

TÍTULO SEGUNDO

Derechos Políticos y Participación Ciudadana

Artículo 61

La ciudadanía tiene derecho a asociarse en partidos políticos, que son canales de expresión de voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno. Se garantiza su libre creación y su organización democrática, la representación interna de las minorías, su competencia para postular candidatos, el acceso a la información y la difusión de sus ideas.

La Ciudad contribuye a su sostenimiento mediante un fondo partidario permanente. Los partidos políticos destinan parte de los fondos públicos que reciben a actividades de capacitación e investigación. Deben dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y su patrimonio.

La ley establece los límites de gasto y duración de las campañas electorales. Durante el desarrollo de estas el gobierno se abstiene de realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Por Gustavo A. Vivo

INTRODUCCIÓN

Enmarcado en el artículo 1, que organiza las instituciones autónomas como democracia participativa y adopta la forma republicana y representativa de gobierno, el artículo 61 de Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA) receta, siguiendo el camino trazado por el Derecho Público provincial y la Constitución Nacional (CN), a los partidos políticos en el orden local.¹ Al hacerlo, atiende va-

1. Otras cláusulas constitucionales son complemento del art. 61: el art. 82, inc. 2 CCABA consigna como atribución de la Legislatura el dictado de la ley reglamentaria con mayoría de dos tercios del total de sus miembros, y el art. 103, 2º párrafo CCABA prohíbe expresamente al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo sobre el régimen de los partidos políticos. Ha sido clara la decisión del constituyente porteño de impedir que las reglas del juego democrático queden a expensas de una mayoría circunstancial en la Legislatura o en manos exclusivas del Jefe de Gobierno.

rias cuestiones: consagra derechos y define la naturaleza jurídica de los partidos. Paralelamente, describe las funciones que les competen y finalmente sienta las bases de su régimen jurídico.²

Claro exponente del modelo de constitucionalización de los partidos, revela la importancia reconocida por el constituyente porteño a estas entidades por ser la única forma de asociación a la que regula con tanto detalle la Constitución. Parece asumir la antigua definición: “De lo que los partidos sean, depende en gran medida la democracia en que actúan”.³

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Se desprende claramente que los partidos políticos son reconocidos, en cuanto a su naturaleza jurídica, como una forma de asociación, lo cual supone estabilidad y una estructura orgánica que debe ser –así se garantiza– democrática.

Luego, con la atribución de sus roles, se explica el porqué de estos, su necesidad. Son “canales de expresión de la voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno”. Los partidos se erigen como la herramienta central del ejercicio de la soberanía popular en orden a la formación de los poderes estatales que radican su autoridad en el pueblo. Bajo este prisma, si

2. Al igual que las provincias, la Ciudad de Buenos Aires (cfr. arts. 129 de la Constitución Nacional, 2 y 4 de la Ley N° 24588 –de Garantías al Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea la Capital de la Nación–) es competente para legislar en materia de partidos políticos en la esfera local. Desde la instalación de la Legislatura, no ha sido sancionada la correspondiente ley. Consecuentemente, conforme la interpretación hecha por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires del art. 5 de la Ley N° 24588, la Ley nacional N° 23298 –Ley Orgánica de Partidos Políticos– es Derecho positivo local. Consecuentemente, los partidos que actúan en la Ciudad son los partidos de distrito regulados por los arts. 7 y 7 bis de esta última. A mayo de 2016, gozan de reconocimiento jurídico-político otorgado por la justicia electoral con competencia electoral en la Capital Federal 54 partidos de distrito. Fuente: “Partidos Reconocidos al 1° de mayo de 2016”, Poder Judicial de la Nación, Cámara Nacional Electoral - Unidad de producción y recopilación de datos. Disponible en: http://www.electoral.gov.ar/pdf/partidos_reconocidos.pdf

3. Fallos: 253:133.

los partidos tienen esas funciones, entendemos que la norma porteña no se aparta, en esencia, del artículo 38 de la Constitución Nacional.⁴

