

CAUSA: "Partido Movimiento Popular Tucumano s/rendiciones de cuentas ejercicio anual 2003" (Expte. N° 4091/05 CNE) - TUCUMÁN.-

FALLO N° 3743/2006.-

///nos Aires, 10 de octubre de 2006.-

Y VISTOS: los autos "Partido Movimiento Popular Tucumano s/rendiciones de cuentas ejercicio anual 2003" (Expte. N° 4091/05 CNE), venidos del Juzgado Federal con competencia electoral de Tucumán en virtud del recurso de apelación interpuesto a fs. 42 contra la resolución de fs. 40, obrando la expresión de agravios a fs. 44/46, el dictamen del señor fiscal actuante en la instancia a fs. 49/vta., y

CONSIDERANDO:

1º) Que a fs. 40 el señor juez de primera instancia resuelve decretar al Partido Movimiento Popular Tucumano, "la pérdida del derecho a percibir el aporte para desenvolvimiento institucional por el término de un año [...], dado que [...] ha violado su obligación de invertir el 20% de su aporte anual 2003 en capacitar a sus dirigentes".-

Contra esta decisión, Edgardo López Herrera -apoderado partidario- apela a fs. 42 y expresa agravios a fs. 44/46.-

Manifiesta que su representada realizó la reserva de fondos en el ejercicio anual 2003 para poder cumplir con la prescripción del artículo 19 de la ley 25.600.-

En consecuencia, niega que haya existido "desvío de fondos para otro destino,[...] sino en todo caso un criterio opinable sobre la oportunidad y conveniencia del uso de esos fondos, que el partido reputó insuficientes para el año 2003, por lo que los reservó para cumplir mejor con la carga que impone la ley, en el siguiente [período contable]" (fs. 42 vta.).-

Afirma, a su vez, que la reserva "y otros fondos adicionales, fueron afectados durante el ejercicio 2004 a los fines queridos por la ley, oportunidad en la que se cumplió con el destino previsto" (fs. cit.).-

Destaca que la sanción dispuesta es excesiva, toda vez que entiende que ésta debe recaer sobre el "cupo del 20% que el Estado [...] asigna para fines de capacitación y no sobre la totalidad del aporte [anual para desenvolvimiento institucional]" (fs. 45).-

Explica que el artículo 38 de la Constitución Nacional "en ningún momento pone como condición para el sostenimiento de los partidos [...] que éstos realicen actividades de capacitación" (fs. citadas). En tal sentido, advierte que los partidos políticos "existen para canalizar la energía electoral de la población y para proponerle alternativas programáticas, pero [no están dedicados] a la capacitación" (fs. 45 vta.).-

A fs. 49/vta. el señor fiscal actuante en la instancia dictamina que debe revocarse la resolución apelada.-

A fs. 51/60 se agrega en fotocopia el ejercicio contable y la documentación relacionada con lo establecido por el artículo 19 de la ley 25.600 correspondiente al año 2004, y a fs. 63/68, copia de una de las 1800 cartillas tituladas "Capacitación de dirigentes políticos para una Argentina mejor" que, según surge de tales constancias, el partido ordenó imprimir.-

2º) Que en reiterados pronunciamientos, esta Cámara Nacional Electoral ha resaltado el papel que le cabe cumplir a los partidos políticos como "instituciones fundamentales del sistema democrático", conforme los denomina el

artículo 38 de la Constitución Nacional introducido con la reforma de 1994. De modo tal, se ha dicho, que de la fortaleza del sistema de partidos depende, en buena medida, la propia fortaleza del sistema democrático (cf. doctrina de Fallos CNE 3054/02; 3112/03; 3253/03 y 3423/05, entre otros).-

3º) Que, en igual sentido se ha afirmado que los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa y por tanto, instrumentos de gobierno (Fallos 310:819; 312:2192; 315:380 y 319:1645; y Fallos CNE 998/91; 1330/92; 1354/92; 1393/92; 1433/92; 1490/93; 1503/93; 2146/96; 2239/97; 3010/02 y 3423/05).-

