

Partido de la Revolución Democrática (P.R.D.) s/ reconocimiento -Distrito Capital Federal – 21/02/2006

RESUMEN

La Cámara Nacional Electoral confirmó el fallo de primera instancia y no hizo lugar a las reformas introducidas por el Partido de la Revolución Democrática a su Carta Orgánica para que los “adherentes”, además de los afiliados, eligieran las primeras autoridades partidarias.

El Partido, disconforme, interpuesto el recurso extraordinario, que fue concedido por encontrarse en discusión la aplicación y alcance de normas federales.

La Corte Suprema, compartiendo los argumentos y conclusiones del dictamen del Procurador General, declaró procedente el recurso y confirmó la sentencia apelada.

TEXTO DEL FALLO

Dictamen de la Procuración General Suprema Corte:

1) A fs. 33/41, la Cámara Nacional Electoral, al confirmar el fallo de primera instancia, no hizo lugar a las reformas introducidas por el Partido de la Revolución Democrática a su Carta Orgánica para que los “adherentes”, además de los afiliados, eligieran las primeras autoridades partidarias y, en consecuencia, dejó sin efecto el llamado que, con tal objeto, el partido había previsto para el 17 de octubre de 2004.

Para así decidir, los integrantes del tribunal manifestaron que la convocatoria a los primeros comicios internos es una exigencia de cumplimiento ineludible para mantener vigente la personalidad jurídico política de la agrupación, pues tiene como finalidad constituir a las autoridades definitivas del partido en reemplazo de las provisorias que integran la junta promotora. Por tal motivo, para que esos comicios sean válidos estimaron necesario que las organizaciones reúnan un mínimo de 4.000 afiliados.

Sobre la base de ponderar la información que surge del oficio del 2 de noviembre de 2004 (v. fs. 32), según el cual “al día de la fecha el partido de autos cuenta con ciento ochenta y ocho (188) fichas de afiliación presentadas, de las cuales han resultado válidas ciento veintisiete (127) y cuarenta y una (41) [se encuentran] pendientes de citación del afiliado, siendo observadas las restantes”, consideraron ineficaz la convocatoria a las primeras elecciones internas prevista para el 17 de octubre. En ese sentido, destacaron que en nada alteraban tal conclusión las reformas introducidas por la junta promotora a la carta orgánica, en cuanto permiten -eludiendo la referida exigencia- a los “adherentes” participar en la elección de las primeras autoridades partidarias, toda vez que la condición de “adherente” no puede ser equiparada jurídica ni políticamente a la de “afiliado”.

Explicaron que la creación de un nuevo partido político supone una serie de actos fundacionales –concertación de un acuerdo de voluntades y designación de una junta promotora a los efectos de propender a esa unión y dirigir la instauración de la personalidad jurídico política-, además de la adhesión de un número de ciudadanos -cuatro por mil del total de inscriptos en el registro de electores del distrito- (art. 7° de la ley 23.298).

Señalaron que entre los adherentes y los afiliados existen marcadas diferencias, pues los primeros, aunque dan su consentimiento a la fundación y constitución de un nuevo partido, pueden no tener la intención, y por ello, están desobligados de intervenir en su formación, ya que se limitan, simplemente, a expresar su interés en crear el partido. Al no tener otra vinculación con esta última, no se les puede imponer la carga de participar orgánicamente en ella, ni son pasibles de sanciones disciplinarias.

Con respecto a los afiliados, indicaron que a partir del acto voluntario y su ulterior admisión, los ciudadanos se convierten en sujetos de los derechos y obligaciones derivados de la gestión del partido que, sustancialmente, consisten en la facultad de participar en su gobierno y administración y en la elección interna de sus autoridades. El hecho de asociarse, agregaron, impone en todos los casos, según los términos de los arts. 14 y 38 de la Constitución Nacional, un acto de expresión de la voluntad.