EL DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICA Y DE LIBRE CREACIÓN

El artículo bajo análisis comienza reconociendo el derecho individual a formar partidos políticos: “La ciudadanía tiene derecho de asociarse en partidos políticos...”. Se trata de una subespecie del clásico derecho de asociación, que se traduce en la posibilidad de afiliación a un partido ya existente o de fundar un nuevo partido. Para consolidar este reconocimiento hay que computar disposiciones contenidas en instrumentos de derechos humanos con jerarquía constitucional—artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional mediante— y la declaración formulada a través del artículo 10 de la Ley Fundamental porteña.⁵ Como todo derecho, es susceptible de reglamentación, que no podrá—por omisión o insuficiencia—negarlo ni cercenarlo; además, ha de ser razonable.⁶ Por otra parte, el ejercicio de este derecho “sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o de los derechos y libertades de los demás”.⁷ Su titularidad corresponde a los ciudadanos.⁸

4. El art. 38, 1º párrafo de la CN establece: “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático”.

5. En lo que aquí nos interesa, cabe mencionar la Declaración Americana de Derechos Humanos, art. XXII; la Convención Americana de Derechos Humanos, art. 16; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) no contiene en forma expresa un derecho de asociación con fines políticos, pero se desprende de la conjugación de disposiciones contenidas sus arts. 22.1, 18.1, 21 y art. 25. Por su parte, el art. 10, 1º párrafo de la CCABA establece: “Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, de las leyes de la Nación y de los Tratados Internacionales ratificados y que se ratifiquen”.

6. La parte final del art. 10 de la CCABA establece: “Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y esta no puede cercenarlos”. El art. 28 de la CN establece: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

7. Art. 16.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

8. La doctrina admite que derechos políticos y civiles suelen confundirse, y es coincidente en cuanto a que los primeros radican en los ciudadanos y los segundos, en los

De la mano de este derecho, se consagra la libre creación. No se establecen constitucionalmente –al menos en forma expresa– restricciones ideológicas. Ni siquiera luce la exigencia de *respeto a esta Constitución* que condiciona la creación y ejercicio de las actividades partidarias en el plano nacional.⁹ En este sentido la Ley N° 23298, que funciona como Derecho positivo local, apenas refiere al derecho de agruparse en *partidos políticos democráticos* sin precisar el alcance del calificativo.¹⁰ De todas formas, no puede olvidarse –aunque no se mencione a la Ciudad de Buenos Aires– lo establecido en el artículo 31 de la Constitución Nacional en cuanto a la prevalencia del Derecho federal sobre el porteño, y lo preceptuado por el ya mencionado artículo 10 de la Constitución de la Ciudad.¹¹ No debería encontrar protección un partido que en sus actividades incurra en violaciones a la Constitución Nacional, los tratados de derechos humanos y la legislación nacional y local.

LA ORGANIZACIÓN DEMOCRÁTICA. REPRESENTACIÓN DE LAS MINORÍAS

Atada a la libre creación, se garantiza la organización democrática del partido. Según la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral (CNE):

La organización y funcionamiento internos de los partidos deben ser democráticos, lo que significa que la voluntad que deben conformar los partidos políticos debe ser, sin duda, un compromiso totalizador del conjunto de los que lo integran, y de ninguna manera puede re-

habitantes, sean nacionales o extranjeros. La Ley nacional N° 346 establece las formas de adquisición de la ciudadanía argentina. Cabe aclarar que el art. 62 de la CCABA y la Ley N° 334 reconocen y regulan, respectivamente, el sufragio activo a los extranjeros.

9. El art. 38, 1^{er} párrafo de la Constitución Nacional establece: “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución...”.

10. El art. 1, 1^{er} párrafo de la Ley N° 23298 establece: “Se garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos”.

