

Derecho Electoral Sufragio Interpretacion Ley Votacion Boleta Electoral Financiacion Estatal

JURISPRUDENCIA

Derecho electoral. Sufragio. Interpretación. Ley. Votación. Boleta electoral. Financiación estatal

Se hace lugar a la acción de amparo iniciada por la agrupación política UNEN y se ordena al Estado Nacional a que otorgue los recursos necesarios para poder imprimir una boleta por elector registrado en el distrito, para cada una de las listas oficializadas de precandidatos, dado que conforme la normas constitucionales en juego, dicha interpretación es la que resulta más acorde con los derechos políticos intervinientes.

Buenos Aires, catorce de julio de 2015.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por el Estado Nacional - Ministerio del Interior y Transporte en la causa Alianza UNEN - CF c/ Estado Nacional Ministerio del Interior y Transporte s/ promueven acción de amparo", para decidir sobre su procedencia. Considerando: 1°) Que la Alianza UNEN, distrito Capital Federal, inició una acción de amparo a fin de que se ordene al Estado Nacional otorgar, con motivo de las elecciones primarias abiertas del 11 de agosto de 2013, los recursos necesarios para imprimir una boleta por elector registrado en el distrito para cada una de las cuatro listas oficializadas de precandidatos a diputados y senadores nacionales que compiten entre sí dentro de dicha agrupación política. Sostuvo que es manifiestamente ilegal la decisión de la autoridad estatal de asignar el monto que únicamente cubre el costo de las boletas equivalente a una de las listas de precandidatos (disposición de la Dirección Nacional Electoral 103/2013), pues, al establecerse esa restricción, las listas de la alianza no participan en condiciones de igualdad con las nóminas de precandidatos de las demás agrupaciones políticas que solo presentan una lista. Indicó que la cantidad reclamada es un presupuesto mínimo indispensable para que la lista participe en la competencia electoral y que el elector pueda expresar su opción política (fs. 1/10 del expediente principal, al que también se refieren las remisiones efectuadas infra). 2°) Que, corrido traslado a fs. 34, el Estado Nacional sostuvo que la demandante ha pretendido, sin fundamentos significativos, que el régimen de financiamiento público asigne fondos en una medida no contemplada por la norma, trasladando a las listas internas de una agrupación los derechos que la ley reconoce sólo a la agrupación política en su conjunto, por lo que este costo proveniente de la participación electoral de más de una lista debe ser absorbido por el financiamiento privado que debe proveerse a la agrupación (fs. 38/48). 3°) Que la Cámara Nacional Electoral, al confirmar el fallo de primera instancia, hizo lugar al amparo (fs. 89/94). Para así resolver, la alzada destacó la trascendencia que tiene la boleta de sufragio como el elemento físico de soporte de la expresión de la decisión del elector -dado que en ella se materializa su voluntad. política en los comicios-, así como la consiguiente responsabilidad del Estado de velar por la efectiva disponibilidad de boletas correspondientes a todas las agrupaciones políticas que hayan postulado candidatos. El a quo señaló, también, que los principios interpretativos aceptados para las boletas pertenecientes a las agrupaciones políticas resultan de aplicación para las boletas de las listas de precandidatos de esas agrupaciones, en función del carácter abierto y obligatorio de la elección entre las distintas nóminas oficializadas. Desde esta visión, la cámara sostuvo que el art. 32 de la ley 26.571, en cuanto prescribe que se "otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector", determina que el Estado debe afrontar los recursos que permitan a la agrupación imprimir -por elector- una boleta de cada una de las listas de precandidatos que compone la oferta electoral dentro de aquélla. Agregó que una conclusión distinta significaría que quien participa de la elección primaria es la propia agrupación como tal y no sus listas internas, cuando inequívocamente ello no es así. 4°) Que contra esa decisión el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario (fs. 99/113), cuya denegación (fs. 140/141), dio lugar a la presente queja. El recurrente afirma que la cámara incurrió en una incongruencia, pues debió aplicar la solución que claramente prevé la norma en el sentido de que el Estado sólo debe asumir el costo de imprimir una boleta por elector por agrupación y no, como concluyó la sentencia, una boleta por elector para cada una de las listas de precandidatos. Sostiene también que la igualación realizada por la ley entre las agrupaciones en cuyo seno existe la competencia interna con aquellas que presentan lista única no implica contradicción o desigualdad, pues para situaciones como ésta ha sido contemplado, precisamente, el financiamiento privado, ya que el mandato constitucional impuesto al Estado se refiere al reconocimiento de las agrupaciones políticas y no de sus expresiones internas. 5°) Que respecto de la actualidad del gravamen planteado, cabe recordar que la realización periódica de elecciones surge de las previsiones de la Constitución Nacional y es una disposición consustanciada con los principios del gobierno representativo y republicano que ella sostiene, por lo que es un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable ("Ríos" Fallos: 310:819). 6°) Que el recurso extraordinario interpuesto es admisible dado que se ha planteado una cuestión federal típica, por cuanto su solución depende de la determinación de los alcances del art. 32 de la ley 26.571 (Partidos Políticos. Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral) y del art. 23 del decreto

