



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

CAUSA: "Alianza Compromiso Federal  
orden nacional s/control de  
informe de campaña en elecciones  
primarias - generales 2015"  
(Expte. N° CNE 4799/2015/CA1)  
CAPITAL FEDERAL

///nos Aires, 18 de septiembre de 2018.-

Y VISTOS: Los autos "Alianza Compromiso Federal orden nacional s/control de informe de campaña en elecciones primarias - generales 2015" (Expte. N° CNE 4799/2015/CA1) venidos del juzgado federal con competencia electoral de Capital Federal en virtud del recurso de apelación interpuesto a fs. 353/vta. contra la resolución de fs. 338/345 vta., obrando la expresión de agravios a fs. 355/359 vta., el dictamen del señor fiscal actuante en la instancia a fs. 365/366 vta., y

CONSIDERANDO:

1°) Que a fs. 338/345 vta. la señora juez de primera instancia resuelve, en lo que aquí interesa, "tener por no aprobadas las rendiciones de cuentas de campaña de la [a]lianza Compromiso Federal [o]rden [n]acional, de las elecciones PASO y [g]enerales 2015 - categorías [p]residencial y [p]arlamentarios del [m]ercosur [n]acional-" (punto I) y, asimismo, "aplicar la suspensión cautelar de la entrega de aportes públicos en los términos del artículo 67 de la [l]ey 26.215 al partido Compromiso Federal [o]rden [n]acional (producto de la fusión de los partidos Es

///

///

2

Posible [...] y Movimiento Independiente Justicia y Dignidad [...] integrantes de la alianza de marras), hasta tanto el partido en cuestión se exprese en los términos del artículo 64 de la citada norma" (punto II).-

A fs. 353/vta. Natalia Flores Lardet y Wenceslao González Day -apoderados del partido Compromiso Federal, orden nacional- apelan y a fs. 355/359 vta. Junto con Carlos José Antonio Sergnese expresan agravios.-

A fs. 365/366 vta. emite dictamen el señor fiscal actuante en la instancia.-

2º) Que en primer lugar corresponde señalar que "[e]l régimen patrimonial de los partidos políticos es uno de los más importantes puntos de su ordenamiento legal, y sobre el que existe unanimidad de opiniones en lo que respecta a la necesidad de su fiscalización por parte del Estado" (cf. Linares Quintana, Segundo V., "Los partidos políticos instrumentos de gobierno", Ed. Alfa, Bs. As., 1945, pág. 263).-

En esa línea, el artículo 38 de la Constitución Nacional impone expresamente a los partidos políticos la obligación de rendir cuentas a la Nación, exigencia derivada del principio republicano de dar publicidad de los actos de gobierno (cf. Fallos CNE 3010/02; 3230/03; 3240/03; 3257/03; 3336/04; 3382/04; 3383/04; 3402/05; 3403/05; 3417/05; 3449/05; 3494/05; 3609/05; 3655/05; 3680/05; 3692/06; 3700/06; 3703/06; 3725/06; 3783/07; 3824/07; 3982/08; 4266/09; 4338/10 y 4365/10, entre otros).-



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

3

3°) Que se ha expresado al respecto que "[l]a transparencia consagrada en la Constitución Nacional y en todas las legislaciones modernas habla de la posibilidad concreta de control y accesibilidad de las cuentas partidarias, ya que por la presente vía se persigue un necesario sinceramiento sobre la efectiva participación de los capitales privados" (cf. Pierini, Alicia y Lorences, Valentín "Financiamiento de los partidos políticos para una democracia transparente", Ed. Universidad, Bs. As., 1999, pág. 146).-

Por lo demás, se explicó que "el secreto sobre la fuente de los recursos económicos de los partidos y candidatos y el misterio sobre la utilización de estos fondos representa un serio reto a los principios democráticos. En efecto, la falta de publicidad permite que ingresen recursos de dudosa legitimidad, o incluso ilegales, e impide al poder público y sobre todo a la ciudadanía un conocimiento efectivo de quién está detrás de cada partido o candidato" (Ferreira Rubio, Delia M., "Financiamiento de los Partidos Políticos", CIEDLA, 1997, pág. 69).-

Se advirtió, en tal sentido, que "[l]o más grave es que la relación entre los partidos políticos y el dinero se desarrolle en secreto y al margen del funcionamiento público y regular de las instituciones,

///

violando así los procedimientos democráticos de decisión, el principio de transparencia de la administración y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos" (cf. Colomer, J. en Ferreira Rubio, Delia M., ob. cit., pág. 78).-

Por ello, y toda vez que "el tema de la publicidad de las cuentas partidarias es de vital importancia ya que cumple una función informativa que permite al elector conocer en forma más precisa el origen y cuantía de los fondos partidarios, así como la forma y monto de los egresos totales y electorales de las organizaciones políticas" (Zovatto, Daniel "La Financiación Política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", IIDH, San José, C.R., 1998, pag. XXXIX), "[l]a posibilidad concreta de determinar el origen de los fondos es el primer paso hacia la transparencia de la financiación" (Pierini, Alicia y Lorences, Valentín, ob. cit., pág. 149).-

4º) Que es menester señalar que la información a la opinión pública es la restricción más eficaz a la administración indebida (cf. Fallo CNE 3363/04).-

Se ha explicado que "[l]a rendición de cuentas y la divulgación de la información se tornan, [...] en dos de los recursos más efectivos para controlar los movimientos financieros de los partidos políticos y candidatos, y para evitar -o al menos reducir- los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia del dinero ilícito" (cf. Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson José -compiladores-, "Tratado de



