



Incumplimiento de la ley que regula el financiamiento de los partidos políticos

JUEZ COMPETENTE Y DEBIDO PROCESO LEGAL

Gregorio Badeni

Los desaciertos de técnica legislativa y la incorporación inorgánica de normas procesales en el Código Electoral Nacional (ley 19.945), la Ley de Partidos Políticos (ley 23.298), la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (ley 26.216), así como también en la Ley de Democratización de la Representación Política (ley 26.571), per-

turban y entorpecen el desenvolvimiento de los tribunales con competencia electoral. La ejecución de los objetivos asignados a esas disposiciones legales, que revisten carácter fundamental para la concreción institucional de una república democrática, muchas veces resultan frustrados en la práctica con motivo de las inconsisten-

tes obstrucciones a que se ven sometidos aquellos tribunales.

Sin perjuicio de propiciar la necesidad de subsanar legislativamente aquellas deficiencias mediante un ordenamiento normativo dotado de claridad, concisión, realismo político, y especialmente, de armonía y consonancia en una área relativamente novedosa del derecho, como es el derecho electoral, cabe rescatar el particular esfuerzo desplegado en las últimas

décadas por los tribunales con competencia electoral, y en particular la Cámara Nacional Electoral, por subsanar aquellos obstáculos. Generalmente acudiendo a una interpretación sistemática y razonable de las normas electorales, pero también mediante la aplicación de procedimientos que conducen a soluciones propias de una vía pretoriana.

Uno de tales procedimientos fue, implícitamente, convalidado por la Corte Supre-

ma de Justicia al resolver el caso "Moreno, Hernán" (1). En esa oportunidad, el Alto Tribunal también resolvió los casos "Szeinkierman" (2), "Sagaseta" (3) y "Szeinkierman y otro" (4) destacando que "en el procedimiento instaurado según las reglas fijadas por la Cámara Nacional Electoral mediante la sentencia n° 4887/2012 (5), no se observan las infracciones constitucionales invocadas genéricamente por el Fiscal General", agregando que, los recursos extraordinarios interpuestos no se dirigían contra una sentencia definitiva que es, en principio, uno de los requisitos esenciales que condicionan el tratamiento de dichos recursos.

Se trataban de casos donde se ventilaba el incumplimiento de la ley 26.216 que establece el sistema normativo aplicable para el financiamiento de los partidos políticos y las sanciones que acarrea el apartamiento de ella.

Son frecuentes las violaciones a las normas contenidas en dicha ley. Las retenciones indebidas de los fondos para la campaña electoral, la recepción de donaciones anónimas o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas o de asociaciones sindicales o profesionales, o por montos superiores a los establecidos por el art. 16 de la ley, los gastos de publicidad de campaña por cuenta de terceros, la contratación por los partidos políticos o sus candidatos oficializados o por terceros de espacios publicitarios radiales o de televisión, autorizar el uso de cuentas distintas a las establecidas por la ley para el financiamiento de la campaña electoral o la actividad partidaria, no acreditar debidamente el origen y destino de los fondos recibidos, no efectuar dentro de los 90 días de finalizada la elección una rendición de cuentas debidamente documentada, son solamente algunas de las conductas ilícitas tipificadas por la ley.

Los arts. 62 y siguientes de la ley 26.215 contemplan sanciones importantes por la violación de sus preceptos. Multas, privación de subsidios y recursos de financiamiento público por hasta cuatro años, inhabilitación por hasta diez años para el ejercicio de los derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales, en la elección de autoridades partidarias y ejercicio de cargos públicos y partidarios aplicables, entre otros, al presidente, tesorero y responsables políticos y económico financieros de las agrupaciones políticas. Precisamente, en el caso "Sobisch", el juez federal con competencia electoral en Neuquén aplicó esta inhabilitación por el lapso de dos años debido a la verificación de ciertas irregularidades en las que habrían incurrido los condenados en la rendición de cuentas correspondiente a la campaña electoral desarrollada con motivo de las elecciones que tuvieron lugar el 28 de octubre de 2007.

Las razones que justifican la gravedad de las sanciones legales residen en el sistema adoptado para regular el financiamiento de los partidos políticos. El funcionamiento de los partidos políticos (6) y la ejecución de los objetivos a los que responden la constitución de ellos, está condicionado a que dispongan de los recursos económicos a tal fin. La obtención, administración y disposición de ellos determinan las regulaciones en materia de

financiamiento de los partidos políticos. Ellas se agrupan en tres sistemas: Privado, estatal y mixto.

