

CAUSA: "Sobisch, y otros s/art. 63 inc. b) Ley 26.215-Inf. Final Legislativa 2007 M.P.N. (Movimiento Popular Neuquino)" (Expte. 5234/12 CNE) - Neuquén.-

FALLO N° 4887/2012

///nos Aires, 1° de noviembre de 2012.-

Y VISTOS: los autos "Sobisch, y otros s/art. 63 inc. b) Ley 26.215- Inf. Final Legislativa 2007 M.P.N (Movimiento Popular Neuquino)" (Expte. 5234/12 CNE), venidos del juzgado federal con competencia electoral de Neuquén, en virtud de los recursos de apelación interpuestos a fs. 244/248 vta.; 249/253 y 254/260 vta. contra la resolución obrante a fs. 231/238 vta., obrando el dictamen del señor fiscal actuante en la instancia a fs. 265/267, y

CONSIDERANDO:

1°) Que la presente causa viene a conocimiento del Tribunal en virtud de los recursos de apelación interpuestos por los apoderados letrados de los señores O. Sobisch (fs. 244/248 vta.) y C. Salvadó (fs. 249/253) y de la señora N. Gómez (fs. 254/260 vta.), contra la sentencia de fs. 231/238 vta.-

Mediante dicha resolución, la señora juez federal con competencia electoral de Neuquén aplica a los nombrados una sanción de inhabilitación, por el plazo de 2 (dos) años, para el ejercicio de sus derechos a elegir y ser elegidos en comicios a cargos públicos nacionales, así como de autoridades partidarias, y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios, en los términos del art. 63 de la ley 26.215. Ello, con motivo de su participación en la rendición de cuentas del partido Movimiento Popular Neuquino, respecto de la campaña electoral desarrollada para la elección legislativa nacional del 28 de octubre de 2007.-

En tal sentido, el a quo señala que

los recurrentes, en sus calidades de presidente, responsable económico financiero y tesorera de la agrupación -respectivamente- no lograron acreditar el origen de los fondos que en el informe final de campaña (art. 58 ley 26.215) se atribuyeron a cinco personas que, durante el proceso de control de esa información, negaron haberlos efectuado.-

En sus expresiones de agravios, los apelantes sostienen que la decisión referida se funda en suposiciones y generalizaciones sin sustento probatorio (fs. 244 vta., 249 vta./250 y 255/256); que la cantidad en conjunto de los aportes cuestionados no supera la suma de \$ 9.000, lo cual podría obedecer a un mero error administrativo de registración (cf. fs. 244 vta., 250 vta., 257 y 258 vta.); y que dichos aportes se limitan a los de cinco personas, por lo que no puede afirmarse que se trate de una "maniobra generalizada" (fs. 245 vta., 250 vta. y 257).-

Refieren que es aplicable al caso el principio penal de la insignificancia, en tanto la resolución apelada se basa en lo aportado por solo cinco entre varios cientos de aportantes (cf. fs. 247/251 vta.).-

Se agravan, por otra parte, de la medida de la condena aplicada.-

Al respecto, afirman que se trata de la primera sanción que se les impone y que está basada exclusivamente en el cuestionamiento al aporte de solo cinco personas, cuyo total es de nueve mil pesos (\$ 9.000).-

Por ello, y en razón de que los plazos de inhabilitación previstos legalmente van de seis (6) meses a diez (10) años (cf. art. 63, ley 26.215), afirman que la pena de dos (2) años resulta excesiva (cf. fs. 247 vta., 252 y 260).-

A fs. 265/267 emite dictamen el señor fiscal actuante en la instancia, quien considera que el trámite de la causa presenta deficiencias en orden al proceso aplicable.-

En tal sentido, afirma que en causas

como la presente, que involucran la posibilidad de aplicar sanciones de naturaleza punitiva, corresponde que el Ministerio Público Fiscal impulse la acción, para que el Poder Judicial pueda ejercer su potestad de juzgar (fs. 266). Cita jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación acerca del principio acusatorio (cf. caso "Mostaccio", de Fallos 327:120) y concluye que en estos supuestos, aunque no se requiera la aplicación irrestricta del Código Procesal Penal de la Nación, deben observarse ineludiblemente los principios que hacen al respeto de las garantías constitucionales (cf. fs. cit.).-

