

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

—I—

La Cámara Nacional Electoral confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia y, por lo tanto, condenó al Estado Nacional — Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior y Transporte— a incrementar el monto asignado a la alianza UNEN destinado a la impresión de boletas para las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias del 11 de agosto de 2013, en una cantidad que permita imprimir por elector una boleta de cada una de las cuatro listas de precandidatos a diputados y senadores nacionales oficializadas por esa agrupación política en el distrito electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (fs. 89/93 de los autos principales).

El tribunal aseveró que la boleta es parte de la documentación electoral porque es el instrumento a través del cual vota el electorado. Adujo que la forma representativa de gobierno impone al Estado garantizar la efectiva disponibilidad de boletas correspondientes a todas las agrupaciones políticas. Aclaró que ese criterio es aplicable a las elecciones primarias en atención a su carácter abierto y obligatorio.

En ese contexto, interpretó que el artículo 32 de la ley 26.571, al prever que se “otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector”, se refiere a los fondos que posibiliten a la agrupación imprimir por elector una boleta de cada una de las listas de precandidatos que compone su oferta electoral. Señaló que no cabía declarar la inconstitucionalidad de esa norma y de su reglamentación en tanto existe una inteligencia razonable de dichos preceptos que resguarda los derechos invocados por la actora.

-II-

Disconforme, el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario federal a fojas 99/113, que fue denegado por el tribunal *a quo* a fojas 140/1, lo cual dio origen a la presentación de un recurso de queja (fs. 71/5 del cuaderno respectivo).

Arguye que la sentencia efectúa una interpretación errada de los artículos 32 de la ley 26.571 y 23 del decreto 443/11 obligando a la Dirección Nacional Electoral a asignar fondos en una medida mayor a la prevista en la ley, trasladando a las listas internas de la alianza los derechos que la ley únicamente reconoce a dicha agrupación política. Destaca que la decisión recurrida es arbitraria en tanto carece de fundamento legal, y que los jueces actuantes han suplido el criterio del legislador en violación del principio de división de poderes.

Por otro lado, sostiene que la sentencia omite valorar que nuestra Constitución Nacional acoge un sistema de financiamiento mixto. Puntualiza que el artículo 32 de la ley 26.571 constituye una medida legislativa elegible en aras de cumplir con el mandato constitucional de colaboración. Alega que la existencia de otras formas posibles de colaboración no demuestra que aquella contenida en el artículo 32 de la ley sea incompatible con los derechos constitucionales, de manera tal que se justifique recurrir al remedio excepcional de la declaración de inconstitucionalidad.

Por último, destaca que en atención a la realización de las elecciones primarias y a los resultados obtenidos es evidente que no ha existido una lesión, y menos aún con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, a los derechos constitucionales de la actora.

-III-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se discute la aplicación e interpretación de

Procuración General de la Nación

normas nacionales de carácter electoral —artículos 32 de la ley 26.571 y 23 del decreto 443/11—, y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa es contraria al derecho que el apelante funda en ellas (art. 14, inc. 3, ley 48). Por lo tanto, considero que fue mal denegado el recurso, en cuanto existe relación directa e inmediata entre la cuestión federal y el fallo apelado, y la solución de la causa requiere de la interpretación de los preceptos señalados.

Asimismo, en cuanto a los agravios relativos a la supuesta arbitrariedad del pronunciamiento, estimo que se vinculan de modo inescindible con el tema federal en discusión y, por lo tanto, deben ser examinados en forma conjunta (Fallos: 323:1625; 329:1631; 330:2206, entre muchos otros).

—IV—

La cuestión controvertida en el *sub lite* es determinar si la ley 26.571 impone al Estado Nacional el deber de solventar la impresión de una boleta por elector de cada una de las listas de precandidatos a diputados y senadores nacionales oficializadas por la agrupación política UNEN en el distrito electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para las elecciones primarias del 11 de agosto de 2013 y, en caso negativo, si ello es compatible con la Constitución Nacional.

La ley 26.571 llamada “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” introdujo las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en nuestro país (arts. 18 a 46). A partir de entonces, todas las agrupaciones políticas deben seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y parlamentarios del Mercosur mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio (art. 19).

El artículo 32 de esa norma regula el sustento económico de las elecciones primarias. En primer término, dispone el otorgamiento de un aporte de campaña a las agrupaciones políticas, que es equivalente al cincuenta por ciento (50%) del correspondiente por ese mismo concepto para las elecciones generales. En segundo término, prevé una contribución para la impresión de boletas.

En cuanto aquí interesa, el párrafo segundo del artículo 32 dice que “La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector”. Además, el artículo 23 del decreto 433/2011, reglamentario de la ley 26.571, determina que “Las Juntas Electorales de las agrupaciones políticas distribuirán los fondos recibidos para la campaña y para impresión de boletas simultáneamente y en partes iguales entre las listas de precandidatos oficializadas de cada categoría...”.

—V—

Por un lado, la letra del artículo 32 de la ley 26.571 sugiere, tal como apunta el recurrente, que el Estado se comprometió a otorgar a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una boleta por elector, en forma independiente de la cantidad de listas de precandidatos. En efecto, la disposición se refiere a que esa asignación se otorga a cada agrupación política, y no a cada lista de precandidatos. Esa inteligencia de la norma no contradice el artículo 38 de la Constitución Nacional, que establece que el Estado “contribuye” al sostenimiento económico de las actividades de los partidos políticos.