El sistema privado es contemporáneo con el surgimiento de las democracias constitucionales y de las primeras agrupaciones políticas orgánicas. Consiste en solventar los gastos partidarios únicamente con los aportes de sus afiliados, simpatizantes y los recursos que se obtengan de sectores privados afines a los objetivos políticos, económicos o sociales del partido político. Se excluye y prohíbe toda contribución estatal (7). Si bien este sistema es el que, teóricamente, mejor se compece con el valor que representa la libertad, puede traer aparejados ciertos excesos que perturben la transparencia del proceso electoral, particularmente en aquellas sociedades donde no está consolidada la cultura cívica. La asignación de importantes partidas a un partido político por ciertas agrupaciones empresarias, gremiales o religiosas, unidas a las presiones ejercidas sobre los medios de prensa y organizaciones no gubernamentales, puede desarticular la libre competencia electoral. Sin embargo, estas críticas no siempre están acompañadas por un soporte empírico, respondiendo a hipótesis no comprobables en orden a que las agrupaciones políticas con mayores recursos gozan de una fuerza electoral superior a las restantes. El error de esta crítica reside en circunscribir a bases materialistas el desarrollo de un proceso político, sin atender a la particular gravitación que tienen las ideas y valores extrapatrimoniales sobre el comportamiento social. En este sistema, las previsiones legales sobre el financiamiento de los partidos políticos son ínfimas.

El sistema estatal determina que los recursos sólo pueden provenir de las arcas del Estado mediante una distribución equitativa entre los partidos políticos. Se pretende garantizar la subsistencia de ciertas agrupaciones políticas cuyos ingresos económicos son escasos, y permitir que el cumplimiento de los objetivos de todos los protagonistas se concrete en un relativo plano de igualdad. Este sistema, propio de los regímenes autoritarios, también se suele aplicar en las democracias constitucionales. En los primeros, se priorizan, sensiblemente, los recursos económicos del partido oficial, o absolutamente si se impone el sistema de partido único. En los segundos, como la distribución de fondos la realizan los funcionarios gubernamentales de turno, se suele incurrir en prácticas fraudulentas, que no se compececen con la ética republicana, beneficiando a ciertos partidos políticos en forma encubierta o mediante las más elementales argucias. Por otra parte, como en este sistema impera una rigurosa y detallada regulación normativa, las fisuras que ella presenta se transforman en amplios canales de corrupción legitimados por la práctica política.

El sistema mixto, al margen de imponer la contribución estatal, permite a los partidos políticos obtener aportes privados aunque, generalmente, sujetos a limitaciones referentes a los aportantes o al monto de ellos. Es, posiblemente, el sistema más efectivo en orden a su aprobación social y consecuente legitimidad. Pero, esa efectividad, está supe-

ditada a una eficiente y realista regulación jurídica, de estricta y rigurosa aplicación para desarticular toda tentativa de corrupción que pretendan articular los gobernantes.

A partir de la regulación orgánica de los partidos políticos en la Argentina, el sistema vigente fue siempre mixto aunque variaran algunos de sus matices. Sin embargo, por acción u omisión, estuvo desprovisto de los instrumentos de control adecuados para dotar de transparencia a la evolución patrimonial de los partidos políticos. Por otra parte, su estructura es más próxima al sistema estatal que al privado.

Aquella falencia ya había sido destacada por la Cámara Nacional Electoral al resolver, el 21 de marzo de 2002, el caso "Incidente de control patrimonial Partido Nacionalista Constitucional" (8). Entre otros conceptos, el Tribunal expresó: "Que si bien no le corresponde efectuar a este Tribunal efectuar juicio alguno en torno a las razones de oportunidad, mérito o conveniencia de las normas legales y reglamentarias que rigen la materia...es inevitable remarcar que el financiamiento mixto —esto es, a través de aportes públicos y privados— que establece nuestro régimen procura un equilibrio tendiente a evitar la excesiva dependencia de los partidos políticos respecto del Estado —por un lado— y la influencia de ciertos sujetos o grupos de interés o presión sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, por el otro... sin embargo, las características del régimen de financiamiento vigente toman imperativo que el control patrimonial sea estricto y la publicidad de los ingresos y egresos partidarios detallada y constante. Más aún teniendo en cuenta el estado crítico que presenta el erario público en nuestros días..." (9).

Esa razonable inquietud o advertencia expuesta por la Cámara Nacional Electoral, tiene plena vigencia a pesar de las modificaciones introducidas en la legislación que regula el financiamiento de los partidos políticos.

Es que, su eficacia, está supeditada a dos condiciones. Al funcionamiento exitoso del mecanismo de control y fiscalización por parte de los jueces con competencia electoral, para lo cual deben contar con los recursos humanos y materiales indispensables a tal fin. Pero también está condicionado a la honesta colaboración de quienes dirigen los partidos políticos en el fiel cumplimiento de la ley. No cabe duda que la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, es un elemento esencial para erradicar el fraude y los vicios en el proceso electoral (10), así como también para elevar el grado de cultura cívica de la dirigencia política con el consecuente incremento de la legitimación del sistema.

