

Mayochi, Enrique Pablo

La Ley Saénz Peña, una cuestión de familia

Prudentia Iuris N° 74, 2012

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Mayochi, E. P. (2012). La Ley Saénz Peña, una cuestión de familia [en línea], *Prudentia Iuris*, 74. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/ley-saenz-pena-cuestion-familia.pdf> [Fecha de consulta:.....]

LA LEY SÁENZ PEÑA, UNA CUESTIÓN DE FAMILIA*

En el índice figura como título: “La ley de los Sáenz Peña” (unificar el correcto)

ENRIQUE PABLO MAYOCHI**

En el presente año se ha cumplido el centenario de la ley más célebre en materia de emisión del voto, es decir, la llamada Ley Sáenz Peña. Y este aniversario encuentra al voto, un aspecto clave de la vida institucional, en el centro mismo del debate, tanto en la Argentina como en gran parte del mundo. Por cuestiones tecnológicas, como el llamado voto electrónico, como acto jurídico, al discutirse su naturaleza imperativa, como hecho sociológico, vista la creciente reticencia de gran parte de la sociedad a participar de los actos electorales, y encontrar su representatividad en las llamadas “redes sociales”, por la aparición del denominado referéndum revocatorio, que en cierta medida implica poner en duda la eficacia del voto, y el demagógico proyecto de bajar a 16 años la edad hábil del sufragante, el mismo es hoy objeto de análisis, revisión y enfoques renovadores.

Por lo tanto, creo que es oportuno e importante traer a colación aspectos históricos e institucionales relacionados con el origen de este régimen jurídico electoral, de trascendental influencia en nuestra vida institucional, lo cual nos lleva, directa e inevitablemente, a una familia intrínsecamente vinculada con el derecho y con la vida política argentina en sus máximos niveles.

Su historia en nuestro país se inicia en 1782, en los albores del Virreinato, cuando desde Santander arriba a Buenos Aires Juan Sáenz de la Peña, como abogado, para la futura instalación de la Real Audiencia requerida por Cevallos. A los pocos años contrajo matrimonio con Felipa Fernández Acevedo, hija del alcalde de la Villa del Rosario, con quien tuvo seis hijos. El mayor nace en 1792, es llamado Roque, y será el que dé al apellido no solo su primera trascendencia institucional, sino

* El presente trabajo está basado en la ponencia efectuada en las Jornadas de Historia del Derecho Argentino llevadas a cabo en Buenos Aires, los días 22, 23 y 24 de septiembre de 2004, organizadas por el Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, y auspiciadas por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina.

** Abogado (UCA, 1975-1980), profesor protitular de Historia del Derecho e Historia de la Cultura en la Facultad de Derecho de la UCA; profesor adjunto de Historia Argentina en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas.

también su grafía definitiva, ya que le quita la preposición y el artículo, y firmará simplemente “Sáenz Peña”.

Este Roque Sáenz Peña Fernández estudia la carrera de Leyes en la Universidad de San Carlos, en la que se gradúa en 1814; permanece en Córdoba como Juez del Crimen y contrae matrimonio con María Luisa Dávila, natural de esa ciudad. Regresa a Buenos Aires, donde en 1822 nace su primer hijo, llamado Luis.

En los años siguientes este primer Roque Sáenz Peña alterna la magistratura con la función legislativa; en este último carácter, en 1832 es elegido como integrante de la Sala de Representantes, y en ejercicio de este mandato, en marzo de 1835 vota para el gobierno y suma del poder público a su pariente lejano, Juan Manuel de Rosas. El mismo que lo designa en 1839 miembro de la Cámara de Justicia, en 1842 en el Tribunal de Recursos Extraordinarios, y en 1847 auditor general de Gobierno.

