sistema representativo hayan llegado a ser sinónimos (Maurice Duverger, *Esquisse d'une théorie de la représentation politique*, en *L'évolution du droit public; études offertes á A chille Mestre*, París, 1956, pág. 211). Esta Corte ha reconocido que los partidos políticos, cuya existencia y pluralidad sustenta el art. 1º de la Constitución, condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e incluso, la acción de los poderes gubernamentales. Que de los partidos depende en gran medida lo que ha de ser, en los hechos, la democracia del país; y que al reglamentarlos, el Estado Democrático cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital. En consecuencia, resulta constitucionalmente válido el ejercicio del poder reglamentario al establecer controles gubernamentales, con el objeto de garantizar la pluralidad, la acción y el sometimiento de los partidos a las exigencias básicas del ordenamiento jurídico (Fallos: 235:133), y atribuirles la exclusividad de la postulación de candidatos a los cargos públicos.

17) Que en consecuencia, debe rechazarse el agravio del recurrente relacionado con la exclusividad de presentar candidatura para los cargos públicos conferida a los partidos políticos por la legislación vigente, que le impide nominarse, por sí, candidato a diputado por el distrito electoral de Corrientes, ya que tal solución constituye una de las alternativas de reducción posibles y no comporta una transgresión al artículo 28 de la Constitución Nacional, pese a tratarse de una cuestión controvertida en doctrina. Ello es así, de acuerdo a lo señalado, en razón de que el elector dispone, como ciudadano, de la libre afiliación y participación en cualesquiera de los diversos partidos políticos existentes en su distrito y en el ámbito nacional y de la posibilidad de formar un nuevo partido, como medio de acceder a los cargos públicos.

18) Que, a la luz de lo expuesto y de las conclusiones arribadas, al adecuarse materialmente las disposiciones de la ley de facto n° 22.627 a las prescripciones constitucionales, resulta innecesario pronunciarse sobre las cuestiones vinculadas al escrutinio de listas cerradas de candidatos y que fueron planteadas por el recurrente en relación causal con su pretensión básica. Tampoco corresponde a esta Corte pronunciarse sobre las críticas que se formulan a la organización interna de los partidos o a las desviaciones que se atribuyen a su actividad externa, ni al hecho que se señala de su disfunción o desnaturalización, toda vez que el remedio de esos males y el perfeccionamiento de la organización y actividad partidaria es tarea reservada al cuerpo electoral en su totalidad y en última instancia a cada uno de los ciudadanos en particular. Tampoco corresponde pronunciarse en esta oportunidad sobre las modificaciones que el sistema de los partidos ha producido sobre las instituciones y el sistema de la democracia representativa.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario, se hace lugar a la queja y se confirma la sentencia apelada. JOSÉ SEVERO CABALLERO (en disidencia)- AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia) - CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según mi voto) – JORGE ANTONIO BACQUÉ.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral, que confirmó lo resuelto por el Juez Federal con competencia electoral en la Provincia de Corrientes que había rechazado la oficialización de la candidatura del actor para diputado, nacional por ese distrito, interpuso éste recurso extraordinario que, desestimado, dio lugar a la presente queja.

2º) Que el recurrente, tras remitirse a su escrito de apelación, imputa al a quo la omisión de considerar los argumentos desarrollados en dicho escrito -en especial, la del examen de las normas legales que establecen el régimen de elección por listas cerradas, el cual afectaría el derecho constitucional de elegir y de ser elegido individualmente-, omisión que, a su juicio, determinaría la arbitrariedad de la sentencia. Sostiene la existencia de cuestión federal, alegando que los mencionados supuestos derechos estarían afectados por las leyes 22.627, 22.838, 22.847, 19.445 y complementarias, con respecto a las cuales solicita que se declare su “inaplicabilidad, nulidad y o inconstitucionalidad” en cuanto se oponen a sus “derechos y garantías constitucionales de elegir y ser elegido y derechos conexos”, de manera que se autoricen tachas y sustituciones en las listas de candidatos oficializadas.