443/11, reglamentario del anterior, normas que, por regir el proceso electoral en el orden nacional, revisten inequívoco contenido federal (art. 14, inc. 3°, de la ley 48). Al remitir el recurso a la determinación de los alcances de normas federales, es regla clásica del Tribunal que en esa labor hermenéutica no se encuentra limitado para la solución del caso por los argumentos del tribunal a quo ni por las posiciones de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos: 334:768; 331:1040; 330:2192; 324:1899 y 323:1491, entre muchos otros). 7°) Que la cuestión controvertida consiste en determinar si el art. 32, párrafo 2°, de la ley 26.571 -en cuanto prescribe que "la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector"- habilita a las agrupaciones políticas a percibir por impresión de boletas, como pretende la demandante, el importe equivalente a una boleta por elector para cada lista de precandidatos que oficialicen para participar en las elecciones primarias; o si el derecho reconocido es solo, como postula el Estado Nacional, a la suma correspondiente a una boleta por elector para cada partido, confederación o alianza. 8°) Que es doctrina de esta Corte que el entendimiento de una ley debe atenerse a los fines que la inspiran, y debe preferirse siempre la interpretación que los favorezca y no la que los dificulte. Así, una adecuada interpretación de la norma electoral exige privilegiar, entre las posibles, la que respete con mayor fidelidad la eficacia de la libre manifestación de la voluntad política antes que priorizar una solución que pueda evitar conocer la expresión genuina del cuerpo electoral (Fallos: 331:866). En este marco, conviene recordar que el fin perseguido por la normativa electoral es mantener -como sostiene esta Corte desde antiguo- la pureza del sufragio como base de la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución Nacional, y reprimir todo lo que de cualquier manera pueda contribuir a alterarla, dando al pueblo representantes que no sean los que ha tenido la voluntad de elegir (Fallos: 9:314). 9°) Que la Constitución Nacional "garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia" y consagra el voto "universal, igual, secreto y obligatorio" (art. 37). La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece además que todos los ciudadanos deben gozar de "los derechos y oportunidades" (...) "de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos", y "de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores" (art. 23, inc. 1° a y b). Tal como ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término 'oportunidades'. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos." ("Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos", sentencia del 6 de agosto de 2008, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párr. 145). 10) Que el sufragio -conforme lo ha definido esta Corte- es un derecho público de naturaleza política. Tiene por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el poder y cuya voluntad se considera voluntad del Estado en la medida en que su actividad se realiza dentro del ordenamiento jurídico, ya que los que mandan lo hacen en tanto obedecen al orden legal en que fundan sus decisiones y los que obedecen lo hacen en tanto mandan a través de ese mismo orden legal en cuya formación participaron. Esta participación se efectiviza por medio del sufragio, dando sentido al principio de que el pueblo, como titular de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes ("Mignone", voto concurrente de los jueces Fayt y Petracchi, Fallos: 325:524). 11) Que el derecho a votar libremente por un candidato de su propia elección es de la esencia de una sociedad democrática y toda restricción irrazonable de ese derecho golpea al corazón del gobierno representativo. En efecto, el sistema republicano exige por definición la participación del pueblo en la formación del gobierno; a su vez, el sistema representativo implica que esa participación se logra a través del sufragio. De este modo, el sufragio es la base de la organización del poder (arts. 1°, 22, 37 y 38 de la Constitución Nacional). 12) Que la boleta electoral exterioriza la voluntad del elector y resulta en consecuencia indispensable para ejercer el derecho al sufragio en el marco de un proceso eleccionario que establece a las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias como la "primera contienda electoral integrante de todo un proceso que culminará con el acto eleccionario general" (mensaje 1596/2009 por el cual el Poder Ejecutivo Nacional remitió el proyecto de ley que el Congreso posteriormente sancionó). 13) Que de acuerdo al mensaje citado, la ley 26.571 apunta a limitar. "taxativamente" el financiamiento privado para asegurar un marco de "igualdad de oportunidades" que se entiende como premisa necesaria "en la contienda política de toda democracia moderna". De modo que cualquiera sea el alcance que el recurrente pretenda otorgar al régimen de financiamiento mixto - público y privado- del sistema de partidos, este debe siempre entenderse dentro del marco constitucional reseñado, que en la organización de los comicios obliga al Estado a garantizar la certeza y seguridad de que el voto pueda ser materialmente emitido a través de la boleta. 14) Que en el marco del reconocimiento de los derechos políticos, la obligación de garantizar su ejercicio "resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado, los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos

políticos (...) son derechos que 'no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano (...) que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención'" (Castañeda Gutman, párr. 159). 15) Que, de acuerdo con todo lo anterior, y teniendo en cuenta el marco constitucional en que se inserta, el art. 32, párrafo 2º, de la ley 26.571 debe ser interpretado en el sentido de que habilita a las agrupaciones políticas a percibir el importe correspondiente a una boleta por elector para cada lista de precandidatos que oficialicen para participar en las elecciones primarias.