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

5

derecho electoral comparado de América Latina", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, página 778).-

En ese entendimiento, la ley 26.215 -reglamentaria de la norma constitucional citada- dispuso que la información financiera de las agrupaciones partidarias sea de carácter público (cf. artículos 24, 25, 55, 56 y 59).-

Con relación a las disposiciones de referencia, esta Cámara destacó que -además de los objetivos reseñados- la finalidad de la ley es alentar la participación activa de la ciudadanía en el proceso de control de los fondos partidarios (Fallos CNE 3339/04, 3356/04 y 3830/07) y, consecuentemente, promover la transparencia del financiamiento de -como en el caso- las campañas electorales.-

Se aclaró, en tal sentido, que esa participación no podía considerarse agotada por el simple hecho de que la sociedad civil pudiese tomar conocimiento sobre el origen y destino de tales fondos, sino que -en atención al rol de "instituciones fundamentales del sistema democrático" que asigna la Constitución Nacional a las agrupaciones políticas (cf. artículo 38)- también debía permitírsele intervenir y coadyuvar en el proceso de control (Fallos cit.).-

///

///

6

Es del caso señalar que la recientemente sancionada ley 27.275, que tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública (cf. artículo 1º), prevé específicamente a los partidos políticos como uno de los sujetos obligados a otorgar información pública (cf. artículo 7º, inciso "j").-

En tales condiciones, aparece como incuestionable que la ciudadanía tenga acceso a la información relativa al financiamiento de las agrupaciones políticas.-

5º) Que, en ese marco, es preciso recordar que el alcance del término "publicidad" a que alude el artículo 38 de la Constitución Nacional, debe interpretarse en el sentido de someter a un control efectivo las cuentas de los partidos políticos -y no en el de dar mera noticia de ellas, pues de lo contrario, tal exigencia estaría vacía de contenido- lo cual constituye un principio que no puede soslayarse sin afectar el control de los actos de gobierno inherente al sistema republicano (cf. Fallo CNE 3010/02).-

Se ha remarcado que "[c]onforme a lo dispuesto por el [mencionado] art[ículo] [...] se imponen controles sobre la composición del patrimonio y el origen y destino de los fondos partidarios. El hecho de que [...] los partidos políticos recib[a]n fondos del Presupuesto Nacional y contribuciones privadas para proveer al costo de las campañas electorales y a su desenvolvimiento institucional, legítima y justifica la existencia de controles estrictos" (cf. Gelli,



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

7

María A., "Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada", La Ley, Bs. As., 2003, pág. 344). Por ello, "[l]a obligación constitucional de contribuir al sostenimiento de los partidos políticos [...] se complementa con la obligación de los partidos de dar a publicidad las contribuciones que reciben y de qué modo las utilizan" (cf. Gelli, María A., ob. cit., pág. 343).-

En tal sentido, la ley de financiamiento de los partidos políticos (26.215) encomienda a la Justicia Nacional Electoral -al igual que los regímenes que históricamente la precedieron- 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" (artículo 12, ap. II), inciso "c").-

6º) Que en el proceso de control y fiscalización patrimonial, cuyo fin último es la búsqueda de una total legalidad en la administración partidaria, deben extremarse las medidas tendientes a alcanzar la verdad jurídica objetiva, pues -como se ha sostenido en un sinnúmero

///

///

8

de oportunidades- su desconocimiento consciente es incompatible con el adecuado servicio de justicia que asegura el artículo 18 de la Constitución Nacional (cf. Fallos 310:2456; 311:509; 311:1971; 311:2004; 311:2082; 311:2193; 313:358; 314:493; y CNE N° 1120/91; 1129/91; 1147/91; 1180/91; 1261/92; 1664/93; 1995/95; 2706/99; 2715/99; 2734/99; 2981/01; 3010/02, entre muchos otros). Sabido es que la efectiva primacía de la verdad jurídica objetiva reconoce base constitucional (Fallos 310:2456; 311:2004; 311:2082; 316:27; 316:1957 y 322:1526, entre otros) y que las normas procesales no se reducen a una mera técnica de organización formal de los procesos sino que tienen por finalidad y objetivo lograr la concreción del valor justicia en cada caso (Fallos 310:870 y 311:2177).-

Por otra parte, "las características del régimen de financiamiento vigente tornan imperativo que el control patrimonial sea estricto y la publicidad de los ingresos y egresos partidarios detallada y constante" (Fallos CNE 3010/02; 3242/03; 3746/06; 3760/06; 3761/06; 3790/07; 3998/08; 4049/08; 4326/10; 4936/13; 5282/14 y Expte. CNE 15000044/2012, sentencia del 06 de noviembre de 2014, entre otros).-

En efecto, "[l]a determinación precisa de los datos que deben constar en los balances de los partidos puede contribuir a ampliar la transparencia en cuanto al origen y destino de los fondos, pero no constituye por sí sola una garantía al respecto. [...] [L]a verdadera transparencia y control solo se logra si se investiga en la





Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

9

instancia adecuada" (Ferreira Rubio, Delia, "Financiamiento de los partidos políticos", Konrad Adenauer Stiftung A.C., CIEDLA, Buenos Aires, 1997, págs. 70/71).-

7º) Que, a la luz de todo lo hasta aquí expuesto, corresponde analizar la cuestión planteada en el sub examine.-