3º) Que cabe, ante todo, determinar si existe un agravio actual para el recurrente, en relación a lo que fue materia de estas actuaciones. Esta Corte ha establecido que su decisión es inoficiosa si la demanda carece de objeto actual (Fallos: 253:346), por lo que no corresponde pronunciamiento alguno cuando las circunstancias sobrevinientes han tornado inútil la resolución pendiente (Fallos: 267:449; 272:130, 167; 274:79; 285:353; 286:220; 293:42; 296:404), pues falta uno de los requisitos indispensables para la viabilidad del recurso extraordinario (Fallos: 290:329; 292:589). Esto impone entonces que el Tribunal deba atender a las circunstancias existentes al momento de su decisión -aunque sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario- (doctrina de Fallos: 281:117; 297:30; 301:947; “Chaperón, Ricardo Humberto” y “Korn, Julio y otros”, del 30 de agosto y 27 de setiembre de 1984).

4º) Que por ello se debe considerar si, como afirma el señor Procurador Fiscal en su dictamen, la cuestión debatida se ha tornado abstracta en virtud de la realización del acto eleccionario para el cual pretendió el apelante inscribir su candidatura, o si, como éste manifiesta en su presentación de fs. 35/35 vta.,

subsiste su interés en obtener un pronunciamiento judicial sobre dicha cuestión.

5°) Que la doctrina del Tribunal ha considerado que el requisito de “gravamen”, no subsiste cuando el transcurso del tiempo lo ha tornado inoperante (Fallos: 276:207; 290:326), cuando éste ha desaparecido de hecho (Fallos: 197:321; 231:288; 235:430; 243:303; 247:685; 277:276; 284:84) o ha sido removido el obstáculo legal en que se asentaba (Fallos: 216:147; 244:298; 292:375; 293:513, 518; 297:30; 302:721).

6°) Que estos supuestos no se dan en el sub lite. La realización periódica de elecciones de diputados nacionales surge de las previsiones de la Constitución Nacional, y es una disposición consustanciada con los principios del gobierno representativo y republicano que ella sostiene, por lo que es un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable mientras se mantenga la vigencia del orden instaurado en la Ley Fundamental. Sólo cuando éste sufrió violentas alteraciones se convirtieron en abstractos temas que hacen a la renovación de los titulares de los poderes políticos (confr. Fallos: 265:128).

7°) Que como, por otra parte, las disposiciones de las leyes de facto 22.627 y 22.838 -que el recurrente impugna- no han sido modificadas en lo sustancial, le asiste razón cuando en su escrito (fs. 35/35 vta. y fs. 42 del principal) manifiesta que, al subsistir los obstáculos legales que le impiden postularse como candidato, se mantiene el agravio que lo afectaba al momento de su pretensión inicial, lo que la actualiza y funda la necesidad de un pronunciamiento del Tribunal sobre el punto.

Similar orientación ha seguido la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica en casos sustancialmente análogos al sub examine, pues también se controvertían derechos electorales relacionados con comicios ya realizados al tiempo de su pronunciamiento. En tal sentido, dicho tribunal descartó el carácter moot de esos litigios, en cuanto entrañaban cuestiones susceptibles de reiterarse sin posibilidad de que, por el tiempo que normalmente insumiesen los trámites, pudieran llegar a ser resueltas por la Corte en tiempo apropiado (394 U.S. 814, 816; 405 U.S. 330, 333 y nota 2; 410 U.S. 752, 756 nota 5, sus citas y otros). Por lo demás, el apelante ha expresado el mantenimiento de sus pretensiones para el futuro (v. la disidencia de los jueces Stewart y Harlan en 394 U.S. 814, 819).

8°) Que, por otra parte, existe en la causa cuestión federal suficiente para su tratamiento en la instancia extraordinaria, en tanto los agravios del recurrente remiten, en última instancia, a la delimitación y examen del derecho electoral tal como está reglado en los artículos 37 y 40 de la Constitución Nacional (Confr. doctrina de Fallos: 302:772, 864, 1112).

9°) Que en el sistema representativo de gobierno consagrado por el artículo 1° de la Constitución Nacional, el pueblo es la fuente originaria de la soberanía, y el modo de ponerla en ejercicio es el voto de los ciudadanos a efectos de

constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación (Fallos: 168:130).

De tal manera, el pueblo, en su carácter de titular de la soberanía, ha decidido ejercerla a través de sus representantes (art. 22 Constitución Nacional) y, a la vez, ha señalado cuáles son los requisitos de capacidad, elegibilidad, etc., que deben revestir estos últimos.