11. El art. 31 de la CN establece: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales...”.

presentar exclusivamente la expresión de sus dirigentes, por lo que se debe asegurar la vigencia de normas equitativas mínimas que garanticen que para determinar la voluntad interna de los partidos políticos sea el conjunto de sus afiliados quien decida.¹²

Hay un condicionamiento a la libre creación: internamente los partidos deben estructurarse en base al principio de la soberanía del pueblo, configurado en este caso por los afiliados. A tal fin, deben preverse en la carta orgánica mecanismos de participación de los miembros del partido en la toma de decisiones. Es esencial para el reconocimiento y actuación de una agrupación partidista el cumplimiento de este extremo. Su importancia es tal que el tema es recurrente en la Ley N° 23298 vigente en la Ciudad y deberá estar presente en la futura ley local.¹³

A su vez, la Constitución de la CABA garantiza la representación de las minorías. No basta con que la voluntad partidaria refleje el predominio de la mayoría, sino que debe asegurarse que las minorías internas –al menos una– que caracterizan la vida partidaria contribuyan a tallarla. Así, tanto la composición de los cuerpos orgánicos partidarios como las listas de postulantes a cargos públicos electivos deben quedar matizadas según las diversas corrientes internas, sin perjuicio de la aplicación de una barrera o umbral electoral. Queda descartado un

12. Fallo 2915/01 CNE.

13. El art. 3 de la Ley N° 23298 establece: “La existencia de los partidos requiere las siguientes condiciones sustanciales: (...) b) Organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios, en la forma que establezca cada partido, respetando a su vez el porcentaje mínimo por sexo establecido en la Ley N° 24012 y sus decretos reglamentarios”. El art. 7 bis determina: “Para obtener la personería jurídico-política definitiva, los partidos en formación, deben acreditar: (...) b) Dentro de los ciento ochenta (180) días, haber realizado las elecciones internas, para constituir las autoridades definitivas del partido”. El art. 29 establece: “La elección de autoridades partidarias se llevará a cabo periódicamente, de acuerdo a sus cartas orgánicas, subsidiariamente por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos o por la legislación electoral”. El art. 50 prescribe: “Son causas de caducidad de la personalidad política de los partidos: a) La no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro (4) años”. Asimismo, en relación al reconocimiento, en el marco de la correspondiente audiencia, el art. 62 establece: “En ese comparendo verbal, podrán formularse observaciones exclusivamente con respecto a la falta de cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos por ley...”. De todas formas, ha de tenerse presente que la formación y reconocimiento de partidos políticos con actuación en la Ciudad de Buenos Aires sigue tramitando ante el juzgado federal con competencia electoral en la Capital.

sistema de “lista completa” para la asignación de los cargos partidarios y de las candidaturas.¹⁴ Por cierto, queda librado a los partidos decidir el método democrático –directo o indirecto– para el nombramiento de sus autoridades, así como el universo de votantes. En general las cartas orgánicas ponen en manos de los miembros del partido la designación de los que habrán de ejercer los cargos partidarios. El mismo criterio ha sido seguido históricamente para la nominación de los candidatos a las elecciones de cargos públicos.¹⁵

La norma constitucional opta por una visión de la democracia no circumscripita a la voluntad mayoritaria, sino que abraza a las minorías en homenaje al carácter participativo de la democracia. Interpretamos que el precepto refiere a las minorías numéricas de los partidos, con prescindencia de cualquier otro aspecto, sea sexual, etario, racial, etc. La igualdad de derechos y de oportunidades se garantiza por otras normas, por lo que queda fulminada toda discriminación por las causas mencionadas.¹⁶

14. Se designa así al método electoral que asigna la totalidad de los cargos en disputa a la lista que obtenga mayoría de votos.