Su hijo, Luis Sáenz Peña, quiere seguir la carrera de su padre, pero este lo desalienta, y así es como, para darle el gusto, sigue la carrera de medicina y se gradúa como médico en 1843. Pero su verdadera vocación son las leyes, y así es como posteriormente obtiene el título de abogado y se incorpora a la Academia de Jurisprudencia que presidía Vicente López y Planes. Poco tiempo después se casó con Cipriana Lahitte, hija de don Eduardo Lahitte, también alto funcionario judicial rosista. El 19 de mayo de 1851 nace su hijo mayor, el que, como homenaje a su abuelo, recibe el mismo nombre de este, es decir, Roque.

Luego de Caseros, los Sáenz Peña se apartan temporariamente de la vida política, y si bien no son perseguidos ni especialmente molestados en sus personas o bienes, son tratados por los vencedores con frialdad y desdén.

Mientras tanto, Luis Sáenz Peña inicia su vida pública; participa en la Convención bonaerense de 1859, que define los términos constitucionales de la reincorporación de la provincia a la Confederación, luego de Cepeda.

En 1870 cumple igual mandato, en la Convención reformadora de la carta provincial, y es en esta asamblea cuando por primera vez Sáenz Peña pone el voto en el escenario institucional. Considera que el ausentismo electoral es un mal que facilita el fraude, y por eso propone el voto obligatorio, entendiéndolo no como un derecho sino como un deber, definiendo al sufragio como “una función pública y obligatoria en los gobiernos representativos y democráticos”.

Expresa textualmente Luis Sáenz Peña: “Los individuos que consienten en formar parte de una sociedad democrática consienten tácitamente en aquellas funciones que son indispensables para constituir los poderes públicos; y como todo poder público emana del pueblo, no puede sostenerse con buena lógica, que esta función esencial, y absolutamente necesaria para constituir todo poder, que es la elección, pueda abandonarse al capricho de la voluntad individual, ya que podría llegar el caso de que no hubiese poderes públicos al frente de la sociedad, y entonces daría origen a un absurdo. Si todos los poderes políticos de un país emanan del voto, es una consecuencia lógica y forzosa que no se puede omitir el acto de votar, porque nos expondríamos a que quedarán en acefalía todos los poderes públicos”.

Y concluye diciendo: “La teoría del voto obligatorio es la que más se adapta al verdadero sistema representativo republicano, es principio constitutivo del mismo, remedio contra el fraude y la apatía. Esta Comisión aspira a que los elegidos sean representantes de la mayoría, y por eso debe imponerse a los ciudadanos la obligación

de concurrir a los actos electorales, estableciendo al mismo tiempo una pena para los que no cumplan con esa importante obligación. El día que todos los vecinos asistan a los comicios, y el día que todos los vecinos vayamos a fiscalizar las elecciones, hemos de tener elecciones perfectamente legales”.

Me he extendido en esta cita de Sáenz Peña en la Convención de 1870, porque expresa claramente una convicción y una voluntad que se mantendrán inalterables. Si bien su postura fue vencida, nunca renunciará a ella, inculcándola en su hijo, que la cristalizará cuarenta y dos años después.

Cabe recordar que, desde la sanción de la Constitución de 1853, el régimen electoral había sido objeto de varias leyes, que le daban al voto carácter facultativo y limitado. La primera fue la Ley N° 140 de 1857, que seguía la doctrina de voto calificado expuesto por Alberdi en su libro *Elementos de derecho público provincial para la República Argentina*: “El sistema electoral es la llave del Gobierno representativo. Elegir es discernir y deliberar. La ignorancia no discierne, toma un tirano. La miseria no delibera, se vende. Alejar el sufragio de manos de la ignorancia y la indigencia es asegurar la pureza y el acierto de su ejercicio”.

El voto es facultativo, personal y no secreto, ya que quienes desearan sufragar, debían previamente inscribirse en el registro cívico. Las constituciones de provincia siguieron el modelo: en Mendoza –redactada por el propio Alberdi–, Córdoba, San Luis y La Rioja, el sufragio quedó restringido a los pudientes; en Salta, a quienes supiesen leer y escribir; en Tucumán no podían votar los jornaleros ni los hijos de familia que viviesen con sus padres.