10) Que el derecho a ser elegido para ser diputado de la Nación está, al igual que los restantes derechos, sujeto a reglamentación. Como esta Corte lo ha afirmado en forma invariable, ningún derecho es absoluto, por el contrario todos están subordinados a las leyes que reglamentan su ejercicio (arts. 14, 20, 28 Constitución Nacional).

El límite a esa reglamentación está dado por el artículo 28 de la Constitución Nacional: ella no debe alterar el principio, garantía o derecho reglamentario.

De esta manera, la no alteración de los derechos y la razonabilidad de la reglamentación son los límites de la potestad legislativa.

11) Que el planteo sub examine exige determinar si el impedimento del recurrente a ser candidato a diputado nacional, por el carácter independiente o extrapartidario de su nominación, es o no compatible con el régimen representativo y republicano; es decir, si se trata de una reglamentación razonable del derecho a ser elegido.

Dado que la Ley Fundamental establece cuáles son las condiciones requeridas para ser diputado, corresponde decidir si la ley de facto 22.627 que regula la materia electoral, es violatoria de alguno de los principios constitucionales señalados, al establecer en su artículo 2º, que la nominación de candidatos para cargos públicos electivos es facultad exclusiva de los partidos políticos.

Al ser potestad indiscutible del legislador establecer restricciones a los derechos previstos en la Constitución, cabe examinar si aquella atribución se ejerció con el fin de evitar que el derecho de que se trata pueda poner en crisis, en forma mediata o inmediata, la subsistencia, viabilidad o eficacia del sistema representativo y republicano de gobierno.

12) Que, como fue expresado en uno de los votos concurrentes del caso Bazterrica “nuestro país atraviesa una coyuntura histórico política particular, en la cual, desde las distintas instancias de producción de interpretación normativas, se intenta reconstruir el orden jurídico con el objetivo de restablecer y afianzar para el futuro en su totalidad las formas democráticas y republicanas de convivencia de los argentinos de modo que dicho objetivo debe orientar la hermenéutica constitucional en todos los campos”.

Este objetivo requiere ser sumamente prudente en un tema de tanta trascendencia para la vida institucional del país como el que suscita el caso materia de este pronunciamiento. En primer lugar, el afianzamiento de las formas democráticas exige, como condición ineludible, que los partidos

políticos se fortalezcan y consoliden en su irremplazable rol de servir de intermediarios entre los individuos y el poder, entre el legislador y el pueblo.

Por otro lado, como esta Corte lo ha sostenido en Fallos: 253:133 “al reglamentarlos, pues, el estado democrático cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital” (consid. 11).

13) Que el caso requiere considerar el derecho electoral consagrado en los artículos 37 y 40 de la Constitución Nacional. Si bien el derecho a asociarse con fines políticos no es un derecho enumerado expresamente por la Constitución Nacional, forma parte del derecho más amplio de asociarse con fines útiles consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional. Se trata, entonces, de un derecho no enumerado pero que nace de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno (art. 33 de la Constitución Nacional).

Independientemente de aparecer o no mencionados en la Constitución Nacional, los partidos políticos son la expresión real e innegable de un derecho imposible de desconocer o menoscabar.

“La teoría constitucional europea e iberoamericana son completamente conscientes del hecho de que el Estado del siglo XX es un Estado de partidos y que el puesto de la soberanía popular ha sido ocupado prácticamente por la soberanía de los partidos. Esto se refleja en la búsqueda de una ley fundamental o de un estatuto orgánico para los partidos políticos” (Karl Lowenstein, Teoría de la Constitución. Editorial Ariel - 1976, pág. 451).

14) Que la elección de los candidatos es un elemento esencial del sistema democrático. Sin embargo, esta elección fue muchas veces dominada por procedimientos autocráticos.

Antes de la organización de los partidos políticos, sólo podían acceder a las candidaturas quienes gozaban de un gran poderío económico o de favores políticos. El candidato era designado por su antecesor, o por un pequeño grupo de notables.

Tal como lo expresara Lowenstein -op. cit., pág. 94-: “El partido político se hace necesario y, en realidad, indispensable para organizar y activar la voluntad política de la masa electoral...La entrada de los partidos políticos caracteriza el paso de un control oligárquico burgués del proceso de poder a la democracia constitucional moderna. Junto al descubrimiento de la técnica de la representación que, como tal, creó el instrumento para institucionalizar la distribución del poder entre diversos detentadores, se puede considerar que la intercalación de los partidos políticos en el proceso político es la invención más importante en el campo de la organización política”.

