

Poder Judicial de la Nación

ACORDADA EXTRAORDINARIA NUMERO OCHENTA Y DOS: en Buenos Aires, a los diecinueve días del mes de julio del año 2011, se reúnen en acuerdo extraordinario en la Sala de Acuerdos de la Cámara Nacional Electoral los doctores Rodolfo Emilio Munné, Santiago Hernán Corcuera y Alberto Ricardo Dalla Via, actuando los Secretarios de la Cámara doctores Nicolás Deane y Alejandra Marcela Lázzaro -subrogante-. Abierto el acto por el señor presidente, doctor Rodolfo Emilio Munné,

CONSIDERARON:

1º) Que es pertinente recordar que -como el Tribunal ha expuesto en el Fallo CNE 3010/02- el aspecto relativo al financiamiento de la actividad partidaria importa abordar una de las materias más sensibles de nuestro sistema institucional; que -como es sabido- ha despertado históricamente un especial interés, y merecido diversas consideraciones -de orden sociológico, jurídico o contable- por parte de la doctrina y la jurisprudencia argentina y extranjera.-

Se ha dicho también en el precedente citado, que "las finanzas de los partidos constituyen para la investigación, por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes" (Weber, Max, "Economía y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., Bogotá, 1977, Tomo I, p. 231). En ese mismo cauce de razonamiento se ha explicado más recientemente, que "lo que está en juego es la lealtad en la lucha por el poder público y por ende la transparencia de los actos que conducen a la voluntad pública; en última instancia la salvaguardia del principio democrático" (Dian Schefold, "Financiamiento de los Partidos Políticos: análisis comparado de los sistemas europeos", en "Partidos Políticos en la Democracia", CIEDLA, 1995, p. 437).-

Finalmente, y en afín orden de ideas, se explicó que la experiencia del derecho comparado indica que

"es viable exigir y demandar ciertos estándares de declaración en cuanto al uso del dinero" y que ello "puede jugar un papel relevante en la formación del sistema de partidos y del tipo de democracia" (John Bailey, "Perspectivas Comparadas del Financiamiento de las Campañas y Democratización", en "Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos", Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 18).-

2º) Que la ley de financiamiento de los partidos políticos -26.215 y su modif.-, reglamentaria del artículo 38 de la Constitución Nacional, encomienda a la Justicia Nacional Electoral -al igual que los regímenes que históricamente la precedieron (leyes 25.600; 23.298, tit. V; 22.627, tit. V y 16.652, tit. V)- el control de legalidad sobre el origen y destino de los fondos y patrimonio de las agrupaciones partidarias.-

Este rol también resulta de la ley 19.108, que le asigna al fuero competencia para conocer -a pedido de parte o de oficio- "en todas las cuestiones relacionadas con [...] el efectivo control y fiscalización patrimonial de los partidos políticos" (art. 12, inc. "c") y que, a los fines de facilitar el ejercicio adecuado de esa función por los señores magistrados, ha previsto una asistencia técnica especializada, al instituir un "Cuerpo de Auditores Contadores" cuya organización se encuentra a cargo de la Cámara Nacional Electoral (art. 4º, inc. "d", de la ley 19.108).-

3º) Que, en ese marco, conviene recordar que, con anterioridad a la sanción de la ley de financiamiento de los partidos políticos -número 25.600-, este Tribunal calificaba de "ciertamente precario o, en algún sentido, altamente deficitario" el sistema previamente vigente, que se caracterizaba -entre otras cosas- por la inexistencia de "limitación alguna a las contribuciones

Poder Judicial de la Nación

privadas o a los costos relacionados con las campañas electorales llevadas a cabo por las agrupaciones políticas reconocidas en el orden distrital o nacional" (Fallos CNE 3010/02).-

4º) Que, por ello, la regulación del financiamiento partidario supuso un sustancial avance del Estado de Derecho. En particular, el establecimiento de límites a los gastos de campaña de las agrupaciones políticas dispuesta por las leyes de financiamiento, procuró garantizar una mayor equidad en la contienda. Por su parte -tal como expuso este Tribunal en el precedente de Fallos CNE 4028/08- "la limitación cuantitativa y cualitativa de los aportes privados a los partidos busca evitar que las agrupaciones políticas o los candidatos sean controlados por grupos o personas, pues aquéllos dejarían de cumplir con la función que se les asigna como instituciones de la democracia, 'reemplazando el principio de representación política por un modelo corporativo encubierto' (cf. Ferreira Rubio, Delia, 'Dinero y partidos políticos en Argentina' en Financiamiento de partidos políticos, Ed. K.A.S., Bs. As., 1997, p. 57)".-

