
Cuadernos de Investigaciones

N° 14

La elección indirecta del Presidente de la Nación

Fernando N. Barrancos y Vedia



**Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales
"Ambrosio L. Gioja"**

1989

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. U.B.A.

LA ELECCIÓN INDIRECTA DEL PRESIDENTE DE LA NACIÓN

I. La elección indirecta del Presidente de la Nación, establecida por los artículos 81 al 85 de la Constitución Nacional, ha sido (y es) calificada por buena parte de la doctrina constitucional de nuestro país como un instituto anacrónico, "elitista", inútil, pesado y antipopular. Por ello se preconiza reemplazarla por la elección directa.

Habremos de considerar si el sistema electoral prescripto en el texto merece en realidad tales calificativos, e igualmente si se hace necesario su reemplazo a la luz de los antecedentes jurídico-constitucionales, de la experiencia histórica y política, y de su ubicación dentro de la estructura normativa de la Constitución Nacional.

II. En la sesión del día 29 de abril del Congreso General Constituyente de 1853 se consideraron, entre otros, los artículos 78 al 82 del proyecto (los actuales 81 al 85), sin que se discutiera de manera alguna ni se efectuaran críticas u objeciones al sistema electoral que se adoptaba para la elección del Presidente: sólo el convencional Seguí pidió algunas explicaciones sobre el art. 78 (hoy 81). en cuanto aludía al duplo del total de diputados y senadores, y propuso una nueva forma de redacción del art. 79 (hoy 82), que no fue aceptada¹.

Cabe sí recordar que en el informe de la Comisión encargada de redactar el proyecto de Constitución y que tuvo entrada en el Congreso en la sesión del 18 de abril de 1853 se hacen dos breves referencias a la elección del Presidente: se señala que "el presidente de la Confederación es electo por el pueblo; esta elección es indirecta para evitar que sea tumultuosa y para facilitar la legalidad de acto tan importante, haciendo más sencillo el escrutinio", agregándose mas adelante que "el pueblo de la Confederación, republicano y representativo, nombra los miembros del Congreso y a la persona del jefe que pone en ejercicio las leyes, administra el país y sostiene la dignidad nacional". Es de poner de

¹ "Asambleas Constituyentes Argentinas". Instituto de Investigaciones históricas de la Facultad de Filosofía y Letras. UBA, dirigido por Emilio Ravignani, tomo IV, pág. 534, año 1937

resalto que en ambas referencias se afirma categóricamente que el pueblo elige al Presidente.

El art. 80 del proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi establecía también el sistema indirecto para la elección del Presidente, siendo clara su inspiración en el Art. 2, Sección 1, de la constitución de los Estados Unidos de 1787, pudiendo así destacarse que el texto proyectado disponía que en el supuesto de corresponder al Congreso la elección entre los tres más votados, no habiendo ninguno de ellos obtenido la mayoría absoluta de los electores, en el Congreso "los votos serán tomados por provincia, teniendo cada provincia un voto; y sin la mayoría presente de todas las provincias, no será válida esta elección". Este art. 80 del proyecto de Alberdi incluía una nota que textualmente decía: "Cuando el pueblo de las provincias interviene de un modo inmediato en la elección del Presidente, se acostumbra a mirarle como su jefe común, y a considerarse él mismo como un sólo estado; el sentimiento de unidad nacional adquiere mayor fuerza. En lugar de que eligiéndose por el Congreso, el pueblo de las provincias olvida que sea elección suya en cierto modo, pues sólo pensó en nombrar legisladores cuando mandó sus diputados y senadores al Congreso. Por otra parte, la elección es más imparcial y más libre, pues el gobierno siempre influye en el Congreso, por la concesión de empleos y distinciones. Este sistema tiene en su apoyo los ejemplos de Estados Unidos y de Chile".

Es de recordar también que las Constituciones de 1819 y de 1826 establecían sistemas indirectos para la elección del titular del Poder Ejecutivo. Así, en la Constitución de 1819 el Director del Estado era designado por las dos Cámaras reunidas (la de Representantes estaba formada por diputados elegidos directamente por el pueblo en proporción a la población, y el senado por miembros elegidos indirectamente, si bien cuadra aclarar que en el Senado existían miembros de distinto origen, pues los Senadores militares eran nombrados por el Director del Estado, el Obispo Senador era elegido por los obispos del territorio, etc.; arts. IV, X al XX y LXII). En la Constitución de 1826 se modificó el sistema y allí el "Presidente de la República Argentina" pasa a ser nombrado por juntas de electores de quince miembros, formadas en la Capital y en cada una de las provincias, obteniendo el cargo quien reuniera las dos terceras partes de los sufragios de la totalidad de los electores, ó, en su caso, el Senado habría de decidir (arts. 73 al 80).

Estas breves citas de los antecedentes patrios en la materia nos demuestran que en el Congreso Constituyente de 1853 no se tuvo como única fuente de inspiración las normas de la Constitución de los Estados Unidos, sino también nuestra propia experiencia, así como la Constitución de Chile de 1833, algunos de cuyos preceptos fueron tomados literalmente².

Es sabido, por otro lado, que en la Convención de Filadelfia de 1787 el tema de la elección presidencial fue objeto de hondas cavilaciones y diversos proyectos³, y que Hamilton en "El Federalista" consideró a la elección indirecta un sistema "excelente" (Cap. 68), pues combinada varias ventajas, indicando que "un pequeño número de personas, escogidas por sus conciudadanos de la masa general (*selected by their fellow-citizens from the general mass*), estaría en mejores condiciones para discernir y obtener las informaciones necesarias para tan importante designación, así como que desde que las juntas de electores se reunirían en sus respectivos estados, habría menos oportunidades para los tumultos y los desórdenes"⁴. Cabe añadir que Hamilton sostenía que los electores habrían de expresar el criterio del pueblo al respecto, desde que no constituían un cuerpo pre-establecido, sino que eran elegidos para ello y en tal circunstancia⁵.