Si bien la exclusividad para la nominación de candidatos que tienen los partidos políticos es un tema controvertido en doctrina, la realidad nos ha demostrado hasta ahora que la existencia política concreta de voluntades aisladas no es plausible ni útil, toda vez que es ineficaz para ejercer influencia en la formación

de la voluntad del Estado. El sistema democrático hace necesaria la organización de los individuos en asociaciones determinadas por diversos fines comunes; en ellas se agrupan las voluntades individuales coincidentes.

“Los partidos políticos reúnen a los individuos afines en edad, con objeto de garantizarles una influencia eficaz en la marcha de la vida pública. La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”. “En oportunidad de cada acto electoral, los partidos seleccionan a los candidatos entre los cuales el elector deberá optar al emitir su sufragio; con lo cual imponen el orden de la opinión pública, ya que si los ciudadanos votasen directamente, sin esta labor previa de las agrupaciones partidarias, sobrevendría el caos y la anarquía en los comicios, los votos se dispersarían desordenadamente y quienes resultaren elegidos carecerían de representatividad por el escaso número de sufragios que obtendrían”. (Segundo V. Linares Quintana: “Derecho constitucional e instituciones políticas”. Ed. Plus Ultra, 1981, págs. 211 y 235).

En tal sentido, cabe señalar que la aceptación de la demanda importaría admitir, sin más requisitos, la oficialización de la candidatura del peticionario, con exclusivo fundamento en el derecho constitucional que invoca.

Asimismo, la intención de ampliar el margen de libertad para la presentación de candidaturas ocasionaría que el poder se debilitara, atomizándose, y paralelamente se aumentaría la influencia de los poderes económicos u otros factores de poder, que no siempre están organizados democráticamente.

Como se ha dicho en el considerando 12, al citar el caso Bazterrica, no debe perderse de vista que nuestro país atraviesa un período de transición democrática luego de casi cincuenta años de alteraciones del sistema institucional. Dos de los rasgos de la reconstrucción de la democracia inciden notablemente en la cuestión a resolver en este caso. Por un lado la sociedad en su conjunto tiene sus energías comprometidas en la reconstitución de las pautas de convivencia que pueden resultar fundacionales de un sistema democrático estable. La necesidad de fortalecer las instituciones requiere pues concentrar esfuerzos.

Esto aún en detrimento de formas que, como las candidaturas independientes (admitidas en otras naciones de arraigada tradición democrática), si bien pueden ser teóricamente encomiables por el incremento de la libertad individual que entrañan, no se insertan en la historia de nuestras prácticas políticas como para que su establecimiento sea aconsejable en la aludida etapa de transición.

Por otro lado, la reconstrucción a la que se encuentra abocado nuestro país también incluye a la de los partidos políticos. Estos transcurren una etapa de reorganización intensa y en algunos casos consolidación de su forma organizativa. La introducción de procedimientos para la gestión de candidaturas que prescindan de la estructura de los partidos podría entonces implicar el riesgo de entorpecer dicha necesaria reconstrucción.

Transcurrida la transición, con los partidos políticos reestructurados, las instituciones democráticas de la República consolidadas y con las prácticas políticas acotadas en el marco de acuerdos sociales fundacionales que den estabilidad al sistema, se abrirá nuevamente la posibilidad para que, en el ámbito que corresponda, se discutan alternativas de reglamentación del derecho a ser elegido.

15) Que en la elección de los candidatos se enfrentan dos valores: la libertad y la claridad.

Si bien la multiplicidad de candidaturas respeta el primero de estos valores, no siempre ayuda a la claridad de la elección. Tal como afirma André Hauriou: “Para conciliar estas dos exigencias, el principio de la libertad de candidatura, en otras palabras, de la elegibilidad, que es la regla general, surgen algunas excepciones: unas de carácter jurídico, pero poco importantes, y las otras de hecho, algo más serias.

a) Limitaciones jurídicas. Los obstáculos a una candidatura constituyen otras tantas hipótesis de inelegibilidad. Hacen referencia, esencialmente, a la edad: se estima generalmente que es preciso tener más experiencia para gobernar que para designar un gobernante: a la moralidad...: a los riesgos de presión...