Por su naturaleza y por la relevancia de sus funciones han sido incorporados al texto de nuestra Constitución Nacional, que les reconoce el carácter de "instituciones fundamentales del sistema democrático" y establece que "el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes" (art. 38).-

Su función consiste en actuar como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales; de ellos surgen individuos que han de gobernar nuestra sociedad. De allí que, una vez observados los recaudos que la ley impone para su reconocimiento como tales, la comunidad busque su fomento y respalde su actividad, sin perjuicio de revisar en todo momento las condiciones de forma que les dieron razón de ser y optar, en casos extremos y dentro de los cánones legales, por retirarles esa actitud "soporte" que les ofrece el reconocimiento de su personalidad jurídico-política (cf. Fallos 253:133; 315:380 y 316:2117).-

4º) Que no se debe pasar por alto que es indudable que los partidos políticos, por su esencia articuladora, contribuyen a la formación institucional de la voluntad estatal. Debido a ello es que nuestra ley fundamental garantiza su libre creación y funcionamiento, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas -art. 38, cit.- (cf. Fallos CNE 1824/95 y 3010/02). Esta razón justifica también que tal disposición constitucional les imponga el deber de formar dirigentes y dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y patrimonio. De ellos surgen -de acuerdo a las regulaciones vigentes- quienes gobiernan; es decir, aquellos ciudadanos que, investidos de autoridad por la Constitución Nacional y por las leyes, desempeñen las funciones que son la razón de ser del Estado (Fallos 310:819 y Fallos CNE 2984/01).-

En tal sentido, puede señalarse que los candidatos que los partidos postulan deberán desempeñarse con observancia y respeto de los principios y pautas éticas de honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana y deberán proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados -art. 2, incs. b y f, ley 25.188- (cf. Fallos CNE 3010/02). También cabe agregar que los representantes deben contar con la idoneidad suficiente que el cargo requiera (art. 16, Constitución Nacional), teniendo en consideración que las cada vez más complejas funciones de gobierno, hacen necesario que los dirigentes políticos cuenten con una adecuada formación en las distintas áreas de la administración de la cosa pública.-

5º) Que es de destacar que durante los debates de la Convención Constituyente se señaló "que el partido opera como forjador de ideas e instrumento para la formación de la opinión pública, constituyendo la única herramienta idónea para establecer un gobierno" (cf. Convencional René S. Orsi, "Convención Nacional Constituyente", 15a Reunión, 3a Sesión Ordinaria del 22 de julio de 1994, pág. 1854).-

En igual sentido, se dijo que "la democracia necesita que cada vez más hombres y mujeres integren sus filas, porque el país es el que está sediento de estadistas. Pero las futuras generaciones demandarán idoneidad para cubrir los cargos políticos. No hay metro que pueda determinar esa idoneidad, pero sí hay parámetros que indican cuál tiene que ser la capacidad y la aptitud para poder ser representante de esa voluntad popular, que lo que hoy más quiere es no sentirse nuevamente traicionada luego de haber ejercido uno de los derechos más sagrados como es el de poder elegir [...]" (cf. Convencional Carlos Caballero Martín, ob. cit., pág. 1845).-

Se sostuvo asimismo que, si bien es cierto que los aportes destinados a capacitación están incluidos dentro de la expresión "sostenimiento económico", "una cosa son los fondos que [otorga] el Estado legítimamente para la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, y otra cosa son los [...] que destina para la capacitación y formación de la dirigencia política [...]". A ello agregó que "[d]e la misma forma en que el Estado sostiene económicamente el funcionamiento de los partidos políticos y puede exigirles publicidad sobre el origen y destino de los fondos, podrá controlar que sean destinados a la capacitación y formación de dirigentes y no se desvíen de sus fines específicos o sean utilizados para lo que puede representar una tentación permanente, la maquinaria electoralista del partido" (cf. Convencional Juan Carlos Maqueda, ob. cit., pág. 1925).-