Recordamos que en el informe de la Comisión especial redactora del proyecto de nuestra Constitución de 1853 se señalaba que la elección presidencial era indirecta con dos propósitos fundamentales: 1) evitar que sea tumultuosa, y 2) facilitar la legalidad de acto tan importante, haciendo más sencillo el escrutinio. Ahora bien, desde que tanto en nuestro país como en los Estados Unidos, la consolidación del papel y de la importancia de los partidos

² Conf. Juan A. González Calderón, "Derecho Constitucional Argentino", tomo III, pág. 339, ed. 1923.

³ González Calderón, op. cit., tomo III, pág. 321/331.

⁴ "El Federalista", Cap. 68, ed. La Pampa, Buenos Aires, 1887: "The Federalist Papers", ed. Mentor Book, New American Library, pág. 412, New York, ed. 1961.

⁵ "It was desirable that the sense of the people should operate in the choice of the person to whom so important a trust was to be confided. This end will be answered by committing the right of making it, not any pre-established body, but to men chosen by the people for the special purpose, and at the particular conjuncture". "The Federalist Paper" cit, Cap. 68, pág. 412.

políticos, ha desnaturalizado o privado de significación a muchas de las ideas originales en la instauración de estos cuerpos electorales intermedios, pues siendo hoy los electores propuestos por los partidos, van con mandatos de hecho imperativos para otorgar sus votos a los candidatos ya proclamados por los partidos, podemos entonces preguntarnos si el sistema indirecto tal cual está estructurado ha pasado efectivamente a ser anacrónico e inútil, pues además en nuestros días la elección directa no podría por cierto ser calificada de "tumultuosa", y el escrutinio se ve facilitado por las técnicas modernas.

III. Es interesante recordar otros antecedentes y discusiones históricas más cercanas en el tiempo que los anteriormente aludidos.

Así, en la Convención Nacional Constituyente del año 1949 el tema de la elección del Presidente motivó algunos agudos cambios de opiniones: el texto aprobado el 11 de marzo de 1949 disponía en su artículo 82 que "el Presidente y el Vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo y a simple pluralidad de sufragios, formando con este fin las provincias, Capital Federal y territorios nacionales un distrito único. La elección deberá efectuarse tres meses antes de terminar el período del Presidente en ejercicio. El escrutinio se realizará por el o los organismos que establezca la ley". El convencional Dr. Arturo E. Sampay sostuvo que en el proyecto aprobado se había buscado "la democratización de los modos de elegir los sujetos del poder político, pues ya no queda la elección indirecta ni para los Senadores nacionales ni para el Presidente de la República" ⁶, agregando más adelante que "la elección indirecta, o por el Parlamento... era una de las piezas maestras de la concepción liberal de un Poder Ejecutivo débil, porque no hay dudas acerca de que un Presidente plebiscitado genera una extraordinaria fuerza política, desde que se convierte en un auténtico titular de la voluntad del pueblo", así como que "el jefe del Poder Ejecutivo elegido directamente por el pueblo es la condición sine qua non del gobierno independiente y enérgico que necesita el Estado en nuestros días", siendo por lo demás "indudable que un Presidente de la República con basamento democrático se constituye en el mejor defensor del orden

⁶ "Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente año 1949-24 de enero-16 de marzo", Tomo I, "Debates y sanción", pág. 288 y 363, ed. Imprenta del Congreso de la Nación, 1949.

constitucional”⁷. Por su lado el convencional Dr. Italo A. Luder sostuvo que “la supresión del sistema de elección indirecta y su reemplazo por el de la elección directa del Presidente y Vice de la República destruye una ficción constitucional y al mismo tiempo incorpora un procedimiento para registrar con mayor fidelidad la voluntad popular”⁸. Por su lado, el convencional Sobral, desde otra óptica política, sostuvo que “a simple planteos de teoría, a puro enunciado de doctrina, parece, dentro del concepto de la soberanía popular, que en realidad esa disposición que se aconseja incorporar está plenamente justificada; pero dentro de nuestras formas federales de vida y organizada así en nuestra Constitución, significa la quiebra de la auténtica organización de la República. La elección directa de presidente y vicepresidente es el rompimiento del equilibrio federal; es poner en desigualdad de condiciones al interior del país; es haber resuelto en una forma hábil, pero artera, el pleito secular entre el localismo porteño y el interior de la República”, para concluir que sobre la base de “establecer una organización institucional política sobre auténticas bases federales, que se logra cuando mayor participación tiene el pueblo en ellas”, podría incorporarse la elección directa del presidente y vice, pero que en el caso en consideración, “es la entrega total del interior a los intereses del localismo capitalino”⁹.

La Comisión Asesora para el estudio de la Reforma Institucional, formada en 1971 por prestigiosos juristas, produjo varios dictámenes sobre importantes cuestiones referidas a la reforma constitucional, al régimen legal de los partidos políticos y a la legislación electoral¹⁰. El dictamen sobre el contenido de las reformas constitucionales, suscripto por los doctores Carlos M. Bidegain, Natalio R. Botana, Julio Oyhanarte, Roberto I. Peña, Pablo A. Ramella, Adolfo R. Rouzaut y Jorge R. Vanossi, preconizaron la elección directa del presidente y vicepresidente de la Nación, “por el pueblo de las provincias y de la Capital que consideran a este fin como un distrito único, y en el mismo acto que la elección de diputados y senadores”¹¹.

⁷ *Ibidem*

⁸ “Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente - año 1949” cit., pág.341.

⁹ “Diario de Sesiones...” cit. en nota 6, pág. 297/299.

¹⁰ “Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional Dictámenes y Antecedentes”, Ministerio del Interior, mayo de 1971, 317 páginas. Buenos Aires.

¹¹ “Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional...” cit, pág. 42, N° 4. Cuadra aclarar que el Dr. German J. Bidart Campos suscribió el dictamen “al solo efecto de sentar bases como aporte doctrinario mínimo para la futura etapa de normalidad constitucional” (pág. 37), y el Dr. Pablo A. Ramella lo suscribió “en la inteligencia que el Gobierno se incline por someterlas a la decisión del referéndum” (p. 37).