b) Las limitaciones de hecho provienen principalmente de la existencia de partidos políticos. En teoría, todo aquel que cumpla las condiciones legales puede presentarse a los sufragios de los electores. Sin embargo, de hecho, aparte de raras excepciones, sólo aquellos que están apoyados por un partido político con influencia seria en la circunscripción, tienen posibilidad de éxito. Son, por tanto, en muchos casos, los mismos partidos quienes eligen los candidatos. Esta circunstancia pudiera parecer enojosa, pero es preciso tener en cuenta que, si no interviniesen los partidos, el hombre de la calle no tendría probabilidad alguna. Los candidatos bien situados serían los notables locales, los portavoces del dinero o del Estado...La libertad del elector sería menor aún. En todo caso, es preferible una clase política de origen popular. En igualdad de condiciones, los partidos políticos cuyo desarrollo está íntimamente ligado al del cuerpo electoral, son a la democracia de tipo occidental lo que la raíz es al árbol. En una palabra, resultan irremplazables en el papel de intermediarios entre el individuo y el Poder”. (André Hauriou. Jean Gicquel Patrice Gelard “Derecho constitucional e instituciones políticas”. Editorial Ariel, pág. 295).

Los partidos políticos desarrollan la conciencia política de los electores y exponen con mayor transparencia las alternativas políticas, objetivos y medios. De lo contrario, los ciudadanos no podrían conocer con precisión qué perfil ideológico distingue a los diversos postulantes. El partido político, a través de la prédica de sus propósitos, plataformas electorales, estatuto de regulación interna, definición de objetivos y la demostración de su idoneidad para alcanzarlos, y la concordancia entre palabras y hechos, ofrece pautas orientadoras para los electores, que pueden comprobarse por los antecedentes del partido en los distintos aspectos de la vida pública, en su actividad política y en la labor administrativa.

Señala Duverger, que “Los partidos políticos desempeñan un doble papel en la representación política. En primer lugar, encuadran a los electores, es decir, a los representados.

Encuadran también a los elegidos, es decir, a los representantes. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores...Sin partidos políticos, el funcionamiento de la representación política, es decir, de la base misma de las instituciones liberales, es imposible...”. “Los partidos políticos encuadran a los electores de dos modos. Por una parte desarrollan la concurrencia política de los ciudadanos y permiten explicar más claramente las opciones políticas. Por otra, seleccionan los candidatos entre los que se desenvuelve la lucha electoral...“Más adelante agrega: “Los partidos políticos aseguran un encuadramiento ideológico de los electores...Son indispensables para que aquéllos puedan saber más o menos claramente la política que desean, la cual define el mandato que confían a sus representantes”. Maurice Duverger. “Instituciones políticas y derecho constitucional”. Editorial Ariel, 1980, pág. 89 y ss.).

A ello cabe agregar, que los partidos políticos cumplen la función de nexo permanente entre electores y elegidos y, entre estos últimos, ya sea por medio de la actividad de los militantes como también por el de congresos, reuniones, publicaciones, etc. Esto permite una mayor representatividad en el ejercicio del mandato otorgado por los electores.

Alfredo L. Palacios desde su banca de senador en 1938 dijo: “Los partidos son órganos de la democracia; tienen por función en el Estado organizar y educar cívicamente a los ciudadanos sobre una base ética. Actúan, además, como agentes de ideas; disciplinan las fuerzas y orientan las corrientes de sentimientos e ideas que se agitan en la sociedad...El partido señala puntos de vista sobre los cuales tiene que formular su voto el elector. Su fuerza le impele a presentar candidatos que se disponen a identificarse con su orientación.

Y como sus contrarios harán lo mismo, he aquí de qué manera resulta capaz el electorado para votar. De otra manera, sería el caos”. (Citado por Linares Quintana, op. cit., pág. 23).¹⁶ Que, según se ha adelantado, sin la existencia de los partidos políticos, la probabilidad del hombre de la calle de acceder a cargos públicos sería mínima, toda vez que los poderosos o los notables detentarían casi con exclusividad el control de las candidaturas. Los países democráticos persiguen el desarrollo máximo de la igualdad entre los candidatos.

Con tal fin se instrumentan métodos de intervención del Estado que luchan contra las principales causas de desigualdad: la presión del dinero y los favores del poder. Así, se intenta realizar una distribución equitativa de fondos, reparto de locales para realizar reuniones, acceso a los medios de propaganda, etc. Todo ello se realiza a través de los partidos políticos. Si se admitiese la libre presentación de candidatos, el objetivo de la igualdad se vería postergado, pues resultaría imposible hacer frente a la erogación que conllevaría, una vez generalizada, tal actitud.