6º) Que nuestro sistema de financiamiento de la actividad partidaria está instrumentado a través de un sistema "mixto" o "dual", ello implica que los partidos perciben fondos provenientes del sector público y también del privado. Por su parte, la financiación pública es "completa"; es decir, comprende no sólo aportes destinados a solventar las campañas electorales sino también la actividad permanente de aquellas agrupaciones, entre las cuales la Constitución Nacional (art. 38) y la ley 25.600 (art. 19) destacan en forma preponderante la capacitación de los cuadros directivos y la investigación, con el objeto de categorizar el rol que desempeñan los partidos políticos dentro de la sociedad, como promotores exclusivos de los candidatos a cargos públicos electivos (art. 2, ley 23.298 y Fallos 310:819), como así también su función de formuladores de ideologías políticas, de opinión pública y de políticas activas.-

7º) Que esta exigencia reconoce antecedentes en diversos cuerpos de la legislación electoral y de partidos políticos de América Latina. En efecto, a título de ejemplos, vale señalar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México establece que "las agrupaciones políticas con registro, gozarán de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política" (cf. artículo 35, inc. 7mo.). En sentido concordante, considera "actividades específicas como entidades de interés público" (cf. artículo 49, inc. c), "[l]a educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales" (ap. I). Bolivia, por su parte, reconoce a los militantes el derecho de "[r]ecibir capacitación y formación política" (cf. artículo 24, inc. IX, de la ley de partidos políticos).-

De igual modo, Ecuador dispone que las agrupaciones "capacitarán a sus afiliados para que intervengan en la vida pública, y seleccionarán a los mejores hombres para el ejercicio del Gobierno" (cf. artículo 3 de la Codificación de la Ley de Partidos Políticos). Perú prevé que los partidos deben utilizar los fondos provenientes del Presupuesto General de la República "en actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección" (cf. artículo 29 de la Ley de partidos políticos).-

8º) Que, en definitiva, se trata de promover la capacitación y excelencia de la dirigencia, a través del aporte estatal -sin mengua de otras especies- dejando sólo a las agrupaciones, dentro de su respectivo programa e ideología, determinar cuál es el medio más conveniente y adecuado para cumplir con tal finalidad. Algunos partidos políticos argentinos se han caracterizado por mantener su propia escuela de capacitación y otros podrán optar por capacitar a sus dirigentes en otras escuelas y universidades; debiendo cumplir en todos los casos con el porcentaje mínimo establecido legalmente para ello (cf. artículo 19 de la ley 25.600).-

9º) Que la exigencia de un mínimo de capacitación en los cuadros partidarios, así como en los candidatos a cargos públicos se vincula con el requisito genérico de la idoneidad que establece el artículo 16 de nuestra norma fundamental. Si Domingo F. Sarmiento recomendaba "educar al soberano", tanto más la democracia representativa también exige educar a quienes deben representar a ese pueblo soberano.-

Destaca el profesor Germán Bidart Campos que, si bien la idoneidad en cuanto aptitud depende de la índole de la función y se configura mediante condiciones diferentes, razonablemente exigibles según el empleo de que se trata, podemos decir en sentido lato que tales condiciones abarcan la aptitud técnica, la salud, la edad, la moral, etc. (cf. "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Tomo I-B, Ed. Ediar, 2001, págs. 84 y sgtes.).-

En idéntico sentido, se expresó que "los empleos a que se refiere el artículo [16] son los públicos" y que "la idoneidad es un concepto amplio que incluye aptitudes políticas, culturales, morales, técnicas, etc." (cf. Ekmekdjian, Miguel Ángel, "Tratado de Derecho Constitucional", Tomo II, Ed. Depalma, 1995, págs. 129/134 y Fallos CNE 3257/03).-