En primer término, debe advertirse que la señora magistrado de grado, al desaprobar los informes de campaña presidencial y de Parlamentarios del Mercosur distrito nacional, presentados por la alianza Compromiso Federal de orden nacional -en relación a las elecciones del año 2015-, dispuso aplicar sin más la suspensión cautelar de la entrega de los aportes públicos en los términos del artículo 67 de la ley 26.215 al partido integrante de la referida agrupación -resultante de la fusión de los partidos Es Posible y Movimiento Independiente Justicia y Dignidad- "hasta tanto [áquel] [...] se expres[ase] en los términos del artículo 64 de la citada norma" (cf. fs. 345).-

Sin embargo, ha de señalarse que toda vez que la interpretación de las leyes debe hacerse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyéndose unas por otras, y adoptando el verdadero, el que las concilie y deje a todas con valor y

///

efecto (cf. Fallos 278:1711; 321:793, entre otros), es que se infiere que la finalidad de la ley de financiamiento de los partidos políticos y el fundamento del legislador no es otro que permitir conocer el origen y destino de los fondos partidarios (cf. artículo 38 de la Constitución Nacional).-

Por ello y atendiendo a la teleología de la norma citada, se estableció que, al disponer la suspensión en la percepción de los aportes públicos, el juez debe intimar a la agrupación para que -en el plazo perentorio que determine, prorrogable sólo por decisión fundada- efectúe la presentación o subsane las deficiencias observadas, bajo apercibimiento de declararse la pérdida de los aportes correspondientes (cf. artículo 20 de la ley 25.600 -actual artículo 13 de la ley 26.215-; Fallos CNE 3450/05; 3479/05; 3516/05; 3531/05; 3592/05; 3682/06; 3723/06; 3790/07; 4032/08; 4066/08 y Acordada N° 105/08 CNE, punto III).-

En tales condiciones, solo puede entenderse que la imposición de tales sanciones es una consecuencia del incumplimiento de la obligación que -como se vio- surge del propio texto de la ley.-

8°) Que es menester recordar que en lo atinente al control patrimonial de las agrupaciones políticas es incuestionable la atribución de los jueces electorales para ejercerlo ya que en ello se encuentra comprometido el orden público, según lo dispuesto por la ley 19.108 y artículos 5° y 6° de la ley 23.298.-

Por tal motivo, los señores jueces federales con competencia electoral -más allá de evaluar la



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

11

procedencia o no de las sanciones previstas en las normas deben realizar el control estricto sobre el origen y destino de los fondos y patrimonios de las agrupaciones partidarias.-

A los fines de facilitar el ejercicio adecuado de esa función por los señores magistrados, el legislador ha previsto una asistencia técnica especializada, al instituir un "Cuerpo de Auditores Contadores" (artículo 4º, inciso "d", de la ley 19.108).-

9º) Que llegado a este punto, no puede pasarse por alto que la señora magistrado de grado, en la resolución de fs. 338/345 vta., se limitó a expresar que "[h]abiéndose realizado distintos traslados a la alianza de autos a efectos de que subsane las numerosas observaciones efectuadas [por el auditor contador] [...] corresponde tener por no aprobadas las rendiciones de cuentas de campaña PASO y [g]enerales -categoría [p]residente y [p]arlamentarios del [m]ercosur [d]istrito [n]acional-" (cf. fs. 341 vta.).-

Ello pone de manifiesto que el a quo no valoró -aunque sea tangencialmente- los elementos de prueba obrantes en estos autos.-

En este sentido, se ha explicado ya en otras ocasiones, que la tarea de los integrantes del Cuerpo de Auditores Contadores debe ceñirse a las

///

consideraciones técnicas sometidas a su conocimiento, pues "el perito es una persona especialmente calificada en su ciencia u oficio, a la que el juez le encarga la misión de ilustrar sobre los hechos de la causa de acuerdo a las reglas de su profesión, a fin de poder, posteriormente, resolver el juicio calificándolos jurídicamente. De allí es que el experto debe limitarse a explicar al juez [...] sobre los hechos y es el magistrado quien [los] calificará [...] a la luz del derecho" (Cám. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 20 de marzo de 1992, "Ghiggeri Hnos. S.A. Comercial I.F.I.A. c/S.E.G.B.A."). Ello es así, pues una pericia es simplemente una actividad procesal mediante la cual se suministran argumentos o razones para la formación del convencimiento del magistrado respecto de ciertos hechos cuya percepción o entendimiento escapa a las aptitudes del común de la gente (cf. Fallos CNE 3360/04), mas tal circunstancia no pudo haber eximido al a quo de la necesaria valoración que, de las conclusiones que expongan los cuerpos técnicos, aquélla debe efectuar.-

10) Que, asimismo, resulta ineludible advertir que la señora juez soslayó considerar la pertinencia de "la sugerencia efectuada por el profesional contable de realizar distintas medidas de prueba" (cf. fs. 340 vta.) bajo el argumento de que éstas "solo extenderían el trámite de control en cuestión mucho más allá de los plazos dispuestos por la norma y pretendidos por la Cámara Nacional Electoral en su Acordada [N° 33/17], [...] [toda vez que -según entiende-] no conducirían a modificar la opinión concluyente de [la] [...] magistrada en cuanto considera que con las



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

13

rendiciones de cuentas de campaña presentadas no se ha dado cabal cumplimiento [...] a la debida acreditación del origen y destino de los fondos" (cf. fs. 341/vta.).-

Ahora bien, aunque obvio es decirlo, el criterio de "celeridad" no puede -bajo ningún aspecto prevalecer sobre el principio cardinal de "publicidad" al que alude el artículo 38 de la Constitución Nacional como así tampoco de la obligación de la rendición de cuentas a la Nación, que esa misma norma prescribe.-