Expusieron que la exigencia del vínculo permanente al partido tiene como finalidad asegurar su representatividad en el electorado, porque, de esta manera, adquiere sentido su misión como mediadores entre la sociedad y el Estado, lo que justifica que, para su reconocimiento, cuenten con una cantidad mínima de 4.000 afiliados. Consideraron, entonces, que resultaban inadmisibles las modificaciones introducidas a la carta orgánica, en la medida en que unilateralmente confieren a los adherentes, atribuciones propias de los afiliados, pues se prescinde del elemento esencial para constituir el vínculo, cual es la “libre expresión de voluntad” del ciudadano.

Pusieron de resalto la importancia que tiene esta decisión en cuanto implica reconocer a un partido político con personalidad jurídica, toda vez que ello importará la posibilidad de: a) postular candidatos propios a cargos públicos electivos (para lo cual la ley 23.298 les atribuye monopolio), obligación que conlleva la de respetar el método democrático interno; b) recibir aportes, franquicias y exenciones de orden económico que el Estado otorga a los partidos reconocidos y que no es aceptable que se concedan a agrupaciones que sólo tienen la apariencia de tales.

Aclararon que la ley de internas abiertas y simultáneas regula una situación distinta a la del sub lite, desde que aquella prevé el voto de los ciudadanos que carecen de afiliación política (art. 3°, decreto 1397/02) en los comicios destinados a elegir candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación y de legisladores

nacionales (art. 29, ley 23.298 modificado por la ley 25.611) pero deja a salvo de su ámbito la elección de autoridades partidarias.

Por último, dijeron que ello no obstaba a que la agrupación pudiera operar como simple asociación de derecho privado y realizar todo tipo de actividades políticas, con la salvedad de participar en los comicios a través de la oficialización de listas con candidatos propios.

2) Disconforme, el Partido Revolución Democrática interpuso el recurso extraordinario de fs. 45/63, que fue concedido por el a quo a fs. 68/70, por encontrarse en discusión la aplicación y alcance de normas federales, al tiempo que lo desestimó por las causales de arbitrariedad alegadas, sin que se dedujera queja, circunstancia que limita la competencia del Tribunal en la medida que le otorgó la Alzada (Fallos: 322:2559; 323:385; 324:1721).

En primer lugar, aduce que subsisten los gravámenes invocados en instancias anteriores pues la Cámara, al desestimar la reforma a la carta orgánica y por ende, desconocer la validez de la votación del adherente, no sólo le impide convocar al primer llamado a elecciones internas, sino que también puede ocasionar la caducidad de la personería jurídico política del partido (art. 50, inc. "d" de la ley 23.298), cercenar la posibilidad de recibir aportes estatales y de participar en las próximas elecciones del corriente año con candidatos propios.

Sostiene que se ha producido un apartamiento inequívoco de la solución normativa prevista para el caso, en cuanto extiende la inteligencia del art. 7º, inc. a) de la ley 23.298 que exige la cantidad de 4.000 "adherentes" para obtener el reconocimiento de la personalidad del partido, al supuesto no previsto legalmente de exigir igual número de "afiliados" para el quórum válido de la primera votación de autoridades partidarias.

Afirma que la sentencia deroga el principio de reserva constitucional y la libertad de asociación política (arts. 38 de la Constitución Nacional, 16 del Pacto de San José de Costa Rica, 1º, 3º inc. b, 7º inc. e, y 29 de la ley 23.298), de los cuales surge el derecho a votar según lo disponga la carta orgánica, sin distinguir si lo deben hacer los afiliados o los adherentes. En ese sentido, sostiene que el a quo, al ignorar el principio de autonomía de la voluntad que surge de la ley 23.298 e impedir votar en elecciones internas a los designados por la carta como adherentes, crea en forma pretoriana un nuevo supuesto de caducidad que la ley no contempla, hace distinciones donde la ley no hace y otorga privilegios a los tradicionales partidos "cerrados" en relación con los abiertos.

Entiende, asimismo, que a la luz de aquellos preceptos la justicia no puede interferir en la regulación de la vida interna partidaria a menos que se violen principios democráticos. Se opone a la diferencia de status, que hace el a quo, entre adherentes y afiliados, porque crea una categorización abstracta sin sostén jurídico alguno.