Esta interpretación resguarda el derecho del elector, es coherente con el fin de garantizar la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad popular y, específicamente, con los propósitos perseguidos por la ley 26.571 -al incorporar las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO)-, de fortalecer y profundizar la participación ciudadana en la selección de los candidatos de cada agrupación política para las elecciones generales, y de limitar la financiación privada para garantizar la igualdad entre las diferentes agrupaciones. 16) Que una inteligencia contraria de la norma que impusiera a las agrupaciones asumir esos costos tendría por efecto, por un lado, desincentivar a los partidos políticos a elegir sus candidatos a través del voto popular, fomentando la designación en su seno interno; y por el otro, pondría en situación de desventaja a los partidos que cuenten con menores recursos. Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora General, se hace lugar a la queja, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Agréguese la queja al principal.

Notifíquese y devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI JUAN CARLOS MAQUEDA ELENA I. HIGHTON de NOLASCO CARLOS S. FAYT (en Disidencia) DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT Considerando: 1º) Que la Alianza UNEN, distrito Capital Federal, inició una acción de amparo a fin de que se ordene al Estado Nacional que cubra, con motivo de las elecciones primarias abiertas, la totalidad del costo de las boletas de votación correspondientes a las cuatro listas oficializadas de precandidatos a diputados y senadores nacionales participantes en las elecciones primarias, y que compiten entre sí dentro de dicha agrupación política. Sostuvo que es manifiestamente ilegal la decisión de la autoridad estatal de asignar el monto que únicamente cubre el costo de una boleta por elector, pues, al establecerse esa restricción, las listas de la alianza no participan en condiciones de igualdad con las nóminas de precandidatos de las demás agrupaciones políticas que solo presentan una lista (fs. 1/10 del expediente principal, al que también se refieren las remisiones efectuadas infra). 2º) Que, corrido traslado a fs. 34, el Estado Nacional sostuvo que la demandante ha pretendido, sin fundamentos significativos, que el régimen de financiamiento público asigne fondos en una medida no contemplada por la ley, trasladando a las listas internas de una agrupación los derechos que la ley reconoce solo a la agrupación política en su conjunto, por lo que este costo proveniente de la participación electoral de más de una lista debe ser absorbido por el financiamiento privado que debe proveerse a la agrupación (v. fs. 38/48). 3º) Que la cámara, al confirmar el fallo de primera instancia, hizo lugar al amparo (fs. 89/94). Para así resolver, la alzada destacó la trascendencia que tiene la boleta de sufragio como el elemento físico de soporte de la expresión de la decisión del elector -dado que en ella se materializa su voluntad política en los comicios, así como la consiguiente responsabilidad del Estado de velar por la efectiva disponibilidad de boletas correspondientes a todas las agrupaciones políticas que hayan postulado candidatos. La alzada señaló, también, que los principios interpretativos aceptados para las boletas pertenecientes a las agrupaciones políticas resultan de aplicación para las boletas de las listas de precandidatos de esas agrupaciones, en función del carácter abierto y obligatorio de la elección entre las distintas nóminas oficializadas. Desde esta visión, la cámara sostuvo que el art. 32 de la ley 26.571, en cuanto prescribe que se "otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector", debe ser interpretado en el sentido de que se refiere a que el Estado debe afrontar los recursos que permitan a la agrupación imprimir -por elector- una boleta de cada una de las listas de precandidatos que compone la oferta electoral dentro de aquélla. Una conclusión distinta -agregó la alzada- significaría que quien participa de la elección primaria es la propia agrupación como tal y no sus listas internas, cuando inequívocamente ello no es así. 4º) Que contra esa decisión el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario de fs. 99/113, que fue contestado a fs. 118/139 y cuya denegación a fs. 140/141 dio lugar a que el Estado Nacional promoviera esta presentación directa. 5º) Que en el recurso extraordinario se afirma que la cámara incurrió en una incongruencia, pues si desestimó el planteo de inconstitucionalidad del art. 32 de la ley 26.571, promovido por la agrupación política en su demanda de amparo, debió resolver el caso aplicando la solución que claramente prevé la norma, de que los recursos a cargo del Estado sólo consisten en el equivalente a los costos de imprimir una (1) boleta por elector, y no, como concluyó la sentencia, de que los recursos han de ser para imprimir -por elector- una boleta de cada una de las listas de precandidatos. También sostiene que la igualación realizada por la ley entre las agrupaciones en cuyo seno existe la competencia interna con aquellas que presentan lista única no implica contradicción o desigualdad, pues para situaciones como esta ha sido contemplado, precisamente, el financiamiento privado, ya que el mandato constitucional impuesto al Estado se refiere al reconocimiento de las agrupaciones políticas y no de sus expresiones internas. 6º) Que el recurso extraordinario interpuesto es

admisible dado que se ha planteado en el caso una cuestión federal típica, por cuanto su solución depende de la determinación de los alcances del art. 32 de la ley 26.571 (Partidos Políticos. Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral) y del art. 23 del decreto 443/11, reglamentario del anterior, normas que, por regir el proceso electoral en el orden nacional, revisten inequívoco contenido federal (art. 14, inc. 3º, de la ley 48), encuadramiento en el que también ha coincidido la Procuración General en su dictamen. En concordancia con el referido dictamen, cabe subrayar que con relación a los cuestionamientos referidos a la arbitrariedad de la sentencia impugnada, ellos guardan una inescindible conexidad con la cuestión federal en discusión, razón por la cual corresponde examinarlos en forma conjunta (Fallos: 301:1194; 307:493; 313:664, entre muchos otros).