Los requisitos para la emisión del voto eran: ser mayor de veintiún años, impidiendo la emisión del voto a todo aquel ciudadano de sexo masculino que fuese sordomudo, a los funcionarios eclesiásticos y toda aquella persona que no cumpliera con los requisitos de ciudadanía (Artículo 7°).

Esta ley fue modificada por la Ley N° 207 de 1859, que estableció en el país el sistema de lista completa y el voto público, pero no obligatorio, y por la Ley N° 75, que cambiaba la edad mínima para ejercer el voto a mayores de dieciocho años. En el mismo orden de modificaciones no sustantivas, la Ley N° 623, de 1873, dispuso que el registro cívico fuera confeccionado cada cuatro años y otras modificaciones fueron las de las Leyes Nros. 893 de 1877, 1.012 de 1879, 1024 de 1880 y 2742 de 1890.

En 1875 Luis Sáenz Peña es vicegobernador de la provincia, ya que integra la fórmula electa que encabeza Carlos Casares. Casi al mismo tiempo, al año siguiente, su hijo Roque inicia su carrera política y ocupa una banca en la legislatura provincial por el partido Autonomista; llega a ser presidente de la sala, y como su padre, como vicegobernador, presidía el Senado provincial, se daba la coincidencia de que padre e hijo encabezaban ambos cuerpos legislativos. A partir de allí, sus respectivas carreras públicas siguen cursos paralelos.

Roque renuncia a su banca por un incidente reglamentario, y poco después, como consecuencia de una contrariedad en su vida privada, se enrola en el ejército peruano que en ese momento, en alianza con Bolivia, se enfrenta contra Chile en la Guerra del Pacífico. Vuelto con honores en 1880, se incorpora a la cancillería presidida por Bernardo de Irigoyen, con lo cual inicia otra de sus grandes vocaciones, la diplomacia, aunque sus insuperables diferencias éticas con el gobierno de Roca lo llevan pronto a alejarse.

Mientras tanto, Luis Sáenz Peña es diputado nacional, y luego es nombrado juez de la Suprema Corte provincial, donde permanece hasta 1885. A la vez, está íntimamente ligado a José Manuel Estrada, quien desde la Asociación Católica impulsa sus mismos principios en cuanto a la pureza del sufragio.

Su hijo Roque se acerca al gobierno de Juárez Celman, por considerarlo una instancia superadora del roquismo, y así es nombrado ministro plenipotenciario en el Uruguay, donde participa en 1888 del Primer Congreso Americano de Derecho Internacional Privado, donde como es sabido sobresale por su oposición a las pretensiones norteamericanas.

Cuando en 1890 está participando de la Conferencia Panamericana, el gobierno, a través de su socio de estudio jurídico, el vicepresidente Pellegrini, le ofrece el cargo de ministro de Relaciones Exteriores.

Lo acepta, a pesar de que su padre le aconseja el rechazo. Es que Luis Sáenz Peña, luego de participar en el mitin del Jardín Florida, ha sido uno de los fundadores de la Unión Cívica y estrecho colaborador de Leandro Alem, y tiene pleno conocimiento del golpe de Estado que se avecina.

Ya producido éste, le tocará a Luis Sáenz Peña acordar el cese de fuego cuando el fracaso sea irreversible. Su figura adquiere entonces una proyección política protagónica, aunque debe suspender sus actividades de tal naturaleza cuando el gobierno de Pellegrini lo designa Juez de la CSJN. Está en esa función cuando para la renovación presidencial de 1892 la Unión Cívica Radical de Alem levanta su candidatura, a lo que se suman el Partido Autonomista y la Asociación Católica. Sáenz Peña condiciona su aceptación a que los tres grupos formen una alianza programática, y como ello no se logra, termina por declinar el ofrecimiento.