5º) Que, esta Cámara ya ha tenido oportunidad de explicar en ocasión de aprobar el plan de cuentas uniforme -Ac. 2/03 CNE, cons. 9º- que la garantía constitucional de la defensa en juicio (art. 18 de la ley fundamental) contempla la necesidad de que el sujeto sobre el que recaen los efectos de la norma conozca con máximo grado de precisión sus alcances, en aras de tender a lo que se ha dado en llamar la "seguridad jurídica" (cf. Fallos CSJN 311:2082; 312:767, 1908; 313:326 y 321:1248, entre otros). En tal sentido se ha dicho, que "el Estado debe proteger no sólo la confianza de los ciudadanos en las disposiciones de la ley, sino su confianza en la manera en que éstas son interpretadas" por los órganos competentes (cf. Fallos CSJN

322:2052, voto del doctor Munné y jurisprudencia allí citada).-

En esa misma teleología, la ley vigente prevé en su artículo 46 que "la Cámara Nacional Electoral al iniciarse la campaña electoral, informará a los partidos políticos y alianzas o frentes electorales el límite de gastos y publicará esa información en el sitio web del Poder Judicial de la Nación puesto a disposición del fuero electoral". Concordemente, el artículo 16 dispone que también se "informará a los partidos políticos [...] el límite de aportes privados" y se publicará del mismo modo.-

6º) Que, en el marco de las consideraciones expuestas, corresponde entrar a analizar la situación existente a partir de la sanción de la ley 26.571, que introdujo modificaciones en el artículo 45 -y concordantes- de la ley 26.215, con entidad suficiente para impactar en el cumplimiento de tal obligación.-

En efecto, no puede pasarse por alto que, a diferencia del texto anterior que disponía que el límite máximo de gastos de cada agrupación -en función del cual debe calcularse el monto máximo que puede dar cada aportante privado (cf. artículo 16)- resultaba de multiplicar el número de electores por el monto en pesos allí concretamente expresado -"suma equivalente a un peso con cincuenta centavos (\$ 1,50)"-; el texto actual reemplazó esa cifra por "un (1) módulo electoral de acuerdo al valor establecido en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional del año respectivo".-

Complementariamente, el artículo 68 bis prevé actualmente que se crea "el módulo electoral como unidad de medida monetaria para determinar los límites de gastos autorizados por esta ley" y que "[e]l valor del módulo electoral será determinado anualmente en el Presupuesto General de la Nación".-

Poder Judicial de la Nación

7º) Que, como es de público conocimiento, el Congreso Nacional no aprobó la ley de presupuesto general para el corriente año 2011.-

Ahora bien, en tributo de las premisas expuestas, este Tribunal debe extremar los recaudos a fin de que, en la medida de lo posible, prevalezca aquella interpretación que favorezca la eficacia del sistema legal de control del financiamiento en su conjunto.-

En tal orden de ideas, resultaría un despropósito suponer que la intención del legislador al introducir la previsión relativa al "módulo electoral" haya sido privar de efecto el régimen de límites a los aportes, pues ello no se condice con el sentido de las restantes reformas realizadas a la ley 26.215.-

En relación con ello, no es ocioso recordar aquí que la Corte Suprema ha explicado que, si bien se ha afirmado que la primera fuente de interpretación de la ley es su letra, el fin primordial del intérprete dar pleno efecto a la voluntad del legislador, debiendo evitarse el excesivo rigor de los razonamientos que desnaturalicen al espíritu que ha inspirado su sanción, pues, por encima de lo que las leyes parecen decir literalmente, "corresponde indagar lo que dicen jurídicamente, y si bien no cabe prescindir de las palabras, tampoco resulta adecuado ceñirse rigurosamente a ellas cuando lo requiera la interpretación razonable y sistemática, ya que el espíritu que la nutre ha de determinarse en procura de una aplicación racional, que elimine el riesgo de un formalismo paralizante" (Fallos 331:2550; y doctrina de Fallos 330:1855, 2093 y 2892).-

8º) Que, por ello, corresponde que este Tribunal realice una exégesis sistemática, armónica e integradora que sea eficaz para suplir -en la hipótesis de que la hubiera- una supuesta falencia legislativa.-

Así, del mismo modo que sería impensable suponer que, ante la falta de aprobación de aquella ley, deba privarse a los partidos del "aporte extraordinario para campañas electorales" (dado que el actual artículo 34 de la ley 26.215 también encomienda a la *ley de presupuesto general* la misión de "determinar el monto a distribuir en [tal] concepto") y, por ende, se encuentra justificado el hecho de que se haya fijado el monto global a distribuir para las elecciones del corriente año -cf. Resolución ministerial N° 840/2011 (BO 07/07/2011)-; tampoco es posible cohonestar que no exista límite alguno a los fondos que una agrupación puede destinar a la campaña electoral y el monto que puede recibir de cada aportante, pues ello se opone al sistema vigente y a los principios constitucionales que rigen la materia.-

En esa inteligencia, no puede sino concluirse que, el ahora denominado "módulo electoral", no es otra cosa que el valor previamente cuantificado en el texto anterior del artículo 45. Ello pues, lo establecido por el artículo 68 *bis*, debe entenderse como una previsión que empezaría a regir en el momento futuro en el que se fijara su nuevo monto; tal es así que en ocasión de la promulgación de la ley, en el mes de diciembre del año 2009, no pudo razonablemente interpretarse que los límites de gastos y aportes determinados para ese año hubiesen perdido eficacia como consecuencia de la indeterminación -durante ese año- del valor del *módulo*.-