7º) Que las normas electorales cuya inteligencia ha sido puesta en cuestión en el recurso, disponen: * Ley 26.571, art. 32: "La Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional debe prever para el año en que se realicen las elecciones primarias un monto a distribuir entre las agrupaciones políticas que presenten candidaturas equivalentes al cincuenta por ciento (50%) del que les corresponderá, por aporte de campaña para las elecciones generales". "La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector." "Ambos aportes serán distribuidos a las agrupaciones partidarias de conformidad con lo establecido en la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos." "A su vez, serán distribuidos por la agrupación Política entre las listas de precandidatos oficializados en partes iguales." "La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior publicará los aportes que correspondan a cada agrupación política." "Las agrupaciones políticas cuarenta (40) días antes de las elecciones primarias, designarán un (1) responsable económico-financiero ante la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior." * Decreto 443/2011, art. 23: "Las Juntas Electorales de las agrupaciones políticas distribuirán los fondos recibidos para la campaña y para impresión de boletas simultáneamente y en partes iguales entre las listas de precandidatos oficializadas de cada categoría. Las agrupaciones políticas abrirán a favor de las listas oficializadas una subcuenta corriente de la correspondiente a la agrupación política a los efectos de emplearla para recibir la proporción que les corresponda del aporte de campaña y de impresión de boletas, los aportes privados y para efectuar todos los pagos relacionados con las elecciones primarias, aplicándose a las listas las mismas normas que a las agrupaciones políticas respecto de la gestión financiera." "Los responsables económicos financieros y los apoderados de las listas tendrán la firma de los libramientos correspondientes y serán responsables por la utilización de las mismas. Presentado el informe establecido en el artículo 36 de la Ley Nº 26.571, se procederá al cierre de las subcuentas."

8º) Que la cuestión controvertida consiste en determinar si los textos normativos citados, que inequívocamente regulan esta controversia, habilitan a las agrupaciones políticas a percibir por impresión de boletas, como pretende la demandante, el importe equivalente a una boleta por elector para cada lista de precandidatos que oficialicen para participar en las elecciones primarias; o si el derecho reconocido es solo, como postula el Estado Nacional, a la suma correspondiente a una boleta por elector para cada partido, confederación o alianza. Al remitir el recurso a la determinación de los alcances de normas federales, es regla clásica del Tribunal que en esa labor hermenéutica no se encuentra limitado para la solución del caso por los argumentos del tribunal a quo ni por las posiciones de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos: 334:768; 331:1040; 330:2192; 324:1899 y 323:1491, entre muchos otros).

9º) Que cabe recordar que, como primera regla de interpretación, corresponde atenerse al texto de las disposiciones aplicables, sin que sea admisible una inteligencia que equivalga a prescindir de ella (Fallos: 312:2078; 321:1434; 326:4515), pues la exégesis de la norma debe practicarse sin violencia de su texto o de su espíritu (Fallos: 307:928; 308:1873; 315:1256; 330:2286). El análisis literal o gramatical de las disposiciones citadas demuestra, a la vez, que dichas normas no padecen de una obscuridad o ambigüedad tales que impliquen un especial esfuerzo interpretativo o exijan acudir a otros métodos hermenéuticos, y que la sentencia de la cámara ha omitido efectuar esa primera versión para pasar directamente a establecer una exégesis teleológica que no resulta acorde con la expresa disposición legal y que, en rigor, la desvirtúa y la vuelve inoperante, además de que directamente prescinde del decreto que reglamenta la cláusula legal controvertida. En efecto, cuando la ley se refiere al destinatario del aporte para la impresión de boletas, alude, en primer término, a las agrupaciones políticas, las que perciben -de acuerdo con el texto legal el importe equivalente a una boleta por elector. Con posterioridad, la junta electoral de la agrupación distribuye el aporte estatal recibido "...entre las listas de precandidatos oficializados en partes iguales" (art. 32 de la ley 26.571 y art. 11 del decreto 443/11). Esta última disposición, es también clara al precisar que las listas percibirán en una subcuenta "la proporción que les corresponda del aporte de campaña y de impresión de boletas" (subrayado agregado). Resulta inequívoco, pues, que los textos de las normas aluden al importe total que percibe la agrupación política y que ésta distribuye por partes iguales a cada una de las listas oficializadas que compiten dentro de dicha agrupación.