Sobre esa base, señala que la vista corrida a fs. 13 en los términos de los arts. 25 inc. "h" y 41 incs. "a" y "c" de la ley 24.946, "en nada suple -ni siquiera mínimamente- la esencia de un requerimiento fiscal de instrucción" y concluye que, por ello, "la acción no fue impulsada" (cf. fs. 266 vta.).-

Por otra parte, en lo que se refiere al efectivo ejercicio del derecho de defensa, considera que no puede entenderse garantizado con la intervención de los apoderados de los afectados, pues "siendo la atribución de responsabilidad y consecuente reproche en materia penal de riguroso carácter personal, es el individuo sobre el cual pesa una imputación determinada quien se encuentra facultado en primera persona -con la 'asistencia' de un letrado- a ejercer [...] su defensa" (fs. cit.).-

En otro orden de consideraciones, afirma que por aplicación del principio de ley penal más benigna, en razón de las modificaciones introducidas por la ley 26.571 a la ley 26.215, no cabe efectuar imputación alguna sobre la persona del presidente del partido, señor Sobisch.-

Por las razones expuestas, el representante del Ministerio Público pide que se deje sin efecto todo lo actuado a partir de fs. 13 y se dé nueva intervención al señor fiscal de primera instancia, quien, por otra parte, "debería [...] estudiar la posible extinción de la acción penal" (fs. 267).-

A fs. 268/269 vta. la Cámara resuelve que estas actuaciones presentaban las condiciones para habilitar la intervención de "Amigos del Tribunal" en los términos reglados por la Acordada 85/07.-

A fs. 303/307 vta. se presenta en ese carácter la "Fundación Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento" (CIPPEC) representada por su apoderada, señora Romina Wuvczaryk, con el patrocinio letrado del Dr. Martín Bohmer.-

Acredita su idoneidad para actuar en los términos de la Acordada 85/07 CNE, en antecedentes de la organización vinculados -entre otras cuestiones- con tareas que procuran el fortalecimiento de las instituciones electorales argentinas y con el desarrollo de numerosos estudios e investigaciones sobre cuestiones atinentes a la materia electoral (fs. 303 vta./304).-

En cuanto a la cuestión planteada en el presente caso, señala que "la legislación electoral argentina no está exenta de falencias tales como incompletitud, contradicción e inaplicabilidad de algunas sanciones" (cf. fs. 304 vta.).-

Con relación a la competencia atribuida a esta Cámara por el art. 71 de la ley 26.215, para conocer en segundo grado de "la sanción de aquellas conductas penadas por [...] [dicha] ley", afirma que la intención del legislador es "consistente con el criterio rector de especialización de la materia electoral que guía tanto el Código Electoral Nacional como la Ley 19.108" (fs. 305 vta.). Al respecto, añade que la especialización de los organismos electorales ha sido el camino recorrido por casi la totalidad de los países de la región y que ello ha contribuido al fortalecimiento y consolidación de los procesos electorales en América Latina (fs. 306).-

Expresa, por otra parte, que la aplicación supletoria del Código Procesal Penal de la Nación -que

establece el artículo citado- garantiza la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y el debido proceso legal (fs. 307).-

Finalmente, enumera -sin pretensión de exhaustividad- los siguientes principios que a su criterio deben resguardarse en los procesos desarrollados ante el fuero electoral que impliquen sanciones a personas físicas: derecho al juez natural (art. 1 CPPN); nadie puede ser penado sin juicio previo (art. cit.); presunción de inocencia (art. cit.); *non bis in idem* (art. cit.); interpretación restrictiva y prohibición de la analogía (art. 2 CPPN); *in dubio pro reo* (art. 3 CPPN); inviolabilidad de la defensa (art. 18 de la Constitución Nacional); ley más favorable al imputado y el rol de la fiscalía como impulsor del proceso (cf. fs. 307 vta.).-

2º) Que como se señaló entre los fundamentos de la resolución de fs. 268/269 vta. y se desprende claramente del dictamen producido por el señor fiscal actuante en la instancia (cf. fs. 265/267), en el caso se plantea la necesidad de definir cuestiones atinentes al tipo de proceso aplicable en los juicios dirigidos a determinar responsabilidades personales por infracciones al régimen de financiamiento partidario (ley 26.215 y modif.) y -eventualmente- imponer sanciones que implican la privación transitoria del ejercicio de los derechos políticos de elegir y ser elegido, así como la inhabilitación para el desempeño de cargos públicos y partidarios (cf. art. 63, ley cit.).-

