

Elecciones Campana Electoral Partidos Politicos Aportes De Fondos Publicos Financiamiento Publicidad Anticipada Transparencia

JURISPRUDENCIA

Elecciones. Campaña electoral. Partidos políticos. Aportes de fondos

públicos. Financiamiento. Publicidad anticipada. Transparencia Se mantiene la sanción a un partido político consistente en la pérdida del aporte público asignado, al haber realizado publicidad electoral anticipada y no haber abierto una subcuenta para discriminar los gastos realizados con dichos fondos, como así también se ordena hacer cesar la publicación de anuncios fuera de plazo dirigidos a captar la voluntad política del electorado. Buenos Aires, 31 de marzo de 2015.- Y

VISTOS: Los autos "Partido, Nueva Izquierda s/control de informe de campaña en elecciones primarias" (Expte. N° CNE 10000184/2013/CA1), venidos del juzgado federal con competencia electoral de Jujuy en virtud del recurso de apelación interpuesto y fundado a fs. 76/79 contra la resolución de fs. 72/73, obrando el dictamen del señor fiscal actuante en la instancia a fs. 87/88 vta., y

CONSIDERANDO: 1°) Que a fs. 72/73 el señor juez de primera instancia resuelve sancionar al Partido Nueva Izquierda, distrito Jujuy, con la pérdida del aporte público asignado a la agrupación con motivo de las elecciones primarias celebradas en 2013.- Contra esa decisión, Aldo E. Torres -apoderado partidario- apela y expresa agravios a fs. 76/79.- A fs. 87/88 vta. emite dictamen el señor fiscal actuante en la instancia, quien considera que debe confirmarse la sentencia apelada.- 2°) Que este Tribunal ha expresado que "las características del régimen de financiamiento vigente tornan imperativo que el control patrimonial sea estricto y la publicidad de los ingresos y egresos partidarios detallada y constante" (cf. Fallos CNE 3010/02; 3242/03; 3746/06; 3760/06; 3761/06; 3790/07; 3998/08; 4049/08; 4326/10; 4936/13; 5282/14 y Expte. CNE 15000044-2012 sentencia del 06 de noviembre de 2014).- Estableció, por ello, que "en el proceso de control y fiscalización patrimonial, cuyo fin último es la búsqueda de una total legalidad en la administración partidaria, deben extremarse las medidas tendientes a alcanzar la verdad jurídico objetiva, pues "como se ha sostenido en un sinnúmero de oportunidades su desconocimiento consciente es incompatible con el adecuado servicio de justicia que asegura el art. 18 de la Constitución Nacional" (cf. Fallos 310:2456; 311:509; 311:1971; 311:2004; 311:2082; 311:2193; 313:358 y 314:493, y Fallos CNE 2981/01; 3010/02; 3242/03; 4181/09; 4935/13 y Expte. CNE 15000044-2012 sentencia del 06 de noviembre de 2014).- 3°) Que, en afín orden de ideas, el artículo 23 del decreto 443/11 establece -en cuanto aquí interesa- que "[l]as 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" (subrayado agregado).-

Al respecto, ya se ha aclarado que dicha obligación debe cumplirse aun en el supuesto de que existiera una sola lista interna que participe en las elecciones, pues resulta necesario que las erogaciones referidas tanto a la elección primaria como a la general, se encuentren identificadas y separadas de otros gastos de la agrupación política (cf. Fallos CNE 4917/13 y 17000610/2013, 12/02/15).-

En la especie, tal como señala el a quo (cf. fs. 72/73), la agrupación no abrió la subcuenta necesaria para la gestión financiera de la lista participante en las elecciones primarias, por lo que sus responsables utilizaron la cuenta principal del partido.- Ello basta para confirmar la sentencia apelada, según los antecedentes citados, no obstante lo cual corresponde limitar la sanción de pérdida al equivalente del aporte extraordinario asignado a la agrupación para la campaña, por la suma de \$... (cf. fs. 36 vta.). En virtud de ello, lo expresado por el recurrente acerca de la devolución de un remanente de aportes para impresión de boletas (cf. fs. 78, pto. 6) se torna insustancial.- 4°) Que sin perjuicio de que lo anterior basta para dar solución a la cuestión aquí planteada, el Tribunal no puede desatender otros aspectos vinculados con la regulación legal de las campañas electorales, que inciden de modo directo en la aplicación justa y equitativa del sistema legal de rendición de cuentas al que se refiere el caso.- En tal sentido, se advierte que el esquema de declaración del origen y destino de los fondos aplicados a las campañas se concentra en las agrupaciones políticas, que son las encargadas de reportar a la justicia nacional electoral los aportes recibidos y los gastos efectuados (cf. arts. 36 y 37 de la ley 26.571 y arts. 54 y 58 de la ley 26.215).- Así, con motivo de las elecciones primarias, los precandidatos deben informar a la agrupación en cuya órbita participan "los aportes públicos y privados recibidos con indicación de origen, monto, nombre y número de documento cívico del donante, así como los gastos realizados durante la campaña electoral" (cf. art. 36 ley 26.571).- En ese contexto, y como resulta de los considerandos precedentes, para la gestión financiera de los gastos de campaña de los precandidatos, la agrupación debe abrir una subcuenta para cada lista oficializada. Dicha subcuenta debe ser empleada para recibir el "aporte de campaña y de impresión de boletas, los aportes privados y para efectuar todos los pagos relacionados con las elecciones primarias" (cf. art. 23 del Dto. 443/11).- Por otra parte, la ley 26.215 -a la que remite el régimen de elecciones primarias (cf. art. 19, último