10º) Que se ha afirmado que los partidos políticos "resultan fundamentales para expresar la voluntad popular, educar al ciudadano en la responsabilidad política, servir de eslabón entre el gobierno y la opinión pública y seleccionar a los hombres que dirigen los destinos de la Nación. Esta última no puede ser una función que se archive y se deje para que se haga en forma autodidacta. Es un interés de la Nación formar mejores dirigentes y dar la posibilidad de construir una clase política que la defienda y la represente con eficacia. Para eso están los partidos políticos, quienes además deben proyectar la política de gobierno y controlar su ejecución. Ellos son los grandes partícipes de la democracia, los verdaderos actores de la democracia" (cf. convencional Miguel Ángel Ortiz Pellegrini, ob. cit., pág. 1857).-

11º) Que los partidos políticos deben ser escuelas de formación de hombres públicos, porque su mediación y presencia para capacitación de éstos es imprescindible para la vida de la Nación.-

Coincidiendo plenamente con la posición sostenida en cuanto a que una de las claves de los partidos políticos está en cumplir la misión de capacitar a los hombres públicos para el ejercicio de las tareas modernas, en los debates de 1994 se puso de relieve la experiencia histórica y el papel de algunas fundaciones, recordándose a Konrad Adenauer, quien "inició la tarea de reconstrucción del espíritu democrático [...] y entendió que es imprescindible el fortalecimiento de la capacitación de los hombres públicos, el trabajo metódico, la capacitación permanente y la discusión de los asuntos públicos [...]". Se destacó -además- que "[d]e allí surgió un sistema de fundaciones políticas financiadas por el Estado alemán que contribuyeron enormemente a la construcción de una Alemania [...] que es un ejemplo de democracia [...]. Para eso fortalecieron las fundaciones Adenauer y Naumann del Partido Demócrata Liberal; Hans Eiden del Partido Socialcristiano de Baviera y Ebert, del Partido Socialdemócrata

de la República Federal Alemana" (cf. convencional Germán Luis Kammerath, ob. cit., pág. 1881).-

12º) Que en el derecho comparado se ofrecen distintas posibilidades en las que la actividad formativa partidaria puede desarrollarse: a) ya sea a través de escuelas sostenidas por los propios partidos; b) por intermedio de fundaciones; c) confiando la capacitación de los cuadros partidarios a terceras instituciones tales como universidades, institutos o las llamadas escuelas de gobierno; d) a través de escuelas de capacitación política sostenidas por el propio Estado.-

Asimismo, se ha dicho que en las nuevas democracias es importante que los representantes de las agrupaciones políticas sean capacitados para comprender al detalle, entre otras cuestiones, el sistema electoral vigente. Los partidos políticos y los candidatos son los principales actores en las elecciones y es importante que comprendan cabalmente los procedimientos y las políticas electorales para evitar la desconfianza y las objeciones (cf. "La capacitación de los representantes de partido", según el programa "aceproject" de la Organización de las Naciones Unidas, www.aceproyect.org).-

13º) Que las razones aludidas ponen de manifiesto que la "reserva" de fondos efectuada en el ejercicio contable 2003 (cf. fs. 22) y utilizada en el transcurso del año 2004 para la impresión del material aparentemente destinado a capacitación, no puede -en virtud de su contenido- entenderse como un efectivo cumplimiento de la obligación prevista por el artículo 19 de la ley 25.600.-

En efecto, de las actuaciones relativas a la rendición de este último balance, agregadas en fotocopia a fs. 51/59, se desprende que, en el pasivo corriente del estado de situación patrimonial, dentro del rubro "otros pasivos", se consigna una suma de pesos tres mil sesenta (\$ 3.060.-) -cfr. fs. 55- y en el estado de recursos y gastos, se observa esa cifra como "gastos de capacitación" (cfr. fs. 56). Asimismo, del anexo de gastos surge que, al 31 de diciembre de 2004, en el rubro "capacitación", se registra un desembolso para imprenta por el importe mencionado (cfr. fs. 58). En idéntico sentido, en las notas a los estados contables puede advertirse que la N° 3 "[c]orresponde a la deuda por la impresión de 1.800 cartillas [tituladas] [c]apacitación de dirigentes políticos para una Argentina mejor, destinadas a [...] cumplim[entar] [el] artículo 19 de la [l]ey 25.600" (cfr. fs. 59), cuya factura se encuentra anexada a fs. 51.-