Por otra parte, a su juicio, la exigencia de reunir las afiliaciones mínimas colisiona con el principio constitucional que resguarda la confidencialidad de datos sensibles. En ese orden de ideas, recuerda que las normas que posibilitan el acceso de los servicios de inteligencia a las fichas de afiliación política y el libre acceso de los particulares a través de internet de los padrones electorales partidarios, atentan contra aquel principio consagrado en el art. 43 de la Constitución Nacional y contra las disposiciones de la ley 25.326 de protección de datos personales.

Resalta que la posibilidad de votar a los adherentes no sólo no está prohibida por la ley, sino que está alentada tanto por la reforma del texto constitucional -que incorporó principios de democracia directa- como por la ley 25.611 y los decretos 1397/02 y 1578/02, que permiten votar a los ciudadanos independientes, no afiliados.

Señala que el pronunciamiento se apoya en precedentes que no son aplicables a la especie, desde que los estatutos partidarios sobre los que se resolvieron aquellos casos contenían previsiones diferentes -que sólo permitían votar a los afiliados- a las establecidas en la carta orgánica de su organización que habilitan el voto de los adherentes.

3) Los agravios del apelante suscitan cuestión federal suficiente para su tratamiento por la vía elegida, pues se halla en tela de juicio la interpretación de normas federales y la sentencia definitiva del tribunal superior de la causa ha sido adversa a las pretensiones que el recurrente fundó en ellas (Fallos: 319:1640 y 322:2424).

Asimismo, cabe recordar que la Corte ha dicho que, en la tarea de esclarecer la inteligencia de tales normas que le asigna el art. 14 de la ley 48, no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado ni del recurrente, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (art. 16, ley 48), según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 307:1457; 313:1714, entre otros).

4) Desde el momento que uno de los agravios del Partido está enderezado a cuestionar la decisión adoptada por el a quo, porque le impediría participar en las próximas elecciones del corriente año con candidatos propios, impone examinar dicha circunstancia en forma previa, puesto que el Tribunal, reiteradamente, ha señalado que sus sentencias deben ceñirse a la situación existente al momento de ser dictadas (Fallos: 301:947; 306:1160; 318:342, entre muchos otros), a la vez que ha subrayado que la subsistencia de los requisitos jurisdiccionales es comprobable de oficio y su desaparición importa la de poder juzgar (Fallos: 315:466) y que, entre tales extremos, se halla la inexistencia de gravamen cuando las circunstancias sobrevinientes han tornado inoficiosa la decisión pendiente (Fallos: 313:1081).

En el caso, el Poder Ejecutivo, mediante el decreto 535/05, del 26 de mayo de 2005 (publicado en el Boletín Oficial el 27 de igual mes y año), habilitó a oficializar candidaturas en los términos del art. 60 del Código Electoral Nacional-, a los partidos políticos que, habiendo iniciado el trámite de reconocimiento al momento de su dictado, lo obtuvieron con posterioridad a la fecha prevista para la constitución de las juntas electorales partidarias, según lo establecido en el decreto 451/05.

La disposición citada ha venido a superar el agravio planteado, toda vez que el Partido de la Revolución Democrática, aún en formación, podrá oficializar sus listas con candidatos propios. De ese modo, pienso que resultaría inoficioso pronunciarse sobre tal aspecto (Fallos: 324:448 y sus citas).

5) Sentado lo expuesto, resta analizar los agravios del apelante en torno a la desestimación por el a quo de las reformas introducidas a la carta orgánica partidaria que permiten votar a los adherentes además de los afiliados y a la exigencia de presentar 4.000 afiliados como requisito previo para convocar a los primeros comicios internos, con el fin de constituir las autoridades definitivas del partido.

En función de analizar tales planteos, creo oportuno recordar conocidos principios axiomáticos que el Tribunal ha establecido sobre la materia.