15. La Legislatura sancionó –el 9 de diciembre de 2013– la Ley N° 4894, que estableció, en su Anexo I, el régimen de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para la selección de los postulantes a los cargos públicos electivos locales. Con ello se privó a los partidos de la exclusividad en este asunto y se amplió el universo de votantes a todo el cuerpo electoral. En el anexo II se estableció el Régimen Normativo de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas. La aplicación del Anexo II –para las elecciones del 26 de abril de 2015– fue suspendida por la Ley N° 5241, dictada el 4 de marzo de 2015, con la que se adoptó para las elecciones primarias mencionadas –en materia de boleta de sufragio– la normativa prevista en el Código Electoral Nacional vigente a la fecha de sanción de dicha ley.

16. El art. 11 de la CCABA establece: “Todas las personas tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley. Se reconoce y garantiza el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo. La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”. El art. 36, párrafos 1°, 2° y 3° de la CCABA establece: “La Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, organismos y niveles y que no serán inferiores a las vigentes al tiempo de sanción de

Admitimos que la garantía a favor de la representación de las minorías bien podría verse en el plano externo, en el sentido de asegurar el pluralismo partidista. Esto sería congruente con el sistema electoral proporcional establecido constitucionalmente para la integración de la Legislatura.¹⁷

LA COMPETENCIA PARA POSTULAR CANDIDATOS

Se establece la aptitud partidista de postular a quienes habrán de ejercer, mediando el sufragio activo, los cargos públicos de elección popular. No podría razonablemente entenderse que el precepto constitucional persiga asegurar que las organizaciones partidistas compitan en los comicios; es propio de estas entidades disputarse el concurso de la ciudadanía para exaltar a sus miembros al desempeño de los cargos públicos.

Se garantiza tal función pero sin precisar si es o no exclusiva.¹⁸ ¿Podrían habilitarse, por ley, candidaturas ajenas a los partidos, sean estas en forma individual, por listas sin partido o a través de organizaciones no partidistas? Sostenemos que estas variantes quedarían por fuera de los márgenes constitucionales por ser incompatibles con la forma de gobierno representativa del pueblo. Las candidaturas individuales estarían imposibilitadas de satisfacer los extremos constitucionales previstos en relación a los partidos –en cuanto a su organización y la-

esta Constitución. Los partidos políticos deben adoptar tales acciones para el acceso efectivo a los cargos de conducción y al manejo financiero, en todos los niveles y áreas. Las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con posibilidades de resultar electas. Tampoco pueden incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo”.

17. El art. 69, 1^{er} párrafo de la CCABA establece: “Los diputados se eligen por el voto directo no acumulativo conforme al sistema proporcional”.

18. La exclusividad surge de la Ley N° 23298, vigente en la Ciudad como derecho local, cuyo art. 2, primer párrafo, *in fine*, establece: “Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos”. En el plano federal, la constitucionalidad ha sido confirmada por la CSJN en el caso “Ríos” –Fallos: 310: 819– y, después de la reforma constitucional de 1994, por la Cámara Nacional Electoral en el caso “Padilla” –Fallo CNE 3054/02–. Sostuvo la CNE en su considerando 16: “siempre habíamos pensado que la Constitución no imponía ni prohibía el monopolio partidario de las candidaturas, y que le quedaba discernido a la ley escoger razonablemente una de las alternativas”.

bor— en beneficio de la ciudadanía y del Estado democrático. Hay que sumar la segura lesión a la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres; lo mismo en el supuesto de listas de ciudadanos no integrados en un partido por inexistencia de vínculo jurídico y político entre ellos; y las propuestas por organizaciones de la sociedad civil—amén de desvirtuar su rol— conllevaría una forma de gobierno y representación funcional o corporativa.¹⁹

Desde luego que en una sociedad compleja, como la porteña, las organizaciones de la sociedad civil están llamadas a cumplir un interesante y valioso papel que incida en la agenda pública y exprese opiniones e intereses diversos, pero tratándose de la formación y manifestación de la voluntad popular—para el establecimiento de los poderes representativos del pueblo— es exclusiva de los partidos desde que estos son las únicas formas de asociación que reúnen a sus integrantes por su carácter de ciudadanos, miembros del pueblo.