10) Que esta infundada desatención del texto literal de la ley por parte de la sentencia impugnada se ve corroborada, si se acude a otro criterio interpretativo como el que hace pie en una visión de las normas en cuestión con un criterio sistemático, con arreglo al cual ellas son examinadas en conjunto con otras cláusulas del texto legal, como un todo orgánico del que forman parte y que exige una aplicación concertada (Fallos:

289:200). En efecto, la sentencia de la cámara -con prescindencia de lo establecido por las normas aplicables- otorga a las listas oficializadas el tratamiento que la ley reservó para cada agrupación política, decidiendo el caso sobre la base de una asimilación de situaciones que, según una visión integral de la ley, son bien distintas. 11) Que examinado el texto legal en su conjunto, es claro el propósito del legislador de distinguir -en el marco de las elecciones primarias- entre agrupaciones políticas y listas. Así, por ejemplo, el art. 18 de la ley define a las primeras expresando que: "Entiéndese por agrupaciones políticas a los partidos políticos, confederaciones y alianzas participantes en el proceso electoral", no incluye en esa definición a las listas que participan en las elecciones primarias, razón por la cual su interpretación no puede comenzar equiparando aquello que la ley -expresamente- ha distinguido. Otros matices contenidos en el cuerpo normativo, ponen de manifiesto que la distinción no sólo está presente en la definición legal. En efecto, si bien es cierto que, a fin de viabilizar su participación en las elecciones primarias, la ley 26.571 ha conferido atribuciones específicas a las listas (designar un representante en la junta electoral partidaria y presentar, ante ella, una nómina de precandidatos -art. 26-; designar un apoderado y un responsable económico-financiero de la lista -art. 26, inc. c-; tener su propia denominación -art. 26, inc. d-; presentar su plataforma programática -art. 26, inc. g-; recurrir decisiones adversas de la junta electoral partidaria -art. 27-; legitimación procesal para impugnar esas decisiones -art. 28-; presentar su modelo de boleta de sufragio ante la junta electoral partidaria -art. 38-; designar fiscales electorales -art. 41-; recibir las contribuciones para la campaña que la ley asigna -arts. 32 y 35-; limitar sus gastos de campaña a las exigencias contenidas en la ley -arts. 33 y 34-; informar sobre los aportes recibidos y los gastos realizados en la campaña), no lo es menos que la actuación de aquéllas queda limitada a intervenir en las elecciones primarias obligatorias para la designación de los candidatos de la agrupación política que -junto a las otras listas de la agrupación- integran. Además, según la ley 26.571, las agrupaciones políticas son las que determinan los requisitos que deben cumplir sus precandidatos -art. 21-; las boletas de todas las listas de una misma agrupación tienen el mismo color -art. 25-; los representantes de las listas oficializadas integran la junta electoral de la agrupación política, ante la cual se presentan las listas de precandidatos -art. 26-; en el proceso contencioso previo a la elección, las listas y las agrupaciones políticas juegan un rol adverso -arts. 27 y 28-; las listas perciben por partes iguales la proporción que les corresponda de las contribuciones que el Estado distribuye entre las agrupaciones políticas -arts. 32 y 35- y las listas deben presentar el informe final de aportes y gastos de campaña ante el responsable económico-financiero de la agrupación política - art. 36, ley 26.571-. La conclusión que puede extraerse de esta detallada enunciación es que, tanto del texto del art. 32 de la ley 26.571, como de las demás disposiciones reseñadas en el párrafo anterior, surge con claridad que la ley traza una evidente distinción entre las agrupaciones políticas y las listas, regulándolas, en cada caso, de diferente manera y con distintos alcances, razón por la cual resulta objetable la equiparación extralegem que la cámara efectuó para resolver el caso. 12) Que también puede observarse en relación con el financiamiento de los gastos electorales, que las leyes han dado un tratamiento distinto a los diferentes procesos electorales que regulan, poniendo el acento especialmente en las elecciones generales, sobre las elecciones primarias y la segunda vuelta electoral. Como consecuencia de ello, resulta inaceptable una interpretación de los arts. 32 de la ley 26.571 y 11 del decreto 443/11 como la realizada en la sentencia, que distorsiona el tratamiento diferenciado al establecer equiparaciones que la ley no fijó o, con mayor gravedad aún, invirtiendo la prelación establecida por el legislador. En efecto, tratándose de las elecciones generales la ley ha otorgado a las agrupaciones políticas aportes de campaña (art. 34 de la ley 26.215, modificado por el art. 52 de la ley 26.571); aportes para la impresión de boletas, equivalente a una boleta y media por elector registrado en cada distrito; espacios en emisoras de radiodifusión televisiva y sonora abierta y por suscripción (art. 43 de la ley 26.215, modificado por el art. 56 de la ley 26.571). En cambio, cuando se trata de las elecciones primarias se otorgan a las agrupaciones políticas -no a las listas- los mismos aportes, pero en una proporción inferior. Así es que el aporte de campaña se limita al 50%, del previsto para la elección general (art. 32 de la ley 26.571, en sentido análogo v. el art. 34, in fine, de la ley 26.215, modificado por la ley 26.571); el aporte por impresión de boletas equivale a una boleta por elector (art. 32 de la ley 26.571). Además, con relación a los gastos totales de campaña de cada agrupación política, la ley establece, respecto de las elecciones primarias que "no pueden superar el cincuenta por ciento (50%) del límite de gastos de campaña para las elecciones generales" (art. 33 de la ley 26.571). Finalmente, respecto de la segunda vuelta electoral las leyes, tomando como referencia los aportes y gastos implicados en la primera vuelta, los limitan al 30% -aporte de campaña arts. 36, inc. 1º, ap. b y 42 de la ley 26.215- o, al 50% -espacios en medios de comunicación audiovisual, arts. 43 y 43 quinquies, de la ley 26.215- y límites de gastos -art. 45, in fine, de la ley 26.215-. Este aspecto del sistema de financiamiento de las campañas electorales, establecido por las leyes, no ha sido examinado en profundidad por la cámara al dictar una sentencia cuyos alcances lo comprometen seriamente. Es indudable que la decisión impugnada, al posibilitar la concesión del aporte de impresión de boletas equivalente a un elector por lista oficializada, no sólo altera lo dispuesto en el art. 32 de la ley 26.571, sino que sus alcances se proyectan sobre el art. 35 de la ley 26.215, modificado por el art. 53 de la ley 26.571, que limita dicho aporte para las elecciones generales a una boleta y media (1,5) por agrupación partidaria, que es evidentemente superado en las primarias, al presentarse más de una lista de acuerdo con la