Pero a la vez, el partido Modernista, por sugerencia del Dr. Julio Costa, gobernador de Buenos Aires, levanta la candidatura presidencial de Roque Sáenz Peña, que rápidamente cobra dimensión en todo el país, y como única forma de neutralizarla, Roca sugiere a Mitre reflotar la candidatura de Luis Sáenz Peña. Esta situación tan particular da pábulo a que la mayoría de los autores, tal vez para marcar un contraste novelesco, expliquen que la carrera presidencial de Roque Sáenz Peña fue cortada por una magistral sutileza de Roca, que rescata del retiro al padre de su enemigo, pintando así a Luis Sáenz Peña como un anciano jurisconsulto, ajeno a la política, recluso en la soledad de su despacho de la Corte Suprema de Justicia, como si no hubiera existido aquella larga trayectoria previa que antes resumimos.

Sáenz Peña acepta su candidatura, con el siguiente mensaje: “[...] la primera necesidad será la reforma electoral, porque la garantía del sufragio popular sobre que reposa todo el sistema del gobierno representativo es la base fundamental para cimentar el orden público [...] Simpatizo con un sistema que tienda a dar representación a las minorías, porque [...] desearía presidir un gobierno de amplia discusión parlamentaria, [...] solicitando el concurso patriótico de todos los ciudadanos”.

Roque accede a una banca en el Senado, y junto con el católico salteño, Indalecio Gómez, tratará de formar un bloque legislativo que apoye al nuevo Presidente, aportándole, a la vez, colaboradores fieles, como el citado Julio Costa. Pero pronto las fuerzas del régimen frustran este propósito, y Roque renuncia a todo, convencido de la imposibilidad de luchar contra el sistema roquista, y se retira a un campo en Entre Ríos.

Luis Sáenz Peña pretende gobernar con la Constitución, lo que lo aleja rápidamente de roquistas y mitristas; busca entonces el apoyo de sus antiguos correligionarios cívicos y, en audaz decisión, encarga a uno de sus líderes, Aristóbulo del Valle, el Ministerio del Interior. No será suficiente para concretar grandes reformas, pero le alcanza para realizar elecciones verdaderamente libres, de las que saldrá vencedor el radicalismo tanto en la Capital Federal como en la provincia de Buenos Aires. Y nada más, ya que sin apoyos políticos, y con los cívicos promoviendo violentas insurrecciones en el interior, el Presidente presenta su renuncia en enero de 1895, la que es aceptada, con una única excepción: el senador Indalecio Gómez. Retirado de la vida política, Luis Sáenz Peña, ilustre patricio que donaba sus sueldos de presidente al convento de San Francisco, muere en Buenos Aires, el 10 de octubre de 1907, a los 85 años.

Mientras tanto, Roque Sáenz Peña retoma su carrera político-diplomática, decididamente enrolado en el ala reformista del régimen conservador, si cabe el oxímoron. En 1906 representa al país en la boda del rey Alfonso XIII de España, luego actuará diplomáticamente en Holanda, Italia y Suiza, en todos los casos representando al gobierno de José Figueroa Alcorta, el mismo que al cabo de su mandato lo promueve como sucesor, encabezando la fórmula de la Unión Nacional, nuevo partido oficialista destinado a terminar con el roquismo.

Ya elegido Presidente pero antes de asumir, Sáenz Peña se reunirá con Hipólito Yrigoyen, jefe de la conspirativa y por momentos violenta oposición ejercida por la Unión Cívica Radical, a fin de asegurarle personalmente la sinceridad de su propósito reformista de la legislación electoral. La buena voluntad del líder radical se facilita merced al origen federal común de ambas familias, a la amistad que mantuviera Sáenz Peña con su fallecido hermano Martín Yrigoyen, y con la mediación del amigo común Dr. Manuel Paz, diputado nacional por Tucumán, en cuya casa de la calle Viamonte se realiza la entrevista.

Una vez investido Presidente de la Nación, su ministro del interior y principal espada para el combate próximo por la reforma electoral será don Indalecio Gómez, aquél que fuera su compañero de armas en el Perú, aquél que como senador fuera el único voto favorable a Luis Sáenz Peña al momento de su renuncia a la presidencia.

Por lo pronto, el 27 de julio de 1911 se promulgó la Ley N° 8.130, que dispuso la confección de un nuevo padrón electoral permanente, sobre la base de los padrones del enrolamiento militar.