Tal exclusividad está lejos de ser un privilegio contradictorio claro con una sociedad democrática; importa una prerrogativa institucional ligada al carácter libre de la representación política y a la forma de gobierno representativa y democrática.

Hay que considerar en este asunto el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), del que emana que los ciudadanos deben gozar de una serie de derechos y oportunidades, entre ellos: “votar y ser elegidos”. Paralelamente admite su reglamentación por ley “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en sede penal”. El requisito de candidatura partidaria no aparece mencionado. Entonces: ¿la exclusividad partidista en la propuesta de candidatos restringe indebidamente el derecho a la participación política de los porteños? La requisitoria ha sido respondida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

19. En oposición al monopolio partidario se ha señalado que la modalidad de candidaturas originadas en otras organizaciones de tipo público podría admitirse en el nivel comunal. Si se trata de entidades cívicas, dedicadas a la promoción, difusión y la docencia—valiosa, por cierto— de los principios y valores constitucionales, hay que señalar que la función de gobierno, la instrumentación de políticas públicas y la expresión del pueblo no se agota en esos aspectos. Además, las comunas previstas en el art. 127 son un nivel de gobierno y por ello alcanzado por las directivas generales de la Constitución, que no hace excepciones en esta materia.

al dictar sentencia en dos casos: “Yatama vs. Nicaragua” y “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, sin que haya uniformidad en la jurisprudencia.²⁰

En el primero –sin negar la importancia de los partidos– entendió que son admisibles candidaturas a través de otras formas de organización, pero esto tiene que ver con la representación de sectores marginados e históricamente vulnerados, en el caso en la sociedad nicaragüense. En el segundo caso siguió un criterio distinto. Se trataba de un ciudadano mexicano que intentaba postularse a la presidencia de su país sin partido que lo sustentara. La Corte Interamericana descartó que se pudiera aplicar la misma solución, dadas las muy distintas circunstancias. El reclamante “no alegó ni acreditó representar intereses de algún grupo vulnerable o marginado de la sociedad que estuviera impedido formal o materialmente para acceder a cualquiera de las alternativas que el sistema electoral mexicano ofrecía para participar en las elecciones”.²¹

No es aplicable en nuestro ámbito la solución dada en “Yatama” porque son marcadamente diferentes las circunstancias; no está impedido a los porteños (ni a los argentinos) aspirar a la candidatura a través de un partido político, previa incorporación a uno ya reconocido o creando otro nuevo con el fin de una postulación personal. No se está en presencia de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de la participación política.

Alguna vez se escribió:

... no deben reputarse prohibidas –ni por ende, inconstitucionales– las limitaciones al derecho a ser elegido que, no encuadrando en las que “exclusivamente” menciona el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica responden objetivamente a razones institucionales que no exhiben naturaleza proscriptiva ni discriminatoria.²²

20. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Yatama vs. Nicaragua”, sentencia de 23 de junio de 2005 y Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, sentencia de 6 de agosto de 2008.

21. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, sentencia del 6 de agosto de 2008, 172, p. 50.

22. Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1993, T. II, p. 89. Sobre este asunto sirve recordar que no ha sido uniforme el sentido dado al término “exclusivamente”. El voto concurrente razonado del Juez Diego García Sallán de la CIDH en el caso “López Mendoza vs. Venezuela”:

Es claro que las causales de reglamentación formalmente mencionadas son enunciativas y no taxativas.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA DIFUSIÓN DE SUS IDEAS

Están también garantizados el derecho a la información y a la difusión de las ideas. El primero es vital para que los partidos estén en condiciones de elaborar diagnósticos y proyectos. Su correlato es la obligación estatal de brindar la información –lógicamente veraz– afirmando así el principio de publicidad de los actos de gobierno.²³ Se burlaría la igualdad de posibilidades y de oportunidades de candidatos y partidos políticos si sólo los detentadores del poder contaran con datos auténticos. Del mismo modo, quedaría deshecha la función de control que compete a los partidos políticos y a la misma ciudadanía.