párrafo, de la ley 26.571)- expresamente prohíbe "los gastos de publicidad de campaña por cuenta de terceros" (cf. art. 49), indicando que "[p]ara la contratación de la publicidad electoral que no se encuentre alcanzada por la prohibición del artículo 43 será excluyente la participación de los responsables económico-financieros de las agrupaciones políticas.- Como resulta de las normas transcritas, el legislador no ha previsto que por fuera de la estructura de administración de los partidos políticos, hubiera aplicación de fondos para actos de campaña electoral ni promoción alguna de figuras.- Por otra parte, el artículo 31 de la ley 26.571 y los artículos 64 bis y 64 ter del Código Electoral Nacional, establecen los plazos en que deben desarrollarse las actividades de campaña.- Fuera de los referidos plazos, en efecto, se encuentra prohibido realizar campañas electorales; entendiéndose por tales "el conjunto de actividades desarrolladas por las agrupaciones políticas, sus candidatos o terceros, mediante actos de movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos, debates a los fines de captar la voluntad política del electorado" (cf. art. 64 bis del Código Electoral Nacional).- 5°) Que pese a lo que se lleva dicho, la evidencia de la realidad política actual, muestra que la limitación temporal de las campañas electorales no representa una valla efectiva para la promoción de muchos que aspiran ocupar cargos electivos a renovarse en los próximos comicios, por ejemplo con publicidad en la vía pública.- A ese respecto, previo a todo cabe señalar que no escapa a la comprensión del Tribunal las dificultades que conlleva "aquí y en cualquier país con regulaciones semejantes- controlar legalmente las actividades dirigidas a captar la voluntad política del electorado" (cf. art. citado).- En efecto, ya se advirtió en otras ocasiones sobre "la complejidad de regular jurídicamente las campañas electorales, en tanto la parte esencial de cualquier campaña es la [...] que se desarrolla en los medios de comunicación [...] que ni siquiera es interpretada como tal por la mayoría de los votantes porque se desarrolla en forma de proceso continuo (cf. Radunski, Peter, 'La campaña electoral como forma de comunicación política', en 'Partidos Políticos en la Democracia', Konrad Adenauer Stiftung, Ed. CIEDLA, 1995, p. 524" (cf. Fallos CNE 4734/11 y sus citas).- En el mismo sentido, se hizo notar "la dificultad que representa determinar la posible influencia de un mensaje sobre la voluntad de los destinatarios y el consiguiente desafío de trazar la forzosamente lábil línea divisoria entre los mensajes prohibidos por la ley y aquellos que no lo están" (cf. Fallos CNE 3181/03, 4734/11 y 5053/13).- A lo dicho se añade, a su vez, la problemática de la publicidad oficial y de la difusión de "actos de gobierno" o "campañas institucionales", que el Tribunal abordó en extenso con motivo del último proceso electoral nacional, en cuyo marco se requirió al Congreso de la Nación que "extreme los recaudos necesarios a fin de revisar y armonizar la regulación vigente en la materia [?] a la mayor brevedad posible" (cf. Fallos CNE 5053/13, pto. dispositivo 2°).- 6°) Que sin embargo, más allá de la complejidad mencionada, lo cierto es que la limitación temporal de las campañas electorales es una clara opción de política legislativa cuya oportunidad, mérito y conveniencia no le corresponde a un tribunal de justicia evaluar (cf. Fallos CNE 3181/03).- Por el contrario, la misión de los jueces es dar pleno efecto a las normas vigentes sin sustituir al legislador ni juzgar sobre el mero acierto o conveniencia de disposiciones adoptadas por aquél en el ejercicio de sus propias facultades (Fallos 304:1007; 305:538; 308:1745; 321:2010, entre muchos otros).- En esa inteligencia, a los fines de dar operatividad a las disposiciones vigentes, esta Cámara ha promovido "la participación activa de los señores fiscales actuantes ante el fuero electoral, en el control de legalidad de las distintas etapas del cronograma [electoral]?", solicitando, en particular, que se adoptaran "las medidas conducentes a efectos de que sean promovidos ante los jueces federales con competencia electoral, los procedimientos dirigidos a hacer observar las normas vigentes en materia de campañas electorales (cf. art. 31 ley 26.571, art. 43 de la ley 26.215, arts. 64 bis, 64 ter y 64 quater del Código Electoral Nacional), especialmente en cuanto prohíben su desarrollo fuera de los plazos que ellas prescriben" (cf. oficio N° 1137, del 9 de marzo del 2011 y Fallos CNE 5053/13, consid. 21).- En otro orden de ideas, en procura de alentar la participación activa de la ciudadanía, el Tribunal habilitó un sistema de recepción de denuncias a través de un portal web, que permite acompañar fotos y videos vinculados con infracciones a las normas de campaña (cf. Ac. 78/11 CNE).- Asimismo, con relación particular al proceso electoral del presente año, el Tribunal remitió al representante del Ministerio Público Fiscal actuante en esta instancia, un relevamiento de propaganda en vía pública, "a los fines de radicar las denuncias que su contenido pudiera implicar en cuanto a las condiciones legales para el desarrollo de las campañas electorales" (cf. Expte. 9320/14 del registro de la Secretaría Electoral de Entre Ríos, fs. 16).- 7°) Que el propósito que subyace en los sistemas de financiamiento y regulación de las campañas electorales tiende a garantizar "la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos" (cf. Fallos CNE 5035/13, y Tuesta Soldevilla, Fernando, 'Campaña electoral' en Diccionario Electoral, Tomo I, I.I.D.H., San José de Costa Rica, 2000, pág. 121).- La publicidad electoral anticipada no solo implica un factor de desigualdad entre quienes postularán sus precandidaturas y candidaturas en los comicios, sino que también conlleva un alto grado de opacidad respecto de la identidad de las fuentes de financiamiento de las campañas, en la medida en que no se declare, para conocimiento público, quiénes aportan los recursos económicos "en dinero o en especie- con los que se financia la promoción de dichos postulantes ni qué cantidades se destinan a ese objeto.- 8°) Que con respecto a lo primero, en el intento de conjurar o atenuar los efectos de esa situación "más allá de las sanciones a los actos que constituyan faltas o delitos