Ello exige profundizar el tratamiento de los recaudos que deben observar dichos procesos, cuyos contornos fueron delineados por el Tribunal en los precedentes de Fallos CNE 4672/11 y 4673/11.-

Se presenta así la situación que se adelantó en el primero de los mencionados pronunciamientos, al explicarse que el entramado de disposiciones legales que rigen la materia "puede exigir, en ocasiones, una tarea de interpretación armónica y sistemática para determinar el régimen procesal aplicable [...] a la especie de infracción objeto de juzgamiento" (Fallos CNE

4672/11, consid. 7°).-

En cuanto a los lineamientos generales que el Tribunal dejó sentados en dicha oportunidad, corresponde recordar que parten de lo establecido en el artículo 71 de la ley 26.215, que dispone la aplicación supletoria del "procedimiento previsto en la ley 23.298 y en el Código de Procedimiento en lo Civil y Comercial de la Nación o el Código Procesal Penal de la Nación para la sanción de aquellas conductas penadas por la presente ley".-

En tal sentido, se explicó que "la norma remite en primer término al procedimiento previsto en la ley 23.298 y solo en segundo grado a los códigos de rito propios de otras disciplinas; el civil para el trámite procesal general y el penal para la aplicación de sanciones" (cf. consid. 7°).-

En ese marco, la Cámara resaltó la necesidad de garantizar el debido proceso, en la inteligencia de que "esta tutela no es exclusiva del ámbito del derecho penal, tal como lo dejó sentado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que a pesar de que el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, las garantías mínimas que establece se aplican también a esos órdenes y, por ende, 'en éstos el individuo tiene derecho al debido proceso en los términos reconocidos para la materia penal, en cuanto sea aplicable al procedimiento respectivo' (cf. Caso 'Ivcher Bronstein vs. Perú', sentencia del 6 de febrero de 2001)" (Fallos cit., consid. 8°).-

De acuerdo con lo expresado, la Cámara señaló que "los principios del derecho penal se extienden a los procesos relativos a infracciones electorales en condiciones análogas a las que rigen su aplicación en el ámbito del derecho administrativo sancionador; en el sentido de que aquéllos son aplicables 'en la medida necesaria para preservar los valores que

se encuentran en la base del precepto y en tanto resulten compatibles, se haga con suma cautela y no sea el resultado de una aplicación automática'" (cf. cit., consid. 9°).-

Con base en lo expuesto, a la hora de revisar la aplicación de una sanción de inhabilitación de derechos políticos -en el segundo de los precedentes mencionados (Fallos CNE 4673/11)- el Tribunal destacó que en estos juicios deben observarse dos elementos esenciales del proceso penal: la comparecencia de la persona afectada y la existencia de una acusación que describa con precisión la conducta reprochada (Fallos cit., consid. 5°).-

3°) Que, partiendo de las premisas reseñadas, el adecuado tratamiento de las cuestiones a resolver en el caso aconseja recordar la naturaleza de los derechos en juego, así como las garantías constitucionales y convencionales que protegen a sus titulares contra limitaciones injustificadas.-

En tal sentido, es sabido el lugar eminente que los derechos de participación política tienen en la articulación de la democracia representativa, cuya esencia radica en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y elegir libremente a sus gobernantes.-

Varias veces ha dicho el Tribunal, en tal sentido, que "[l]a raíz de todo sistema democrático es el sufragio [...] [sin cuyo reconocimiento] no hay pueblo ni instituciones populares" (cf. Fallos CNE 4026/08 y su cita de Esteban Echeverría, "Dogma socialista", Librería La Facultad, 1915, Buenos Aires, pág. 56).-

El sufragio universal "hace a la substancia del Estado constitucional contemporáneo" (cf. Fallos 325:524, voto de los jueces Fayt y Petracchi) y tiene "carácter funcional, [en tanto es] ejercido en interés no del ciudadano individualmente considerado sino de la comunidad política, a través del cuerpo electoral (Fallos 310:819, considerando 10)" (cf. Fallos, voto cit. y Fallos CNE 4026/08).-

