

## **Partido Obrero de Neuquén - 17/03/1992**

### RESUMEN

La Cámara Nacional Electoral confirmó la sentencia de primera instancia que había decretado la caducidad de la personalidad jurídico política del Partido Obrero del Distrito de Neuquén.

La agrupación mencionada dedujo el recurso extraordinario y ante su denegación, el recurso de queja correspondiente.

La Corte hizo lugar a la queja, declaró admisible el recurso extraordinario y confirmó la sentencia apelada.

### TEXTO DEL FALLO

Dictamen de la Procuración General

1) A raíz de que la Secretaría Electoral de la Provincia de Córdoba informó que, ni en las elecciones de 1987, ni en las de 1989, el Partido Obrero alcanzó el 2% del padrón electoral del distrito, así como que, por informe de la Dirección Nacional Electoral, se hizo saber que dicha agrupación política fue la única con personería nacional que no arribó a dicho porcentaje en ningún distrito del país en las referidas elecciones, se dispuso la formación del incidente de caducidad en los términos de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos No 23.298.

Los representantes del mencionado partido cuestionaron, al presentarse en el incidente, el referido informe de la Dirección Nacional, a la par que sugirieron haber superado aquel porcentual que reclama la ley, sin perjuicio de plantear la inconstitucionalidad del art. 65 y siguientes de la citada Ley de los Partidos Políticos, por considerar exiguo el plazo de cinco días que prevé dicha norma y estimar que, en cambio, debe regir el término del art. 486 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Asimismo, dedujeron la recusación del juez federal interviniente en la causa.

Estimó el juzgador que no cabía, por lo pronto, aceptar su recusación. En segundo término, rechazó el planteo contra el informe de la Dirección Nacional Electoral porque los apoderados no precisaron -dijo- en cuál distrito habrían obtenido el mínimo legal que invocasen. Tras aclarar, luego, cual es el alcance que corresponde asignar al vocablo "Distrito", desestimó el planteo de inconstitucionalidad del plazo de 5 días que prevé el art. 65 de la ley 23.298, al haber sido escuchado el partido en la instancia judicial, que es lo requerido -sostuvo- por la garantía de la defensa en juicio que consagra el art. 18 de la Constitución Nacional. Adujo que el fundamento del régimen aplicable radica en la necesidad de que los partidos políticos que integran el sistema demuestren, por lo menos en dos elecciones nacionales, una representatividad mínima que justifique que el sistema democrático representativo les siga otorgando aquella calidad y

continúe subsidiando su accionar. En razón de todo lo cual, decretó la caducidad solicitada por el representante del Ministerio Público.

2) A raíz de aquella decisión de la Justicia Electoral de la Provincia de Córdoba, se formó incidente con el objeto de decretar la caducidad del mismo partido en el Distrito de la Provincia de Neuquén (fs. 6).

A fs. 56/59 la juez federal subrogante de Neuquén dictó sentencia, declarando la caducidad de la personalidad jurídico política del Partido Obrero -Distrito Neuquén-, en virtud de lo dispuesto por el art. 50 inc. e) de la ley 23.198, en lo principal, por considerar decisivo al respecto el informe de la Dirección Nacional Electoral - confeccionado con datos de las Juntas Electorales Nacionales de todo el país- que acreditó que el referido grupo político no alcanzó el 2% del padrón electoral en ningún distrito.

Apelada la causa, la Cámara Nacional Electoral se pronunció a fs. 84/88.

Comenzó dicho tribunal por sostener que carecen de toda relevancia los agravios vertidos contra el informe de la Dirección Nacional Electoral, pues como lo decidió en numerosos antecedentes, el porcentaje del 2% al efecto de la caducidad como partido de distrito debe estar referido al propio distrito, careciendo de importancia el porcentual que sus similares de otros distritos pudieron haber alcanzado en sus respectivos ámbitos de actuación. Y la comprobación -afirmó- de que un partido se encuentra o no incurso en la causal de caducidad debe efectuarse sobre la base de los datos correspondientes que obran en la propia Secretaría Electoral del Juzgado Federal del distrito.

Señaló, asimismo, que tales datos correspondientes a la cantidad de votos no pueden discutirse en esta oportunidad, pues han sido consentidos en el momento que pudieron cuestionarse.