En tal sentido, al resolver el caso "Partido Movimiento Popular Tucumano" (11), la Cámara Nacional Electoral dispuso que dicha agrupación había perdido el derecho a percibir el aporte estatal para el desenvolvimiento institucional durante un año debido a que no había dado cumplimiento a su deber de realizar inversiones para la capacitación de sus dirigentes. Resaltó que: "...los partidos políticos deben ser escuelas de formación

de hombres públicos, porque su mediación y presencia para la capacitación de éstos es imprescindible para la vida de la Nación".

El hecho que corresponda aplicar fielmente el sistema legal que regula el financiamiento de los partidos políticos, y que se sancione severamente su incumplimiento, en el marco de un proceso que se desarrolle con la celeridad necesaria para evitar la prescripción de las acciones correspondientes, en modo alguno justifica un apartamiento de las reglas del debido proceso legal.

Por tal razón, y compartiendo parcialmente la argumentación del Ministerio Público Fiscal, en el ya citado caso "Sobisch", la Cámara Nacional Electoral resolvió dejar sin efecto la sentencia condenatoria de primera instancia, pero disponiendo retraer las actuaciones a fin de permitir la debida intervención del fiscal de primera instancia y el ejercicio del derecho de defensa en juicio. Asimismo, y esto es lo importante, estableció que se hiciera saber a los jueces federales con competencia electoral una serie de principios expuestos por el Tribunal y cuya aplicación aquellos no pueden soslayar en el marco de los procesos donde se ventila la eventual comisión de los hechos ilícitos que enuncia la ley regulatoria del financiamiento de los partidos políticos.

La Cámara Nacional Electoral recordó (12) que, conforme con el art. 71 de la ley 26.215, la sanción de las conductas penadas por ella está sujeta, supletoriamente, al procedimiento establecido en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación o en el Código Procesal Penal de la Nación, actuando como tribunal de alzada aquel organismo judicial. Sin embargo, la ley 26.215 está desprovista de normas procesales suficientes de modo que, lo supletorio se transforma en principal correspondiendo al juez electoral determinar a qué principios otorgará preferencia. Solución inaceptable que acarrea el caos procesal. Entendemos que se impone la sanción de una norma general que establezca de modo uniforme el procedimiento aplicable para la materia electoral contenida en las leyes 19.945, 23.298 y 26.215, y hasta un código de fondo sobre la materia electoral. Mientras tanto, es razonable aceptar las indicaciones que sobre el particular emita la Cámara Nacional Electoral.

La imprecisa remisión normativa, impone el deber de garantizar el debido proceso legal, ya sea por vía legislativa o, en su defecto, por la vía judicial. Consiste en una categoría genérica que abarca diversas garantías procesales específicas destinadas a suministrar a los individuos el amparo necesario para salvaguardar sus derechos con motivo del ejercicio del poder jurisdiccional del Estado, con particular referencia al ejercicio del poder judicial por los jueces naturales citados en el art. 18 de la Constitución. Ella registra entre sus antecedentes más remotos y significativos a la Carta Magna inglesa de 1215 (13), y a la Constitución de los Estados Unidos (14), sin desmerecer a los fueros españoles, como

◀ CONTINÚA EN PÁGINA 8

{ NOTAS }

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) Sentencia del 24 de febrero de 2015 en CNE 255/2013/CSI.

(2) CNE 193/2013.

(3) CNE 197/2013.

(4) CNE 195/2013

(5) "Sobisch y otros" del 1º de noviembre de 2012.

(6) Antes de la reforma constitucional de 1994, que incorporó el art. 38, la Ley Fundamental no preveía expresamente el funcionamiento de los partidos políticos. Sin embargo, esa omisión jamás fue interpretada doctrinaria y jurisprudencialmente en el sentido que ella prohibía el fun-

cionamiento de los partidos políticos o que su existencia carecía de jerarquía constitucional. La interpretación teleológica de los arts. 14 y 23 de la Constitución avalaba que, en una república democrática, los partidos políticos eran una manifestación del derecho a asociarse con fines útiles y que, desde la conformación relativamente orgánica en 1826 de los primeros partidos políticos nacionales y provinciales, se sucedieron diversas organizaciones partidarias representativas de ideas políticas socialmente dominantes. Sin embargo, también es cierto que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se fue desdibujando la estructura tradicional de los partidos políticos siendo sustituida con un retorno a

las facciones políticas del siglo XIX, o suplantada por nuevas formas de organización política donde el empirismo se impone sobre los conceptos dogmáticos.

(7) Contribución que, en el ámbito de la política agraria, siempre es definida conforme a los intereses de la agrupación política oficialista.

(8) Fallo 3010/02 suscripto por los jueces Alberto Dalla Vía y Santiago Corcuera.

(9) Las consideraciones fueron vertidas bajo la vigencia de la ley 23.298 que fue sustituida por la ley 25.600 sancionada el 23 de mayo de 2002 y ésta, a su vez, fue reemplazada por la ley 26.215 sancionada el 20 de di-

ciembre de 2006 y reformada por la ley 26.571 publicada el 14 de diciembre de 2009.