En el plano del derecho positivo, la Constitución Nacional "garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia" (cf. artículo 37).-

Por otra parte, los derechos de participar en la dirección de los asuntos públicos, de votar, de ser votado y de tener acceso a las funciones públicas, integran el universo de derechos humanos reconocidos en los principales instrumentos internacionales que nuestro país incorporó al derecho interno con jerarquía constitucional, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.-

4°) Que lo que se lleva dicho muestra con nitidez que el efectivo ejercicio de los derechos políticos constituye un valor esencial de todo el orden constitucional.-

Por ello, la regulación estatal de esos derechos se encuentra limitada por normas internacionales establecidas con el propósito de impedir restricciones desproporcionadas, irrazonables o discriminatorias.-

Tal es el caso del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el apartado 1 -entre los cuales el de votar- "exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal".-

Con relación a dicha norma, el Tribunal ha señalado que lo previsto en la última parte "excluye, claramente, toda restricción que no derive de una condena" (Fallos CNE 2806/00). Por tal razón -entre otras- se declaró la inconstitucionalidad del inciso "d" del artículo 3 del Código Electoral Nacional, que disponía la exclusión del padrón electoral de los ciudadanos "detenidos por

orden de juez competente mientras no recuper[asen] su libertad" (cf. Fallos CNE 2807/00 y 2808/00).-

Con similar criterio, respecto del sufragio pasivo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación también consideró inconstitucional esa norma, en tanto impedía -por remisión del art. 33 de la ley 23.298- la postulación como candidatos de quienes se encuentran en prisión preventiva (Fallos 324:3143).-

5º) Que la expresión "condena por juez competente en proceso penal" tipificada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos como uno de los supuestos que autoriza a reglamentar los derechos políticos reconocidos en el artículo 23, no genera dificultades interpretativas en lo que respecta a los casos de ausencia de condena, como ocurría con las personas detenidas a las que se refieren los antecedentes reseñados.-

Sin embargo, corresponde determinar si esa solución puede extenderse a procesos como el de autos, que si bien no son típicamente penales -en el sentido de que no tramitan ante el fuero criminal- pueden concluir, tal como ocurrió en la especie, con la imposición de una condena de inhabilitación al ejercicio de derechos políticos de las personas involucradas.-

En definitiva, subyace en el caso la necesidad de resolver si los procesos judiciales que impone llevar adelante la ley 26.215 (arts. 63 y cc), exceden los límites de reglamentación que autoriza el artículo 23.2 de la convención o si, por el contrario, deben considerarse admitidos por la norma internacional.-

No puede dejar de recordarse, al respecto, lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que los tribunales de justicia en todos los niveles deben ejercer el "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, dijo esa Corte, "los jueces y

órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana" (cf. Corte IDH, sentencia del 1 de septiembre de 2011, en "López Mendoza vs. Venezuela", párr. 226).-

En este sentido, corresponde poner de resalto la incidencia que 'progresivamente' (cf. Nikken, Pedro, La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Civitas, 1987) ha tenido el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la legislación interna, a tal punto que poco a poco y por su influencia se han ido modificando diversas instituciones locales -de forma y de fondo- para adaptarlas a este nuevo esquema sustancial (que nace de los tratados y del ius cogens) y adjetivo (con fuente en la Carta de la OEA, las Convenciones y en los Reglamentos) (cf. Juan Carlos Hitters, ¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? -control de constitucionalidad y convencionalidad-. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 10, julio-diciembre 2008, pp. 131-156).-

En efecto, nuestro más Alto Tribunal desde el caso "Ekmekdjian" (cf. Fallos 315:1492) ha instalado con precisión el tema de la observancia del derecho internacional y después de la reforma constitucional de 1994 ha continuado con similar criterio en sentencias como "Girolodi", "Simón", "Mazzeo", "Videla", entre otras.-

Así, en "Girolodi" (cf. Fallos 318:514) se destaca que la jurisprudencia internacional "debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana". Similar razonamiento se aplicó en "Bramajo" (cf. Fallos 319:1840) donde,

incluso, concedió efectos jurídicos concretos a las recomendaciones contenidas en los informes de la Comisión (cf. Osvaldo Alfredo Gozaíni, El impacto de la jurisprudencia del sistema interamericano en el derecho interno, pág. 99. Publicado en la obra: El control de convencionalidad, Susana Albanese -coordinadora-, Ediar, Ed. 2008).-