El ejercicio del derecho a la difusión de las ideas sirve a los partidos para promover la incorporación de ciudadanos a sus filas o bien, en tiempos de campaña electoral, para dar a conocer su plataforma y concitar el apoyo de los votantes. Esto nos lleva a la parte final del artículo 61, que establece restricciones al gasto y la duración de las campañas electorales, rebelando la inquietud de los constituyentes por la transparencia y la equidad entre los competidores. La Ley N° 268 especifica qué es campaña electoral y los plazos y condiciones de su desarrollo.²⁴

“La Corte ha efectuado ya, en un caso distinto una determinación sobre el término ‘exclusivamente’ y determinó que debía ser interpretado de manera sistemática con el art. 23.1 y con el resto de los preceptos de la Convención y los principios básicos que la inspiran. En particular se estableció que las causales consagradas en dicho artículo no son taxativas sino, que pueden ser reguladas teniendo en cuenta variantes tales como las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales de la sociedad” (sentencia del 1° de septiembre de 2011, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 2).

23. La publicidad de los actos de gobierno es un principio típico de la forma de gobierno republicana. Al respecto, el art. 1, 2° párrafo de la CCABA dice: “Todos los actos de gobierno son públicos”.

24. La Ley N° 268 sobre Regulación y Financiamiento de Campañas Electorales fue sancionada en noviembre de 1999, se promulgó de hecho el 06/12/99 y fue publicada en el BOCBA N° 837 del 13/12/1999. Esta ley fue reformada por la Ley N° 1191, BOCBA N° 1837, del 12/12/2003 y por la Ley N° 3803, BOCBA N° 3666, del 18/05/2011. El art. 1 establece: “Se entiende por campaña electoral toda propaganda que realicen los partidos, confederaciones y alianzas, candidatos/as a cargos electivos locales y quienes los/as apoyen a efectos de la captación de sufragios”. El art. 2 agrega: “La campaña electoral no podrá

En refuerzo, se ordena que el gobierno no realice propaganda institucional tendiente a captar votos; ello supondría el aprovechamiento de recursos oficiales. Hay una búsqueda de equilibrar las fuerzas evitando el plano inclinado favorable al oficialismo de turno y sus postulantes, en perjuicio de la posibilidad de alternancia en el gobierno.²⁵

En conjunto, la articulación de estos derechos afirma los roles atribuidos constitucionalmente a los partidos. Además, una ciudadanía bien informada estará en mejor posición para decidir su apoyo –o no– a determinado partido o candidatos en las elecciones, en ejercicio acabado del derecho a expresarse políticamente y participar en el proceso del poder. Por cierto, no ha de perderse de vista la conexión con el derecho a la información y la libertad de expresión que la Constitución consagra reiterando normas fijadas por la Constitución Federal e instrumentos de derechos humanos con jerarquía constitucional.²⁶

LA GARANTÍA

El artículo 61 garantiza los derechos que reconoce. Este compromiso evidencia la trascendencia de los partidos en el ordenamiento constitucional; asegura la vigencia de aquellos y, consecuentemente, su alteración, menoscabo, desconocimiento o restricción arbitraria da

iniciarse hasta sesenta (60) días antes de la fecha fijada para la elección, ni extenderse durante las 48 horas previas a su finalización”. Asimismo, interesa destacar los arts. 5, 3 y 6. El primero establece: “Desde las cuarenta y ocho (48) horas anteriores a la iniciación del comicio y hasta tres (3) horas después de su finalización, queda prohibida la difusión, publicación, comentarios o referencias, por cualquier medio, de los resultados de encuestas electorales”. El segundo, en lo que aquí importa, establece: “El Gobierno de la Ciudad debe ofrecer a los partidos, confederaciones y alianzas que se presenten a la elección, espacios de publicidad en las pantallas de vía pública que estén a su disposición. Estos se distribuirán respetando criterios de equidad en cuanto a su ubicación”.