Descartó, igualmente, las quejas referidas a la actuación del Procurador Fiscal como juez subrogante, ya que nada decidió en este último carácter.

Tampoco puede accederse -dijo el a qua- a la pretendida nulidad de lo actuado por falta de realización de la audiencia del art. 65 de la ley 23.298, dado que ninguna prueba podría influir frente a las constancias documentales de fs. 32.

Rechazó, por último, el planteo de inconstitucionalidad de la mencionada ley 23.298, en lo que respecta a la exigencia del 2% aludida.

A este respecto, puntualizó el a qua que dicha exigencia del 2% obra como condición resolutoria que acarrea la sanción legal de la cancelación de la personalidad jurídico-política, de lo que resulta que la sentencia judicial de reconocimiento no otorga derechos en forma definitiva. El proceso por el que se llega a dicho reconocimiento por lo demás -añadió- es de naturaleza voluntaria, no existe contraparte -el Ministerio Público sólo asume una función fiscalizadora-

razón por la cual no puede darse, en rigor, el instituto de la cosa juzgada, que requiere la existencia de un proceso contencioso. Al decir de Couture -agregó- en procesos de esta índole los jueces en verdad no juzgan, sino que se limitan a fiscalizar la certeza de lo afirmado por el peticionante del reconocimiento.

Desestimó, finalmente, la cuestión suscitada sobre la base de la garantía de la igualdad, en razón de la reiterada jurisprudencia de la Corte, en el sentido de que ésta debe aplicarse a quien se encuentra en iguales circunstancias.

3) Contra dicho pronunciamiento dedujo el Partido Obrero el recurso extraordinario que consta a fs. 91/96.

Al fundamentar la apelación federal, a partir de fs. 93, expresa, por lo pronto, que la sentencia apelada deja sin aplicar la ley 23.298 de manera arbitraria, al establecer una diferencia entre partido nacional y de distrito que es a todas luces irrazonable. Añade que, siguiendo los términos literales de la norma del art. 50, inc. e) de la ley referida, a contrario sensu, basta que en algún distrito se haya obtenido el 2% para que no sea aplicable la causal de caducidad. Y en el sub lite -dice- no está discutido que su parte, en algún distrito, ha obtenido el mencionado porcentaje de votos. Añade, al respecto, que algunos partidos han obtenido el beneficio de mantener su personería precisamente alegando lo que su parte sostiene en el sub iudice, lo cual viene a violentar la garantía de igualdad ante la ley. De otro lado, manifiesta que la ley no hace distinción entre partido nacional y partido de distrito, como lo interpretó el a quo, contrariando de tal suerte arraigados principios del Derecho y consagrada jurisprudencia provincial y nacional. Asimismo, aduce que la audiencia que no fue convocada como lo exigía la ley no era facultativa del juzgador y su omisión torna nulo lo actuado. Tampoco es cierto -afirma- que este sea un juicio voluntario, por cuanto el art. 65 de la ley dice que se trata de un procedimiento sumario.

4) Así reseñadas las constancias del sub lite, advierto que el tribunal a quo parte, al fundamentar su sentencia, de una interpretación basal: al efecto de la caducidad a que se refiere el art. 50, inc. e) de la ley 23.298, lo que importa es -ha dicho- no alcanzar el 2% de los votos en el distrito que en cada caso se trata, resultando, por ende, indiferente, la suerte de los guarismos alcanzados por el mismo partido en el resto de los distritos en que haya obtenido personería.

Estimo que esa inteligencia del referido precepto legal es equivocada, importa un criterio de desmesurada estrictez y no se compadece con el espíritu general de la ley, en cuyo trasfondo siempre subyace la salvaguarda del pluralismo político, esencia de la vida republicana.