En igual orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo en "Espósito" (cf. Fallos 327:5668) y "Simón" (cf. Fallos 328:2056) que "la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las directivas de la Comisión Interamericana constituye una imprescindible pauta de interpretación de los deberes y obligaciones derivados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos".-

Luego de la confirmación de esta doctrina, "puede advertirse claramente, como nuestra C[orte] S[uprema de] J[usticia de la] N[ación] siguió la letra de la Corte IDH" (cf. Gelli, María A.; Gozaíni, Osvaldo A.; Sagüés, Néstor P.; Control de constitucionalidad de oficio y control de Convencionalidad, artículo de doctrina publicado en La Ley, ¿El control de convencionalidad tiene efectos sobre la habilitación del control de constitucionalidad de oficio? Párr. 6, pág. 9.).-

Con similar línea argumental, en "Videla, Rafael y Massera, Emilio Eduardo s/recurso de casación", del 31 de agosto de 2010 (cf. Fallos 327:3117) la Corte Suprema se apoyó en la doctrina sentada por la Corte IDH en el nombrado "Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú" -sentencia del 24/11/06, Serie C, N° 158-, en cuanto al deber de los órganos del Poder Judicial de ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también de 'convencionalidad' ex officio (consids. 8° y 10, sentencia cit.).-

En resumen, "el tándem de sentencias reseñadas testimonia cómo la Corte Suprema argentina ha sido pionera en Latinoamérica al acoger ya desde el año 2007 el deber

paulatinamente cimentado por la Corte IDH (preponderantemente a partir de 2006) en torno al control de convencionalidad" (cf. Víctor Bazán, ob. cit.).-

En efecto, aquella tendencia continuó en alza hasta la actualidad, al punto tal que hoy resulta prácticamente imposible encontrar un solo fallo trascendente o institucional de la Corte Federal, en materia de derechos fundamentales, que no haga mención, aunque sea tangencial, a los tratados y jurisprudencia internacionales (cf. González Campaña, Germán, "Efectos de la jurisprudencia internacional en el derecho argentino -crisis de la supremacía constitucional-", en [www.aadproc.org.ar](http://www.aadproc.org.ar), mencionado en Oscar E. Defelippe, "Efectos de la jurisprudencia internacional en el derecho argentino: el control de convencionalidad", Suplemento La Ley Constitucional, págs. 1-13).-

6°) Que los alcances del artículo 23.2 de la Convención Americana con relación a las restricciones de derechos políticos impuestas por vía de sanción, fueron objeto de consideración por parte de la Corte IDH en el caso "López Mendoza vs. Venezuela" (cf. sentencia del 1 de septiembre de 2011), en el cual declaró por unanimidad la violación de los artículos 23.1.b y 23.2 de la convención, respecto de una sanción decidida por un órgano administrativo que privó a una persona del derecho a ser elegida.-

El sustento de esa resolución, se basa concretamente en que "el órgano que impuso [la inhabilitación][...] no era 'juez competente', no hubo 'condena' y las sanciones no se aplicaron como resultado de un 'proceso penal'" (cf. párr. 107 de la sentencia citada).-

Esta fundamentación, acotada por las características propias del caso, fue complementada con los votos concurrentes de dos de los jueces firmantes, que deben necesariamente tenerse en consideración, en tanto integran la sentencia, emitida -como se dijo- por unanimidad.-

En este sentido, el juez García Sayán desarrolla su voto con el expreso propósito de aclarar que la decisión que se estaba adoptando no implica negar la posibilidad de que las inhabilitaciones sean aplicadas por una vía judicial distinta a la penal.-

Con esta finalidad, tras recordar que el derecho nacional comparado constituye una fuente utilizada por la Corte IDH para resolver controversias en casos contenciosos (cf. párr. 12 del voto del juez nombrado y sus citas), hizo notar -con acierto- que "en la región existen diversos sistemas sobre imposición de inhabilitaciones a funcionarios públicos que se traducen en restricción al sufragio pasivo: i) sistema político, que consiste en un juicio político a cargo del órgano legislativo, generalmente contra funcionarios de alto rango sindicados de haber cometido faltas o delitos; ii) sistema judicial a través de un proceso penal y iii) sistema administrativo, disciplinario o encomendado a la autoridad judicial electoral" (cf. párr. 13 del voto cit.).-