25. El art. 3 de la Ley N° 268 establece: “Durante la campaña electoral y hasta finalizado el comicio, el Gobierno de la Ciudad, no podrá realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto. Asimismo no puede promocionarse candidatura alguna con motivo o en ocasión de actividades oficiales”. El problema es que la Ley N° 268 no prevé sanción alguna por el incumplimiento del art. 3.

26. El art. 12 de la CCABA establece: “La Ciudad garantiza: (...) 2. El derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente y expresar sus opiniones e ideas, por cualquier medio y sin ningún tipo de censura”. En igual sentido, cabe mencionar los arts. 14 y 32 de la CN, los arts. 13 y 14 de la CADH, el art. 19 de la DUDH y el 19.1 del PIDCP.

lugar a los remedios previstos normativamente. Podría incluso, según el derecho en juego y las particularidades del caso –previo agotamiento de los remedios e instancias locales y federales– llegar a encausar la responsabilidad internacional del Estado argentino.²⁷ No ha de olvidarse que los instrumentos de derechos humanos –integrantes del llamado bloque de constitucionalidad federal– rigen en el perímetro porteño.

EL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO

Trata la Constitución un asunto clave para la actuación de los partidos y que tiene repercusión en la confianza pública en las instituciones representativas y del pueblo. Reivindicamos esta intervención estatal en atención a la íntima relación de los partidos con el funcionamiento real de la democracia constitucional y la igualdad de oportunidades.

Se establecen las bases de un sistema mixto de financiamiento. Hay mandato constitucional, pues *la Ciudad contribuye* al sostenimiento partidario e implícitamente se admite la posibilidad del financiamiento privado. Si *la Ciudad contribuye*, significa que interviene con otro en tal tarea y ese otro han de ser personas privadas, físicas o jurídicas. En igual sentido, estando los partidos obligados a publicitar “el origen (...) de sus fondos y patrimonio”, ello significa que pueden recibirlos de una fuente no estatal, es decir privada.

El financiamiento público –en base al tiempo presente en que está redactada la disposición– implica una obligación permanente y, por ende, también garantizada por la Constitución. A tal fin se instituye “el fondo partidario permanente”.

27. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, frente al reclamo en el caso “Ríos”, concluyó: “Asimismo la Comisión comparte el criterio de que la Ley N° 23298 no viola en su art. 2 el artículo 28 constitucional (en cuanto altera los principios y derechos establecidos en artículos anteriores del texto supremo) ni viola los artículos 16 (derecho de asociación), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 29 (normas de interpretación de la Convención) porque a tenor de la ley en cuestión el reclamante tiene abierta la posibilidad de afiliarse a cualquiera de los partidos argentinos y promover en ellos su candidatura además de poder fundar su propio partido y dentro del mismo aspirar a ser electo al cargo que sea de su libre escogencia”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Organización de los Estados Americanos, Resolución N° 26/88, Caso 10.109, Argentina, 13 de septiembre de 1988. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/87.88sp/Argentina10.109.htm>

Constitucionalmente no se aclara qué tipo de actividades partidarias han de solventarse con recursos estatales, salvo en lo que respecta a *actividades de capacitación e investigación*. Si de los partidos surgen los elencos gubernamentales, es lógico que se les ordene que una porción de los fondos que reciben del Estado se apliquen a estas actividades.²⁸

EL CONTROL DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO

Teniendo en cuenta las funciones institucionales de las que están investidos los partidos, la Constitución –como contrapartida– manda que deben publicitar el origen de sus fondos y de su patrimonio. Entendemos que debe asegurarse un efectivo control de las cuentas partidarias. La opacidad no colabora con la confianza del pueblo en las instituciones. En este sentido, la Auditoría General es constitucionalmente la encargada de verificar el uso correcto de los recursos públicos otorgados a los partidos.²⁹ En armonía con el mandato constitucional, la ley de financiamiento de campañas afirma el carácter público de la información e instaura mecanismos para viabilizar el control social.³⁰

28. Somos de la opinión de que los recursos públicos deberían destinarse al financiamiento de la actividad institucional de los partidos y a las campañas electorales. De todas formas, el legislador ordinario se ha limitado a regular solamente el financiamiento de campañas.