La Corte ha señalado que los partidos políticos revisten la condición de auxiliares del Estado y son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia, que condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e incluso, la acción de los poderes gubernamentales. En consecuencia, al reglamentarlos, el Estado cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital (Fallos: 322:2424).

De ahí que, en virtud de la aludida misión que compete a los partidos políticos, se requiere que su constitución, autoridades y cuerpos orgánicos sean transparente expresión de representatividad, a la vez que una clara manifestación programática de las corrientes de opinión que fluyan en el seno de tales agrupaciones (Fallos: 307:1774).

Consecuentemente, es función natural del Poder Judicial velar por aquella transparente expresión, que incluye tanto el debido funcionamiento de los órganos partidarios como el de las interrelaciones de éstos (Fallos: 311:1630), bien que tales atribuciones tienen límites para evaluar las decisiones de los partidos, cuyo “ámbito de reserva” ampara las opciones de eminente contenido político y encuentra una de sus formulaciones más claras en los arts. 1º y 21 de la ley 23.298, con lo que se garantiza la autodeterminación y gestión de este especial tipo de asociaciones.

En ese orden de ideas, cierto es, como señala el apelante, que el ordenamiento no pone mayores condiciones a los partidos políticos para dictar su carta orgánica, siempre que en ella se prevea una organización estable y se respete el sistema democrático (art. 3º, inc. b).

Sin embargo, también es cierto que cualquier modificación de su carta -en tanto constituye la ley fundamental del partido en cuyo carácter rigen los poderes, derechos y obligaciones partidarias y a las cuales sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación- deberá adecuarse a los standards establecidos en la Constitución Nacional, en la ley reglamentaria y en las normas que se dicten en su consecuencia.

Por su especial pertinencia para la solución del sub lite, me parece necesario reiterar, en lo sustancial, algunos de los argumentos vertidos por el entonces Procurador General de la Nación, doctor Andrés José D'Alessio, en el dictamen del 24 de julio de 1989 emitido en la causa "Partido del Trabajo y del Pueblo" y que la Corte hizo propios al sentenciar el 12 de septiembre de 1989 (publicada en Fallos: 312:1614). Allí se dijo que "En lo estrictamente literal, no hay duda de que al recurrente le asiste razón: la ley exige un número mínimo de adherentes y, en cambio, en el capítulo referido a las afiliaciones, nada dice respecto de dicha exigencia. Empero, creo que a la luz de los principios antedichos, los jueces de la causa han efectuado una correcta interpretación del sentido legal, al concluir que dicho requisito cuantitativo, extendido a las afiliaciones, fluye naturalmente del espíritu de la ley y de la plenitud armónica de sus disposiciones.

En efecto, al razonar acerca de la inteligencia que procede atribuir, por lo pronto, al requisito del número mínimo de adherentes, en sí mismo, cabe concluir que no parece poseer mayor sentido, desde que la naturaleza del instituto de la mera adhesión, desprovista como lo está en el texto legal de toda trascendencia posterior a la etapa constitutiva, aparece como una figura innecesaria, al recabar la acreditación de un número de personas respecto de las cuales luego la ley no estatuye ningún derecho o deber, ni les reserva alguna ulterioridad o cometido.

Precisamente, una característica primordial de los partidos políticos es la permanencia, de modo expreso referida en la ley 23.298, Título Primero, de los Principios Generales, cuyo art. 3º, alude a un 'grupo de ciudadanos, unidos por un vínculo político permanente', en una ('organización estable').

Siendo ésta la condición esencial, qué sentido tendría exigir una nómina de simples adherentes no comprometidos a ninguna permanencia en el partido, que no vuelven a ser mencionados en el sistema normativo, entre los que podría haber muchos que, incluso, pertenecieron a otras agrupaciones y que luego de contribuir a la creación de una nueva se desatendieran por completo de ella, sin consecuencia alguna.