En efecto, no cabe poner en tela de juicio el sentido de la norma en sí misma, esto es, su propósito de consagrar la pérdida de la personería política en los supuestos de aquellas agrupaciones partidarias que, al cabo de un lapso prolongado de actuación, evidencien una marcada y persistente carencia de votantes, desde que,

como lo aduce con acierto el propio tribunal a quo, al fin de su pronunciamiento, los subsidios y aportes de diversa índole que benefician a los partidos, importan un costo para el erario público que no es justo, ni razonable, mantener en favor de quienes no reúnen un mínimo de adherentes en los actos electorarios. Pero lo razonable de tal premisa tiene que armonizar con otra de no menos valía, cual es permitir, en lo posible, la existencia de las más variadas representaciones políticas de acuerdo a la voluntad de los mismos ciudadanos, que al reunirse de manera permanente en un vínculo partidario con arreglo a las exigencias de la ley, dan vida a una corriente de opinión que procede respetar con todo el peso de la ley misma, ya que, como dije, dicho respeto riguroso a todas y cada una de esas expresiones que encuadran en el sistema legal, es de la esencia insoslayable de la convivencia republicana y, en lo que jurídicamente importa, emerge de modo indubitable de la voluntad del legislador, quien las ha permitido, e incluso fomentado, al regular exigencias muy amplias para su constitución y reconocimiento.

En consecuencia, no es coherente con tal finalidad del legislador presuponer que, contrariamente a la amplitud de dichas exigencias, que surgen del Título II, art. 7° y sgtes., de modo inopinado se haya vuelto riguroso y francamente estricto cuando de la prolongación de la vida partidaria se trata.

Tras estimar insostenible este último supuesto, entiendo que la norma del art. 50, inc. e) que nos ocupa sólo puede ser entendida en el sentido de que exige, para decretar la caducidad de una agrupación política, que no haya alcanzado en dos (2) elecciones sucesivas el dos por ciento (2%) del padrón electoral en ningún distrito (el subrayado me pertenece), esto es, que exclusivamente en el supuesto extremo de que un partido no superarse en dos actos electorarios aquel porcentaje mínimo en ninguno de los distritos en que se haya presentado a elección, se hace pasible de la grave consecuencia de la pérdida de su personería, pero que, en cambio, basta que en alguno de esos distritos superase dicho porcentaje para que su personería siga incólume en la totalidad del resto de los distritos en que exista.

Tal inteligencia deriva de la razonable suposición de lo cambiante y renovable que suele ser la actividad política, en la cual, incluso, una buena actuación en algún distrito puede redundar en la recuperación de un partido en otro, a lo que puede coadyuvar, asimismo, el prestigio de nuevos candidatos, de resultados de lo cual procede entender, como lo quiso la ley, que tan sólo puede llegarse al extremo de la caducidad cuando se da el supuesto del mentado art. 50, inc. e) que nos concierne, es decir, cuando el partido no ha demostrado auténtica presencia electoral en ninguno de todos los distritos en que se desenvuelve, y no en cada uno individualmente como el a qua con error lo estima.

De tal suerte, no es ajustado a la ley pretender, como lo ha hecho el a quo, que el partido recurrente, por el solo hecho de no haber reunido el porcentaje del 2% en

el distrito de Neuquén, debe perder la personería en tal jurisdicción. Esto último exclusivamente podría acontecer en el eventual supuesto de que sólo tuviera personería en dicho distrito, lo que no es el caso de autos.

Por consiguiente, corresponde en cambio sostener que el partido recurrente mantiene su personería en este distrito, donde se ventilan las presentes actuaciones, hasta tanto no se demostrare que no reunió el 2% de los votos en el total de los distritos en que actuó durante las dos últimas elecciones, razón por la que, de manera opuesta a como lo entendió la cámara, el grueso de los agravios tendientes a cuestionar la validez del informe de la Dirección General Electoral, así como los que se asientan en la pretensión de haber superado aquel porcentual en algún distrito, deben recobrar validez por resultar conducentes para la correcta solución del litigio.

En razón de lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario deducido en autos, dejar sin efecto la sentencia apelada y devolver los autos al tribunal de origen para que, por donde corresponda, dicte una nueva con arreglo a lo expuesto.

Buenos Aires, 29 de noviembre de 1990. Oscar Eduardo Roger.

#### SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 17 de marzo de 1992.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por el Partido Obrero ele Neuquén en la causa Partido Obrero s/art. 50, inc. e), ley 23.298 (Expte. N° 1661/90 C.N.E. - Neuquén)”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que confirmó la ele primera instancia que decretó la caducidad ele la personalidad jurídico política del Partido Obrero del Distrito de Neuquén, esa agrupación dedujo recurso extraordinario cuya denegación motiva la presente queja.