(10) CORCUERA, Santiago, "La nueva ley española de financiamiento de los partidos políticos", LA LEY, del 6/03/2008.

(11) Sentencia 3743/06 del 10/10/2006.

(12) Fallos CNE 4672/11.

(13) Dispone que: "...ningún hombre libre podrá ser apresado, puesto en prisión, no despojado de sus bienes, costumbres y libertades, sino en virtud del juicio de sus pares, según la ley del país".

(14) Enmienda V.

● VIENE DE PÁGINA 7

el de León de 1020, Toledo de 1085, Burgos de 1073, el Pacto de Sobrabe de 1188 y los Fueros de Aragón de 1283, entre otros. Disposiciones similares se registran en nuestros precedentes constitucionales que fueron incorporados, con carácter enunciativo, en los arts. 8, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 23, 37, 41, 42 y 43, entre otros, de nuestra Constitución con su expansión normativa a la luz del art. 33 (15).

Estas garantías, aplicables en todo proceso judicial o administrativo, no pueden ser objeto de una interpretación restrictiva considerando que la finalidad del secular movimiento constitucionalista, en el cual se enlaza nuestra Ley Fundamental, es la libertad unida a la dignidad y progreso del ser humano. Tal circunstancia determina que el número de esas garantías se amplíe conforme a una interpretación teleológica, sistemática y dinámica del texto constitucional en función de las particularidades que se presentan en cada caso concreto, y cuya determinación previa por las leyes reglamentarias es imposible que abarque a todas ellas. En muchos casos, son creaciones razonables de los jueces cuya percepción empírica de la realidad, en el ámbito de los conflictos, es más ágil que la de los legisladores. Muchas veces las leyes surgen a la zaga de la doctrina jurisprudencial.

Como las garantías que conforman el debido proceso legal tienen jerarquía constitucional, carecen de validez las leyes o tratados que las desconozcan o restrinjan irrazonablemente su envergadura (16). Esto explica que la vigencia efectiva de las garantías constitucionales debe prevalecer sobre cualquier criterio de conveniencia con el cual se pretenda condenar o juzgar a una persona prescindiendo de aquellas (17).

La garantía del debido proceso legal abarca, tanto el derecho a la jurisdicción, consistente en la potestad de acudir ante un organismo judicial para que resuelva un conflicto aplicando la ley, como la facultad de exigir que el poder jurisdiccional del Estado se desenvuelva dentro del marco humanista establecido por la Constitución. Está claro que sus reglas se aplican tanto al proceso judicial como a los procedimientos que regulan el funcionamiento de los tribunales administrativos, cuyas decisiones, en última instancia, deben ser susceptibles de revisión por los órganos judiciales.

Algunas de las garantías que conforman el debido proceso legal, y como consecuencia de un enfoque empírico, las encontramos reproducidas en los arts. 7, 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Otro tanto en los arts. 3, 6, 7, 8, 9, 10, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. También en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. 18, 25 y 26) y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (arts. 5, 8, 9, 10 y 11).

Tales principios, referentes al debido proceso legal, fueron recogidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sostuvo que, conforme con el art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados partes no deben interponer trabas a las personas que acuden a los tribunales para la protección de sus derechos; cualquier norma que imponga costos o dificulte de cualquier

manera el acceso de las personas a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la administración en el curso del proceso judicial, es contraria al art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el art. 25 de la Convención, establece la obligación positiva del Estado para conceder a todas las personas un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos; para que un Estado cumpla con el art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no basta que los recursos existan nominalmente, sino que deben tener efectividad, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso sencillo y rápido; la suma fijada como tasa de justicia y la multa correspondiente constituyen una obstrucción para acceder a los tribunales si no aparecen como razonables, aun cuando esa tasa de justicia sea proporcional, en términos aritméticos, al monto de la demanda (18).

En ese sentido, la Cámara Nacional Electoral recordó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que, si bien el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no especifica garantías mínimas para las materias civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, lo cierto es que las garantías básicas que establece se aplican también a esos órdenes (19). A ellos se agregan las cuestiones de carácter electoral. En ellas también tienen plena aplicación las reglas del debido proceso legal.

Es así que, en el fuero electoral, los procesos sobre temas de su competencia, incluyendo la ley de financiamiento de los partidos políticos, se ajustan a ciertos principios esenciales del derecho penal cuando pueden traer aparejadas sanciones privativas de derechos. Se exige la comparecencia directa de la persona afectada, la exigencia de una acusación que describa con precisión la conducta reprochada, la intervención activa del fiscal instando la causa y, en definitiva, las restantes reglas del debido proceso legal.

Ese criterio impuesto por la Cámara Nacional Electoral resulta intachable teniendo en cuenta que, el art. 63 de la ley 26.215 prevé sanciones privativas de derechos que acarrearán la inhabilitación para ejercer derechos políticos. Derechos que son fundamentales para todo individuo para afirmar la vigencia de una democracia constitucional.

