



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 compeade 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 compeaden 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 agonal, 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 desposeído de sus bienes, costumbres y libertades, sino en virtud del juicio de sus pares, según la ley del país".

(14) Enmienda V.