Por ello, y a los fines de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información relativa al financiamiento partidario y su consecuente transparencia (cf. considerando 4º), no corresponde que los señores magistrados, por considerar acreditadas algunas de las deficiencias señaladas por el Cuerpo de Auditores -más allá de su importancia y gravedad-, prescindan de ponderar las demás observaciones planteadas por los peritos para resolver la desaprobación de las rendiciones de cuentas presentadas por las agrupaciones políticas.-

Obsérvese que de confirmarse dicho criterio, no solo se dejaría sin la debida fiscalización a parte de los ingresos y egresos partidarios que -como se vio, las normas de financiamiento atribuyen a la justicia nacional

///

electoral- sino que, además, traería aparejada la ausencia de control de otros supuestos que el legislador entendió - también- merecedores de tutela, como por ejemplo lo previsto en los artículos 62, 63 y 66 de la ley 26.215, entre otros.-

11) Que, ahora bien, llegado a este punto y como ha quedado expuesto -contrariamente a lo sostenido por el a quo en la sentencia recurrida- la exigencia de que se imprima celeridad en la resolución de los trámites de control de balances e informes de campañas electorales - señalada por este Tribunal- no excluye del cumplimiento de la obligación de dar publicidad al origen y destino de los fondos partidarios.-

En efecto, en virtud de la limitación legal impuesta a la duración de los trámites de control patrimonial, esta Cámara Nacional Electoral -autoridad superior en la materia (cf. artículo 5° de la ley 19.108 y sus modif.)- dictó una serie de pautas dirigidas a uniformar los criterios para llevar adelante los trámites de control del financiamiento pero, fundamentalmente, para "propiciar el cumplimiento oportuno de las presentaciones y evitar la postergación del control judicial que a su respecto debe desarrollarse" (cf. Acordada N° 105/08, consid. 12, tercer párrafo).-

En particular, y en relación a lo expresado por la señora juez sobre lo "difícil" [que resulta] obtener respuestas con celeridad, precisando efectuar varias reiteraciones hasta obtener contestación a lo requerido" (cf. fs. 341), se estableció que, toda vez que la



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

15

ley 26.215 impone a los medios de comunicación y a los proveedores en general de servicios o bienes útiles o muebles en el desarrollo de las campañas, la obligación de facilitar "los elementos y datos que les sean requeridos" (artículo 50), los magistrados en los pedidos de informe que formulen deberán comunicar a los terceros requeridos el plazo dentro del cual deberán responder, que no podrá ser superior a 15 días, prorrogable solo por razones fundadas, bajo apercibimiento de aplicarse las medidas conminatorias y sancionatorias que las normas vigentes prescriben para esa hipótesis (cf. artículo 398 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, supletoriamente aplicable por disposición del artículo 71 de la ley 26.215 y artículo 239 del Código Penal de la Nación) (cf. Ac. CNE 105/08 cit., punto 4º).-

12) Que las sanciones conminatorias, previstas para el caso de "atraso injustificado en las contestaciones de informes" (cf. artículo 398 cit.), constituyen una herramienta adecuada y necesaria a fin de lograr el cumplimiento oportuno de la obligación contenida en el mencionado artículo 50.-

En afín orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación explicó que el instituto de las astreintes constituye un "medio de coerción y [...] actúa

///

como presión psicológica sobre el deudor que sólo se concreta en una pena cuando se desatiende injustificadamente el mandato judicial" (cf. Fallos 322:68; 326:3081 y 331:933).-

Se ha expresado, al respecto, que su causa y su razón de ser se hallan en la eficacia de los mandatos judiciales, en el imperium que tienen los jueces para imponer medidas tendientes al acatamiento de sus decisiones, atribución que se encuentra implícita en la potestad judicial (Fenochietto, Carlos E., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Tomo 1, Astrea, Bs. As., 1999, página 165). No obstante, su procedencia se encuentra supeditada a la configuración de una conducta renuente, con ánimo doloso o, al menos, "gravemente negligente" del incumplidor, quien deliberadamente se sustrae al mandato judicial (ob. cit., página 167 y Cám. Nac. Civ. Com. Fed., Sala 1 in re "Colegio Médico Regional Bariloche c/Instituto Nac. de Serv. Soc. para Jubilados y Pensionados s/proceso de conocimiento", del 30 de marzo de 2009, y Sala 2 in re "Paladino Julio Antonio c/Dirección Nacional de Vialidad s/proceso de conocimiento", del 20 de junio de 1995).-

13) Que, en virtud de todo lo hasta aquí expuesto, resulta ineludible concluir que no aparece reñida con la referida finalidad de permitir el control del financiamiento de campaña que inspira la ley 26.215, admitir que se realicen las medidas oportunamente solicitadas por el Cuerpo de Auditores, como así también las que la señora juez de primera instancia considere pertinentes, entre las cuales podrá requerir a los señores magistrados -por





Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

17

ejemplo- toda la información que entienda relevante y se encuentre vinculada con el sub examine. Ello así, pues las mismas no tienen otro fin más que permitir conocer el origen y el destino de los fondos partidarios, y en última instancia, cumplir con la manda del artículo 38 de la Constitución Nacional.-

14) Que, en tales condiciones, resulta indispensable que -previo a la decisión final acerca de la aprobación o desaprobación de los informes de campaña- se adopten las medidas necesarias para procurar la vigencia de la verdad jurídica objetiva en relación a todos los ingresos y egresos en cuestión.-

En tal sentido, cabe destacar que en el caso, por ejemplo, ante la solicitud de expresión de consentimiento de aportes privados que el auditor contador realizó a la señora juez, "de donde pudiese obtener[] la corroboración respecto de [...] [s]i efectivamente realizó el aporte[;] [...] [p]or qué medio lo materializó y compruebe el procedimiento[;] [...] [que] [d]emuestre la tenencia previa de los fondos que dice haber aportado [y] [...] [que] [a]lcredite de manera fehaciente sus ingresos anuales" (cf. fs. 159 y, en similar sentido, a fs. 232 vta./233), el a quo se limitó a responder que "de considerarse oportuno, se proveerá" (cf. fs.