Así, en la legislación argentina fueron suprimidas o reducidas, en los últimos cuarenta años, importantes restricciones para el ejercicio de derechos políticos. Tanto en su aspecto activo como pasivo, se redujeron esas limitaciones que, en su momento, podían ser consideradas razonables, pero no hoy día en función de los valores políticos dominantes en la sociedad. La edad mínima para integrar el cuerpo electoral se redujo a 16 años, se permite votar a los sordomudos que no saben darse a entender por escrito, se permite votar en el extranjero a los argentinos que residen de manera efectiva fuera del territorio del país, se dejó sin efecto la restricción que existía para quienes registraban tres sobreesimientos provisionales por delitos que merecían una pena privativa de libertad superior a tres años y para las personas detenidas por orden judicial que no habían sido objeto de una condena penal firme (20).

Esta última descalificación se basa sobre el principio de presunción de inocencia establecido por el art. 18 de la Ley Fundamental

aunque, generalmente, y como consecuencia de la moda política, se invoca el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Establece que todos los ciudadanos tienen el derecho 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 los electores. Si bien tales derechos pueden ser reglamentados, la regulación legislativa debe obedecer, exclusivamente, a razones de edad (razones de inmadurez), nacionalidad (razones de incapacidad política), residencia, instrucción, capacidad civil o mental, o por condena de juez competente en un proceso penal (razones de indignidad). Otro tanto resulta del art. 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según el cual la prisión preventiva es una medida cautelar no punitiva cuyo desconocimiento implica una violación al principio de presunción de inocencia.

Al margen de los tratados internacionales y en resguardo de los derechos políticos de los ciudadanos cabe destacar que, ya en 1974, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos consideró que era cuestionable la normativa del Estado de New York porque no prevenía la instrumentación de los recaudos necesarios para permitir que pudieran votar las personas detenidas que estaban a la espera de un proceso judicial. La Corte entendió que se lesionaba el principio de igualdad porque esa posibilidad les era reconocida a quienes, teniendo su domicilio en ese Estado, se hallaban transitoriamente detenidos en otro Estado a la espera de la sustanciación del proceso. En tales casos, la ley del Estado de New York permitía que los ausentes emitiesen su voto por vía postal (21).

Considerando las particularidades que presentan las condenas dictadas como en el caso "Sobisch", la Cámara Nacional Electoral analizó si era aplicables a ellas el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos cuando avala la privación de derechos políticos mediante condena por juez competente en un proceso penal. Ello así porque se tratan de juicios que, a criterio de la Cámara, no serían típicamente penales debido a que no tramitan ante el fuero criminal. De modo que se podría entender que los procesos judiciales que, conforme a la ley 26.215, determinan la aplicación de las sanciones previstas en su art. 63 podrían estar colisionando con el límite impuesto por el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sin embargo, es un error acudir a una interpretación literal del ese art. 23.2. Ella debe ser sustituida por una interpretación semántica (22). A pesar de las diferencias que se pretenden esbozar entre nuestro texto constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos, en orden a la tipificación de las instituciones jurídicas, no puedo menos que compartir la advertencia que formulara Joaquín V. González el explicar "...la fraseología, más pedantesca que precisa, para hablar de principios y funciones eminentemente prácticos, como es toda la Constitución, que no admite dobles sentidos, ni frases ambiguas ni huecas, sólo aparentes para extraviar y corromper, junto con el criterio sencillo y positivo del texto, la conciencia del deber cívico" (23).

Tengamos en cuenta que la literal *legis* tiene valor en tanto permite manifestar la ra-

to *legis*. En efecto, la palabra es el medio o instrumento de expresión del pensamiento, por lo que solamente tiene valor en función de ese pensamiento que pretende expresar. Esto significa que, la interpretación literal o gramática, debe ser completada con la interpretación lógica.

El art. 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos exige que la reglamentación de los derechos políticos que enuncia y su eventual privación dispuesta razonablemente por la ley en caso de mediar una condena, exige: 1) Juez competente. 2) Proceso penal. Exigencias que prevé la Constitución en sus arts. 17, 18 y 19.

Juez competente es aquel al cual la ley asigna aptitud para resolver un caso concreto en función de la materia jurídica que lo impregna. Juez competente, en materia electoral conforme a las leyes 19.945, 23.298 y 26.215, es el juez federal al cual se le asigna la potestad jurisdiccional para resolver los conflictos que se presentan en materia electoral y que están previstos en ellas. Potestad asignada a los juzgados federales de primera instancia con competencia electoral, y muy especialmente, al máximo tribunal en la materia que es la Cámara Nacional Electoral como tribunal de alzada.

Por su parte, el proceso penal es aquel procedimiento judicial establecido por ley para la aplicación de ciertas normas sancionatorias. Proceso penal que impone el estricto cumplimiento de las garantías constitucionales contempladas a tal fin, y con mayor intensidad y rigor al previsto para otras materias. Se trata, en principio, de la aplicación de los preceptos contenidos en un código procesal penal, siempre que ellos reflejen fielmente esas garantías. Pero ello no excluye la previsión de aplicar otras normas ajenas a ese cuerpo legal, siempre y cuando impulsen, también, la exteriorización concreta de tales garantías.