17) Que no se viola el art. 28 de la Constitución Nacional, pues el recurrente tiene abierta la posibilidad de afiliarse a cualquiera de los partidos políticos existentes y de participar en la selección de candidatos, así como la de constituir un nuevo partido que posibilite su acceso al cargo público al que aspira.

18) Que, en consecuencia, corresponde el rechazo de la petición del recurrente en lo concerniente a la inconstitucionalidad del art. 2° de la ley de facto 22.627, en cuanto establece la exclusividad en la nominación de candidatos para ejercer cargos públicos, que detentan los partidos políticos. Ello es así, toda vez que tal disposición resulta una reglamentación razonable del derecho a ser elegido, en concordancia con lo establecido por los artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional.

19) Que, por ende, resulta inoficioso el tratamiento de los temas relativos al régimen de elección por listas cerradas, en cuanto son formulados como accesorios del resuelto precedentemente.

20) Que respecto de las impugnaciones que el apelante invoca en su carácter de elector activo, vinculadas al régimen citado en el considerando anterior, cabe señalar que, con prescindencia de que tales materias obtendrían respuesta a la luz de cuanto se ha expuesto en este pronunciamiento, lo cierto es que obsta a su respuesta puntual la ausencia de la fundamentación concreta y circunstanciada exigida por conocida doctrina de esta Corte.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario, y se confirma la sentencia apelada.

ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

DISIDENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON JOSE SEVERO CABALLERO Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral, que confirmó lo resuelto por el Juez Federal con competencia electoral en la provincia de Corrientes, que había rechazado la oficialización de la candidatura del actor para diputado nacional por ese distrito, interpuso éste recurso extraordinario que, desestimado, dio lugar a la presente queja.

2°) Que el recurrente, tras remitirse a su escrito de apelación, imputa al a quo la omisión de considerar los argumentos desarrollados en dicho escrito -en especial, la del examen de las normas legales que establecen el régimen de elección por listas cerradas, el cual afectaría el derecho constitucional de elegir y de ser elegido individualmente-, omisión que, a su juicio, determinaría la arbitrariedad de la sentencia. Sostiene la existencia de cuestión federal,

alegando que los mencionados supuestos derechos estarían afectados por las leyes 22.627, 22.838, 22.847, 19.445 y complementarias, con respecto a las cuales solicita que se declare su “inaplicabilidad, nulidad y/o inconstitucionalidad” en cuanto se oponen a sus “derechos y garantías constitucionales de elegir y ser elegido y derechos conexos”, de manera que se autoricen tachas y sustituciones en las listas de candidatos oficializadas.

3°) Que se impone, en primer lugar, determinar si existe un agravio actual que afecte al recurrente, en relación a lo que fue materia de estas actuaciones. El Tribunal ha declarado que si lo demandado carece de objeto actual, su decisión es inoficiosa (Fallos: 253:346), por lo que no corresponde pronunciamiento alguno cuando las circunstancias sobrevinientes han tornado inútil la resolución pendiente (Fallos: 267:449; 272:130, 167; 274:79; 285:353; 286:220; 293:42; 296:404), puesto que falta uno de los requisitos indispensables para la viabilidad del recurso extraordinario (Fallos: 290:329; 292:589). Esto impone entonces que la Corte deba atender a las circunstancias existentes al momento de su decisión -aunque sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario- (doctrina de Fallos: 281:117; 297:30; 301:947; “Chaperón, Ricardo Humberto” y “Korn, Julio y otros”, del 30 de agosto y 27 de septiembre de 1984).

4°) Que por ello se debe analizar si, como afirma el señor Procurador Fiscal en su dictamen, la cuestión debatida se ha tornado abstracta, en virtud de la realización del acto eleccionario para cuya participación el quejoso pretendió inscribir su candidatura, o si, como éste manifiesta en su presentación de fs. 35/35 vta., su interés en obtener un pronunciamiento judicial sobre el tema subsiste.

5°) Que la doctrina del Tribunal ha considerado que el requisito de “gravamen” no subsiste cuando el transcurso del tiempo lo ha tornado inoperante (Fallos: 276:207; 290:326), cuando éste ha desaparecido de hecho (Fallos: 197:321; 231:288; 235:430; 243:303; 247:685; 277:276; 284:84) o ha sido removido el obstáculo legal en que se asentaba (Fallos: 216:147; 244:298; 292:375; 293:513, 518; 297:30; 302:721).