///

240), y en consecuencia, al momento de efectuar los subsiguientes informes requeridos, el cuerpo de auditores no contó con el referido procedimiento de auditoría (cf. fs. 258 vta.).-

En particular, en oportunidad de efectuar los primeros informes correspondientes a las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias y las elecciones generales -categoría presidencial-, el auditor solicitó la expresión de consentimiento de 6 aportantes (cf. fs. 159), y 4 aportantes (cf. fs. 232 vta./233), respectivamente.-

Por ello, y toda vez que lo solicitado por el auditor resulta un elemento determinante a los fines de realizar el debido control sobre los aportes privados que recibió la agrupación de autos, corresponderá que la señora magistrado de primera instancia provea dicha solicitud.-

15) Que, en igual sentido, el perito contador advirtió -expresa y detalladamente- la existencia de ciertos aportes que podrían encuadrarse dentro de las prohibiciones de los artículos 15 y 44 bis de la ley 26.215 (cf. informes de fs. 157/162 vta. y fs. 325/326 vta.), sin que la magistrado de primera instancia hubiere adoptado medida alguna.-

En efecto, debe señalarse que en el informe relativo a las elecciones primarias se observó que la única lista participante identificada como "Lista Color A y letra 1" obtuvo al menos 3 aportes (cf. fs. 158 vta. Y fs. 325



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

19

vta.), que se encontrarían vinculados con las prohibiciones establecidas en el artículo 15 de la ley 26.215.-

Al respecto, el perito contador señaló que "de las personas físicas aportantes se ha procurado establecer su posible vinculación con las entidades mencionadas en el [art. 15 [de la] [l]ey 26.215, utilizando para ello determinadas fuentes [...] disponible[s] a tal efecto" (cf. fs. 158 vta.) y, en tal sentido, habría advertido la pertenencia de los aportantes a personas jurídicas y sus cargos, por ser titulares o socios de las mismas.-

Asimismo, detectó la existencia de ciertas contribuciones en especie que "podría[n] [...] ameritar las [...] objeciones [...] que surge[n] de las restricciones del art. 44 bis" (cf. fs. 158 vta. y fs. 325).-

Ahora bien, no puede dejar de advertirse que pese a los sucesivos traslados efectuados, tal como informa el perito "[s]obre estas observaciones nada ha respondido la [al]grupación a la fecha, motivo por [el] cual se mantiene subsistente lo señalado" (cf. fs. 325 vta.).-

16) Que, en este orden de consideraciones, debe recordarse que -tal como se explicó con anterioridad (cf. Fallos CNE 3807/07, 4028/08; 4406/10; 5293/14 y Expte. N° CNE 158/2013/CA1, sentencia del 10 de

///

octubre de 2017)- la prohibición de recibir aportes de determinadas personas -físicas o jurídicas- así como de empresas o entidades prestadoras o concesionarias de servicios públicos, procura salvaguardar la independencia, especialmente de aquellos candidatos que resultaren electos, respecto de grupos económicos que hubieren colaborado en la financiación de su propaganda (cf. Zovatto G., Daniel, "La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", IIDH-CAPEL, Costa Rica, 1998, página XLI y Navarrete Yáñez, Bernardo, "El financiamiento de los partidos políticos. Una mirada a la teoría y a la experiencia en América Latina", Revista Electrónica Agenda Pública, Universidad de Chile, Año IV, N° 6, Mayo de 2005, pág. 19).-

Así, se ha señalado que "este tipo de financiamiento, [...] sin tratamiento jurídico adecuado, podría tener un efecto pernicioso en el sistema, permitiendo que los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento" (cf. Tuesta Soldevilla, Fernando y Mendieta Barrera, Tatiana, "Hecha la ley ¿hecha la trampa?: Una evaluación del financiamiento de los partidos políticos" ponencia presentada en el Seminario Internacional "Financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales", Córdoba, agosto de 2006). Ello es así, pues con tales disposiciones se procura evitar que "el tema del financiamiento se conviert[a] en una fuente de tráfico de influencia y corrupción" (cf. Zovatto G., Daniel, ob. cit., pág. XXIII).-



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

21

Es sabido que "la relación entre dinero y contienda político electoral se hace más compleja en el ámbito de los recursos que tienen origen particular, de forma que es en el financiamiento privado donde se encuentran los mayores retos de control en la actividad de fiscalización electoral" (cf. Woldenberg K., José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral" en Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel, "Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia", Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pág. 28).-

Por ello, se ha puesto de relieve que "la introducción de límites puede generar efectos colaterales [en tanto] [...] [l]as agrupaciones o individuos que poseen algún tipo de prohibición o límite para participar directamente en la financiación de los partidos, por lo general, tienden a buscar mecanismos para evadir esas barreras apoyando a los partidos y candidatos" (cf. Zovatto, Daniel, "América Latina" en Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel, ob. cit., pág. 70).-

17) Que, particularmente, y en relación a la prohibición contemplada en el artículo 15 de la ley 26.215 relativa a los aportes efectuados "directa o indirectamente", se expresó que resulta indispensable que en