En la medida que un tribunal natural, como la Cámara Nacional Electoral, cumpla con las condiciones citadas en los párrafos anteriores, no cabe la posibilidad de cuestionar su intervención por la simple circunstancia que su competencia también se extiende legalmente sobre cuestiones extrañas a la materia "penal electoral".

Para avalar la intervención de la Cámara Nacional Electoral como "tribunal penal electoral", la aplicación de la normativa "procesal penal" y las sanciones "penales electorales", resulta suficiente con efectuar una interpretación del texto de nuestra Constitución sobre la base de los enfoques teleológico, semántico, sistemático y dinámico o progresista, respetando la regla de la razonabilidad.

Sobre la base de estas consideraciones, y teniendo en cuenta que el art. 71 de la ley 26.215 dispone que, para sancionar las conductas penadas por ella el tribunal de alzada competente es la Cámara Nacional Electoral, no existen reparos para que ella enuncie, tal como lo hizo, los principios procesales que, al margen de los específicamente previstos en la ley, se deben cumplir para que tenga efectiva presencia el debido proceso legal: 1) la Formulación de una acusación en la cual se precise cuál es la conducta que

【 NOTAS 】

(15) Así, conforme con el art. 18 de la Constitución Nacional: 1) Nadie puede ser penado sin juicio previo; 2) El juicio debe estar fundado en una ley anterior al hecho del proceso; 3) Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales; 4) El juzgamiento debe estar a cargo de los jueces designados por ley anterior al hecho de la

causa; 5) Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; 6) Nadie puede ser arrestado sino en virtud de orden escrita emanada de autoridad competente; 7) Es inviolable la defensa en juicio de la persona y sus derechos.

(16) COUTURE, Eduardo J., "El debido proceso como

tutela de los derechos humanos", LA LEY 72-802.

(17) Fallos C.S. 326:3758; 328:3193.

(18) Caso "Cantos", resuelto el 28 de noviembre de 2002. LA LEY, 2003-C, 2.

(19) Caso "Ivcher Bronstein" del 6/2/2001.

(20) Fallos C.S. 324:3143 y 325:524.

(21) "O'Brien vs. Skinner" 414 US 524.

(22) LINARES QUINTANA, Segundo V., "Tratado de Interpretación Constitucional", t. I, Lexis Nexis, Bs. As., 2007 p. 309.

(23) GONZÁLEZ, Joaquín V., "Manual de la Constitución Argentina", Ed. Estrada, Bs. As., 1983, p. 28.

● VIENE DE PÁGINA 8

se reprocha y las normas que las prevén; 2) Que la instrucción sea requerida por el fiscal interviniente en la instancia donde tiene a su cargo la función acusatoria; 3) Reconocer al acusado un plazo razonable para presentar su defensa; 4) La presencia personal del acusado en la causa, sin perjuicio de su derecho de defensa con el asesoramiento letrado correspondiente; 5) Derecho a ofrecer prueba, interrogar testigos y peritos; 6) Derecho a invocar la autoincriminación; 7) Derecho de recurrir la sentencia ante un tribunal de alzada. Son reglas y garantías que no están necesariamente contempladas, de manera orgánica, en la legislación electoral. Pero su aplicación se impone a la luz de una interpretación razonable de la Ley Fundamental, teniendo en cuenta las garantías cuya regulación resulta del Código Procesal Penal de la Nación, así como también de las disposiciones complementarias contenidas en el art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y de los restantes tratados internacionales sobre derechos humanos, en los cuales es parte la Argentina, debido a que todos ellos tienen jerarquía superior a las leyes del Congreso (art. 75, inc. 22, CN).

Sin embargo, cuando la Cámara Nacional Electoral resolvió el caso "Sobisch", y sin perjuicio de no rechazar las conclusiones expuestas a la luz de la interpretación constitucional, se remitió expresamente a los argumentos expuestos por nuestra Corte Suprema de Justicia sobre los tratados internacionales de derechos humanos (24), así

como también a ciertas decisiones adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (25).