En cambio, el Dr. Mario J. López emitió un dictamen propio sobre el tema de la reforma, y en lo que respecta a la elección presidencial, expresó que si bien “es exacto el argumento dado en el dictamen de la mayoría de la Comisión en el sentido de que el sistema de segundo grado se ha convertido normalmente en un sistema directo..., este punto es muy controvertible. En países como el nuestro, en el que es necesario fortalecer el consenso fundamental y superar la discordia, puede ocurrir que sea necesario, en determinado momento, elegir un primer mandatario por encima de la contienda, capaz de lograr una efectiva participación y ello puede obtenerse más fácilmente mediante la elección indirecta”¹².

Por su parte, el Dr. Alberto A. Spota, en dictamen propio, si bien entendió que “en las circunstancias individuales” del momento (1971) no era viable una reforma constitucional, delineó el contenido de una Ley Fundamental Provisoria, para el caso de que su criterio no fuera compartido; así propuso la elección presidencial directa por mayoría absoluta y con doble vuelta para el caso de no obtenerse esa mayoría en la primera votación, aclarando que “es absolutamente necesario respaldar la designación para ese cargo con un amplio consenso que fortifique su condición de Presidente y su capacidad de decisión”.¹³

El 24 de agosto de 1972, la Junta de Comandantes en Jefe entonces existente dictó un “Estatuto Fundamental” que introdujo diversas reformas a la Constitución Nacional y entre ellas, la del art. 81, que quedó redactado de esta manera: “El Presidente y Vicepresidente serán elegidos simultánea y directamente por el pueblo de la Nación, cuyo territorio, a este efecto, formará un distrito único. La elección deberá efectuarse entre seis y dos meses antes que concluya el período del presidente en ejercicio. Se promulgarán electos los candidatos que obtuvieran la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. La ley determinará el procedimiento a seguir si ninguno alcanzare esa mayoría, observándose el principio de elección directa”. El art. 3 del nombrado “Estatuto Fundamental” disponía que durante su vigencia “no se aplicarán los artículos 82, 83, 84 y 85 de la Constitución Nacional”, entre otros que designaba. El 24 de mayo de 1981 expiró la vigencia de ese Estatuto conforme lo preveía el art. 4 del

¹² “Comisión Asesora...” cit, pág. 81.

¹³ “Comisión Asesora...” cit, pág. 133/134 y 143/144.

mismo, pero cabe recordar que las elecciones presidenciales del año 1973 se cumplieron de acuerdo con la norma transcrita.

En 1986, el Consejo para la Consolidación de la Democracia, en su "Dictamen preliminar", por el cual aconseja la instauración de un régimen presidencialista atenuado mediante "la inserción de características propias de los regímenes parlamentarios", opinó que el Presidente de la Nación "debe ser elegido por el voto directo de los ciudadanos", agregando que "las importantísimas funciones que desempeña y el hecho de que sea el Jefe del Estado Nacional exigen necesariamente el respaldo que otorga la elección directa del pueblo", sosteniendo el sistema de la doble vuelta en el caso de que ningún candidato hubiera obtenido la mayoría absoluta en la primera votación, lo cual se fundamenta afirmando: "creemos que el ballottage es más conveniente que la negociación dentro del Colegio Electoral porque ésta puede debilitar mucho al Presidente electo, en función de las concesiones que tenga que hacer para lograr su nombramiento. Ya la propuesta de adopción de un sistema mixto limita las facultades presidenciales y mantener el actual sistema de elección indirecta podría desdibujar mucho la institución presidencial. Por otro lado consideramos más correcto que la opción entre los más votados la haga el pueblo directamente, lo que brinda al Presidente un respaldo más fuerte para un mejor equilibrio entre los poderes"¹⁴.

Podemos, asimismo, agregar que en nuestros días, se han manifestado categóricamente en favor de la elección directa del Presidente, entre otros, el Dr. Bonifacio del Carril, quien sostiene que "el sistema de elección presidencial de segundo grado por intermedio de juntas de electores, en estas condiciones, es hoy anacrónico e inconveniente. Deberá ser reemplazado por la elección directa, con doble vuelta electoral"¹⁵, y el Dr. Jorge R. Vanossi, en varios trabajos, entre ellos, el titulado "Fundamentos y razones de la necesidad de la reforma de la Constitución" ¹⁶.

En cambio, el Dr. Miguel Angel Ekmekdjian, en su "Anteproyecto de

¹⁴ "Reforma Constitucional - Dictamen Preliminar del Consejo para la consolidación de la Democracia", pág. 51, 53 y 62, ed. EUDEBA, 1986.

¹⁵ Bonifacio del Carril: "La mayoría en los colegios electorales", pub. en el diario La Nación del 13 de septiembre de 1988.

¹⁶ Pub. en "Reforma Constitucional Segundo Dictamen del Consejo pan la Consolidación de la Democracia", pág. 121/145, ed. EUDEBA, 1987 y en 'La Ley', t. 1987 - E - 637/656.

Constitución Nacional”, ed. La Ley, 1988, mantiene la elección indirecta del Presidente y Vicepresidente de la Nación, con la peculiaridad de que todos los electores elegidos en las provincias y la Capital Federal, “se reunirán en Colegio en la Capital Federal y procederán a elegir Presidente y Vicepresidente de la Nación por cédulas firmadas” (arts. 104 al 107 de su Anteproyecto); igualmente el Dr. Francisco E. Trusso, quien sostiene que “el voto indirecto es una base razonable de distribución de sufragios dentro de un sistema federal de gobierno”¹⁷. Asimismo, en dos interesantes trabajos, el señor Wbaldino Acosta sostiene categóricamente que el sistema indirecto para la elección presidencial es “un instituto constitucional que ha sido, es y será garantía de equilibrio en contra de las aspiraciones hegemónicas de partidos y provincias, creado por los constituyentes del 53 en la inteligencia de preservar el imperio del sistema federal”, así como que “el régimen electoral del voto directo que impulsan las grandes fuerzas políticas mayoritarias, profundizará el mismo centralismo que se dice combatir, acentuando el sistema unitario, con método de sujeción y dependencia a las áreas donde el número se impone. Los actuales centros económicos y del privilegio, además de acumular definitivamente para sí la riqueza argentina, transformarán en letra muerta el federalismo y pasarán por imperio de la Constitución al ejercicio pleno del poder político”¹⁸.