Ahora bien, en las referidas cartillas sólo se divulgan los principios y propuestas que sostiene el partido a través de sus bases de acción política (cfr. fs. 64/68), sin hacer ninguna referencia a la organización constitucional de nuestro país así como tampoco a los lineamientos básicos sobre la actividad política incluidos en las leyes que rigen la materia, ni a los contenidos esenciales para capacitar dirigentes.-

En este sentido, resulta indispensable aclarar que la inobservancia de la ya mencionada obligación prevista en el artículo 19 de la ley 25.600, relativa a la capacitación de los dirigentes políticos, no traduce el incumplimiento de meras formalidades sino que implica desvirtuar el objetivo tenido en miras por el constituyente y que se vincula con la necesidad de que "los partidos [...] no [sean] solamente canales de participación en la vida política de los hombres y mujeres del país, sino que [se conviertan en] centros de formación cívica y [...] política" (cf. Convencional Nora Marcolini, ob. cit., páginas 4710 y 4711).-

En efecto, la capacitación de los dirigentes políticos debe ser un proceso permanente y continuo, tendiente a proporcionar conocimientos y desarrollar competencias en procura de un mejor desempeño de aquéllos (cf. Riveros

Marin, Edgardo en "Capacitación de funcionarios y dirigentes partidarios. La experiencia en América Latina después de las transiciones", Aporte I, Ministerio del Interior, Bs. As., 1997, página 137). Supone -además- la construcción de una identidad e integración política que potencie la reflexión y permita sistematizar, discutir y evaluar la creación de "nuevas formas de hacer política" (cf. Riveros Marin, Edgardo, ob. cit., página 145).-

En tales condiciones, corresponde confirmar este aspecto de la decisión cuestionada.-

14º) Que, finalmente, debe desestimarse el agravio relativo a que la pérdida dispuesta sólo debería afectar el aporte estatal en el veinte por ciento (20%) destinado por ley a la "capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación", toda vez que de la letra del citado artículo se desprende que "la pérdida del derecho del partido a recibir este aporte por el término de un (1) año" se refiere necesariamente al "aporte anual para el desenvolvimiento institucional", al que alude su primer párrafo. De accederse a una solución diversa, se podría llegar al extremo de conferir al partido la opción de destinar el referido porcentaje a la capacitación de sus dirigentes, pues su inobservancia sólo conllevaría la pérdida de este último.-

Resulta evidente que tal criterio interpretativo no puede mantenerse. Admitir lo contrario importaría suponer -además- que el legislador estableció una sanción cuya aplicación es eficaz según el arbitrio del propio destinatario, circunstancia que -por el absurdo jurídico que traduce- no puede ser aceptada.-

Ello pone en evidencia la necesidad de adoptar una pauta interpretativa que permita conciliar las distintas disposiciones en juego, correlacionándolas y considerándolas como partes de un todo coherente y armónico, evitando dar un sentido que las ponga en pugna, destruyendo las unas por las otras (cf. Fallos 313:1293; 320:783 y 324:4367), y atendiendo -además- al objetivo perseguido por el legislador (cf. Fallos 312:2192 -voto del juez Petracchi- y 320:875).-

Por todo lo expuesto, oído el señor fiscal electoral actuante en la instancia, la Cámara Nacional Electoral RESUELVE: Confirmar la sentencia apelada, en cuanto ha sido materia de recurso.-

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, vuelvan los autos al juzgado de origen. RODOLFO E. MUNNE - ALBERTO R. DALLA VIA - SANTIAGO H. CORCUERA - JORGE HORACIO OTAÑO PIÑERO (Secretario).-