Conforme a la doctrina emanada de esos pronunciamientos: 1) La interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es obligatoria y vinculante para los tribunales nacionales aunque se entienda, en algún caso concreto, que ella colisiona con nuestros preceptos constitucionales. 2) También son vinculantes los dictámenes emitidos por un organismo de naturaleza política como es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA); 3) Los tribunales locales, por encima del control de constitucionalidad, deben realizar el control de convencionalidad, inclusive de oficio. 4) Aunque la afirmación no fue, todavía, formulada categóricamente es claro que se considera que la Constitución Nacional está subordinada a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Se trata de una concepción forjada en el seno de algunas naciones latinoamericanas donde, las continuas sustituciones de sus textos constitucionales, las privaron de todo valor sociológico como normas jurídicas fundamentales. Para el mantenimiento de un razonable orden político social y de un Estado de Derecho, fue necesario subordinar el principio de supremacía constitucional al de la supremacía convencional, forjando así la vigencia de un orden jurídico supraconstitucional. Entre nosotros, semejante concep-

ción comenzó a desenvolverse tímidamente a partir de la década del "90" del siglo XX, y decididamente a partir de la reforma constitucional de 1994. Su sólida consolidación, tanto en el ámbito doctrinario como en el jurisprudencial, revela que conforma el ordenamiento jurídico vigente (26).

En este aspecto le asiste la razón a la Cámara Nacional Electoral cuando, al resolver el caso "Sobisch", destacó que: "...hoy resulta prácticamente imposible encontrar un solo fallo trascendente o institucional de la Corte Federal, en materia de derechos fundamentales, que no haga mención, aunque sea tangencial, a los tratados y jurisprudencia internacionales..." (27). Ese hecho indudable, explica la invocación por la Cámara de los arts. 8 y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como fundamento sustancial de su sentencia en el caso "Sobisch", y su exigencia conforme a ellos del necesario cumplimiento de las reglas del debido proceso legal por todos los jueces federales con competencia electoral.

La Cámara Nacional Electoral, en el caso "Sobisch" y en otras oportunidades, manifestó su preocupación por la relativa inoperancia del fuero electoral en el estricto cumplimiento de las normas que regulan el financiamiento de los partidos políticos. La inexistencia de una regulación normativa orgánica en materia electoral que responda clara y respetuosamente a los preceptos establecidos en la Constitución Nacional y a los complementarios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tornan muchas veces estériles los esfuerzos de los jueces

electorales. Tal situación determinó que, por vía pretoriana y supliendo la inoperancia legislativa, La Cámara Nacional Electoral resolviera que la normativa en la materia de su competencia no se tornara una abstracción. No solamente cuando las actuaciones se desenvuelven en la alzada, sino también ante los jueces inferiores con competencia electoral (28).

Criterio plenamente válido que permite evitar la emisión de sentencias contradictorias e impugnaciones que, en definitiva, conduzcan a la inaplicabilidad de las normas en materia electoral, y especialmente, las referentes al financiamiento de los partidos políticos. Máxime cuando se refiere a aspectos procesales relacionados con la garantía del debido proceso legal. Criterio que solamente podrá ser enervado por la ley o una interpretación de la Corte Suprema que deje sin efecto el aval implícito otorgado en el ya citado caso "Moreno, Hernán".

Se trata asimismo, de un llamado de atención formulado por la Cámara Nacional Electoral cuyos integrantes es evidente que están en desacuerdo con los comportamientos que desvirtúan la finalidad y transparencia del derecho electoral. Llamado de atención que justifica analizar la posibilidad de elaborar un código orgánico en materia electoral, tanto sustancial como formal. La importancia adquirida por el derecho electoral lo justifica. ●

Cita on line: AR/DOC/977/2015

[NOTAS]

(24) Fallos C.S. 318:514; 319:1840; 327:5668; 327:3117; 328:2056.

(25) "López Mendoza c/Venezuela" sentencia del 1/9/2011 "Trabajadores Casados del Congreso c/Perú", sentencia del 24/11/2006.

(26) En varias oportunidades expresamos nuestra discrepancia con esta concepción que no fue aceptada, en su momento, por los integrantes de la Convención

Constituyente Reformadora de 1994. En sentido similar se expresa ROSATTL Horacio D., "El llamado control de convencionalidad y el control de constitucionalidad en la Argentina", LA LEY, 2012-A, 911.

(27) Sin embargo, en ciertos casos de relevancia institucional, no se advierten esas menciones. Así, cuando la Corte Suprema de Justicia resolvió el caso "Rizzo" (LA LEY, 2013-D, 30) declarando la inaplicabilidad

de la ley 26.855 al regular la elección de los integrantes del Consejo de la Magistratura, invocó cláusulas constitucionales como los arts. 22 y 114. Si bien compartimos la decisión que adoptó el Alto Tribunal, nos preguntamos ¿por qué se abstuvo de analizar el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos explicando las razones de su inaplicabilidad al caso?

(28) En ejercicio de las atribuciones que emanan de la ley 19.108 considero, acertadamente, que: "...sus decisiones tienen carácter obligatorio para los señores jueces de primera instancia y las juntas electorales nacionales".

Responsabilidad del Estado

Compromisos internacionales asumidos por el Estado Nacional. Derechos Humanos. Recomendaciones de la Comisión Americana. Carácter vinculante. Casos análogos.