Cabe asimismo recordar que el Dr. Mariano de Vedia y Mitre ya en 1921 sostenía que “el colegio electoral es la manera de asegurar, la mayoría absoluta. Generalmente así lo ha hecho y no ha habido discusión al respecto, pero es posible que sin él hubiera sido electo un hombre que represente un tercio o menos de la mitad de la opinión... La mayoría absoluta de votos no logra ser a veces la mayoría de las provincias y viene a resultar entonces una solución federativa.., el sistema tiende a respetar la voluntad popular y la existencia de las provincias de cuya voluntad no se puede prescindir...”¹⁹, tesis que ratificó más tarde cuando escribió que “en la elección presidencial de segundo grado las provincias y la Capital son en todo su alcance distritos electorales de un solo

¹⁷ Francisco E. Trusso, “Alfonsín-Cafiero elección directa y conflicto de poderes”, pub. en el diario La Nación del 8 de febrero de 1988.

¹⁸ Wbaldino Acosta: “Federalismo y composición del Senado”, pub. en “La Nación” del 5 de diciembre de 1988 y “Sistema electoral y federalismo”, pub. en “La Prensa” del 1 de febrero de 1989.

¹⁹ “Derecho Constitucional Argentino”, conferencias dictadas en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales por el Dr. Mariano de Vedia y Mitre, recopiladas por Adolfo M. Drago y César García de Zúñiga pág. 234-235, ed. Rodríguez Giles, Buenos Aires, 1921.

Estado”, así como que “la implantación del voto directo erigiría un régimen centralista con desprecio absoluto de la personalidad política de las provincias”²⁰.

Cuadra igualmente tener presente las muy interesantes y agudas consideraciones formuladas por el Dr. Bonifacio del Carril, quien ha dedicado hondas cavilaciones al tema de la elección presidencial en la Constitución Nacional²¹, y destacado el poder y la personalidad política de las provincias conforme con el texto constitucional, sosteniendo así que la Constitución “reconoció en forma expresa el poder político de las provincias sobre una base igualitaria en dos aspectos fundamentales de la estructura del gobierno federal. En primer lugar, estableció que cada provincia tiene derecho a designar un mismo número de representantes en el Senado de la Nación, dos por cada provincia, sea cual fuere su población, norma que consagró la superioridad numérica dentro del Senado en favor de las provincias interiores frente a la provincia de Buenos Aires. La mayoría provinciana tiene desde entonces poder decisivo en la tarea de dictar leyes en el orden nacional y también de oponerse a su sanción cuando lo decida, en forma que ningún otro poder o sector de poder del Estado puede superar. Correlativamente, en lo que se refiere al modo de elegir el presidente y el vicepresidente de la Nación, la Constitución refirmó el poder político de las provincias estableciendo un sistema de elección de segundo grado por medio de electores que son nombrados en un número igual al doble de los diputados y senadores respectivos, o sea, reconociendo y consagrando por segunda vez de esta manera el principio político de la mayoría provinciana”²², idea que repitió luego al expresar que “en 1874 la provincia de Buenos Aires trató de recuperar el centro del poder político del país. Presentó como candidato nada menos que al propio general Mitre, pero triunfó el tucumano Avellaneda, ministro de Instrucción Pública de Sarmiento, que contó con el voto de los “maestros famélicos y canónigos repletos” del interior de la república, como lo

²⁰ Mariano de Vedia y Mitre, “La elección directa del Presidente de la República”, art. pub. en el diario “La Prensa” del 21 de septiembre de 1956.

²¹ Conf. entre otros, sus trabajos titulados “La mayoría para elegir presidente”, “La mayoría en los colegios electorales”, “Diputados y electores inconstitucionales”, “La distorsión de la elección - presidencial”, “Democracia masiva o hiperdemocracia”, y “El voto en la democracia masiva”, pub. en el diario “La Nación” del 19 de junio de 1983, 13 de septiembre y 19 de diciembre de 1988, y 6 de enero y 16 y 23 de febrero de 1989, respectivamente.

²² “El poder político de las provincias en la Constitución”, pub. en diario “La Nación” del 2 de noviembre de 1988.

expresa la pintoresca frase que recuerda Groussac. A partir de entonces se afirmó el poder político provinciano en la elección del presidente de la Nación²³.

De tal manera, se reconoce expresamente que el sistema indirecto para la elección presidencial establecido por el texto de 1853/1860, consistente en juntas de electores a reunirse en forma separada en cada capital de provincia y en la Capital Federal, formándose en cada caso dos listas de las personas votadas para presidente y dos listas de las personas votadas para vicepresidente, "con el número de votos que cada uno de ellos hubiere obtenido" (art. 81, Constitución Nacional), significa establecer claramente el sentido federal de la elección de tan importante funcionario del gobierno federal, consolidando la personería política de las provincias como distritos electorales, lo cual fue simplemente borrado por el art. 82 de la Constitución de 1949, como resulta de lo anteriormente expuesto.