2°) Que el a qua fundó su decisión en la inteligencia de que el art. 50, inc. e), de la ley 23.298 sanciona con la caducidad de la personalidad al partido de distrito que no haya obtenido el porcentaje allí indicado, en el distrito correspondiente, sin atender a los guarismos que la agrupación pudiera haber alcanzado en otros. Por ello, se abstuvo de tratar los agravios relativos a la valoración del informe producido respecto de los resultados electorales en el orden nacional. Desestimó igualmente las quejas referidas a la falta de celebración de la audiencia prevista por el art. 65 de la ley citada, pues consideró que tal acto no hubiera resultado relevante frente a las constancias documentales incorporadas a la causa. Finalmente, rechazó el planteo de inconstitucionalidad del art. 50 de la ley 23.298,

con sustento en que esa norma no vulnera la cosa juzgada ni importa violación a la garantía de la igualdad.

3°) Que los agravios traídos en el recurso extraordinario referidos a la inteligencia del art. 50 de la ley 23.298 suscitan cuestión federal bastante para su tratamiento por la vía intentada, pues se encuentra en tela de juicio la interpretación de una norma de ese carácter y la decisión impugnada ha sido contraria a las pretensiones que el recurrente fundó en sus disposiciones. En cambio, el recurso resulta inadmisibile en cuanto se refiere a la aplicación del art. 65 de la ley citada, ya que se trata de una norma que, aunque federal, es de carácter procesal y por ello ajena al remedio previsto por el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 308:1578, 2607, entre muchos otros).

4°) Que el recurrente sostiene que el tribunal a quo ha asignado al art. 50 cit. un alcance reñido con su texto, ya que éste prevé la caducidad de la personería jurídico política cuando el partido no alcanza el porcentaje allí exigido en dos elecciones consecutivas en ninguno de los distritos, siendo por ello insuficiente que esa situación se presente tan sólo en el distrito de que se trata. Cuestiona igualmente la constitucionalidad de la citada disposición.

5°) Que como lo señaló esta Corte en Fallos: 310:819, los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por tanto, instrumentos de gobierno. Su función consiste en actuar como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales; de ellos surgen los que gobiernan. Encarnan los intereses y opiniones que dividen a la comunidad.

Por ello, resulta razonable que su reconocimiento y el mantenimiento de su personalidad se encuentre directamente relacionado con la existencia de un volumen electoral identificado con sus objetivos. De lo contrario, se transformarían en estructuras vacías de contenido e ineptas para cumplir con la función que les es propia.

6°) Que estas consideraciones dan sustento a las disposiciones legales que, como las contenidas en los arts. 7 -inc. a)- y 50 -inc. e)- de la ley 23.298, exigen la existencia de un número mínimo de adherentes y votantes para otorgar y mantener respectivamente la personalidad política. Tal regulación legal no es por lo demás novedosa ya que reitera normas semejantes contenidas en las que la precedieron (leyes 22.627 y 16.652, y decreto-ley 12.530/62).

7°) Que el reconocimiento de los partidos políticos no importa que éstos no se encuentren sujetos a regulaciones legales. En efecto, los derechos civiles, políticos y sociales que la Constitución Nacional consagra, lejos de ser absolutos, están sujetos a limitaciones o restricciones tendientes a hacerlos compatibles entre sí y con los que corresponde reconocer a la comunidad (Fallos: 191: 139; 253:133 ). La Constitución ha confiado al Poder Legislativo la misión de

reglamentar dentro de cierto límite, el ejercicio de los que ella reconoce, y no es de resorte del Poder Judicial decidir el acierto de los otros poderes públicos en el uso de facultades que le son propias (Fallos: 310:819).

8°) Que el otorgamiento de la personería política no obsta a su posterior revisión por los procedimientos tendientes a su cancelación (Fallos: 253: 133), por lo que la objeción constitucional en este aspecto debe sin más desestimarse.