29. El art. 135, 3^{er} párrafo de la CCABA, establece: “Tiene facultades para verificar la correcta aplicación de los recursos públicos que se hubiesen otorgado como aportes o subsidios, incluyendo los destinados a los partidos políticos del distrito”. Debemos aclarar que induce a confusión el empleo de la expresión partidos políticos “del distrito” pues estos se rigen por la legislación nacional.

30. El art. 16 de la Ley N° 268 establece: “Los partidos que oficialicen candidaturas deberán habilitar en el Banco de la Ciudad de Buenos Aires una cuenta bancaria especial en la cual serán depositados los fondos que provengan tanto de aportes públicos como privados. Toda transacción vinculada a la campaña electoral deberá ser realizada mediante la cuenta bancaria mencionada. Las alianzas que oficialicen candidaturas, deberán habilitar una cuenta bancaria especial en la que serán depositados los aportes privados destinados a la campaña. En dicha cuenta, se depositarán también los aportes públicos de los partidos que conformen las alianzas, si así lo dispusiesen sus organismos competentes. Toda transacción vinculada a la campaña electoral deberá ser realizada mediante la cuenta bancaria especial mencionada en este párrafo”. El art. 17 establece: “Los partidos políticos, alianzas y confederaciones deben presentar por ante la Auditoría General de la Ciudad, la siguiente documentación, en los plazos que se establecen: a. Diez (10) días antes de la celebración del acto electoral del que participan, un informe, indicando los ingresos y egresos efectuados con motivo de

CONCLUSIONES

Una Constitución encumbra valores y principios y, sin apartarse de la historia, de las tradiciones y vivencias del pueblo al que va dirigida, contornea un modelo de sociedad imprimiéndole una forma de gobierno. En ese marco se ubican los partidos políticos, inseparables del gobierno representativo del pueblo y principal vehículo de la expresión soberana de este. Por eso la Constitución los jerarquiza al incorporarlos a su texto en forma expresa. Además, los regula y pone al servicio de la sociedad, destinataria final de las instituciones que ella establece.

A partir de allí, la vigencia efectiva del plan constitucional, alcanzar el norte fijado por ella –en este como en todos los asuntos previstos– depende de la conducta de los partidos, que ha de ser ejemplar en homenaje a la trascendencia que la misma Constitución les asegura, y también de los ciudadanos, mujeres y hombres de esta Ciudad. Sería una ilusión del constituyente suponer que la simple consagración normativa basta para acercar la realidad al deber ser diseñado. La Constitución interpela a los ciudadanos. La indiferencia respecto de la democracia y sus instituciones es suicida.

Ha de asumirse que los partidos están en los cimientos del orden institucional que la Constitución establece. A partir de allí, su desenvolvimiento consecuente con ella, supone un proceso exigente. Ha de alentarse la incorporación de los ciudadanos, su participación en la vida de los partidos, para inyectarles vitalidad y encausar su funcionamiento en las coordenadas constitucionales.

la campaña electoral, con detalle del concepto, origen, monto y destino; así como el presupuesto de los ingresos y egresos que se prevén efectuar hasta la finalización de la campaña; b. Dentro de los treinta (30) días de celebrada la elección un informe final de cuentas. Dicha información tendrá carácter público y deberá estar suscripta por autoridades partidarias y por contador/a público/a matriculado/a. La Auditoría General podrá establecer normas para la presentación de dichos informes”. El art. 18 establece: “Dentro de los noventa (90) días de finalizada la campaña la Auditoría General de la Ciudad elaborará y dará a publicidad su informe. Este informe debe publicarse en el Boletín Oficial de la Ciudad”.