Como lo hemos recordado, V.E. ha dicho que jamás la inconsecuencia o la falta de previsión pueden suponerse en el legislador (Fallos: 278:62); de allí que no parece razonable interpretar el contenido pleno de las normas en juego mediante la sola literalidad, pues en el sub examine ello implicaría, como queda dicho, aceptar sin más una exigencia intrascendente, que es tanto como una clara inconsecuencia al no guardar coherencia con aquella condición sustancial consagrada en el art. 3°”.

Más adelante, advirtió, “Obsérvese que ley no admite la existencia del partido después de su fundación, sino a través del ejercicio interno del sistema democrático, requiriendo elecciones internas y asambleas que no son imaginables sin un cuerpo de afiliados (v. Cap. II, arts. 29 y sigts.; 50, inc. a) y ccchts).

Ello admitido, la no fijación expresa de un número mínimo de ellos sólo puede ser explicada sobre la base de que el legislador ha entendido que el conjunto de ‘adherentes’ –al que no puede denominar ‘afiliados’ por lo ya dicho- pasará a constituir ese cuerpo una vez consolidada la agrupación.

Tal inteligencia no sólo viene a iluminar cuál fue la imagen del funcionamiento interno que se tuvo presente al sancionar el régimen legal, sino a descartar las paradojas antes planteadas acerca de la naturaleza efímera, intrascendente y carente de todo compromiso que, no obstante, su carácter imprescindible, parecería tener el grupo fundacional en la tesis del recurrente.

A mi modo de ver pues, ésta es la interpretación que mejor se conjuga con el todo armónico del sistema legal y, además, da sustento axiológico al régimen de privilegios, beneficios y subsidios incluidos en la ley 23.298, que carecería de sentido hacer soportar al conjunto de la sociedad a favor de grupos políticos que no reunieran las exigencias mínimas, en especial la que hace a un número razonable de afiliados, que acrediten la basal importancia de la agrupación para merecer el resguardo y el apoyo legal como partido político...”.

No empecen a lo hasta aquí expuesto, los reparos que formula el apelante sobre la aplicabilidad del fallo citado al sub lite al esgrimir que versan sobre supuestos diferentes, porque aquél estaría referido a un partido político cuya carta orgánica impone el voto exclusivamente al “afiliado”. Pienso, en efecto, que aun cuando los pronunciamientos de ambas instancias se fundaron en tal precedente, el apelante se limita a inferir del fallo de la Corte tal circunstancia, sin demostrar las verdaderas razones que pongan en duda su aplicación o importen nuevos argumentos que puedan llevar a modificar el criterio fijado (Fallos: 325:1747). De todas maneras, entiendo que no pierde relevancia el valor de la doctrina de aquella sentencia aún cuando hubieran diferido los hechos y el marco jurídico que están en estudio, si tal diferencia no demuestra con total suficiencia que quepa apartarse del principio general sentado.

Entiendo que ello es así, además, como consecuencia de interpretar el régimen en su conjunto y atender a los fines que se privilegiaron en oportunidad de su creación (Fallos: 307:993). Este propósito no puede ser obviado por los jueces con motivo de posibles imperfecciones técnicas en su instrumentación legal, toda vez que ellos, en cuanto servidores del derecho para la realización de la justicia, no deben prescindir de la ratio legis y del espíritu de la norma (Fallos: 302:973 y 323:1406, entre muchos otros).

En ese contexto, cabe atender al sentido que el legislador atribuyó al marco jurídico sub examine, según los términos del miembro informante de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Legislación General, Justicia y Presupuesto y Hacienda de la H. Cámara de Diputados, Ricardo J. Cornaglia, aludió en el debate parlamentario que precedió a su sanción: “No se ha querido que la ley intervenga, con reglamentaciones innecesarias, en las modalidades internas de cada partido. Pero la democracia es una sola, aquella que obliga a consultar al pueblo afiliado a cada partido a los efectos de elegir sus autoridades. Nada se dice sobre la elección de los candidatos a ocupar los cargos públicos de la Constitución. Ese silencio está inspirado en el postulado de la autonomía partidaria. Y la aplicación práctica que se haga de esta libertad autonómica, dirá con el tiempo, si deben o no incorporar otras prácticas democráticas -esta vez en forma imperativa- a los efectos de asegurar el principio de soberanía del pueblo, que consagra el artículo 33 de la Constitución Nacional” (v. diario de sesiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación, 27 y 28 de septiembre de 1985, p. 6653) (énfasis agregado).