9°) Que el art. 50 de la ley 23.298 establece que son causas de caducidad de la personalidad política de los partidos: “ ... e) no alcanzar en dos (2) elecciones sucesivas el dos por ciento (2%) del padrón electoral en ningún distrito”. Si bien una primera y aislada lectura de esa norma podría autorizar la interpretación literal que ensaya el recurrente, ella no puede ser válidamente sostenida.

10) Que para la interpretación de la ley es menester dar pleno efecto a la intención del legislador, y es regla de hermenéutica de las leyes atender a la armonía que ellas deben guardar con el resto del ordenamiento jurídico y con las garantías de la Constitución Nacional, razón por la cual no es siempre recomendable el atenerse estrictamente a sus palabras, ya que el espíritu que las nutre es el que debe determinarse en procura de una aplicación racional. Debe buscarse en todo tiempo una valiosa interpretación de lo que las normas jurídicamente han querido mandar, de suerte que la admisión de soluciones injustas cuando es posible arbitrar otras de método opuesto, no resulta compatible con el fin común de la tarea legislativa como de la judicial.

Por ello, la misión judicial no se agota con la remisión a la letra de la ley, sino que no puede prescindirse de la ratio y del espíritu de la norma (Fallos: 308:54 y sus citas, entre muchos otros).

11) Que la ley 23.298 prevé la existencia de partidos de distrito y partidos nacionales. Estos últimos nacen como consecuencia de los primeros, desde que para su reconocimiento es necesario que por lo menos cinco partidos de distrito lo soliciten. Ello no obstante, los partidos de distrito conservan su propia existencia y personería.

12) Que este último aspecto no puede pasarse por alto para resolver la presente cuestión pues la exigencia contenida en el art. 50, inc. e), de la ley para decretar la caducidad de la personalidad política del partido cuando no alcance el porcentaje allí fijado en ningún distrito, obviamente se refiere al partido nacional y no al partido de distrito. De este último es imposible sostener que mantiene su personalidad si obtiene el porcentaje requerido de votos en los demás distritos en cuyas elecciones -demás está decir lo mal puede participar.

La primera objeción, entonces, que presenta la interpretación que ensaya la recurrente es que ella supondría la falta de previsión del legislador en punto a la

caducidad de la personalidad política de los partidos de distrito, solución que no puede admitirse.

13) Que, en efecto, ello importaría presumir que la ley admite o tolera la existencia de partidos de distrito sin representatividad ninguna, en oposición a lo que ocurre con los partidos nacionales o con los mismos partidos de distrito que no actúan en el orden nacional, sin que exista razón alguna que justifique ese trato marcadamente diferencial. La conclusión a la que esta interpretación conduciría parece, por lo demás, decididamente absurda si se tiene en cuenta que permitiría la subsistencia de un partido de distrito que no hubiera obtenido voto alguno por el solo hecho de conformar un partido nacional que en otro distrito alcanza el porcentaje mínimo de votos, mientras que en idéntica situación un partido de distrito que actúa exclusivamente como tal perdería su personería, y ello aun en el caso de haber obtenido votos, si bien en número inferior al previsto legalmente. Tal solución resultaría francamente violatoria de la garantía de la igualdad ante la ley pues se estaría brindando un trato claramente diferencial a dos agrupaciones que se encuentran en idénticas condiciones. Además, importaría desconocer la razón misma de la existencia de las agrupaciones políticas.

Ello fuerza a concluir que la previsión legal en que la apelante funda su posición, sólo resulta de aplicación cuando se trata de la caducidad de la personería del partido en el orden nacional, mas no cuando, como en la especie, se está en presencia de una situación diversa, esto es, la del partido de distrito, en cuyo caso sólo deben tenerse en cuenta los resultados obtenidos por la agrupación en el distrito del que se trate.

Por ello, y oído el señor Procurador General, se hace lugar a la queja y se declara admisible el recurso extraordinario con el alcance indicado, y se confirma la sentencia apelada. Agréguese el recurso de hecho al principal. Notifíquese y devuélvase. RICARDO LEVENE (H)- MARIANO AUGUSTO CAVAGNA MARTÍNEZ- RODOLFO C. BARRA- CARLOS S. FAYT- JULIO S. NAZARENO- EDUARDO MOLINÉ O'CONNOR -ANTONIO BOGGIANO.