///

dichos supuestos se evalúe el tipo de vinculación que el donante tiene con la persona jurídica y otros elementos -como por ejemplo, la afiliación partidaria de los aportantes o la jerarquía y las facultades que estos últimos poseían en las empresas o asociaciones, al momento de efectuar el aporte, entre otras- que permitan descartar o tener por configurado un aporte prohibido.-

En efecto, en el antecedente que se registra en el Fallo CNE 5293/14 se explicó que aunque no resultaba posible extraer una regla de alcance general, sino que tal verificación debe necesariamente ser considerada según las particularidades acreditadas en cada caso, es claro que no pueden pasarse por alto donaciones efectuadas por quienes tienen un vínculo relevante con personas jurídicas que carecen de capacidad legal para contribuir al financiamiento de los partidos políticos, en la medida en que a través de aquellos podría instrumentarse fácilmente una vía indirecta para la realización de un aporte prohibido. Esta eventualidad se torna aún más nítida cuando se trataría de personas con indudable capacidad de influencia en la toma de decisiones de la organización.-

Sobre este punto, obsérvese, que el esclarecimiento de las cuestiones precedentemente señaladas, requiere que los señores jueces de primera instancia reúnan los elementos probatorios que resulten indispensables para la resolución del caso, y efectúen un examen más exhaustivo de los elementos sometidos a su



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

23

jurisdicción (cf. doctrina de sentencia del 23 de mayo de 2017 dictada en el Expte. N° CNE 4014417/2009/CA1).-

En tal sentido correspondería que -cuanto menos- se cite a prestar declaración testimonial a cada una de las personas señaladas por los auditores contadores a fin de preguntarles, si en el transcurso del año en que se llevó a cabo la campaña objeto del informe en examen trabajaba y en su caso dónde y cuál era el ingreso mensual aproximado; si es afiliado de alguna agrupación política; si realizó alguna contribución o donación económica al partido de autos y en cuyo caso si fue realizada con fondos propios o de la empresa o entidad de la que formare parte, si alguien le solicitó que la efectuaran y si recibió alguna bonificación salarial o reintegro de parte de la empresa para compensar la contribución o donación económica realizada, entre otras preguntas que los señores magistrados consideren pertinentes.-

Admitir que proceda de otro modo importaría prescindir de ciertos elementos de prueba que resultarían esenciales para asegurar la vigencia de la verdad jurídica objetiva.-

18) Que, por otra parte, debe ponerse de relieve que, pese a que en el sub examine se observan gastos de campaña que la agrupación desconoce y no

///

habrían sido incluidos en los informes presentados -vgr. confirmación de terceros; publicidad en la vía pública; y exteriorización de gastos de campaña-, de las constancias obrantes en autos, no surge que la señora magistrado de primera instancia hubiera evaluado o, al menos, realizado consideración alguna sobre la existencia o no de los referidos aportes y gastos de campaña.-

19) Que, así las cosas, vale resaltar que las respuestas recibidas a través del procedimiento de confirmación de terceros -intervención que tiene como único efecto el de poner en conocimiento del auditor y del juez interviniente determinados hechos para ser tenidos en cuenta en oportunidad de dictaminar sobre la cuestión planteada, o bien de resolver valorando tales circunstancias a la luz de la sana crítica (cf. Artículo 386 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación)- dieron nota de la existencia de ciertos gastos que habrían sido realizados en las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, pero que no habrían sido incluidos en el informe final presentado (cf. fs. 160 vta. y fs. 227).-

Similar escenario se presentó en el informe final de campaña correspondiente a las elecciones generales (cf. fs. 233 vta. y fs. 329 vta.).-

A ello, cabe agregar, que idéntica situación se remarcó con respecto a la publicidad en la vía pública a partir de la información suministrada por la empresa auditora de medios para la mencionada lista (cf. fs. 161 y fs. 227 vta.).-





Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

25

20) Que también debe señalarse que la auditoría de relevamiento sobre exteriorización de gastos de campaña permitió advertir la realización de al menos siete gastos vinculados a las elecciones primarias (cf. fs. 161 vta. y fs. 227 vta./228), y dos relacionados con la elección general (cf. fs. 234 y fs. 259), que no estarían incluidos en los respectivos informes objeto de análisis y que la agrupación declara desconocer (cf. fs. 245 y fs. 248, respectivamente).-

En tal sentido, y en atención a las consideraciones puestas de manifiesto en los párrafos que anteceden (cf. consid. 19 y 20), resulta oportuno recordar que la falta de la debida exposición y consideración de los gastos antes detallados podría implicar que -cuanto menos se soslayasen las disposiciones legales aplicables que establecen límites a los recursos privados que una agrupación puede recibir (cf. art. 44, y ccdantes. de la ley 26.215) y a los gastos que ésta puede efectuar durante la elección (cf. art. 45 y ccdantes. de la ley cit.) (cf. doctrina Expte. N° CNE 158/2013/CA1, sentencia del 10 de octubre de 2017).-

21) Que, asimismo, según se desprende de los informes del cuerpo de auditores se advirtió a la señora magistrado que ciertos gastos se habrían realizado

///

con anterioridad al período de campaña previsto en la legislación.-

En tal sentido, y en relación a la lista participante en las pasadas elecciones primarias presidenciales, el perito sostiene que a partir de las respuestas recibidas a través del procedimiento de confirmaciones de terceros "se detectaron [...] [dos] cargos que, en principio, deberían haber sido incluidos en el [i]nforme [f]inal de la [l]ista [i]nterna [...] como un gasto de campaña anticipado" (cf. fs. 160 vta. y fs. 227). Por otra parte, de la información suministrada por la auditoría de publicidad en medios web también surgirían al menos 4 publicidades (cf. fs. 161 y fs. 227/vta.), pese a que "[l]a agrupación no inform[ó] gastos por este rubro" (cf. fs. 160 vta.).-