En este aspecto del análisis resulta conveniente tener presente la circunstancia de que la ley de convocatoria electoral número 22.847, del 14 de julio de 1983, por la cual se fijó la base para la elección de los diputados en una cada 161.000 habitantes o fracción que no baje de 80.500, pero además estableció que "a dicha representación se agregará por cada distrito, la cantidad de tres (3) diputados, no pudiendo en ningún caso ser menor de cinco (5) diputados ni inferior a la que cada distrito tenía el 23 de marzo de 1976", y que "el territorio nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur elegirá dos (2) diputados", ha traído como consecuencia que la Cámara de Diputados cuente actualmente con 76 diputados "extraconstitucionales"²⁴, y por ende, y por simple aplicación del art. 81 de la Constitución Nacional, provoca una distorsión en la integración de las juntas de electores, que en su totalidad contarán con 152 miembros más de los que correspondería por aplicación estricta de las normas constitucionales, lo cual ha llevado a decir que la elección presidencial directa con doble vuelta electoral "tendría la ventaja de separar las normas relativas a la elección de los diputados nacionales, causa primera de la irregular situación creada, de las que rijan para la elección del presidente,

²³ "El ocaso político de Buenos Aires", art. pub. en el diario 'La Nación' del 16 de noviembre de 1988.

²⁴ Conf. Eduardo A. Coghlan, "Los 76 diputados extraconstitucionales", pub. en el diario "La Nación" del 6 de marzo de 1986, y "La ley electoral ignora a la Constitución", pub. en el diario "La Nación" del 9 de febrero de 1989.

eliminando de raíz las irritantes desigualdades denunciadas²⁵. Por nuestra parte pensamos que simplemente lo que correspondería sería adecuar la ley electoral de los diputados nacionales al texto expreso y claro de la Constitución Nacional desde que la vigencia del Estado de Derecho impone la sujeción a la ley y en primer lugar a la ley fundamental del orden jurídico positivo argentino.

IV. En los Estados Unidos, de donde sin duda se tomó la idea de la elección indirecta del presidente a través de juntas de electores, el sistema se ha mantenido desde hace doscientos años de manera ininterrumpida, pero han sido muchos los planes propuestos para modificar la estructura y la integración del "colegio electoral" o, simplemente para eliminarlo y reemplazarlo por la elección directa. En 1969 la Cámara de Representantes votó un proyecto de enmienda constitucional en tal sentido, que no obtuvo la mayoría de dos terceras partes de votos en el Senado para poder ser propuesta como tal a las legislaturas de los estados.

El sistema tiene allí sus sostenedores y sus detractores, pero cabe recordar que ningún sistema es perfectamente neutro: todos benefician a algunos y perjudican a otros, y como dice Stephen J. Wayne, profesor de Ciencia Política en la George Washington University, de Washington D.C., "el colegio electoral no es la excepción", quien agrega que los que están a favor del sistema indican estos puntos positivos: 1) ofrece un equilibrio geográfico, pues "nadie puede obtener la mayoría del colegio electoral sin el apoyo de cierto número de áreas del país"; 2) es "congruente con el carácter federal de los Estados Unidos, dando a los estados representación directa en la votación nacional para elegir al presidente"; 3) "aisla los problemas electorales, pues una disputa en torno a la votación en algún estado en particular no se extiende a otros estados ni afecta, en principio, el resultado de la elección"; y 4) el sistema del colegio electoral funciona: ha superado la prueba del tiempo²⁶. Pero al mismo tiempo el profesor Wayne señala que quienes se oponen al sistema del colegio electoral enumeran entre sus defectos y problemas reales y potenciales: 1) no es democrático ni en teoría ni en la práctica; 2) siempre existe la posibilidad de que el candidato que

²⁵ Bonifacio del Carril, "La distorsión de la elección presidencial", art. pub. en el diario "La Nación" del 6 de enero de 1989.

²⁶ Stephen J. Wayne, 'El colegio electoral', pub. en 'Elecciones 1988', ed. del Servicio informativo y Cultural de los Estados Unidos, pág. 6/9, marzo de 1988.

ha obtenido la mayoría de votos populares pierda la elección en el Colegio Electoral o en el Congreso (al respecto cabe recordar que en 1824 John Quincy Adams obtuvo menos votos populares y menos electores que Andrew Jackson, pero ninguno alcanzó la mayoría absoluta, y luego la Cámara de Representantes designó a Adams; en 1876 Rutherford B. Hayes obtuvo menos votos populares que Samuel J. Tilden pero en cambio alcanzó un elector más —185 a 184— y Hayes fue consagrado presidente; en 1888 Benjamín Harrison obtuvo menos votos populares que Grover Cleveland pero en el colegio electoral Harrison aventajó a Cleveland por 233 electores a 168); 3) los votantes no entienden el sistema de elección indirecta pues creen que están votando directamente; y 4) el sistema es anacrónico y no está de acuerdo con la creciente nacionalización de la política en los Estados Unidos²⁷.

Por su lado, la profesora Judith A. Best sostiene con firmeza que el sistema del colegio electoral es un paradigma de la democracia en los Estados Unidos, desde que se basa en el voto popular que se suma por estados, insertando la presidencia dentro del federalismo; agrega que la recompensa es mayor si un candidato obtiene la victoria en muchos estados, aún cuando sea por márgenes estrechos, que si sólo se obtiene el triunfo en pocos estados, aún por grandes diferencias: “La distribución de los votos populares es tan importante como su número” —dice—²⁸, para finalizar su tesis sosteniendo que en el sistema jurídico-político de los Estados Unidos, la legitimidad no depende solamente del número de votos populares, haciendo aquí referencia al caso del Senado, formado por igual cantidad de representantes de cada estado, sin considerar sus respectivas poblaciones, y agrega que los redactores del texto no quisieron colocar un poder ilimitado en las manos de la mayoría aritmética, desde que sabían que ello habría de conducir a la “tiranía de la mayoría”, sino que por el contrario, buscaban “el gobierno de la mayoría con el consentimiento de la minoría”, o sea querían “mayorías razonables”, cuyo poder estuviera frenado por intereses opuestos, lo que habría de conducir a las coaliciones, a la negociación y al

²⁷ Stephen J. Wayne, art. citado en nota 26.

²⁸ Corresponde aclarar aquí que de acuerdo con el Art. II, Sección 1, pág. 2, de la Constitución de los Estados Unidos, los estados determinan la forma de designación de sus electores, y la casi totalidad de ellos, con la sola excepción de Maine, han establecido que quien obtiene la pluralidad de sufragios (o sea sin requerirse mayoría absoluta), se lleva todos los votos electorales del estado (winner take all). Es de recordar, asimismo, que allí rige de hecho un sistema bipartidista.

compromiso²⁹. En cambio, el profesor Lawrence D. Longley, de la Lawrence University, sostiene que el colegio electoral es potencialmente una amenaza para la legitimidad del presidente, desde que no existe la certidumbre de que quien ganó en los votos populares habrá de triunfar en la elección, abogando así por su abolición³⁰.

Es de tener presente en este punto que si la votación de los electores no alcanza para consagrar presidente a algún candidato por no reunir ninguno de ellos la mayoría absoluta, de conformidad con el Art. II, Sección 1, pág. 2 (modificado por la Enmienda XII del año 1804), decidirá la Cámara de Representantes entre los tres más votados, en cuya oportunidad "los votos serán tomados por estado, y la representación de cada estado tendrá un voto", con lo cual sin duda se reafirma allí el carácter federal del procedimiento para la elección del presidente.

Lo cierto es que en los Estados Unidos, el sistema indirecto a través de colegios electorales se mantiene en funcionamiento cada cuatro años desde hace doscientos años, como demostración cabal de la estructura federal y del espíritu de compromiso de los redactores del texto originario, desde que es sabido que en la Convención de Filadelfia fueron varios los métodos que se propusieron para elegir al presidente³¹. Buena parte de las razones que llevaron a Hamilton en "El Federalista" (Cap. 68) a considerar que el sistema indirecto a través de colegios electorales a reunirse en sus respectivos estados, era "excelente", pueden hoy considerarse desnaturalizados o anulados, en especial por el papel que han asumido los partidos políticos, pero cuadra todavía establecer si los colegios electorales han pasado a configurar un engranaje inútil sin ninguna significación, si, por el contrario, mantienen todavía un papel digno de tener en cuenta. Por otra parte, podemos recordar que la Enmienda XVII, del año 1913, modificó la cláusula de la Constitución de 1787 relativa a la elección de los senadores, que

²⁹ Judith A. Best, "The electoral college: a paradigm of American democracy", pub. en "This Constitution - A Bicentennial Chronicle", Fall 1986, Nº 12, págs. 19/22, ed. Project '87, The American Historical Association and The American Political Science Association. La profesora Judith A. Best enseña Ciencia Política en la State University of New York at Cortland.

³⁰ Lawrence D. Longley: "The electoral college: archaic, uncertain, unfair", pub en revista cit. en nota 29, pág. 22/25.

³¹ Puede verse, entre muchas otras obras, de J. A. González Calderón, "Derecho Constitucional Argentino", tomo III, pág. 321 y sig., 1923.

según el texto originario eran designados de manera indirecta (por las legislaturas estadales), pasando desde entonces a ser elegidos por el voto directo el pueblo del estado.

V. En nuestro país, la aplicación del sistema indirecto para la elección del presidente y del vicepresidente a través de juntas electorales, conforme lo establece la Constitución Nacional de 1853/60, ha sufrido frecuentes interrupciones a partir de 1930, producidas en algunos casos por la instauración de gobiernos de facto y en otros por reformas constitucionales que determinaron la elección presidencial directa. Así, en 1952 la elección tuvo lugar de acuerdo con el artículo 82 del texto de 1949 (transcripto anteriormente), y en 1973 según la reforma efectuada por el "Estatuto Fundamental" dictado el 24 de agosto de 1972 por la Junta de Comandantes en Jefe "para cumplir los fines de la Revolución Argentina y en ejercicio del poder constituyente", que en lo que ahora nos interesa disponía que el art. 81 de la Constitución quedaría redactado en la forma que se indicó en el punto III de este trabajo. Es sabido que esta "reforma" de 1972 caducó el 24 de mayo de 1981, por propia previsión.

En las oportunidades en que se dió cabal cumplimiento al texto histórico de 1853/60, la votación en las juntas electorales fué suficiente para consagrar como presidente a un candidato con el apoyo de la mayoría absoluta de los electores, es decir, en ningún caso hasta el momento (marzo de 1989) fué necesario recurrir a la votación por el Congreso "entre las dos personas que hubieren obtenido mayor número de sufragios" (art. 83. Const. Nac.). Pero en cambio en varias oportunidades fué necesario aunar voluntades entre electores en principio comprometidos con distintos candidatos, como demostración del espíritu de transacción que debe animar toda auténtica democracia constitucional. Así, en 1868, Sarmiento, que no contaba con mayoría absoluta de electores propios, fué elegido presidente cuando electores de la provincia de Buenos Aires, que apoyaban a Adolfo Alsina, decidieron darle sus votos. Bonifacio del Carril lo cuenta así: "Los candidatos eran Sarmiento, Urquiza, Alsina, Elizalde. Finalmente, los electores de la provincia de Buenos Aires decidieron dar sus votos a la combinación Sarmiento-Alsina y lo comunicaron a los electores de toda la República mediante una publicación permanente aparecida en los diarios durante un mes y medio hasta el 11 de junio, vísperas

de la reunión de las juntas electorales. Nadie pretendió que los electores estuviesen obligados a votar por el candidato de la primera minoría. Tanto Sarmiento como Alsina obtuvieron los votos necesarios para lograr la mayoría absoluta en dura lucha política, separadamente, por el voto de sus propios y diferentes electores³². En el año 1916, Hipólito Yrigoyen obtuvo la presidencia cuando un grupo de electores de la provincia de Santa Fe, que pertenecían a una fracción política disidente, decidieron darle sus votos; en 1963 Arturo Illia fue consagrado presidente porque electores de otros partidos políticos se coaligaron para otorgarle la mayoría absoluta constitucionalmente exigida.