Es decir, entonces, que ante la innegable aplicación al caso del aludido precedente, la modificación de la carta orgánica partidaria en cuanto permite votar a los adherentes, además de los afiliados, no se adecua al standard establecido en la ley reglamentaria, en cuanto omite cumplir con la presentación del mínimo de cuatro mil (4.000) afiliaciones, como requisito previo necesario para la convocatoria válida a la primera elección interna de las autoridades definitivas. Recaudo que, vale recordar, lo había exigido, en forma expresa, la jueza federal en la resolución n° 232/03 (v. fs. 27/29), decisión que a la fecha aparecería como firme y consentida.

A mi juicio, tampoco modifican el criterio sustentado en la doctrina del precedente citado, los argumentos que esgrime el apelante sobre los cambios en el marco jurídico aplicable desde el dictado de la sentencia de la Corte.

En efecto, si bien la ley 25.326 sobre protección de datos personales resguarda los datos sensibles, entre ellos, a los que revelan las opiniones políticas (art. 2°), opino que la exigencia de contar con un mínimo de afiliaciones no puede ser considerada como un requisito discriminatorio. Estimo que es así, pues dicha información, es recabada por la justicia para el ejercicio de la función asignada por la ley, cual es el reconocimiento de una agrupación como partido político (arts. 6° y

7° de la ley 23.298), y al sólo fin de acreditar una de las condiciones, que según la jurisprudencia citada, son requeridas para constituirse como tal. Es decir, que el mero hecho de exigir que se presenten un mínimo de fichas de afiliación no constituye una injerencia desmesurada en la privacidad de los integrantes del partido, si se la pondera relacionada con la finalidad perseguida por la autoridad judicial.

En otro orden de ideas, tampoco modifica el criterio sentado en aquel precedente la sanción de la ley 25.611, que posibilita la convocatoria a internas abiertas y simultáneas para elegir candidatos externos, pues de la inteligencia del art. 29 de la ley 23.298 (con las modificaciones introducidas por la ley 25.611) y del art. 3° del decreto reglamentario 1397/02 (texto sustituido por el decreto 1578/02), surge que los ciudadanos que carecen de afiliación política sólo están habilitados a votar en los comicios convocados para elegir candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación y legisladores nacionales, más no a elegir autoridades partidarias internas.

Por lo demás, no resulta ocioso evocar nuevamente el decreto 535/05 - mencionado en el acápite anterior-, en cuanto ha establecido que para la participación de los partidos políticos en las elecciones de internas abiertas y simultáneas, que se convoquen en lo sucesivo, deberán contar, a la fecha del cierre de novedades del padrón partidario, con el mínimo de afiliados requeridos para realizar válidamente sus primeras elecciones internas de autoridades (confr. art. 2°). A mi modo de ver, esta disposición ha integrado el marco normativo del tema en debate y traduce la superación del conflicto que suscita la inteligencia de la ley 23.298, según los términos en que ha sido sometido al Tribunal.

6) Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde declarar inoficioso el planteo expuesto en el acápite IV y desestimar el recurso extraordinario por los restantes agravios. Buenos Aires, 6 de septiembre de 2005.- ESTEBAN RIGHI.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 21 de febrero de 2006.

Vistos los autos: "Partido de la Revolución Democrática (P.R.D.) s/ solicita reconocimiento - Capital Federal".

Considerando:

Que esta Corte comparte los argumentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador General, a los que remite en razón de brevedad.

Por ello, se declara procedente, el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Notifíquese y devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

- ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO - CARLOS S. FAYT - JUAN CARLOS MAQUEDA - RICARDO LUIS LORENZETTI - CARMEN M. ARGIBAY.