Sin embargo, existe otra interpretación del artículo 32 de la “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”, que, sin prescindir de su texto, armoniza esa disposición normativa más

Procuración General de la Nación

adecuadamente con las restantes normas constitucionales en juego (preámbulo y arts. 1, 22, 37, 75, inc. 22, Constitución Nacional).

A los efectos de decidir la presente controversia, cabe destacar que nuestro país adopta la forma representativa y republicana de gobierno, donde el pueblo es el único soberano (preámbulo y arts. 1 y 22, Constitución Nacional).

En consonancia con ello, la Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos y, en particular, del derecho al sufragio (art. 37, Constitución Nacional; Fallos: 168:130; 312:2191; 319:1645, y dictamen del Procurador General de la Nación en la causa M. 1486. XXXVI y M. 1491. XXXVI, “Mignone, Emilio Fermín s/ promueve acción de amparo”, del 24 de agosto de 2001). Los instrumentos fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos han consagrado el derecho de todos los individuos de votar y participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes (art. 25, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. 21, Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 20, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; art. 23, Convención Americana sobre Derechos Humanos; art. 75, inc. 22, Constitución Nacional).

El sufragio adquiere una preponderancia singular en el ámbito de los derechos fundamentales pues se despliega en una doble dimensión: por un lado, constituye un derecho inalienable de los individuos y, por el otro, es una precondition esencial para el funcionamiento del sistema democrático y representativo de gobierno (Fallos: 310:819; voto de los señores ministros doctores Petracchi y Fayt en Fallos: 325:5243; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 147).

La comunidad internacional ha abogado por el incremento progresivo de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001 por la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos, afirma que "...La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional". En particular, el artículo 3 destaca el valor de las elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto.

En este sentido, la ley 26.571 tiene como fin robustecer y profundizar la participación ciudadana en los asuntos públicos, en el caso concreto, en la selección de los candidatos de cada agrupación política para las elecciones generales. De este modo, la ley busca democratizar una decisión que hasta entonces se adoptaba a través de mecanismos que no aseguraban la plena participación ciudadana.

En este marco, corresponde considerar que la boleta es el instrumento físico a través del cual los individuos ejercen su derecho al sufragio. A su vez, el financiamiento por parte del Estado de la impresión de una boleta por elector de cada lista de precandidatos que participa y compite en las elecciones primarias es un modo apropiado para garantizar la disponibilidad efectiva de las boletas y, en definitiva, el goce del derecho al sufragio de los votantes.

En suma, la interpretación del artículo 32 de la ley 26.571 realizada por el *a quo* es la que garantiza más adecuadamente el derecho al sufragio y a participar en la dirección de los asuntos públicos, y el funcionamiento del sistema de gobierno democrático y representativo, así como atiende a la consecución de los fines de la ley 26.571. Además, esa exégesis no prescinde de las palabras de la ley.

Procuración General de la Nación

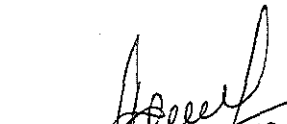
En mi entender, esa solución debe primar en tanto es consistente con la doctrina de la Corte Suprema en materia de interpretación de las leyes. Por un lado, ese Tribunal aseveró que cabe preferir la inteligencia de las normas que mejor concuerde con las garantías, principios y derechos consagrados por la Constitución Nacional (Fallos: 200:180; más recientemente, S.C. R. 522, L. XLVIII, “Rodríguez, María Belén c/ Google Inc. s/ daños y perjuicios”, sentencia del 28 de octubre de 2014, considerando 14º y sus citas). Para más, destacó que la Constitución Nacional y el ordenamiento jurídico deben ser examinados como un todo coherente y armónico en el cual cada precepto recibe y confiere su inteligencia de y para los demás (Fallos: 283:239; 301:489; 315:71 y 331:858). Por ello, ningún precepto puede ser estudiado en forma aislada sino en función del conjunto normativo. Por último, la Corte Suprema consideró desde antaño el fin de las normas para determinar su inteligencia (Fallos: 326:2095; 328:1108; 334:5, entre otros).

De este modo, una interpretación razonable de la norma indica que el Estado debe solventar los gastos para la impresión de una boleta por elector de cada lista de precandidatos oficializada por cada agrupación política para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. Ello en beneficio directo del electorado y no de los partidos políticos, quienes, como lo ha dicho la Corte Suprema, si bien son instituciones fundamentales del sistema democrático, existen por y para el correcto funcionamiento de ese sistema (Fallos: 312:2192).

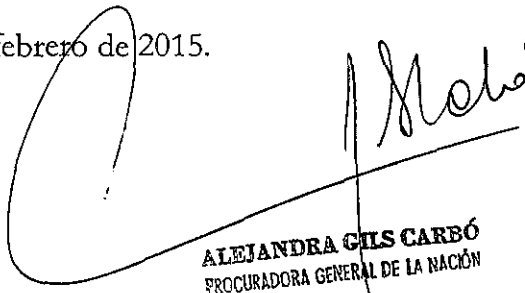
—VI—

Por todo lo expuesto, opino que corresponde declarar admisible el recurso de queja, rechazar el extraordinario interpuesto y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 25 de febrero de 2015.


ADRIANA M. MARCHISIO
Prosecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación

7


ALEJANDRA GILS CARBÓ
PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN