

---

## EVOLUCIÓN DEL SUFRAGIO ACTIVO EN ARGENTINA

---

### *XVII Jornadas de Ciencias, Tecnología e Innovación*

Luchesi, S.; Jachuk, I.; Benassi, A.; Galiano, G.;  
Lavezzi, I.; Rodríguez, J.P.

Facultad de Derecho.  
Universidad Nacional de Rosario  
(UNR CICso Dra. Ada Lattuca)

El ejercicio del sufragio y las prácticas electorales no han sido siempre iguales a sí mismas; una mirada retrospectiva nos muestra una historia de cambios en las formas y significaciones del acto de votar; de manera semejante podemos apostar también a que habrá transformaciones en el futuro.

En este trabajo describiremos y analizaremos la evolución histórica de una institución clave en el contexto de una república representativa, cual es, el sufragio activo; entendido como la capacidad de la persona para manifestar formalmente su voluntad política en el marco de un proceso electoral.

El mismo se ha desarrollado en la historia electoral nacional al hilo de los diferentes contextos sociopolíticos y culturales, posibilitando la incorporación de grandes masas a los comicios y el reconocimiento de su legitimidad para decidir los destinos del régimen democrático.

Se partió de la hipótesis de la inexistencia de sistemas electorales neutros; aún sobre la base de la ampliación de derechos; las combinaciones de los elementos que los componen tienden a producir un resultado diferente en atención a los intereses políticos, institucionales, jurídicos y sociales que se persiguen en cada caso concreto.

Para ello, se analizó el derecho a voto desde las primeras leyes comiciales nacionales que regularon la universalidad declarada en la Constitución Nacional de 1853 hasta la actualidad y su impacto en los procesos electorales; a los que hemos dividido en cuatro períodos a estos fines.

---

## *1. EL DERECHO AL VOTO EN TIEMPOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO NACIONAL (1853-1912)*

---

Definir a quiénes se les confiere el derecho al sufragio y las garantías en torno a su ejercicio ha sido una de las cuestiones centrales en las disputas políticas desde fines del siglo XIX. La gran discusión, que involucraba un debate ideológico de fondo, se dio entre quienes postulaban el sufragio universal -que siempre alguna limitación implica- y quienes sostenían restricciones más complejas que la simple barrera de la edad. Y, por supuesto nuestro país, en tiempos de la formación del Estado nacional y del régimen político que lo hizo manifiesto no quedó afuera de ese debate.<sup>1</sup>

Si bien en la Constitución Nacional sancionada en 1853 no se encuentran referencias específicas al derecho de voto, el sufragio universal se considera implícito en su texto y a partir de él quedó establecido ese derecho para todos los hombres adultos nacidos o naturalizados argentinos. Así lo ha resaltado Pérez Guilhou: “(...) lo cierto es que en oportunidad de discutirse todas las leyes electorales hasta 1912, el tema se debate con idénticos resultados. Se incorpora a nuestra constitución formal e histórica el sufragio universal”<sup>2</sup>

Su regulación, entonces quedó a cargo de la legislación ordinaria, y las leyes dictadas en consecuencia compartirían un amplio derecho de sufragio. Dicho esto, podríamos preguntarnos entonces si desde 1853 regía el voto universal masculino<sup>3</sup>, ¿cuál

---

<sup>1</sup>Desde 1853 se consideró que el voto universal masculino estaba implícito en el texto constitucional, pero en ocasión del tratamiento de las leyes electorales nacionales en el Congreso varias veces se planteó la discusión sobre la extensión del derecho al sufragio. Ya con la primera ley de 1857 el tema dio que hablar. El senador Zavallía presentó una extensa argumentación a favor de restringir ese derecho, de la cual extraeremos algunas líneas: “El voto universal entre nosotros es un anacronismo, es una violación de las leyes de la naturaleza. Nosotros, pueblo en la infancia ¿aspiramos a un grado de libertad que no han alcanzado las naciones más cultas y libres de la Tierra? Los Estados Unidos, la Bélgica, la Gran Bretaña, la Suiza, la España han restringido el uso del sufragio con condiciones de propiedad o inteligencia (...) En países como el nuestro donde la educación está reducida una porción impalpable de la sociedad es menester restringir el sufragio para el sensato y deliberado de esa clase diminuta e inteligente no sea sofocado por el voto ciego de una muchedumbre automática”. BONAUDO, Marta “Argentinos, ciudadanos, electores. Legisladores y publicistas en la búsqueda de alternativas para la construcción y representación de una comunidad política”, en Marta Bonaudo (coord.), *Imaginario y prácticas de un orden burgués. Rosario 1850-1930*, tomo II Protohistoria, 2005, pp. 20-22

<sup>2</sup> PÉREZ GUILHOU, Dardo *Participación y control en las leyes electorales argentinas*. En: *Todo es Historia*, No 197, Oct. 1983. pág. 10

<sup>3</sup> Cabe destacar que la universalidad a la que se refieren las leyes del siglo XIX y principios del XX no es la misma que la que concebimos en nuestros días. Esto es así, porque al igual que sucede con otros conceptos, la idea de universalidad está históricamente condicionada y no siempre y en todos los momentos significa lo mismo.

es la novedad de la ley Sáenz Peña de 1912 que se conoce como ley de sufragio universal? Esta pieza legislativa fue fundamental no porque innovara en cuanto a la amplitud del derecho, sino que introdujo modificaciones en otras dimensiones que eran decisivas para el ejercicio efectivo del mismo.

Los resultados preliminares de la investigación sobre este período pusieron en tensión estereotipos se repitieron a lo largo del tiempo. Las generalizaciones realizadas sobre este período desconocen la multiplicidad de criterios que se sucedieron para definir los niveles de exclusión y exclusión del derecho a voto en nuestro país, simplificando u obviando el análisis de otras cuestiones que explicarían los múltiples y contradictorios sentidos que pueden asumir las tramas electorales en la sociedad a través del tiempo.

Sobre la base de estos estudios, presentaremos una reseña y análisis del derecho a voto en las primeras leyes electorales nacionales desde 1853 hasta la sanción de la reforma electoral de 1912; teniendo en cuenta dos dimensiones: los límites al sufragio universal y las garantías del ejercicio de ese sufragio.

La primera dimensión, fue desglosada en las siguientes categorías: autonomía, pertenencia comunitaria y condición moral. Se refieren a directamente a la capacidad de votar y por lo tanto a quienes la ley consideraba ciudadanos y con derecho a voto.

La segunda se dividió en estas categorías: empadronamiento previo al acto eleccionario y la forma de emitir el voto por considerar que éstas se relacionan con las garantías del ejercicio de éste y favorece la calidad del voto.

El recorte realizado en la presentación de los resultados de la investigación podría evaluarse como no significativos; sin embargo, es un deseo y una obligación mostrar este aporte que, aunque fragmentado pretende realizar una contribución al estudio de la historia constitucional argentina con relación a una institución clave en el contexto de una república representativa, cual es, la elección de representantes y autoridades por medio de comicios competitivos.

### **El Marco Normativo**

Como ya expresáramos, la Constitución Nacional de 1853 nada dice respecto a los sistemas a utilizar para la elección de las diversas autoridades de los distintos poderes,

por considerar que no es materia del poder constituyente<sup>4</sup>; por lo que la regulación de los mecanismos electores le correspondió a la legislación ordinaria.

También, expresamos que la Ley Fundamental implícitamente establecía la universalidad del sufragio, cuyos alcance y limitaciones fueron reguladas por el Congreso Nacional.

De esta manera, gobierno de la Confederación Argentina, con sede en Paraná, reguló el proceso electoral mediante la sanción de las leyes N° 140 y 207, de 1857 y 1859, respectivamente. Tras la unificación nacional<sup>5</sup>, las principales normas en este sentido aprobadas por el Congreso Nacional antes de la reforma electoral de 1912 fueron la N° 75, 623, 893, 4161, 8129 y 8130 y 8871 las que se corresponden con los años 1863, 1873, 1877, 1902, 1911 y 1912.

Sobre un patrón compartido que incluía un amplio derecho de sufragio, la publicidad del voto y su no obligatoriedad, la legislación regulatoria que analizaremos, las variantes introducidas en cada reforma dan cuenta de las concepciones sobre la sociedad, la autoridad legítima y las formas de expresión popular.

### **El Sufragio Universal Y Sus Límites**

Nuestro país, desde sus inicios de vida independiente, se rigió por leyes electorales suficientemente inclusivas; basta recordar como ejemplo; el Estatuto Constitucional de la provincia de Santa Fe en 1819<sup>6</sup> o la ley electoral de la provincia de Buenos Aires en

---

<sup>4</sup> BAEZA, Carlos, *Sistemas electorales argentinos*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, Ediuns, 2009, p. 25

<sup>5</sup> En 1852, la provincia de Buenos Aires se levantó contra las disposiciones que contenía el Acuerdo de San Nicolás, se declaró Estado autónomo y negó su participación en la Convención Constituyente. En este estado de división, la Confederación, prosiguiendo con sus planes, apuraba el dictado de la Constitución —bajo un sistema de gobierno representativo, republicano y federal— haciéndolo realidad en 1853, y eligiendo primer presidente constitucional a Justo José de Urquiza. Al año siguiente, siguiendo sus pasos, el Estado autónomo de Buenos Aires sancionaba su propia Constitución, y nombraba gobernador a Pastor Obligado. Por esta circunstancia la capital de la Confederación se asentaría en la ciudad de Paraná. De esta forma, Argentina quedaba formalmente dividida en dos estados independientes. En 1859, las tropas porteñas y las de la Confederación —unas al mando de Bartolomé Mitre y las otras al mando de Urquiza— se enfrentaban nuevamente en Cepeda, y siendo derrotada Buenos Aires debió acceder a reingresar a la Confederación, lo que se acordó en el Pacto de San José de Flores. El triunfo que habría de devolver a Buenos Aires la hegemonía perdida se produjo con la batalla de Pavón, en 1861, cuando las tropas porteñas se adueñaron del territorio tras el repliegue de las confederales bajo el mando de Urquiza. Entonces, Santiago Derqui, presidente de la Confederación debió renunciar, y Mitre asumió como Presidente provisional. Unos meses más tarde, ya en 1862, Mitre fue nombrado Presidente constitucional, desde donde lograría imponer su peculiar proyecto de unidad nacional y por tanto el Congreso nacional, sesionaría en Buenos Aires y, las leyes dictadas a partir de entonces serían numeradas nuevamente.

<sup>6</sup> Fue la primera constitución provincial argentina y estableció el sistema republicano representativo (...) “residiendo originalmente la soberanía en el pueblo, éste expedirá el órgano de su representación”.

1821<sup>7</sup>. Aunque hubo marchas y contramarchas, las leyes electorales rioplatenses otorgaron el derecho a voto a amplísimos sectores de la sociedad masculina y sobre este principio de inclusión no hubo marcha atrás y quedó implícitamente registrado en la Constitución de 1853 de la que ya hablamos.

Sin embargo, la universalidad del voto no está reñida con ciertos requisitos que buscan en términos y según Sábato<sup>8</sup>, asegurar tres condiciones en la persona del elector: su autonomía, la pertenencia a una comunidad política y su condición moral y a los que seguidamente nos referiremos.

#### *a) Autonomía*

El primer límite estaba relacionado con una edad mínima para votar, la dependencia personal de quienes forman parte de estructuras jerárquicas o quienes por incapacidad no fueran autónomos, como los sordomudos que no supieran leer y escribir y los dementes.

Para asegurarla, la primera ley electoral de 1857 excluyó a los menores de 21 años, esto fue modificado en 1863 cuando se estableció como límite los 18 años hasta llevarla a los 17 años en 1873. Fue en 1916 con la reforma electoral del presidente Sáenz Peña, que el mínimo requerido para emitir el voto fue de 18 años.

Al contrario de lo que sucedió con la edad, que los límites fueron disminuyendo, las normas electorales mantuvieron su estrictez respecto de quienes padecieran alguna disminución física o mental que les privara de su autonomía a la hora de votar.

En concordancia con el Código Civil sancionado dos años antes que, únicamente consideraba incapaces a los sordomudos que no supieran expresarse por escrito, la ley 623 estableció que, en el caso de los sordomudos, la inhabilidad afectaría solamente a aquellos que no supieran leer y escribir.

---

Reconocía a todos los ciudadanos el derecho a votar la integración de una Junta de Representantes y además elegir de forma directa al gobernador, siendo “uno de los actos más esenciales de la libertad del hombre el nombramiento de su caudillo” HILLAR PUXEDDU, Leo De los orígenes toponímicos de los símbolos e instituciones en la historia de Santa Fe, Ediciones culturales santafesinas, 2003 Disponible en [http://www.argentinahistorica.com.ar/intro\\_libros.php?tema=25&doc=64&cap=140](http://www.argentinahistorica.com.ar/intro_libros.php?tema=25&doc=64&cap=140). [Fecha de consulta 3-5-2023]

<sup>7</sup> El sufragio era oral y público (...) El sufragio activo era universal, reservado para los hombres libres, naturales del país o vecindados en él desde los veinte años o antes si eran emancipados. PETROCELLI, Héctor, Historia Constitucional Argentina, Rosario, Editorial Keynes, 2009; Disponible en [http://www.argentinahistorica.com.ar/intro\\_libros.php?tema=1&doc=57&cap=96](http://www.argentinahistorica.com.ar/intro_libros.php?tema=1&doc=57&cap=96) [Fecha de consulta 3-5-2023]

<sup>8</sup> SABATO, Hilda, TERNAVASIO; Marcela; de PRIVITELLO, Luciano; PERSELLO, Virginia, Historia de la elecciones en Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo, 2015.

La ley 8871 que integra la reforma de 1912, es mucho más precisa y de acuerdo con la lógica de los tiempos que corrían, en cuanto a restricciones por incapacidad; así no podrían votar los dementes declarados en juicio; y los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito.

Por su estado y condición, los legisladores en 1857 consideraron que los eclesiásticos regulares no estaban en condiciones de ejercer con independencia su voto por formar parte de estructuras jerárquicas de dependencia personal. Esta categoría se amplía en 1863 al incorporarse a los enrolados en la Guardia Nacional<sup>9</sup>, los soldados, cabos y sargentos de la tropa de línea, y los que debiendo estar enrolados en la Guardia no lo estuvieran. Una modificación en 1877 se dejó sin efecto la exclusión para quien no hubiera cumplido su tiempo en la Guardia Nacional y debía hacerlo.

La reforma de 1912, amplía la prohibición a los miembros de la armada y agentes o gendarmes de policía; los dementes y mendigos, mientras estén recluidos, en asilos públicos y en general, todos los que se hallen asilados en hospicios públicos o estén habitualmente a cargo de congregaciones de caridad.

#### *b) Pertenencia a la comunidad política*

De acuerdo con una definición clásica, la ciudadanía es un vínculo político y jurídico que une a la persona con un Estado, por eso la segunda circunstancia, es la pertenencia a la comunidad política, estableciendo la condición de haber nacido en el territorio o estar naturalizados, ya que la Constitución de 1853 había establecido el principio de *jus solis*.<sup>10</sup>

Si bien los extranjeros podían adquirir la ciudadanía política luego de dos años de residencia en el país <sup>11</sup> fue una proporción mínima de ellos quienes optaron por ella.

#### *c) La condición moral*

La preocupación por la condición moral se manifestaría en los condenados por pena infamante en las primeras leyes electorales que venimos mencionando en las condiciones para votar o que la excluyen – 140, 75 y 893; pero la reforma en 1912 con la ley 8871 enumera taxativamente quienes se encuentran excluidos del derecho a voto: a)

---

<sup>9</sup> Salvo que fueran menores de 18 años

<sup>10</sup> *Jus Solis* implica que se constituye la nacionalidad por el lugar de nacimiento en contraposición al *Jus Sanguinis*, cuyo vínculo se establece por la ascendencia.

<sup>11</sup> Art. 20 Constitución Nacional

Los reincidentes condenados por delito contra la propiedad, durante cinco años después de cumplida la sentencia; b) Los penados por falso testimonio o por delitos electorales durante cinco años; c) Los que hubieran sido declarados, por autoridad competente, incapaces de desempeñar funciones políticas; d) Los quebrados fraudulentos hasta su rehabilitación; e) Los que hubiesen sido privados de la tutela o curatela, por defraudación de los bienes del menor o del incapaz, mientras no restituyan lo adeuda; f) Todos aquellos que se hallen bajo la vigencia de una pena temporal, hasta que ésta sea cumplida; g) Los que hubiesen eludido las leyes sobre el servicio militar, hasta que hayan cumplido la pena que le corresponde; h) Los que hubiesen sido excluidos del ejército con pena de degradación o por deserción, hasta diez años después de la condena; i) Los deudores por apropiación o defraudación de caudales públicos, mientras no satisfagan su deuda; j) Los dueños y gerentes de prostíbulos.

Relativamente menores, los recortes y discusiones a que dieron lugar muestran con elocuencia que existieron acuerdos básicos sobre los alcances de la comunidad política y la ciudadanía, y si bien los límites podrían haber sido objeto de disputas o revisiones posteriores, lo cierto es que el derecho al voto fue amplísimo y constituyó la regla para representación de las autoridades nacionales.

### **El Voto Voluntario**

Otra característica controvertida del voto de esta época fue su carácter voluntario.

La primer ley electoral N° 140, nada decía acerca de este tema, sin embargo, imponía la obligación de todos los mayores de 21 años de anotarse en el Registro Cívico a los efectos de votar. Aunque, los autores concuerdan en que no existían sanciones para quien no lo hiciera.<sup>12</sup>

Las reformas electorales subsiguientes, en cambio explicitaron la voluntariedad de este, bajo la premisa de que el ejercicio del sufragio era un derecho y no un deber del ciudadano.

En función de una preocupación creciente de las dirigencias políticas por las formas que fue adoptando el sistema electoral y las consecuente falta de interés de los ciudadanos de concurrir a las urnas.

Esta cuestión que, aunque no fue debatida en el ámbito nacional, no dejaba de preocupar, especialmente por la indiferencia o “falta de espíritu cívico” como dijo el

---

<sup>12</sup> Cfr. BAEZA, C Op. Cit, p. 25; SÁBATO, Hilda, Op. Cit, p. 75

diputado en Eduardo Costa en la Convención reformadora de Constitución de la provincia de Buenos Aires en 1873<sup>13</sup> y en igual sentido se pronunció Luis Saénz Peña cuando proclamaba que el voto debía ser obligatorio por ser una “función pública y obligatoria en los gobiernos representativos y democráticos”<sup>14</sup>

En el proyecto de reforma del sistema electoral de 1902, se estableció el voto secreto, pero esta cláusula fue rechazada por el Senado a instancias de Carlos Pellegrini.<sup>15</sup>

Será, nuevamente la reforma de 1912 que introduzca la obligatoriedad del sufragio, bajo el argumento que, si la virtud pública no bastaba para que todos votaran, entonces hay que obligarlos a votar.

### **La Demografía Social Y Electoral**

En el lapso 1880/1914, el aporte inmigratorio se constituyó en un fenómeno excepcional. Mientras en la década 1871-1880 el saldo neto de la inmigración –diferencia entre el número de las personas que entraron y el número de las que salieron– es de 275.906, en la siguiente, 1881-1890 asciende a 854.970, y en la posterior, 1891-1900, debido a la crisis desciende a 456.293, ya en el lustro 1901-1914, se incrementa a 1.571.012.

La proporción de inmigrantes sobre la población original fue la más alta del mundo: entre un 25 y un 30%. Comparativamente, en Estados Unidos nunca llegó al 15%. Se fijaron especialmente en las zonas urbanas en relación con las rurales, y sobre todo en el Litoral y provincia de Córdoba. Las ciudades de Buenos Aires y Rosario recibieron el grueso de las oleadas. Esto incidió en que la población del interior alcanzara el 50% del total, en 1869, y del 30%, en 1914.

Los censos de 1895 y 1914 ponen de relieve estos fenómenos. En el censo de 1895 puede verse que el país ha duplicado su población en relación con el de 1869: ahora tiene cerca de 4 millones de habitantes, con una Capital Federal que absorbe 660.000 habitantes, el triple que en 1869. Rosario ya era la segunda ciudad de la República con 90.000 habitantes, cuando en 1869 apenas tenía 23.000. Los extranjeros sobrepasaban el millón, una tercera parte de la población de la República. De acuerdo al censo de 1869, el 35% era población urbana. En 1895 la población urbana ha crecido hasta el 43%. En la

---

<sup>13</sup> SÁBATO, Hilda et al, OP. Cit, p.80

<sup>14</sup> MAYOCHI, Ernesto. P. La Ley Saénz Peña, una cuestión de familia [en línea], Prudentia Iuris, 74, 2012 Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/ley-saenz-pena-cuestion-familia.pdf> [Fecha de consulta:3-5-2023]

<sup>15</sup> de Privitello, Op. Cit, p. 141

zona rural vive la mayoría, un 57%.

Hacia 1914 la población ha vuelto a duplicarse: ahora son cerca de 8 millones de personas, con la Capital Federal poblada por 1.580.000 habitantes y Rosario con 226.000. Puede verse el crecimiento de estos centros urbanos: ambos están cerca de haber triplicado su población.

Pero los inmigrantes no se naturalizaban. Así mientras la sociedad civil se transformaba, la cuestión electoral no sufría cambios análogos.

Los números expresados precedentemente, en términos electorales significaba, por lo pronto, que justamente donde mayor importancia podía tener la participación en el voto, entre el 50 y el 70% de los habitantes se hallaba al margen de su ejercicio legal.

En cifras absolutas, por ejemplo, en 1895, de los 216.000 habitantes varones de la ciudad de Buenos Aires, solamente 42.00 eran argentinos nativos y los naturalizados alcanzaban a menos del 2%. En esa misma fecha, en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, La Pampa, Entre Ríos, sobre 600.000 varones adultos, 287.000 podían eventualmente tener derecho a voto como nativos.

### **Conclusión**

Cada reforma electoral importa una mirada sobre la persona, la comunidad política, la autoridad legítima y las formas de expresión de esa comunidad. Ninguna ley electoral, cualquiera sea la fortuna de su aplicación, agota el problema de la representación política. Pero también es cierto que a lo largo del siglo XIX se fue imponiendo en muchos países de occidente la idea de que los comicios eran un factor clave, tal vez el más importante, en el proceso de representación política.

La reforma de 1912 vino a coronar una visión del mundo precisamente en el momento oportuno que ese mundo que sostuvo filosófica y políticamente a los sistemas electorales de fines del siglo XIX se desvanecía en pos del desarrollo de enfoques que exigían alternativas muy diferentes. A esta coyuntura internacional, se le sumaría la necesidad en nuestro país de una visión más progresista de la democracia.

La construcción de la historia electoral entonces fue vista como una evolución progresiva cuyo punto de llegada ha de ser la de un sistema inclusivo, transparente y verdadero; y esto, determinaría las visiones y prácticas sobre las elecciones pasadas. Bajo este concepto, las elecciones ocurridas en el siglo XIX fueron vistas como imperfectas o estadios preliminares de lo ocurriría en el siglo XX.

Esta manera de pensar impidió comprender cabalmente a las elecciones en el siglo XIX porque se simplificaron u obviaron los análisis de otras dimensiones que explicarían los diferentes y paradójicos sentidos que pueden asumir la representación política resulta en elecciones comiciales.

La revisión de estos presupuestos permitiría nuevos puntos de partida para futuras investigaciones

---

## *2. DERECHO AL VOTO DURANTE LAS DOS PRIMERAS PRESIDENCIAS DE JUAN DOMINGO PERÓN (1946-1955)*

---

Las transformaciones del tejido productivo argentino ocurridas durante la década del 30' y acentuadas en los años 40', fueron generando un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que dio lugar a una nueva conformación social. La clase obrera tomó un lugar de protagonismo en la sociedad argentina producto de su expansión, siendo piedra basal del gobierno de Juan Domingo Perón. El mismo, a través de numerosos cambios sociales, económicos y políticos fueron modificando la estructura de la sociedad argentina, integrando especialmente a las masas trabajadoras. Dentro de dichos cambios se resaltan los relativos a la legislación electoral durante el periodo, permitiendo aumentar notablemente el caudal de votantes.

Como señala Sabrina Ajmechet<sup>16</sup> durante este periodo se llevaron adelante cinco reformas que tuvieron incidencia en la cuestión electoral: sufragio femenino, provincializaciones de los territorios nacionales, ley de partidos políticos, ley electoral y reforma constitucional (reelección indefinida del presidente, elecciones directas para todos los cargos y unificación de la duración de los mandatos de cargos electivos); teniendo una gran incidencia las dos primeras para modificar la constitución del electorado argentino.

### **Sufragio Femenino**

La sanción de la Ley Nacional N° 13.010 consagró el sufragio femenino,

---

<sup>16</sup> Ajmechet, Sabrina, "El peronismo como momentos de reformas (1946-1955)", Revista SAAP, Vol. 6 N°2, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2012, disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-19702012000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702012000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=es) [Consultado el 20/07/2023].

habilitando a una gran parte de la población a poder sufragar, terminando de completar la previsión de “universalidad” de la Ley Sáenz Peña. Esta norma asumió la forma de una apuesta a favor del armado de un cuerpo político y electoral nuevo, que implicaba la mutación de las mujeres en votantes y potenciales candidatas electivas. De esta forma, se avanzó en el camino a la universalización del sufragio, un concepto cuyo alcance se fue modificando a lo largo del tiempo.

Al iniciarse la experiencia de la república democrática, la dirigencia política se cuestionó la incongruencia resultante de la exclusión política de la mujer. En la Argentina, aunque fueron varios los proyectos parlamentarios presentados para reparar esta discriminación jurídica, ninguno, ni los que planteaban una integración parcial ni aquellos que proponían igualdad de derechos entre los hombres y las mujeres, llegó a aprobarse<sup>17</sup>.

Luego de la sanción de la ley 13.010 y de la primera elección en que votaran las mujeres<sup>18</sup>, el 11 de noviembre de 1951, se instrumentó un continuum de leyes relacionadas con los derechos políticos femeninos, acaso el más significativo de la historia argentina. De esta manera, se reguló su participación electoral, siendo las dos derivaciones primeras y principales de la ley de voto femenino: 1) las adecuaciones provinciales a fin de no desvirtuar el espíritu de ley nacional en las catorce provincias (los territorios nacionales se regían por otros canales normativos); y 2) el enrolamiento, el empadronamiento y la documentación de las mujeres, un proceso cuyas razones remitían a la ley Sáenz Peña y que había que iniciar de cero.

La Ley N° 13.010 estaba compuesta por siete artículos y, de forma concisa, equiparaba tanto a las mujeres como a los hombres en el ejercicio de los derechos políticos, consignando que ambos tendrían los mismos derechos y estaban sujetos a las mismas obligaciones. Idéntica solución se le acuerdan a las mujeres extranjeras reconociéndoles los mismos derechos y obligaciones que los varones extranjeros que cuenten con derechos políticos.

El proyecto de ley fue tratado, en primer lugar, por el Senado de la Nación en la sesión ordinaria N.º 27 de fecha 21 de agosto de 1946. Al momento de comenzar la discusión, el senador por la Provincia de Santa Fe, Armando G. Antille, propuso postergar

---

<sup>17</sup> Barry, Carolina, “Derivaciones de la Ley 13.010: Los derechos políticos de la mujer en las provincias”, disponible en [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/106215/CONICET\\_Digital\\_Nro.96caabaa-fa76-49e1-94ba-25cf73735b89\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/106215/CONICET_Digital_Nro.96caabaa-fa76-49e1-94ba-25cf73735b89_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y) [Consultado el 20/07/2023].

<sup>18</sup> En el ámbito provincial, dos provincias reconocieron los derechos políticos de las mujeres antes de que fueran reconocidos a nivel nacional, en San Juan se habilitó a las mujeres a sufragar en las elecciones municipales y provinciales de 1928, y en Santa Fe en 1921 se realizó una reforma constitucional que reconoció los derechos políticos de las mujeres, limitados al ámbito municipal, rigiendo hasta 1935.

la discusión del proyecto hasta tanto la cámara contará con una serie de informes de la provincia de San Juan sobre la implementación que tuvo el sufragio femenino en dicha jurisdicción. Si bien, en una primera instancia la moción prosperó, el proyecto fue tratado y votado afirmativamente en la sesión<sup>19</sup>.

El Senador Ramella manifestó que el voto femenino no era una novedad en argentina, ya que desde la época de Sarmiento gobernador se aplicaba el voto femenino en las elecciones municipales y luego, por la reforma constitucional de 1927, se introdujo a las elecciones provinciales. Respondiendo al senador de Santa Fe manifiesta que el voto femenino no fue mejor ni peor que el voto de los hombres<sup>20</sup>.

A su vez, señala que “en el pensamiento político moderno es una conquista definitiva el voto de la mujer” señalando el caso de Estados Unidos, con la enmienda N° 19, España con la Constitución de la República de 1931 y Brasil desde el año 1933. Paralelamente rechaza la idea de que acordarle el voto a la mujer significa sacarla de una condición de esclavitud ya que “felizmente la mujer en la República Argentina jamás ha estado en esa situación, sino que, por el contrario, siempre ha merecido el respeto y la consideración de los hombres”<sup>21</sup>. También señala “Es esta materia una manera de hacer más efectivo el sufragio universal; cuanto más se extienda el número de los que puedan dar su opinión en las luchas políticas, más efectivo se hace el sufragio universal y, por lo tanto, la recta aplicación del sistema democrático de gobierno”<sup>22</sup>.

El Senador Soler, apoyando con claridad el proyecto, hace una manifestación contundente “Y se produce en nuestra patria la incongruencia inadmisible (...) que mientras se deja votar a un analfabeto, no puede votar una mujer culta y capacitada intelectualmente. No soy partidario de la calificación del voto; soy democrático, y creo que todo ser tiene el derecho de votar, porque la inmensa mayoría de nuestro analfabetos no lo son por su culpa, sino por la defectuosa organización que hemos tenido”<sup>23</sup>.

Luego de la aprobación de la norma, para que las mujeres pudieran ejercer su derecho a votar fue necesario constituir un padrón que incluyera alrededor de 4,2 millones de mujeres en condiciones de emitir su sufragio. Se creó un nuevo sistema de registro y documentación de la identidad de las personas, a fin de elaborar los padrones electorales,

---

<sup>19</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, Sesión Ordinaria N° 27 de fecha 21 de agosto de 1946.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem.

ya que hasta ese momento se utilizaba la Libreta de Enrolamiento (sólo los varones la tenían). Con la Ley N° 13.482 se crea el Registro Nacional de las Personas y un documento de identidad especial para las mujeres denominado Libreta Cívica. Por eso, recién en las elecciones de 1951 las mujeres en Argentina pudieron ejercer su derecho a votar en todo el país.

Podemos evidenciar un amplio aumento de la cantidad de votantes en las elecciones presidenciales del 11 de noviembre de 1951 a raíz de la Ley N° 13.010, encontrándose habilitados a votar 8.613.998 electores, 4.388.525 hombres y 4.225.473 mujeres, de los cuales 7.594.148 ejercieron efectivamente su derecho, 3.777.494 hombres y 3.816.654 mujeres. La participación llegó al 88.16%, cifra ampliamente superior a las que se registran en nuestros tiempos, siendo esta la primera elección verdaderamente universal<sup>24</sup>.

Si se compara con las elecciones presidenciales del 24 de febrero de 1946, el aumento de ciudadanos habilitados a votar es notorio. Se encontraban habilitados a votar 3.405.173 personas, de las cuales 2.840.501 concurren a las urnas, dando una participación del 83,42%<sup>25</sup>. Es importante resaltar que la incorporación de las mujeres implicó casi duplicar la cantidad de electores habilitados e, incluso, las mismas superaron la cantidad de varones que sufragaron efectivamente.

### **Provincialización De Territorios Nacionales**

En cuanto a la provincialización de distintos territorios nacionales, con la consecuente habilitación a sufragar a ciudadanos de dichas jurisdicciones, implicó un aumento significativo del caudal de votantes, permitiendo que los habitantes de todo el país puedan efectuar su voto.

En las elecciones de 1946 sólo se encontraban habilitados a votar los ciudadanos de los distritos de Capital Federal, Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Para 1951 fueron 25 los distritos en los cuales se sufrago, agregando a los mencionados precedentemente: Presidente Perón, Eva Perón, Formosa, Misiones, Río

---

<sup>24</sup> Centro de Estudios de Historia Política, Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General de San Martín, disponible en: [https://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro\\_historia\\_politica/materiales/Materiales%20sobre%20procesos%20electorales%201946-1955/Elecci%C3%B3n%201951/archivo%201%201951.pdf](https://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/materiales/Materiales%20sobre%20procesos%20electorales%201946-1955/Elecci%C3%B3n%201951/archivo%201%201951.pdf) [Consultado el 22/07/2023].

<sup>25</sup> Amara, Samuel E., "Perón Presidente. Las elecciones del 24 de febrero de 1946", Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2018, p. 44.

Negro, Neuquén, Chubut, Comodoro Rivadavia, Santa Cruz y Tierra del Fuego. La sumatoria de los ciudadanos de cada distrito implicó que fueran agregadas 546.885 personas al padrón electoral de las cuales 428.094 ejercieron efectivamente su derecho al voto<sup>26</sup>.

<b>Diferencia de votos en las elecciones de 1946 y 1951</b>		
Cantidad de votos		
1946	2.858.925	
1951	7.578.538	
Diferencia	4.719.613	100%
Voto Femenino	3.809.200	80,7%
Voto masculino 15 distritos (1946)	685.996	14,5%
Voto masculino nuevos distritos	224.417	4,8%

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<b>Votos en ex-territorios nacionales</b>		
<b>Distrito</b>	<b>Personas Habilitadas</b>	<b>Votantes</b>
Presidente Perón	191.978	149378
Eva Perón	81027	67248
Formosa	35541	26768
Misiones	82591	67146
Río Negro	61549	48651
Neuquén	36265	28211
Chubut	28540	19323
Comodoro	21273	15912
Santa Cruz	6924	4756
Tierra del fuego	1197	701
<b>Total</b>	<b>546.885</b>	<b>428094</b>

<b>Comparación Elección 1946-1951</b>		
<b>Elecciones</b>	<b>Personas Habilitadas</b>	<b>Votantes</b>
1946	3.450.393	2.840.501
1951	8.613.998	7.594.148

De tal forma, podemos concluir que las dos reformas introducidas contribuyeron a un aumento superior al 40% del padrón electoral, si comparamos los electores

habilitados entre las elecciones de 1946 y 1951.

## **Conclusión**

Las reformas electorales introducidas por el peronismo complementan en parte el objetivo buscado por la Ley Sáenz Peña al lograr una verdadera universalización del sufragio, mediante la incorporación de las mujeres al cuerpo electoral. La provincialización de los territorios nacionales fue otro factor decisivo en la modificación de la masa de votantes, al permitir que un gran número de personas, tanto hombres como mujeres, pudieran acceder efectivo su derecho al sufragio, independientemente de su lugar de residencia dentro del territorio nacional. De tal forma, estas medidas contribuyen a duplicar la cantidad de electores, garantizando un pleno ejercicio del derecho al sufragio por parte de la ciudadanía.

---

### *3. ETAPA DE INESTABILIDAD INSTITUCIONAL (1955-1983)*

---

El golpe que destituyó al peronismo en 1955 constituyó un hito en el período político caracterizada por la alternancia de gobiernos militares y civiles de facto y la proscripción impuesta al peronismo como actor político<sup>27</sup>.

El Presidente Provisional Lonardi resultante de este Golpe intento llevar una política de concordancia con el resto de los partidos políticos para lo cual se creó una Junta Consultiva Nacional que, aceptada por todas las fuerzas partidarias, buscaba asesorar al gobierno en asuntos referidos al orden constitucional. Sin embargo, como el gobierno no era capaz de dar una respuesta concreta a la normalización democrática frente las distintas posturas planteadas a la cuestión del peronismo, Lonardi se encontró con la oposición de los partidos políticos y de los grupos de presión que buscaban la depuración del Estado con la Eliminación del peronismo. Por ello se vio obligado a renunciar a favor de Pedro Eugenio Aramburu<sup>28</sup>.

En ese contexto el Presidente Provisional Aramburu dicto una proclama por la

---

<sup>27</sup> ABAL MEDINA, Juan (H) y SUAREZ CAO, Julieta; *Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo*; Conicet; 20xx; pág. 13.

<sup>28</sup> Subsecretaria de Asuntos Políticos y Electorales del Ministerio del Interior de la Nación; *Historia Electoral Argentina (1912-2007)*; año 2008; pág. 108

cual dejaba sin efecto la Constitución de 1949 y restauraba la de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 (lo que implicó la derogación del voto directo, derechos laborales, derecho de reunión, estatización de servicios públicos, entre otros) Ajustando su acción al artículo 1 de la citada constitución en tanto y en cuanto no se oponga a los fines de la Revolución enunciados en las directivas básicas del 7 de diciembre de 1955 : La desperonización del país por considerarlo un movimiento totalitario y lograr la estabilización y normalización económica<sup>29</sup>.

Así en abril de 1957 por Decreto 3838/57 se declaró la necesidad de reformar la Constitución nacional convocando a una Convención Constituyente en flagrante violación al artículo 30 que nos dice “...*La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto*”. Para la elección de los convencionales constituyentes se utilizó un sistema de representación proporcional D’Hont (fijado por Decreto 7164) en lugar del sistema de lista incompleta donde el partido más votado ganaba dos tercios de las bancas y el segundo más votado ganaba el tercio restante

En las elecciones realizadas el 28 de julio de 1957 el voto en blanco (que representaba a la expresión del peronismo que se encontraba proscripto) fue la fuerza más numerosa lo que puso en duda la representatividad de la Convención y debilitó a los demás partidos que se presentaron para cuestionar la legitimidad de la reforma constitucional (planteando impugnaciones a la misma en el debate de la Convención)

Los partidos políticos que apoyaban la reforma (UCRP, PS, PDC, PDP, PD, PDC, PC, PCI y el bloque de centro) alcanzaron 123 bancas, mientras que los partidos que estaban en contra de la reforma (UCRI, PL, PdelosT, UF) obtuvieron 82 bancas<sup>30</sup>

Dadas las impugnaciones que se efectuaron y el retiro de los convencionales la Convención se limitó a: Declarar que la Constitución Nacional que rige es la de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y exclusión de la de 1949, sin perjuicio de los actos que hubiesen quedado definitivamente concluidos durante la vigencia de esta última e incorporar los artículos 14 bis y 67 inc.11 referidos a los derechos sociales de los

---

<sup>29</sup> El primero de tales fines se consagró normativamente en el decreto 4161/55.

<sup>30</sup>[https://es.wikipedia.org/wiki/Reforma\\_constitucional\\_argentina\\_de\\_1957#Contexto\\_hist%C3%B3rico](https://es.wikipedia.org/wiki/Reforma_constitucional_argentina_de_1957#Contexto_hist%C3%B3rico) consultado el día 26/02/2022

trabajadores y a la Sanción de un Código del Trabajo por parte del Congreso Nacional<sup>31</sup>

En este marco de inestabilidad política, los partidos políticos jugaran un papel secundario en cuanto a su capacidad de acción, ya que todas sus acciones estaban siendo tuteladas, cuando no directamente dirigidas por las Fuerzas Armadas<sup>32</sup>

---

#### *4. LA RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA (1983-2023)*

---

El derecho político por excelencia es el derecho de sufragio en su doble dimensión: ya sea en su faz activa (el derecho a elegir) como en su faz pasiva (el derecho a ser electo), constituyen un pilar fundamental de un Estado democrático. Asimismo, encuentra su protección en el sistema internacional de protección de los Derechos Humanos, por cuanto numerosos instrumentos de jerarquía supraconstitucional reconocen el derecho y el deber de los ciudadanos de participar en la vida política de su país.

En el período bajo estudio, asistimos a tres grandes modalidades de extensión del sufragio activo. Nos referimos a la incorporación al cuerpo electoral de los nacionales residentes en el extranjero, las personas privadas de libertad bajo proceso, pero sin condena firme y los jóvenes entre 16 y 18 años de edad.

#### **Voto En El Extranjero**

La Ley 24.007, sancionada en 1991, permite a los argentinos radicados en el exterior votar en los comicios nacionales. En este punto se ha sostenido, además, que respecto a esos ciudadanos “debe procurar facilitarse [...] el ejercicio de otros derechos que, como el de afiliación, integra también el plexo de los derechos políticos ciudadanos propios de toda democracia” (Fallo CNE 1756/94).

Al ritmo de una creciente ola migratoria que se agravó tras la crisis sanitaria por la pandemia de COVID-19, los expatriados habilitados para votar este año serán casi 450.000, un 15% más que en las últimas presidenciales de 2019.

---

<sup>31</sup>Diario el Litoral del día 24 de Septiembre de 1957; Santa Fe; Rollo 838; pág. 3; disponible en <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/25114/> consultado el día 26/02/2022

<sup>32</sup> Subsecretaria de Asuntos Políticos y Electorales del Ministerio del Interior de la Nación; *Historia Electoral Argentina (1912-2007)*; año 2008;pág. 106

Los argentinos residentes fuera del país constituyen el distrito N° 19 en cuanto a cantidad de electores, con un número más alto que las provincias de Catamarca, Santa Cruz, La Pampa, La Rioja, San Luis y Tierra del Fuego. Los consulados de España (112.000), Estados Unidos (100.000), Italia (23.000) y Brasil (22.000), figuran a la cabeza en cantidad de compatriotas.

La norma en cuestión prevé la participación en los comicios generales y en un eventual balotaje, no así para las PASO. Se utiliza el sistema de boleta única, encontrándose únicamente habilitadas las categorías nacionales -ejecutivas y legislativas- según el último domicilio en el país a los fines de adjudicar los sufragios emitidos. A diferencia de lo que ocurre en territorio nacional, el voto no es obligatorio, lo cual justifica la baja concurrencia en general. Por ejemplo, en 2019 menos del 5% de los argentinos empadronados en el exterior concurrió a las urnas, según datos oficiales. Sin embargo, la cifra suele aumentar cuando se tratan de elecciones presidenciales.

Cabe destacar que tras la sanción de la Ley 24.007 en 1991 y su reglamentación conforme el Decreto 1138/1993, para poder ejercer su derecho a sufragio los votantes debían inscribirse previamente en el Registro de Electores Residentes en el Exterior a través de la realización de un trámite específico.

Mediante el dictado del Decreto 403/2017 y a los fines de propiciar una mayor participación electoral, se dispone la inscripción automática en dicho Registro de aquellos argentinos que, cumpliendo con todos los requisitos establecidos en el Código Electoral Nacional, y no encontrándose incurso en inhabilitaciones legales, establezcan su domicilio en el extranjero. Asimismo, se adecuó la normativa para garantizar el sufragio de los mayores de 16 años -luego de la aprobación del voto joven- y de los funcionarios del servicio diplomático y sus familiares con la creación de un Registro Especial de Electores del Servicio Exterior de la Nación.

El Decreto 45/2019 en tanto habilitó, por primera vez, la opción para que los argentinos residentes en el exterior voten por correo postal ampliando aún más la participación de numerosos compatriotas que, por distintos motivos se veían imposibilitados de votar en las elecciones nacionales.

Para ello, previa inscripción en el registro online de la Cámara Nacional Electoral- o en forma personal en la respectiva Representación Diplomática o Consular hasta 90 días antes de la fecha de la elección, recibirán en su domicilio el material electoral, incluyendo un sobre prefranqueado para que el votante envíe, de forma gratuita, la boleta con su voto a la representación correspondiente. La inscripción en el padrón de electores por

correspondencia elimina, claro está, la posibilidad de votar en forma presencial en la embajada o consulado correspondiente. Este nuevo sistema de sufragio se sumó al tradicional voto presencial en las representaciones argentinas en el exterior, facilitando el ejercicio del derecho al voto principalmente a quienes residían a grandes distancias de la representación argentina.

Con un padrón de 378.892 argentinos en el exterior, en los comicios del 2019 sufragaron 49.324 electores, de los cuales optaron por la vía postal 11.205, mientras que en la elección de 2017 -que únicamente era presencial- lo hicieron 14.007, ascendiendo la participación de un 4% de los habilitados para votar en el extranjero en 2017 a un 13% en 2019.

Esta modalidad tuvo vigencia únicamente en las elecciones de 2019 puesto que, tras un cambio de administración en el gobierno, el articulado del decreto 189/2021 derogó dicha alternativa de votación por lo cual, en la actualidad, sólo es posible votar de manera presencial en el consulado argentino más cercano. Es dable mencionar que en junio de 2019, la Cámara Nacional Electoral -tribunal superior en la materia- había revocado parcialmente la sentencia de la justicia federal de 1º instancia con competencia electoral, que había declarado inconstitucional el decreto 45/2019, ante un reclamo del Partido Justicialista, hallándose pendiente de resolución ante la Corte Suprema con dictamen desfavorable de la Procuración General.

### **Voto De Los Privados De Libertad**

Otra de las ampliaciones emblemáticas fue la admisión del sufragio activo de los procesados con prisión preventiva, que a partir del fallo Mignone del año 2000, dictado por la Cámara Nacional Electoral, ejercen su derecho sin restricción en las penitenciarías donde se encuentran alojados.

El caso tiene su origen en la acción de amparo contra el Estado Nacional llevada adelante por un organismo no gubernamental, el Centro de Estudios Legales y Sociales (C.E.L.S.), para declarar la inconstitucionalidad del Código Electoral Nacional, por cuanto excluía del sufragio activo a quienes se encontraban privados de libertad sin condena en distintos establecimientos carcelarios del país y que se adopten las medidas necesarias para garantizar su derecho constitucional a votar en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos. En primera instancia se rechazó la acción, luego la Cámara Nacional Electoral hizo lugar a la apelación bajo el entendimiento de que el precepto que excluía del padrón electoral a "los detenidos por orden de juez competente mientras no

recuperen su libertad" no sólo era contrario al principio de inocencia, sino que implica un adelanto de condena, violando además el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos que limita la potestad de reglamentación legal de los derechos de participación política "...exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal". A pesar de la inconstitucionalidad dictada, en la Cámara se declaró incompetente para adoptar las medidas necesarias que garanticen efectivamente el derecho al sufragio de las personas procesadas, entendiendo que tal potestad corresponde a los poderes políticos. Ante esto la actora alegó que la sentencia no asegura en forma efectiva el derecho al sufragio, llegando el caso ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual confirmó la sentencia en 2002 agregando que reconocer un derecho y negarle un remedio apropiado es equivalente a desconocerlo. En consecuencia, urgió que en el plazo de seis meses el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo adopten las medidas necesarias para efectivizar el derecho a votar de los detenidos no condenados.

En virtud de este desarrollo jurisprudencial, en el año 2003 el Congreso a través de la Ley 25.858 derogó el artículo 3 inciso d) del Código Electoral Nacional e incorporó el artículo 3 bis por el cual se establece que los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva tendrán derecho a emitir su voto en todos los actos electorarios que se celebren durante el lapso en que se hallen detenidos. Dicha norma fue reglamentada en 2006 mediante decreto 1291/2006 a los fines de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo este derecho, pudiendo finalmente los detenidos sin condena concretarlo en las elecciones nacionales del 2007. Para ello, se crea el Registro de Electores Privados de Libertad y se establecen mesas de votación en cada una de las unidades de detención. El voto en las cárceles, al igual que el de los argentinos residentes en el exterior, se realiza con la modalidad de boleta única, estando habilitadas solo las categorías nacionales, a cuyos efectos se considera el distrito del último domicilio a pesar de que el detenido se encuentre alojado en un establecimiento penitenciario de otra provincia.

En el mismo sentido, en el año 2022 nuestro Máximo Tribunal dejó firme la resolución de la Cámara Nacional Electoral en el caso Orazi de 2016, en la que también había garantizado el derecho al voto de las personas condenadas en causas penales, declarando la inconstitucionalidad del artículo 3, incisos e, f y g, del Código Electoral Nacional y de los artículos 12 y 19, inciso 2, del Código Penal en cuanto prevén la privación del derecho electoral de los condenados penalmente. En línea con lo dispuesto en el caso Mignone, la Cámara había instado al Poder Legislativo a resolver "a la mayor

brevedad” la regulación vigente relativa al derecho al sufragio de los condenados. Sin embargo, vencido tal plazo, la Corte concluyó en que la parte recurrente tiene la posibilidad de solicitar la ejecución de la condena, habiendo transcurrido más de cinco años desde que fuera dictada la sentencia y el Congreso de la Nación ni siquiera dio tratamiento a los diversos proyectos de ley presentados a efectos de implementar el derecho a votar de los condenados.

### **Voto Joven**

Asimismo, como ocurriera con el peronismo de mitad de siglo XX, en este período se redelimita la ciudadanía extendiendo el derecho político del voto a los jóvenes menores de edad entre 16 y 18 años para que puedan participar en la elección de representantes a nivel nacional. La Ley 26.774 de Ciudadanía Argentina, sancionada en el año 2012, amplía la base electoral a quienes al momento de la elección general cuenten con 16 años cumplidos.

En la mayoría de los países de Sudamérica, las juventudes están habilitadas a votar desde los 18 años de edad, mientras que solo son tres los países donde se permite el voto a partir de los 16 años. El primero que otorgó el derecho al sufragio para los adolescentes fue Brasil, que incorporó la extensión del derecho al voto en su constitución de 1988. Dos décadas después, fue seguido por Ecuador en 2008, gracias a la nueva Constitución sancionada. Por último, se sumó Argentina en 2012, con la modificación de la Ley de Ciudadanía y del Código Electoral. Pese a compartir esta similitud, el voto joven conforme ha sido reglamentado en nuestro país es optativo, a diferencia de Brasil y Ecuador, donde es obligatorio, aunque no se aplican sanciones.

Este reconocimiento del voto a los jóvenes mayores de 16 años se limita a los comicios nacionales. Debido a nuestro régimen federal, la habilitación para la elección de cargos locales depende entonces de la normativa de cada distrito. Así fue que todas las provincias modificaron posteriormente su legislación siendo Santa la última en implementarlo en el presente año a través de una resolución del Tribunal Electoral, a pesar de que la Constitución Provincial otorga el derecho a voto a partir de los 18 años.

De acuerdo con las estadísticas oficiales (Observatorio de Política Electoral, 2021), en las elecciones de 2013 a 2019 han participado entre el 50% y el 60% de los jóvenes entre 16 y 17 años habilitados para votar, siendo mayor la participación en las elecciones presidenciales respecto de las intermedias. Asimismo, dichas estadísticas también reflejan que, para los comicios del año 2019, las regiones de NEA y CABA

presentan una mayor participación efectiva, con cifras cercanas al 70%, seguidas por NOA (67%) y provincia de Buenos Aires (66%), Cuyo (63%), Centro (61%), y en las provincias patagónicas con números que van del 52 al 56%.

El peso en el padrón nacional de los votantes de 16 y 17 años fue en 2013 cercano al 2%, en 2015 casi el 3%, en 2017 el 3,4%, en 2019 del 2,75%, y en 2021 fue del 2,32%. A nivel provincial, el peso también es diferente. De acuerdo con información publicada por la Subsecretaría de Asuntos Políticos de la Nación en su portal web, en 2021 el 60% de los 795.561 jóvenes de entre 16 y 17 años de todo el país pertenecían a cuatro de los distritos electorales más grandes: Buenos Aires (39%), Córdoba (8%), Santa Fe (7%) y en CABA (6%). A su vez, al interior de cada padrón provincial, el peso osciló entre el 1,6% (Chubut) y el 3% (Misiones).

### **Otras Consideraciones**

Por último, es necesario mencionar también la expansión de los alcances del derecho de sufragio activo que establece la Ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, en cuanto instaura la participación de todos los ciudadanos en los procesos de selección partidaria de las candidaturas -elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias- que luego van a competir en la elección de las máximas autoridades públicas nacionales.

En lo que hace a la prerrogativa de votar de los residentes extranjeros en nuestro país, de acuerdo con la forma federal del Estado argentino, la delimitación de las competencias de las Provincias en materia electoral que se encuentra en el artículo 122 de la Constitución Nacional establece la facultad de darse sus propias instituciones locales, sin intervención del Gobierno federal. Es así como la materia electoral constituye una competencia reservada a cada una de las provincias en la medida en que no fue expresamente delegada a la Nación. En consecuencia, se observa una variedad de sistemas electorales y al mismo tiempo diferentes disposiciones y requisitos respecto de las posibilidades de participación política de los extranjeros. De esta manera, todos los distritos, con excepción de Formosa, se diferencian de la posición fijada en la Constitución Nacional y en la ley electoral nacional, al reconocer el derecho de sufragio a los extranjeros para las elecciones locales.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe determina que los extranjeros son electores y pueden tener acceso a los cargos electivos en el orden municipal y en las

condiciones que determine la ley (artículos 6, 29 y 30). Con relación al derecho a elegir de los extranjeros, la Ley Orgánica de las Municipalidades requiere residencia en el municipio, anterior en dos años por lo menos al tiempo de su inscripción. Para ser concejal se requiere que los extranjeros tengan veinticinco años de edad, cuatro de residencia inmediata en el municipio y estar comprendidos dentro de las exigencias que la ley determina para ser elector (artículo 24).

El sistema representativo establece un escenario en el que los electores avalan o no las decisiones del gobierno, y es excluyente al no permitir el derecho de sufragio activo a los extranjeros en las elecciones nacionales. Como consecuencia de esto, y con el objetivo de ampliar la participación política de los extranjeros y tratar de desarticular el ligamen entre nacionalidad y derecho de sufragio, se han presentado diversos proyectos de ley en el Congreso Nacional.

Puede sostenerse entonces que, en el nivel nacional, la extensión del derecho de sufragio activo a los extranjeros depende única y exclusivamente de la legislación nacional, atento que el artículo 37 de la Constitución Nacional garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos sin observarse reserva alguna a los nacionales.

### **Conclusión**

El derecho al sufragio activo ha ido evolucionando en la historia electoral nacional con el correr de los diferentes contextos sociopolíticos y culturales, posibilitando la incorporación de grandes masas a los comicios y el reconocimiento de su legitimidad para decidir los destinos del régimen democrático. En dicho sentido, desde la sanción de la Ley Sáenz Peña, y sobre todo en el período bajo análisis, asistimos a un profundo desarrollo del derecho de participación política, ya sea por la actividad legislativa o mediante la extensión de la protección judicial por vía de la jurisprudencia. Esta redefinición progresiva del sufragio supone así una concepción amplia respecto de la democracia participativa y residente en la soberanía del pueblo en elecciones libres a través del ejercicio, al decir de Alberdi, de “la primera y la más fundamental de las libertades”.

## Referencias

### 1. EL DERECHO AL VOTO EN TIEMPOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO NACIONAL (1853-1912)

ARGENTINA, Régimen Electoral, Ley 140, 16 de septiembre de 1857, Registro Nacional Tomo 1857-62, Página 25

ARGENTINA, Régimen Electoral, Ley 207 de Paraná, 1859, Registro Nacional, Tomo 1857-62, Página 200

ARGENTINA, Régimen Electoral, Ley 75, 7 de noviembre de 1863, Registro Nacional Tomo 1870-1873, Página 473 - la numeración de la presente ley corresponde a las leyes números 1 a 10366 sancionadas por el Honorable Congreso Nacional en la actual Capital Federal de Buenos Aires durante los periodos legislativos de 1862 a 1917

ARGENTINA, Régimen Electoral, Ley 623, 18 de septiembre de 1873, Registro Nacional Año 1903, Tomo 1 Página 9 - la numeración de la presente ley corresponde a las leyes números 1 a 10366 sancionadas por el Honorable Congreso Nacional en la actual Capital Federal de Buenos Aires durante los periodos legislativos de 1862 a 1917

ARGENTINA, Régimen Electoral, Ley 893, 8 de octubre de 1877, Registro Nacional Año 1903, T 1, Página 207 - la numeración de la presente ley corresponde a las leyes números 1 a 10366 sancionadas por el Honorable Congreso Nacional en la actual Capital Federal de Buenos Aires durante los periodos legislativos de 1862 a 1917

ARGENTINA, Régimen Electoral, ley 4161, 29 de diciembre de 1902, Publicada en el Boletín Oficial del 28-ene-1903 Número: 2802 Página: s/r

ARGENTINA, Enrolamiento de Ciudadanos Nativos y por Naturalización, Ley 8129, 4 de julio de 1911, Registro Nacional Año 1911 - Tercer Trimestre, Página 224.-

ARGENTINA, Padrón Electoral, Ley 8130, Registro Nacional Tomo 1911 Tercer Trimestre, Página 13.

ARGENTINA, Sistema electoral, Ley 8871, 13 de febrero de 1912, Publicada en el Boletín Oficial del 26-mar-1912 Número: 5475 Página: 1

BAEZA, Carlos, *Sistemas electorales argentinos*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, Ediuns, 2009

- BONAUDO, Marta "Argentinos, ciudadanos, electores. Legisladores y publicistas en la búsqueda de alternativas para la construcción y representación de una comunidad política", en Marta Bonaudo (coord.), *Imaginario y prácticas de un orden burgués. Rosario 1850-1930*, tomo II Protohistoria, 2005
- BOTANA, Natalio, *El Orden Conservador, La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1985
- HILLAR PUXEDDU, Leo *De los orígenes toponímicos de los símbolos e instituciones en la historia de Santa Fe*, Santa Fe, Ediciones culturales santafesinas, 2003  
Disponible en [http://www.argentinahistorica.com.ar/intro\\_libros.php?tema=25&doc=64&cap=140](http://www.argentinahistorica.com.ar/intro_libros.php?tema=25&doc=64&cap=140). [Fecha de consulta 3-5-2023]
- EL PARLAMENTO ARGENTINO 1854-1947, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación 1948
- MAYOCHI, E. P. La Ley Sáenz Peña, una cuestión de familia [en línea], *Prudentia Iuris*, 74. (2012) Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/ley-saenz-pena-cuestion-familia.pdf> [Fecha de consulta:2.5-2023]
- PÉREZ GUILHOU, Dardo *Participación y control en las leyes electorales argentinas*. En: *Todo es Historia*, No 197, Oct. 1983.
- SABATO, Hilda, TERNAVASIO; Marcela; de PRIVITELLO, Luciano; PERSELLO, Virginia, *Historia de la elecciones en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo, 2015.
- SABATO, Hilda, *Pueblo y Política: la construcción de la República* 1° ed., Buenos Aires, Capital Intelectual, 2005.
- AJMECHET, S., "El peronismo como momentos de reformas (1946-1955)", *Revista SAAP*, Vol. 6 N°2, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2012, disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-19702012000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702012000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=es) .
- AMARAL, S. E., "Perón Presidente. Las elecciones del 24 de febrero de 1946", Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2018.
- BARRY, C., "Derivaciones de la Ley 13.010: Los derechos políticos de la mujer en las provincias", disponible en

[https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/106215/CONICET\\_Digital\\_Nro\\_96caabaa-fa76-49e1-94ba-25cf73735b89\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/106215/CONICET_Digital_Nro_96caabaa-fa76-49e1-94ba-25cf73735b89_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y) .

CENTRO DE ESTUDIOS DE HISTORIA POLÍTICA, ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO (CEHP) Universidad Nacional de General de San Martín, disponible en:

[https://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro\\_historia\\_politica/materiales/Materiales%20sobre%20procesos%20electorales%201946-1955/Elecci%C3%B3n%201951/archivo%201%201951.pdf](https://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/materiales/Materiales%20sobre%20procesos%20electorales%201946-1955/Elecci%C3%B3n%201951/archivo%201%201951.pdf) .

DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN ARGENTINA, Sesión Ordinaria N° 27 de fecha 21 de agosto de 1946.