Luego, recordó que el término "exclusivamente" contenido en el artículo 23.2 de la Convención Americana "no remite a una lista taxativa de posibles causales para la restricción o reglamentación de los derechos políticos [y] [...] el concepto 'condena, por juez competente, en proceso penal' no necesariamente supone que ése sea el único tipo de proceso que puede ser utilizado para imponer una restricción" (cf. párr. 16, voto cit.).-

En particular -y de notoria atinencia para el caso de nuestro país- aclaró que "otros espacios judiciales (como la autoridad judicial electoral, por ejemplo) pueden tener, así, legitimidad para actuar" (cf. cit.). Lo que es claro y fundamental, agregó, "es que cualquiera que sea el camino utilizado debe llevarse a cabo con pleno respeto de las garantías establecidas en la Convención y, además, ser proporcionales y previsibles" (cf. cit.). Finalmente, concluyó que "lo crucial es que sea una autoridad

de naturaleza judicial, vale decir en sentido amplio, y no restringida a un juez penal" (cf. párr. 17).-

Cabe aquí destacar que este criterio es el que también sostiene el Amicus Curiae -CIPPEC- en el presente caso (cf. fs. 306), fundado en el principio de especialización en la materia, seguido por el legislador nacional al establecer la competencia del fuero en el artículo 71 de la ley 26.215.-

Por su parte, el juez Vio Grossi señala que las causales de reglamentación admitidas por el art. 23.2 de la Convención son taxativas y se atiene a una interpretación estricta del término "exclusivamente" contenido en su última parte (cf. apartado 2, último párrafo de su voto).-

Sobre esa base, considera que la norma internacional no admite la restricción de derechos políticos por condena "impuesta por otro juez o instancia jurisdiccional distinta al juez penal", ni la derivada de un "proceso similar o semejante al penal" (cf. cit.).-

Ahora bien, más allá de la dificultad que encierra el seguimiento de una pauta jurisprudencial basada en posiciones contradictorias de votos concurrentes -práctica que mereció la crítica de la doctrina nacional, que cuestionó el voto del juez Vio Grossi (cf. Rey, Sebastián A., "Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del año 2011", en Rev. La Ley del 9 de mayo de 2012, p. 5)- esta Cámara comparte la interpretación expresada en el voto del juez García Sayán, en tanto refleja adecuadamente el criterio de la propia Corte Interamericana, a la luz de los pronunciamientos y antecedentes que allí se citan, así como la jurisprudencia nacional aplicable.-

7°) Que, en este sentido, ese Tribunal internacional -cuya jurisprudencia constituye una imprescindible pauta de interpretación de la Convención (Fallos 328:2056 y demás allí cit., 330:3248)- ya había formulado en un caso anterior a "López Mendoza" una interpretación del término "exclusivamente" contenido

en el art. 23.2 de la Convención, en un sentido más amplio que el sostenido en el voto del juez Vio Grossi (cf. "Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos", sentencia del 6 de agosto de 2008).-

En dicha ocasión, aclaró que el artículo 23.2 "tiene como propósito único -a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales- evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos" (cf. Sentencia cit., párr. 155).-

En ese marco, explicó que "siempre que [las restricciones] no sean desproporcionadas o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos" (cf. cit.).-

En idéntico orden de ideas, expresó que "la Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa" (cf. cit., párr. 149).-

8°) Que además, como se dijo, el criterio establecido en el voto del juez García Sayán también armoniza con la jurisprudencia nacional aplicable en la materia, en tanto no solo refleja la doctrina de los Fallos CNE 4672/11 y 4673/11, antes mencionados (consid. 2°), sino que es incluso más estricto que el estándar fijado por nuestra Corte Suprema de Justicia para el proceso de inhabilitación de funcionarios públicos -en tanto admite su tratamiento a cargo de cuerpos políticos- según el cual, es deber del tribunal de enjuiciamiento "observar las reglas procesales que garanticen el derecho de defensa en juicio y el debido proceso, si bien no con el rigor que le es exigible a un tribunal del poder judicial con competencia en materia penal, pero sí con la precisión y el cuidado que deje a salvo el derecho de defensa del enjuiciado,

lo que se entenderá logrado únicamente cuando éste ejercite efectivamente ese derecho" (Fallos: 332:3208, pp. 3305/3306, pág. 8 del dictamen).-