De lo contrario, la mera omisión en fijar anualmente el nuevo valor del módulo electoral, importaría privar *sine die* de eficacia a todo el sistema de límites cuantitativos de aportes privados y gastos de campaña, aspecto que -habida cuenta de la inequívoca voluntad legislativa de establecer un régimen de control del financiamiento de los partidos políticos que incluye ciertos límites cualitativos y cuantitativos a los aportes que pueden

Poder Judicial de la Nación

recibir y a los gastos que pueden efectuar-, debe descartarse, pues la imprevisión del legislador no puede suponerse.-

10º) Que, ahora bien, no obstante lo expresado acerca de la ultra actividad de los montos fijados, en el marco de la interpretación sistemática -y dinámica- asumida, no puede desconocerse que fue intención del legislador actualizar los valores respectivos.-

De allí que, en el contexto normativo actual, no resulte improcedente -a fin de determinar los topes máximos de gastos y de aportes de cada contribuyente-, observar la evolución del monto global asignado a las agrupaciones en concepto de aporte público extraordinario para campaña.-

Ello pues, se advierte que existe una relación intrínseca entre el monto del aporte público para campaña y el límite de gastos. Así, por ejemplo, el artículo 44 establece que el límite global de los aportes privados se calcula en función del "tope máximo de gastos de campaña fijado por esta ley y el monto del aporte extraordinario para campaña electoral". La misma vinculación puede inferirse también de la circunstancia de haberse previsto que, en el futuro, sea el mismo órgano -el Congreso Nacional- el que defina en un mismo acto -la ley de presupuesto general- tanto el monto del aporte para campaña (artículo 34) como el valor del módulo electoral (artículos 45 y 68 bis).-

En ese marco, resulta conducente tomar como parámetro de determinación de los límites de gastos y aportes, a la variación experimentada por el monto del citado aporte extraordinario para campaña. Al respecto, cabe advertir que -de conformidad con la Resolución N° 544/07- en el año 2007 el monto total de aportes para campaña para la elección general para las tres categorías nacionales fue de \$ 34.492.866; en el año 2009, se mantuvo en términos

proporcionalmente semejantes tomando en cuenta que solamente se elegían cargos legislativos -cf. Resolución N° 503/09-; en tanto que en el corriente año -cf. Resolución N° 840/11- el mismo monto para elección general es igual a \$ 70.000.000.-

De allí que sea pertinente -bajo las premisas de la integración sistemática y razonable anticipadas- efectuar el cálculo de los montos máximos de aportes individuales y de gastos totales, aplicándole al monto establecido en el artículo 45 de la ley 26.215 -texto original- una alícuota que sigue simétricamente el incremento que surge de la suma que determinó el Poder Ejecutivo al fijar el monto global del aporte extraordinario para campaña. En ese entendimiento, la unidad de base para calcular los topes de gastos y aportes reiteradamente mencionados, será de tres pesos con cuarenta y cuatro milésimos (\$ 3,044).-

Llegado a este punto, en el singular contexto normativo reseñado, no resulta irrelevante, a efectos de examinar la razonabilidad de la solución arribada, mencionar que los proyectos legislativos que cuentan con estado parlamentario en la Cámara de Diputados proponen valores aproximados al calculado en la presente. Así, por ejemplo, una de los proyectos postula un monto de "aproximadamente \$ 2,54" -resultante de calcular el "dos por mil (2 %) de la jubilación mínima vigente al momento del comienzo del año"- (Expte. 2584-D-2011); mientras que otros sugieren un monto de \$ 3,00 (Expte. 2165-D-2011) o de \$ 3,30 (Expte. 3244-D-2011).-

11°) Que, en síntesis, en función de la unidad de cálculo determinada, corresponde efectuar las operaciones aritméticas pertinentes para determinar los topes relativos a cada categoría de cargos y distrito.-

Vale expresar, finalmente, que la presente es la única forma hallada de dar cumplimiento, *in extremis*, a los fines buscados por el legislador al imponerle

Poder Judicial de la Nación

al Tribunal la obligación de informar a las agrupaciones políticas el límite de gastos y de aporte individual y proceder a publicar con la anticipación necesaria esa información (cf. arts. 16 y 46 de la ley).-

Por ello,

ACORDARON:

Aprobar los límites de gastos y de aportes contenidos en la planilla que, como Anexo, integra la presente.

Comunicar a las agrupaciones políticas nacionales y de distrito por intermedio de los señores jueces federales con competencia electoral y disponer su publicación en el sitio de internet del fuero.-

USO OFICIAL

Fdo.: Rodolfo E. Munné (Presidente) - Santiago H. Corcuera (Vicepresidente) - Alberto R. Dalla Via (Juez de Cámara) - Nicolás Deane (Secretario de Actuación Electoral) - Alejandra Lázzaro (Prosecretaria de Cámara a/c Secretaria de Actuación Judicial).-