Hechos: Respecto del imputado como coautor del delito de homicidio agravado por alevosía, al haber ejecutado a dos miembros de un movimiento revolucionario que ocupó un cuartel militar, la Cámara declaró prescripta la acción penal y lo sobreseyó. La querrela interpuso recurso de casación. Alegó la interrupción de la prescripción y la falta de tratamiento por parte del tribunal de la imprescriptibilidad de la acción que se invocara. El Tribunal de Casación Federal declaró inadmisibles ese recurso, dando así lugar al remedio federal y a la correspondiente queja ante su denegación. La Corte Suprema de Justicia de la Nación dejó sin efecto la sentencia impugnada.

1.- El rechazo del recurso de casación impugnatorio del decreto de prescripción de la acción penal seguida contra un imputado por homicidio agravado por alevosía, con fundamento en que las recomendaciones de la Comisión Interamericana no son vinculantes para el Estado argentino, es arbitrario, pues el juzgador no hizo ninguna referencia al argumento de la querrela, oportunamente planteado

y conducente para la solución del pleito, relativo a la aplicabilidad de la jurisprudencia interamericana en casos análogos (del dictamen de la Procuradora General que la Corte, por mayoría, hizo suyo).

2.- La ausencia de consideración de la jurisprudencia de los órganos internacionales y la falta de enunciaci3n de las razones que pudieran existir para no seguir la doctrina derivada de su jurisprudencia afectan el deber de adecuada fundamentación de la sentencia (del dictamen de la Procuradora General que la Corte, por mayoría, hizo suyo).

118.419 — CS, 30/12/2014. - Arrillaga, Alfredo Manuel s/ causa n° 14.102.

Cita on line: AR/JUR/74317/2014

Dictamen de la Procuración General de la Nación

- I -

La Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, Provincia de Buenos Aires, declaró prescripta la acción penal y sobreseyó a Alfredo Manuel Arrillaga respecto de la imputación de ser coautor del delito de homicidio agravado por alevosía (artículos 45 y 82, inciso 2, del Código Penal) en perjuicio de Iván R. y José Alejandro D.

Los hechos ocurrieron entre el 23 y el 24 de enero de 1989. Durante la mañana del primer

día, un grupo perteneciente al "Movimiento Todos por la Patria", en el que se encontraban R. y D., ocupó el cuartel del Regimiento de Infantería Mecanizada III "General Belgrano" de La Tablada, Provincia de Buenos Aires, por lo que personal de las fuerzas armadas, comandado por el entonces general A., se abocó a su recuperación, la que se logró luego de treinta horas de combate. Una vez detenidos, R. y D. habrían sido ejecutados en el interior del regimiento por personal militar que seguía las órdenes de A.

Contra la decisión de la Cámara Federal, la querrela interpuso recurso de casación. Por un lado, sostuvo que "existen suficientes actos con entidad interruptiva del curso de la prescripción" (fs.3 vta. del expediente que corre por cuerda) para dejar sin efecto el fallo recurrido, de acuerdo con el alcance que la doctrina y la jurisprudencia le han dado al concepto de "secuela de juicio", previsto en el texto actualmente derogado del artículo 67 del Código Penal, aplicable a este caso. Por otro lado, se quejó de que la Cámara Federal no brindó ninguna respuesta a su agravio referido a la imprescriptibilidad de la acción penal, en virtud de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en "Bulacio vs. Argentina" (Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C, N° 100) y "Bueno Alves vs. Argentina" (Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C, N° 164), y por la Corte Suprema en la sentencia "Espósito" (Fallos: 327:5668), puesto que en este caso, tal como en los analizados en esos precedentes, el Estado incumplió el

deber de investigar seriamente y sin lentitud las graves violaciones a los derechos humanos que fueron cometidas por sus agentes. En el mismo sentido, recordó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunció sobre los hechos aquí investigados en el Informe 55/97 (Caso 11.137, "Juan Carlos Abella", del 18 de noviembre de 1997), y tras tener por probado, entre otras cosas, que R. y D. fueron ejecutados luego de la recuperación del cuartel y cuando ya habían sido detenidos, recomendó al Estado argentino realizar una investigación independiente, completa e imparcial, con el objeto de sancionar a los responsables. Por último, citó la sentencia "Storni" de la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal (causa n° 9130, "Storni, Gustavo Adolfo y otro s/recurso de casación", del 29 de septiembre de 2010), en la cual se resolvió, según la parte, que resultan inaplicables las disposiciones de prescripción que impidan la investigación y sanción de los responsables de violaciones a los derechos humanos (fs.1/13 del expediente que corre por cuerda).

La Sala I de la Cámara Federal de Casación Penal declaró inadmisibles ese recurso. En lo que respecta al agravio referido a la interpretación del concepto de "secuela de juicio", afirmó que la decisión impugnada cuenta con fundamentos jurídicos suficientes que impiden su descalificación como acto jurisdiccional válido. Por otro lado, descartó la aplicación al presente de los fallos "Espósito" de la Corte Suprema y "Storni" de esa Cámara, en cuanto se basaron en decisiones emitidas por la Corte Interamericana de De-