22) Que al respecto debe señalarse que mediante sentencia del 31 de marzo de 2015 en el Expte. CNE N° 10000184/2013/CA1, se explicó que el legislador no ha previsto que por fuera de la estructura de administración de los partidos políticos, hubiera aplicación de fondos para actos de campaña electoral ni promoción alguna de figuras políticas o candidatos (cf. Fallo cit.).-

En efecto, el propósito que subyace en los sistemas de financiamiento y regulación de las campañas electorales tiende a garantizar "la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos" (cf. Fallos CNE 5035/13, y Tuesta Soldevilla, Fernando, "Campaña



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

27

electoral" en Diccionario Electoral, Tomo I, I.I.D.H., San José de Costa Rica, 2000, pág. 121).-

La publicidad electoral anticipada no solo implica un factor de desigualdad entre quienes postularán sus precandidaturas y candidaturas en los comicios, sino que también conlleva un alto grado de opacidad respecto de la identidad de las fuentes de financiamiento de las campañas, en la medida en que no se declare, para conocimiento público, quiénes aportan los recursos económicos -en dinero o en especie- con los que se financia la promoción de dichos postulantes ni qué cantidades se destinan a ese objeto.-

En tal sentido, se advirtió que resultaba claro que la referida actividad debe necesariamente ser tenida en cuenta en oportunidad de llevarse a cabo las auditorías contables de las agrupaciones políticas a través de las cuales ejercen sus derechos de participación los ciudadanos involucrados.-

En función de ello, la Cámara -a través de su Cuerpo de Auditores Contadores- decidió ampliar el período de requerimientos de informes a terceros que puedan dar cuenta de la expresión de gastos con fines electorales (cf. art. 50, ley 26.215), así como el de auditoría de publicidad electoral en vía pública (cf. Fallo cit.).-

///

Así explicó que, de otra manera, además de consentirse una afectación a la transparencia del proceso electoral, se incurriría en una injusticia notoria si se ignorase el significativo volumen de gastos que las referidas actividades importan y el control se limitara al financiamiento de las actividades que se producen formalmente durante el plazo legal previsto para las campañas electorales y bajo la administración formal de las agrupaciones políticas.-

Por ello, se dijo que tal solución no puede admitirse, pues como es sabido, la ley debe interpretarse cuidando de dar un sentido que concilie sus disposiciones y conduzca a una integral armonización de sus preceptos (Fallos 313:1149; 327:769). Este propósito no puede ser obviado por los jueces con motivo de las posibles imperfecciones técnicas en la redacción del texto legal, las que deben ser superadas en procura de una aplicación racional (Fallos 306:940; 312:802). Por lo demás, como se dijo al inicio -consid. 6º)- "en el proceso de control y fiscalización patrimonial [...] deben extremarse las medidas tendientes a alcanzar la verdad jurídico objetiva" (cf. Fallos 310:2456; 311:509; 311:1971; 311:2004; 311:2082; 311:2193; 313:358 y 314:493, y Fallos CNE 2981/01; 3010/02; 3242/03; 4181/09; 4935/13 y Expte. CNE 15000044-2012 sentencia del 06 de noviembre de 2014).-

23) Que, finalmente, y con relación a los informes de Parlamentarios del Mercosur distrito nacional, tanto para las elecciones primarias



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

29

abiertas, simultáneas y obligatorias como para las generales, las observaciones del auditor se refieren -fundamentalmente- a la imposibilidad de corroborar ciertos gastos operativos de campaña declarados por la agrupación, los que -según informan- se tratarían de transferencias enviadas a distritos. Sin embargo, para el perito no resultó posible comprobar que la totalidad de las agrupaciones locales hubiera rendido los importes observados (cf. fs. 327 vta. Y fs. 331/vta.), deficiencia ésta que -a su vez- se replica en los informes correspondientes a la categoría presidencial (cf. fs. 326/vta. y fs. 329/vta.).-

24) Que, por lo demás, cabe agregar que los notorios avances que nuestra República ha hecho en materia de transparencia y control del financiamiento político partidario, deben profundizarse para prevenir, detectar y sancionar el uso de fondos de origen ilícito. Ello así pues, lo hasta aquí reseñado demuestra la complejidad y continua evolución de la materia en estudio.-

Al respecto, resulta pertinente destacar la experiencia mexicana en donde se advirtió que "uno de los problemas más serios que afronta el estudio de la financiación ilegítima de la política, tanto en el plano del análisis como en la formulación de acciones de política

///

pública, es su complejidad" (cf. Organización de los Estados Americanos. Secretaría General, "Política, Dinero y Poder. Un dilema para las democracias de las Américas", coord. Dante Caputo. México, FCE, OEA, 2011, p. 100/106) y que "constituye un flagelo contemporáneo para los juristas y legisladores que buscan diseñar un régimen jurídico en materia de financiamiento de actividades y partidos políticos, eficaz y anclado en principios éticos, que permitan salvaguardar la soberanía y la democracia" (cf. De Andrea Sánchez, Francisco José, "El financiamiento de los partidos políticos" en "Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política", Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México, 2002, p. 233).-

25) Que, en este orden de consideraciones, corresponde recordar que ya en el precedente que se registra en Fallos CNE 3010/2002 -"Incidente de apelación en autos caratulados: "Incidente de control patrimonial Partido Nacionalista Constitucional - orden nacional" (Expte. 3486/2001 CNE)-, esta Cámara puso de relieve 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, M., "Economía y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, tercera edición, Bogotá, 1977, Tomo I, p. 231, cit. en Fallo CNE 5293/2014).-