En dos oportunidades fue necesario recurrir a la votación en el Congreso para elegir al Vicepresidente entre los dos candidatos más votados en las juntas de electores; ello ocurrió en 1854 y en 1860, antes de la unión definitiva del país con la incorporación de Buenos Aires. En 1854 el Congreso (de la Confederación) debió elegir para dicho cargo entre Salvador María del Carril y Facundo Zuviría, optando por el primero. En 1860 también el Congreso de la Confederación debió optar entre Marcos Paz y Juan Esteban Pedernera, eligiendo a este último, pese a que había obtenido menos votos electorales que el primero. "por pertenecer a la misma tendencia política del presidente electo"³³.

Como hemos visto anteriormente, en la actualidad la ley N° 22.847, al alterar la base constitucional para elegir a los diputados de conformidad con la población, ha traído como consecuencia no sólo una deformación de la representación popular en la Cámara, sino también una distorsión en la composición de las juntas electorales. Es de esperar que ello sea rectificado, en demostración de la vigencia y sumisión al Estado de Derecho.

VI. Como conclusión de lo expuesto anteriormente, podemos efectivamente aceptar como algo indudable que las juntas de electores perdieron gran parte de su significación original: no son "un colegio de notables indemne a

³² Bonifacio del Carril: "La mayoría para elegir presidente", pub. en el diario "La Nación" del 19 de junio de 1983.

³³ Conf. "Materiales para la reforma Constitucional", vol. IV: Elección y reelección del presidente y vicepresidente de la Nación", pág. 73, con cita de J.N. Matienzo: "La elección de presidente", Buenos Aires, ed. 1957.

las pasiones ni tampoco "juntas de notables populares"³⁴ cuya misión es serenar los ánimos, evitar el desorden y elegir el mejor"³⁵. La creciente intervención y predominio de los partidos políticos y el advenimiento del sufragio universal condujeron a que tal significación desapareciera, para transformarse en juntas de delegados o representantes de los partidos políticos y de los candidatos por éstos proclamados, tanto en los Estados Unidos como en nuestro país. Pero ello es suficiente para propiciar el reemplazo de la elección indirecta de la Constitución Nacional por la elección directa?.

Estamos firmemente persuadidos que la elección directa del presidente de la Nación, para cuyo efecto el territorio total del país formaría un distrito único, habría de acentuar enormemente las "connotaciones cesaristas del rango presidencial"³⁶, máxime en un país como el nuestro, lamentablemente afecto al caudillismo y al personalismo, que son formas distorsionadas de la democracia constitucional. En cambio, estamos firmemente persuadidos que el procedimiento complejo de la elección indirecta a través de las juntas electorales en cada provincia y en la Capital Federal, contribuye a consolidar el espíritu de compromiso, de transacción y de alianza entre distintos grupos, y por ende a acentuar el respeto por las diferencias de opinión y el imperio de la ley, pese a que algunos antecedentes de nuestra historia política parecerían desconocer tal resultado. Lo que ocurre es que, como se ha dicho, la República sólo puede hacerse con republicanos, y la ignorancia o el desprecio por la Constitución y por la ley, sólo se remedian por la educación cívica y por el ejemplo de los grupos dirigentes, elementos irremplazables de la democracia constitucional.

Asimismo, la elección indirecta tal cual está regulada por nuestra Constitución, establece, sin duda, un factor importante en el afianzamiento de la personalidad política de las provincias como distritos electorales. Resulta realmente curioso que muchos que se proclaman defensores a ultranza del federalismo, preconicen simultáneamente la votación directa formando el país un sólo distrito electoral y aún "a simple pluralidad de sufragios", con lo cual el

³⁴ Natalio R. Botana y Luis González Esteves: "Las juntas de electores y la elección del presidente", pub. en el diario 'La Nación' del 16 de julio de 1988.

³⁵ Roberto Repetto, "El papel de los colegios electorales en las próximas elecciones", pub. en el diario 'La Nación' del 28 de noviembre de 1988.

³⁶ Jorge R. Vanossi, "Se debe mantener el régimen presidencialista", pub. en el diario 'La Nación' del 4 de agosto de 1987.

papel protagónico que la Constitución adjudicó a las provincias en materia tan delicada como la elección presidencial sería borrado completamente. Recordemos que Judith A. Best ensalza el sistema indirecto como “un paradigma de la democracia” norteamericana, desde que se basa en el voto popular que se suma por estados, insertando la presidencia dentro del federalismo. Pensamos que lo mismo podría decirse de nuestro régimen constitucional para la elección del presidente. Sin embargo, cabe tener muy presente que en la conformación de las juntas electorales hay dos aspectos fundamentales que contribuyen a determinar la incidencia de su papel en el procedimiento de la elección:

1) el número de representantes que la ley electoral asigne a cada distrito (lo cual, por cierto, debe conformarse al texto constitucional), y 2) el sistema electoral para la designación de los electores³⁷.

Recordemos que en los estados Unidos el número de electores de un estado es igual al número de Senadores y de Representantes (Diputados) que ese estado envía al Congreso, rigiendo el sistema por el cual se adjudica en cada estado todos los votos electorales a quien obtiene simple pluralidad de votos populares, con la sola excepción de Maine (donde con cuatro votos electorales, se otorgan dos de ellos al ganador global, y los otros dos a los que hubieran ganado en cada uno de sus dos distritos legislativos). En cambio, en el sistema de la Constitución Nacional, el número de electores de la Capital Federal y de cada provincia, “es igual al duplo del total de diputados y senadores que envían al Congreso, con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescriptas para la elección de diputados” (Const. Nac., art. 81), por lo cual la elección de los electores siguió las alternativas de la ley existente en materia de votación de los diputados nacionales. Sin embargo, es de recordar que en el mes de julio de 1936 se aprobó la ley Nº 12.298, por la cual se suprimió la representación de la minoría en las elecciones de electores de Presidente y Vicepresidente de la Nación así como en la de los electores de Senadores por la Capital Federal, sistema que rigió en las elecciones presidenciales de 1937 y de 1946.