resolución impugnada; y que por vía de la proliferación de listas en una agrupación política, podría llevar a que se superasen los límites de gastos establecidos por el art. 33 de la ley 26.571. De lo reseñado en este punto, puede concluirse que lo resuelto por la cámara resulta objetable no sólo por prescindir del contenido literal de las normas aplicables al caso, sino también por no guardar concordancia con el contenido de otras disposiciones del texto legal que, como un todo orgánico integran. 13) Que esta Corte ha dicho que "los jueces, en la tarea de razonamiento que ejercitan para indagar el sentido que corresponde acordar a las normas, deben atender a las consecuencias que normalmente derivan de sus fallos, lo que constituye uno de los índices más seguros para verificar la razonabilidad de su interpretación y su congruencia con todo el ordenamiento jurídico" (Fallos: 302:1284; 315:158 y 992; 324:2107 y 2153). En este sentido, cabe tener presente que el mensaje 1596/2009 con el cual el Poder Ejecutivo Nacional remitió al Congreso el proyecto de la futura ley 26.571, tras referirse a la dispersión de las fuerzas políticas -de lo que da ejemplos concretos- y expresar que: "Esta fragmentación, sin embargo, no surge de las demandas de la sociedad", afirma que: "...una regulación más específica contribuirá a la existencia de partidos con mayor y mejor representación y, en consecuencia, se tenderá a favorecer listas de candidatos con mayor grado de legitimidad. Esto, en definitiva, redundará en partidos que tiendan a agrupar a la mayor cantidad de ciudadanos atrás de una idea, de un modelo de sociedad, de un modelo de país y llevarlos a esa construcción". Y en este trance, precisamente, evitar la propagación irracional de agrupaciones políticas y la disfuncional atomización de la representación política ha sido una de las finalidades perseguidas por el Congreso de la Nación al sancionar el régimen de la ley 26.571. Es así entonces, que la interpretación del art. 32 de la ley citada que efectuó la cámara, al extender a cada lista el aporte para la impresión de boletas que la ley fijó para las agrupaciones políticas, podría tener por efecto una propagación ad infinitum de las listas partidarias y provocar, como consecuencia una creciente expansión de gastos que deben solventarse con recursos presupuestarios que la ley ha tasado. 14) Que, finalmente, hay que descartar toda tacha de que las limitaciones establecidas en la norma legal sean irrazonables, pues no se ha demostrado ni se observa que dejen de ser "proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se quieren alcanzar con ellas" (Fallos: 200:450). Esto puede verse claramente, si se tiene en cuenta la finalidad -proclamada en el mensaje que acompañó al proyecto de ley- de evitar la atomización de la representación. Precisamente la pulverización de la representación se vería alentada de otorgarse -como ocurre en la sentencia apelada- a cada lista los recursos que la ley concede a toda la agrupación política. Ello debe conciliarse, además, con los alcances del tercer párrafo del art. 38 de la Constitución Nacional, según el cual el Estado contribuye al sostenimiento económico de las actividades de los partidos políticos, a los que dicha norma caracteriza como instituciones fundamentales del sistema democrático. El régimen de financiamiento de las actividades partidarias -entre ellas su participación en los procesos electorales- no se limita al aporte público exclusivo, sino que comprende también a las contribuciones que -acorde con las limitaciones que fijan las leyes- los partidos puedan procurarse para cubrir las erogaciones resultantes de sus actividades. En tales condiciones no es irrazonable el monto asignado por el Estado para la confección de boletas para las elecciones primarias, máxime si se tiene en cuenta que su monto concurrirá con otros aportes públicos y privados y se correlaciona -como ya se ha dicho- con el previsto para las elecciones generales y para la realización de la segunda vuelta electoral. 15) Que con arreglo a lo expresado, los diversos criterios hermenéuticos seguidos concurren en sostener la conclusión de que el aporte para impresión de boletas previsto en el art. 32, párrafo segundo, de la ley 26.571, se destina en su totalidad a cada agrupación política que participa en las elecciones primarias, para ser distribuido -por partes iguales- entre las listas oficializadas que -dentro de dichas agrupaciones- intervienen en esas elecciones. Por ello, oída la señora Procuradora General de la Nación, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Agréguese la queja al principal. Notifíquese y devuélvase.

CARLOS S. FAYT Suprema Corte: -I- La Cámara Nacional Electoral confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia y, por lo tanto, condenó al Estado Nacional - Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior y Transporte- a incrementar el monto asignado a la alianza UNEN destinado a la impresión de boletas para las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias del 11 de agosto de 2013, en una cantidad que permita imprimir por elector una boleta de cada una de las cuatro listas de precandidatos a diputados y senadores nacionales oficializadas por esa agrupación política en el distrito electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (fs. 89/93 de los autos principales). El tribunal aseveró que la boleta es parte de la documentación electoral porque es el instrumento a través del cual vota el electorado. Adujo que la forma representativa de gobierno impone al Estado garantizar la efectiva disponibilidad de boletas correspondientes a todas las agrupaciones políticas. Aclaró que ese criterio es aplicable a las elecciones primarias en atención a su carácter abierto y obligatorio. En ese contexto, interpretó que el artículo 32 de la ley 26.571, al prever que se "otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector", se refiere a los fondos que posibiliten a la agrupación imprimir por elector una boleta de cada una de las listas de precandidatos que compone su oferta electoral. Señaló que no cabía declarar la inconstitucionalidad de esa norma y de su reglamentación en tanto existe una inteligencia razonable de dichos preceptos que resguarda los derechos invocados

por la actora. -II- Disconforme, el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario federal a fojas 99/113, que fue denegado por el tribunal a quo a fojas 140/1, lo cual dio origen a la presentación de un recurso de queja (fs. 71/5 del cuaderno respectivo). Arguye que la sentencia efectúa una interpretación errada de los artículos 32 de la ley 26.571 y 23 del decreto 443/11 obligando a la Dirección Nacional Electoral a asignar fondos en una medida mayor a la prevista en la ley, trasladando a las listas internas de la alianza los derechos que la ley únicamente reconoce a dicha agrupación política. Destaca que la decisión recurrida es arbitraria en tanto carece de fundamento legal, y que los jueces actuantes han suplido el criterio del legislador en violación del principio de división de poderes. Por otro lado, sostiene que la sentencia omite valorar que nuestra Constitución Nacional acoge un sistema de financiamiento mixto. Puntualiza que el artículo 32 de la ley 26.571 constituye una medida legislativa elegible en aras de cumplir con el mandato constitucional de colaboración. Alega que la existencia de otras formas posibles de colaboración no demuestra que aquella contenida en el artículo 32 de la ley sea incompatible con los derechos constitucionales, de manera tal que se justifique recurrir al remedio excepcional de la declaración de inconstitucionalidad. Por último, destaca que en atención a la realización de las elecciones primarias y a los resultados obtenidos es evidente que no ha existido una lesión, y menos aún con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, a los derechos constitucionales de la actora. -III- A mi modo de ver, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se discute la aplicación e interpretación de normas nacionales de carácter electoral -artículos 32 de la ley 26.571 y 23 del decreto 443/11-, y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa es contraria al derecho que el apelante funda en ellas (art. 14, inc. 3, ley 48). Por lo tanto, considero que fue mal denegado el recurso, en cuanto existe relación directa e inmediata entre la cuestión federal y el fallo apelado, y la solución de la causa requiere de la interpretación de los preceptos señalados. Asimismo, en cuanto a los agravios relativos a la supuesta arbitrariedad del pronunciamiento, estimo que se vinculan de modo inescindible con el tema federal en discusión y, por lo tanto, deben ser examinados en forma conjunta (Fallos: 323:1625; 329:1631; 330:2206, entre muchos otros). -IV- La cuestión controvertida en el sub lite es determinar si la ley 26.571 impone al Estado Nacional el deber de solventar la impresión de una boleta por elector de cada una de las listas de precandidatos a diputados y senadores nacionales oficializadas por la agrupación política UNEN en el distrito electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para las elecciones primarias del 11 de agosto de 2013 y, en caso negativo, si ello es compatible con la Constitución Nacional. La ley 26.571 llamada "Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral" introdujo las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en nuestro país (arts. 18 a 46). A partir de entonces, todas las agrupaciones políticas deben seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y parlamentarios del Mercosur mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio (art. 19). El artículo 32 de esa norma regula el sustento económico de las elecciones primarias. En primer término, dispone el otorgamiento de un aporte de campaña a las agrupaciones políticas, que es equivalente al cincuenta por ciento (50%) del correspondiente por ese mismo concepto para las elecciones generales. En segundo término, prevé una contribución para la impresión de boletas. En cuanto aquí interesa, el párrafo segundo del artículo 32 dice que "La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector". Además, el artículo 23 del decreto 433/2011, reglamentario de la ley 26.571, determina que "Las Juntas Electorales de las agrupaciones políticas distribuirán los fondos recibidos para la campaña y para impresión de boletas simultáneamente y en partes iguales entre las listas de precandidatos oficializadas de cada categoría...". -V- Por un lado, la letra del artículo 32 de la ley 26.571 sugiere, tal como apunta el recurrente, que el Estado se comprometió a otorgar a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una boleta por elector, en forma independiente de la cantidad de listas de precandidatos. En efecto, la disposición se refiere a que esa asignación se otorga a cada agrupación política, y no a cada lista de precandidatos. Esa inteligencia de la norma no contradice el artículo 38 de la Constitución Nacional, que establece que el Estado "contribuye" al sostenimiento económico de las actividades de los partidos políticos. Sin embargo, existe otra interpretación del artículo 32 de la "Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral", que, sin prescindir de su texto, armoniza esa disposición normativa más adecuadamente con las restantes normas constitucionales en juego (preámbulo y arts. 1, 22, 37, 75, inc. 22, Constitución Nacional). A los efectos de decidir la presente controversia, cabe destacar que nuestro país adopta la forma representativa y republicana de gobierno, donde el pueblo es el único soberano (preámbulo y arts. 1 y 22, Constitución Nacional). En consonancia con ello, la Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos y, en particular, del derecho al sufragio (art. 37, Constitución Nacional; Fallos: 168:130; 312:2191; 319:1645, y dictamen del Procurador General de la Nación en la causa M. 1486. XXXVI y M. 1491. XXXVI, "Mignone, Emilio Fermín s/ promueve acción de amparo", del 24 de agosto de 2001). Los instrumentos fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos han consagrado el derecho de todos los individuos de votar y participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes (art. 25, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. 21, Declaración Universal de Derechos Humanos;