6°) Que estos supuestos no se dan en el sub lite. La realización periódica de elecciones de diputados nacionales surge de las previsiones de la Constitución Nacional, y es una disposición consustanciada con los principios del gobierno representativo y republicano que ella sostiene, por lo que es un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable mientras se mantenga la vigencia del orden instaurado en la Ley Fundamental. Sólo cuando éste sufrió violentas alteraciones se convirtieron en abstractos temas que hacen a la renovación de los titulares de los poderes políticos (confr. Fallos: 265:128).

7°) Que como, por otra parte, las disposiciones de las leyes de facto 22.627 y 22.838, que el recurrente ataca, no han sido modificadas en lo sustancial, le asiste razón cuando en su escrito citado de fs. 35/35 vta. y fs. 42 del principal manifiesta que al subsistir los obstáculos legales que le impiden postularse

como candidato, se mantiene el agravio que lo afectaba al momento de su escrito inicial, lo que actualiza la pretensión del apelante y torna procedente un pronunciamiento del Tribunal sobre el punto.

8°) Que esta Corte tiene reiteradamente resuelto que el escrito de interposición del recurso extraordinario debe contener la enunciación concreta de los hechos de la causa, de la cuestión federal en debate y de la relación que existe entre ésta y aquéllos, y que la invocación genérica y esquemática de agravios no basta a ese fin, dado el carácter autónomo del recurso extraordinario, de modo que es insuficiente la aserción de determinada solución jurídica en tanto ella no esté razonada con referencia a dichas circunstancias y a los términos del fallo que la resuelve (Fallos: 300:1063 ...).

9°) Que dichos requisitos no se observan en el escrito en el cual el actor interpone el recurso extraordinario (fs. 40/43 del principal), en el cual, a más de omitir el indicado relato, sólo esboza la crítica de los fundamentos del fallo recurrido, remitiéndose a argumentos desarrollados en escritos presentados durante la sustanciación de la causa, con lo que obviamente no se basta a sí mismo.

10) Que, además, el mentado escrito carece de una crítica concreta y razonada de los argumentos desarrollados en el fallo recurrido, y su insuficiencia es palmaria en relación con la cuestión constitucional que plantea, ya que la impugnación genérica de todas las normas que impiden la vigencia de un supuesto derecho de elegir y ser elegido con independencia de las listas oficializadas -sin especificación concreta de cuáles serían ellas y en qué medida se apartarían de determinados preceptos de la Carta Magna- carece de la seriedad necesaria para fundamentar la invalidez constitucional de dichas normas, en especial en materia de singular trascendencia institucional como lo es la que se vincula con el régimen electoral de la representación popular en el Congreso de la Nación.

11) Que, en especial, se omite toda impugnación concreta contra el régimen de elección de diputados nacionales por representación proporcional al número de votos recibidos por cada una de las listas de candidatos oficializada (arts. 2° y ss. de la ley 22.838), y falta toda explicación de cómo se haría compatible la existencia de candidatos independientes con un sistema que, por su índole, sólo se concibe aplicable a listas completas. En tales condiciones, a la pretensión del recurrente se opone no sólo el monopolio de presentación de candidatos otorgado por el art. 2° de la ley 22.627 a los partidos políticos, sino también su actuación a título individual, pues si se estimase que dicha norma afecta principios constitucionales, el resultado de esa apreciación podría ser la posibilidad de presentación de listas independientes de los partidos más no de candidatos independientes de las listas.

12) Que, por otra parte, aun en el hipotético caso de considerarse al apelante legitimado para ejercer una suerte de acción popular en favor de todos los electores, deducida con el fin de atribuirles la posibilidad de tachar y sustituir candidatos, también carecería de explicación la forma cómo el ejercicio de esa

facultad podría insertarse en el sistema de representación proporcional adoptado por la ley 22.838.

13) Que, en tales condiciones, la admisión de la pretensión deducida por el actor implicaría la modificación por vía judicial del sistema de elección de diputados nacionales, lo que constituiría un desborde de las facultades judiciales en desmedro de las que corresponden al Congreso de la Nación (art. 41 de la Constitución).

Por ello, y habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se rechaza la queja y se da por perdido el depósito de fs. 1. JOSE SEVERO CABALLERO – AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.