electorales (cf. art. 146 y ccdantes., cód. cit.)- la legislación ha previsto que los señores jueces federales con competencia electoral ordenen el cese automático de los avisos cursados fuera de los tiempos permitidos (cf. art. 64 ter del Código Electoral Nacional). La prohibición incluye, vale recordarlo, ¿la propaganda paga de las imágenes y de los nombres de los candidatos a cargos electivos nacionales, ejecutivos y legislativos en los medios de comunicación (televisión, radio e Internet), vía pública, medios gráficos, telefonía móvil y fija, publicidad estática en espectáculos deportivos o de cualquier naturaleza, así como también la publicidad alusiva a los partidos políticos y sus acciones? (cf. art. citado).- En cuanto al ejercicio efectivo de la referida atribución, cabe señalar que aun frente a la existencia de publicidad electoral anticipada, y pese a las acciones impulsadas por este Tribunal con los medios de que dispone (cf. consid. 6º), no ha tenido conocimiento de que se haya dispuesto el levantamiento de aviso alguno con motivo del proceso electoral en curso, ni ha llegado a su consideración ninguna causa en la que se plantee dicha cuestión.- Por ello -y tal como se hizo con motivo de la regulación de la publicidad oficial (cf. Fallos CNE 5053/13)- corresponde dirigirse al Congreso de la Nación, poniendo en su conocimiento las circunstancias expuestas en la presente, a los fines de que se evalúe la posibilidad de revisión del régimen vigente, para dotarlo de medios adecuados y procedimientos efectivos tendientes a su correcta observancia.- Asimismo, es necesario exhortar a las agencias y empresas de publicidad en vía pública, por intermedio de las asociaciones profesionales que las agrupan, a hacer cesar la difusión de avisos que desconozcan las restricciones establecidas en el artículo 31 de la ley 26.571, y en los artículos 64 bis, 64 ter y 64 quater del Código Electoral Nacional, así como recordar la absoluta prohibición de difundir nuevos avisos fuera de los plazos que establece la ley.- 9º) Que en cuanto al segundo aspecto, esto es, la transparencia del financiamiento de las campañas anticipadas, es claro que la actividad que se viene refiriendo debe necesariamente ser tenida en cuenta en oportunidad de llevarse a cabo las auditorías contables de las agrupaciones políticas a través de las cuales ejercen sus derechos de participación los ciudadanos involucrados.- En tal merito, la Cámara ¿a través de su Cuerpo de Auditores Contadores- ha decidido ampliar el período de requerimientos de informes a terceros que puedan dar cuenta de la expresión de gastos con fines electorales (cf. art. 50, ley 26.215), así como el de auditoría de publicidad electoral en vía pública.- De otra manera, además de consentirse una afectación a la transparencia del proceso electoral, se incurriría en una injusticia notoria si se ignorase el significativo volumen de gastos que las referidas actividades importan y el control se limitara al financiamiento de las actividades que -como ocurre en el caso- se producen formalmente durante el plazo legal previsto para las campañas electorales y bajo la administración formal de las agrupaciones políticas.- Tal solución no puede admitirse, pues como es sabido, la ley debe interpretarse cuidando de dar un sentido que concilie sus disposiciones y conduzca a una integral armonización de sus preceptos (Fallos 313:1149; 327:769). Este propósito no puede ser obviado por los jueces con motivo de las posibles imperfecciones técnicas en la redacción del texto legal, las que deben ser superadas en procura de una aplicación racional (Fallos 306:940; 312:802). Por lo demás, como se dijo al inicio ¿consid. 2º)- ¿en el proceso de control y fiscalización patrimonial [?] deben extremarse las medidas tendientes a alcanzar la verdad jurídico objetiva? (cf. Fallos 310:2456; 311:509; 311:1971; 311:2004; 311:2082; 311:2193; 313:358 y 314:493, y Fallos CNE 2981/01; 3010/02; 3242/03; 4181/09; 4935/13 y Expte. CNE 15000044-2012 sentencia del 06 de noviembre de 2014).- Por lo expresado, y en procura de facilitar a las agrupaciones políticas la obtención de la información de parte de los ciudadanos que participen electoralmente bajo su órbita, o promuevan sus figuras con el fin de instalar sus potenciales candidaturas, corresponde instar a dichos ciudadanos a presentar sus declaraciones de aportes y gastos ante este Tribunal a partir del día de la fecha, mediante el formulario ¿Declaración de fondos para la promoción de figura política?, que estará a disposición en sus sitios de Internet.- En mérito de lo expuesto, oído el señor fiscal actuante en la instancia, la Cámara Nacional Electoral RESUELVE: 1º) Confirmar la sentencia apelada con el alcance establecido en el considerando 3º de la presente; 2º) Instar a los señores jueces del fuero a hacer cesar o inutilizar con la colocación de una faja que indique ¿Publicidad en infracción. Justicia Nacional Electoral?, la publicación de anuncios fuera de plazo dirigidos a captar la voluntad política del electorado para las próximas elecciones primarias de candidaturas nacionales, para lo cual requerirán el auxilio de la fuerza pública; 3º) Instar a los señores jueces del fuero para que en el ámbito de sus competencias ordenen la formación de causas para la determinación de las responsabilidades penales que pudieran corresponder (cf. arts. 128 ter, 128 quáter y 146 CEN); 4º) Comunicar la presente al Congreso de la Nación, con arreglo a lo señalado en el considerando 8º, 3º párrafo, de la presente; 5º) Requerir la colaboración de la Asociación Argentina de Publicidad, de la Asociación Argentina de Empresas de Publicidad Exterior y de la Cámara Argentina de Empresas de Publicidad en la Vía Pública, en los términos del considerando 8º, 4º párrafo, de la presente; 6º) Hacer saber a los señores jueces federales con competencia electoral en todo el país, y por su intermedio a las agrupaciones políticas de su jurisdicción, lo expresado en el considerando 9º de la presente.- Regístrese, notifíquese, comuníquese a la Dirección de Comunicación Pública de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y oportunamente, vuelvan los autos al juzgado de origen.- Fdo: SANTIAGO H. CORCUERA - ALBERTO R. DALLA VIA ¿ RODOLFO E. MUNNÉ ¿ Ante mí: HERNÁN GONÇALVES FIGUEIREDO (Secretario de Actuación Judicial).- Correlaciones: LEY 26215 - BO: 17/01/2007

LEY 26571 - BO: 14/12/2009 Partido Lealtad y Dignidad de la Provincia de Buenos Aires s/estados contables ejercicio económico 01-01-2010 al 31-12-2010 - Tribunal Cám. Nac. Electoral - 06/02/2014 000380E