art. 20, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; art. 23, Convención Americana sobre Derechos Humanos; art. 75, inc. 22, Constitución Nacional). El sufragio adquiere una preponderancia singular en el ámbito de los derechos fundamentales pues se despliega en una doble dimensión: por un lado, constituye un derecho inalienable de los individuos y, por el otro, es una precondition esencial para el funcionamiento del sistema democrático y representativo de gobierno (Fallos: 310:819; voto de los señores ministros doctores Petracchi y Fayt en Fallos: 325:5243; Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos", sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 147). La comunidad internacional ha abogado por el incremento progresivo de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001 por la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos, afirma que "... La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional". En particular, el artículo 3 destaca el valor de las elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto. En este sentido, la ley 26.571 tiene como fin robustecer y profundizar la participación ciudadana en los asuntos públicos, en el caso concreto, en la selección de los candidatos de cada agrupación política para las elecciones generales. De este modo, la ley busca democratizar una decisión que hasta entonces se adoptaba a través de mecanismos que no aseguraban la plena participación ciudadana. En este marco, corresponde considerar que la boleta es el instrumento físico a través del cual los individuos ejercen su derecho al sufragio. A su vez, el financiamiento por parte del Estado de la impresión de una boleta por elector de cada lista de precandidatos que participa y compite en las elecciones primarias es un modo apropiado para garantizar la disponibilidad efectiva de las boletas y, en definitiva, el goce del derecho al sufragio de los votantes. En suma, la interpretación del artículo 32 de la ley 26.571 realizada por el a quo es la que garantiza más adecuadamente el derecho al sufragio y a participar en la dirección de los asuntos públicos, y el funcionamiento del sistema de gobierno democrático y representativo, así como atiende a la consecución de los fines de la ley 26.571. Además, esa exégesis no prescinde de las palabras de la ley. En mi entender, esa solución debe primar en tanto es consistente con la doctrina de la Corte Suprema en materia de interpretación de las leyes. Por un lado, ese Tribunal aseveró que cabe preferir la inteligencia de las normas que mejor concuerde con las garantías, principios y derechos consagrados por la Constitución Nacional (Fallos: 200:180; más recientemente, S.C. R. 522, L. XLVIII, "Rodríguez, María Belén c/ Google Inc. s/ daños y perjuicios", sentencia del 28 de octubre de 2014, considerando 14° y sus citas). Para más, destacó que la Constitución Nacional y el ordenamiento jurídico deben ser examinados como un todo coherente y armónico en el cual cada precepto recibe y confiere su inteligencia de y para los demás (Fallos: 283:239; 301:489; 315:71 y 331:858). Por ello, ningún precepto puede ser estudiado en forma aislada sino en función del conjunto normativo. Por último, la Corte Suprema consideró desde antaño el fin de las normas para determinar su inteligencia (Fallos: 326:2095; 328:1108; 334:5, entre otros). De este modo, una interpretación razonable de la norma indica que el Estado debe solventar los gastos para la impresión de una boleta por elector de cada lista de precandidatos oficializada por cada agrupación política para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. Ello en beneficio directo del electorado y no de los partidos políticos, quienes, como lo ha dicho la Corte Suprema, si bien son instituciones fundamentales del sistema democrático, existen por y para el correcto funcionamiento de ese sistema (Fallos: 312:2192). -VI- Por todo lo expuesto, opino que corresponde declarar admisible el recurso de queja, rechazar el extraordinario interpuesto y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 25 de febrero de 2015. ADRIANA N. MARCHISIO Prosecretaria Administrativa Procuración General

de la Nación ALEJANDRA GILS CARBÓ PROCURADORA GENERAL DE LA NACION

Correlaciones: Ley 26571 - BO: 14/12/2009

002909E