El siguiente paso fue el 11 de agosto de 1911, cuando entra al Congreso el proyecto firmado por el propio Presidente sobre voto secreto y obligatorio, así como el sistema de lista incompleta, que adjudica a la primera mayoría las dos terceras partes y a la segunda mayoría una tercera parte, todos aspectos sostenidos antes por su padre, proponiendo la modificación del régimen de sufragio introduciendo la representación proporcional para ampliar las posibilidades de los partidos menores. Otros legisladores proponen volver al sistema de la circunscripción uninominal establecido en 1903 para que sea el ámbito local y no el comité el que seleccione a los representantes (la Ley N° 4.161, creación de Joaquín V. González y solo aplicada en 1904, establecía el régimen uninominal por circunscripciones combinado con el sufragio voluntario; los argumentos giraban en torno a que el escrutinio de lista, completa o incompleta, era la negación del gobierno representativo y federal; la in-

terposición del comité entre el electorado y el pueblo). En 1905 se volvió a la lista completa, en la que cada elector, en su circunscripción, votaba por todos los candidatos de su distrito. Dos meses después de esto se suprimió el voto de viva voz, que no fue secreto, pero sí escrito. El elector debía entregar a la mesa electoral, en un papel escrito y doblado, los nombres de la totalidad de los candidatos por los que votaba. Obviamente esto limitaba el voto a los alfabetizados, una franca minoría por aquel entonces.

La habilidad de Indalecio Gómez fue venciendo los argumentos opositores, expuestos por diputados de prestigio, como Marco Aurelio Avellaneda y Julio Argentino Pascual Roca. El primero se opuso al proyecto porque atenta contra el orden constitucional y democrático, dividiendo y anarquizando los partidos políticos, ya que tiende a favorecer al radicalismo: “Lo que el Poder Ejecutivo nos propone no es un sistema; es un mero arbitrio ideado para dar representación a una minoría, no a las minorías. Es una limitación que la ley impone a las facultades del votante. Se quiere contemporizar con las oposiciones de algunas provincias; entregar una oferta de paz a un partido que vive eternamente conspirando”. El segundo, por su parte, sostuvo que el imperio del régimen de la mayoría es la expresión primaria del sistema electoral argentino implantado por la Constitución. Pero eso no se logra materializar ni con el sistema de lista completa ni con el de lista incompleta contenido en el proyecto, sino únicamente con el sistema de circunscripción uninominal.

El 24 de noviembre de 1911 se aprobó el proyecto del Poder Ejecutivo en general por 49 votos contra 32. Su tratamiento en particular concluyó el 20 de diciembre y la Cámara de Diputados rechazó por 344 votos contra 32 el establecimiento del voto obligatorio contenido en el Artículo 6° del proyecto. Pasó para su tratamiento al Senado e inició su consideración la Comisión de Asuntos Constitucionales en la reunión del 30 de enero de 1912; fue aprobado el 7 de febrero. Como la Cámara de Senadores aprobó la obligatoriedad del voto e introdujo algunas reformas de detalle al proyecto de ley, volvió a la Cámara de Diputados y fue sancionado el 10 de febrero y promulgado tres días después, el 13 de febrero de 1912, con el número 8.871. Se incorporó de este modo al mecanismo institucional del país el sufragio universal e igual, obligatorio y secreto para todos los argentinos varones mayores de 18 años de edad, y el sistema de lista incompleta.

Bibliografía integrada

- BOTANA, Natalio R., *El orden conservador*, Buenos Aires, Hispamérica, Biblioteca Argentina de Historia y Política, 1977.
- DÍAZ, Honorio, *Ley Sáenz Peña, pro y contra*, Buenos Aires, Ed. Centro Editor de América Latina, Col. Biblioteca Política Argentina, 1983.
- LERENA SÁENZ PEÑA, Tte. Cnl. Gilberto, “Una ley, dos presidentes”, *Revista del Museo de la Casa de Gobierno*, N° 8, Buenos Aires, 1976.