Otro aspecto que merece un breve comentario es el de la distorsión de que a veces se acusa a las juntas electorales, en el sentido de que los votos de los votantes no tienen siempre la misma “potencia”, según se trate de un votante de

³⁷ Conf. Botana y González Esteves, art. citado en la nota 34, al donde se efectúa un agudo análisis de la cuestión.

la Capital Federal o de la provincia de Buenos Aires, por un lado, o de un volante de las provincias de La Rioja o Santa Cruz, por ejemplo, por el otro, en cuanto a su representatividad de electores. Pensamos que esta cuestión no es un defecto atribuible al sistema indirecto previsto por el texto constitucional sino a la ley 22.847 (así como anteriormente existía la misma cuestión con respecto a la ley 19.862, de 1972), que conduce a una sobrerrepresentación de los distritos menos poblados: a La Rioja y Santa Cruz les correspondería un solo diputado, o sea tendrían cada una de ellas seis electores presidenciales, cuando por aplicación de esa ley tienen catorce electores, de lo cual surge que en Santa Cruz se designa un elector cada 3.757 votantes, mientras que en Buenos Aires existe un elector cada 45.606 votantes³⁸. En nuestra opinión, esto no se corrige estableciendo la elección directa, sino mediante el cumplimiento estricto del artículo 37 de la Constitución Nacional.

La elección indirecta por medio de juntas electorales, al establecer que el cargo de Presidente o de Vicepresidente se adjudicará a quien haya obtenido mayoría absoluta (art. 81 y 82, Const. Nac.) impide que tan importante función se asigne a quien sólo haya obtenido una mayoría relativa o "primen minoría" (menos de la mitad), o sea que se busca que el candidato que resulte elegido pueda eventualmente ser el resultado de una transacción que le otorgue un respaldo más amplio y efectivo. Los cargos de "elitista" y antipopular no resisten el menor análisis, pues los electores son elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la capital. Por otro lado, no deja de llamar la atención que la elección y la representatividad de los diputados no merezcan en general mayores comentarios, a pesar de que los partidos políticos gozan de la exclusividad legal en la "nominación" de los candidatos a tales cargos, de lo cual resulta que salvo casos excepcionales, "se excluye de los cargos electivos al 70% de la ciudadanía"³⁹, así como que "el pueblo no elige realmente a sus representantes, sino que se limita a consagrar con su voto a los candidatos elegidos por los partidos", y de allí "el traslado de la teórica representación del pueblo a la efectiva representación de los partidos"⁴⁰, lo que conduce a algunos a sostener que 'las bancas son del partido', pretensión ésta que carece absolutamente de

³⁸ Conf. Miguel M. Padilla. "La representación electoral de las provincias", art. pub. en el diario "La Prensa" del 21 de noviembre de 1983.

³⁹ Eduardo A. Coghlan. "La reforma electoral y la de los partidos políticos", "Algo mas sobre la reforma electoral", pub. en La Nación del 16 de septiembre y 28 de octubre de 1988.

⁴⁰ Carlos María Bidegain, "Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional", vol. II, pág. 167, ed. Abeledo-Perrot, 1979.

base en el texto de la Constitución, aunque “no es descabellada en el marco de la constitución real”⁴¹.

Últimamente se han oído voces que tienden a sembrar la confusión (aunque esa pueda no ser la intención con que se pronunciaron), como la de sostener que “si de verdad surge una clara representación de la mayoría, ella no deberá ser burlada por acuerdos en el Colegio Electoral”. Ignoramos que se quiere decir con “clara representación de la mayoría”, pues para nosotros ello implica al menos el 51%, o más de la mitad, y en ese caso no hay posibilidad de que sea burlada (art. 82, Const. Nac.). Si se obtiene menos de la mitad, no existe en realidad “clara representación de la mayoría”, sino en todo caso “mayoría relativa” o “primera minoría” (aunque esta denominación no existe en el texto constitucional), siendo de la esencia del sistema de las juntas de electores la realización, eventualmente, de acuerdos o transacciones para llegar a la mayoría absoluta constitucionalmente exigida. Los que a veces se han llamado “acuerdos de dirigentes a espaldas del pueblo” quedan fácilmente superados con el simple expediente de anunciar en forma pública la conducta a adoptar en las juntas de electores a fin de llegar a la mayoría absoluta.

En definitiva, en nuestra opinión, el sistema indirecto para la elección del Presidente y del vicepresidente a través de juntas electorales a reunirse en la Capital Federal y en la capital de cada una de las provincias, constituye un procedimiento detallado y riguroso que ha funcionado sin mayores inconvenientes. Pese a que los candidatos a electores sean hoy proclamados por los partidos políticos, de modo tal que aquellos van de hecho con mandatos partidarios expresos, la importancia del sistema indirecto subsiste: combina la elección popular con el régimen federal y es una forma clara de refirmar la personalidad política de las provincias (el resultado final se obtendrá mediante la suma de los resultados de las juntas locales), siendo de tal manera un procedimiento que contribuye a vigorizar nuestro alicaído federalismo, y además, cuando ningún candidato, partido o fracción política cuenta con la adhesión de la mayoría absoluta, el sistema constitucional de las juntas electorales configura un método de selección que promueve los acuerdos y las transacciones y permite una mayor y más profunda evaluación de los méritos, antecedentes y opiniones de quienes podrían llegar a desempeñar la alta responsabilidad de Presidente de

⁴¹ Carlos María Bidegain, op. cit en nota anterior, vol. II pág. 128.

la Nación Argentina. La votación directa con doble vuelta no promueve los acuerdos, sino lo contrario, pues obliga a los ciudadanos a optar entre dos personas, muchas veces en contra de su voluntad.

De tal manera, siendo que las cláusulas de la Constitución Nacional de 1853 / 1860 configuran un "delicado equilibrio", una perfecta armonía, cualquier modificación sustancial que se intente del procedimiento electoral para la designación del Presidente y Vicepresidente de la Nación, deberá ser cuidadosamente meditada y concordada, para no desfigurar la estructura ni las bases y los valores expresos o implícitos en el texto de nuestra Constitución histórica.