En ese mismo cauce de razonamiento se explicó, que "lo que está en juego es la lealtad en la lucha por el poder público y por ende la transparencia de los



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

31

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, pág. 437, cit. en Fallos CNE 5293/2014).-

26) Que en ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales, administrativas y reglamentarias, esta Cámara ha tenido siempre un rol activo en la adopción de decisiones dirigidas a alcanzar la verdad jurídica objetiva sobre el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.-

Así, ya antes de que existiera una legislación especial, el Tribunal estableció principios procesales tendientes a fortalecer la fiscalización en las causas de esta naturaleza, advirtiendo la trascendencia de la materia, a la que calificó como "una de las [...] más sensibles de nuestro sistema institucional" (cf. Fallo CNE 3010/02 y Ac. CNE 85/14).-

Luego, a partir de la promulgación de regulaciones más detalladas -pero no exentas de lagunas e imperfecciones-, diversas medidas adoptadas por la Cámara hicieron posible su adecuada aplicación. A modo ilustrativo,

///

puede recordarse que se unificaron los criterios formales de las rendiciones de cuentas partidarias (cf. Ac. CNE 2/03); se determinaron las reglas para la tramitación y el control de dichas presentaciones (cf. Ac. CNE cit. y 105/08); se puso a disposición de las agrupaciones políticas un programa informático para la confección y publicación de sus informes de campaña (INFIPP) -tanto para elecciones generales (cf. Ac. 95/05) como para las primarias (cf. Ac. CNE 100/11 y 87/13)- y, posteriormente, se implementó un aplicativo (SPECa) para la presentación de los estados contables anuales (cf. Ac. CNE 135/13).-

Asimismo, se ha puesto énfasis en la transparencia. En tal sentido, se promovió el acceso de cualquier persona a todas las rendiciones de cuentas presentadas por los partidos, alianzas y confederaciones, que a ese efecto se publican en Internet, en formatos comprensibles y sencillos para la lectura y comparación de datos (cf. Ac. CNE 85/14) y se dispuso -por ejemplo- la suscripción de convenios específicos para el intercambio de información y actividades de capacitación con la "Unidad de Información Financiera" (UIF) y la "Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos" (PROCELAC) (cf. Ac. CNE cit.).-

27) Que, por lo demás, corresponde señalar que esta Cámara ha advertido sobre el impacto y los nuevos desafíos que representa el auge de las plataformas y entornos digitales, en torno a su utilización en las campañas electorales.-





Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

33

Recientemente, mediante el dictado de la Acordada N° 66/18, se dispuso la publicación en los sitios web del Tribunal de los resultados del monitoreo de redes sociales y propaganda electoral en Internet y la creación de un "Registro de cuentas de redes sociales y sitios web oficiales de los candidatos, agrupaciones políticas y máximas autoridades partidarias". Asimismo, se hizo saber a los partidos políticos que a partir de las elecciones nacionales del próximo año, junto con la documentación respaldatoria de los informes finales de campaña (cf. arts. 36 y 37 de la ley 26.571 y art. 58 de la ley 26.215), deberán acompañar el material audiovisual de las campañas en Internet y redes sociales y se instruyó al Cuerpo de Auditores Contadores del Tribunal para que al momento de recabar información de las consultoras, agencias publicitarias y demás operadores que actúen en el ámbito de las redes sociales, soliciten -además de los datos de facturación- los elementos visuales que den cuenta de las actividades desarrolladas (cf. Ac. CNE cit.).-

28) Que, ahora bien, sabido es que -además de los nuevos desafíos reseñados- el aumento de la cantidad de partidos políticos reconocidos y la incorporación de la elección directa por el pueblo de la Nación de una nueva

///

categoría de cargos -Parlamentarios del Mercosur (cf. ley 27.210)- acrecentaron el volumen de tareas del referido Cuerpo técnico, por el mayor número de rendiciones de cuenta que debe auditar.-

Lo expuesto precedentemente y, el hecho de que la ausencia de medios conlleve -ineludiblemente- un insumo de tiempo que resulta impropio, ponen de manifiesto la necesidad -que el Tribunal ya calificó de imperiosa (cf. Ac. CNE 4/08 y 105/08)- de ampliar la composición del Cuerpo de Auditores Contadores.-

Por ello, en la evidencia de la complejidad señalada, esta Cámara considera oportuno poner en conocimiento del Congreso de la Nación el contenido de la presente.-

29) Que, como conclusión de todo lo hasta aquí expuesto, corresponde modificar la resolución apelada y devolver la causa a primera instancia a fin de que la magistrado actuante dé, a los informes presentados por la alianza de autos, el curso que corresponde en los términos de lo señalado en la presente y, en consecuencia, adopte todas las medidas necesarias para realizar el debido control sobre el patrimonio de la agrupación, vinculado con las elecciones del año 2015.-

30) Que finalmente y en relación a la suspensión cautelar en la percepción de los aportes públicos dispuesta por el a quo, debe advertirse que en el sub examine la alianza de autos no logró desvirtuar las deficiencias señaladas en los informes obrantes a fs. 325/326



///

36

Firman dos jueces del Tribunal por encontrarse vacante el restante cargo de Juez de Cámara (cf. art. 109 del Reglamento para la Justicia Nacional).-

Fdo.: ALBERTO R. DALLA VIA -  
SANTIAGO H. CORCUERA - Ante mí: HERNÁN GONÇALVES FIGUEIREDO  
(Secretario de Actuación Judicial).-