9°) Que, por otra parte, es sabido que en materia de interpretación de los tratados es preciso acudir al principio de buena fe, según el sentido corriente que ha de atribuirse a los términos en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin (cf. Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, art. 31), así como debe tomarse en consideración "toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado" (cf. cit., art. 31, ap. 3 inc. "b").-

Al respecto, bien se ha explicado que el voto del juez García Sayán "menciona los casos de siete estados que establecen un sistema de inhabilitación a través de una vía no penal, es decir, casi un tercio de los estados que ratificaron la CADH. Parecería no ser un número insignificante a la hora de analizar la práctica de los Estados americanos sobre un tema específico" (cf. Rey, Sebastián A., "Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del año 2011", en Rev. La Ley del 9 de mayo de 2012, p. 5).-

En aplicación de estas pautas hermenéuticas y considerando lo dicho en el considerando 7° de la presente, no puede razonablemente desconocerse la posibilidad de que los Estados, a través de su legislación interna prevean restricciones a derechos políticos fundadas en "condena" impuesta por "juez competente", con resguardo de las garantías del proceso penal, como es el caso de nuestro país, de acuerdo con la doctrina sentada en los Fallos CNE 4672/11 y 4673/11 (cf. consid. 2° de la presente).-

Llegado a este punto, debe hacerse notar que la noción de "proceso penal" a la que alude la Convención Americana, consagra los lineamientos generales del denominado debido proceso legal o derecho de defensa procesal, por tanto las leyes nacionales deben contemplar en sus textos las características

básicas que la propia Convención asigna a ese tipo de juicio (artículo 8.2). De modo que mientras el procedimiento judicial reúna dichas características, puede considerarse cumplido el requisito que el artículo 23.2 establece para la limitación de derechos políticos con causa en la existencia de "condena" aplicada por "juez competente".-

10) Que en lo que a la legislación nacional se refiere, no puede dejar de advertirse la deficiente regulación del procedimiento a seguir en casos como el de autos -lo que se anticipó con el dictado de los Fallos CNE 4672/11 y 4673/11- en tanto el artículo 71 de la ley 26.215 establece que se aplica "supletoriamente" el "procedimiento previsto en la Ley 23.298 y en [...] el Código Procesal Penal de la Nación para la sanción de aquellas conductas penadas por la presente ley".-

En efecto, si bien esa ley regula someramente el proceso de control patrimonial anual de los partidos (Título II) y del financiamiento de sus campaña electorales (Título IV), lo cierto es que no contiene otra norma que la transcripta para lo que se refiere a los procesos punitivos. De manera que la aplicación de otros regímenes procesales nada tiene de "supletoria".-

Por ello, y como resulta del juego armónico de los Fallos CNE 4672/11 y 4673/11, el proceso judicial para la aplicación de las sanciones personales resulta de la composición de dos normas: la ley 23.298 y el código procesal penal.-

Esta circunstancia, ciertamente, conspira contra la claridad y certeza en el trámite a seguirse para el juzgamiento de dichas cuestiones, con la consecuente posibilidad de generar lesiones al debido proceso.-

Al respecto, esta Cámara ya hizo notar que "la garantía constitucional de la defensa en juicio [...] contempla la necesidad de que el sujeto sobre el que recaen los efectos de la norma conozca con máximo grado de precisión sus alcances, en aras de lo que se ha dado en llamar la 'seguridad

jurídica'" (Ac. 2/93 CNE).-

También señaló el Tribunal que "la existencia de modalidades dispares entre los distritos del fuero para la tramitación de actuaciones similares [...] puede afectar los principios de certeza y seguridad jurídica" (Ac. 107/08 CNE).-

Debe recordarse, en tal sentido, la doctrina sentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según la cual "para que exista 'debido proceso legal' es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables" (cf. Opinión Consultiva 16/99, párr. 117).-

Bajo tales premisas, es claro que el tratamiento procesal de los casos como el presente, no puede variar según la interpretación que los jueces competentes en los diferentes distritos electorales le asignen -lo cual de hecho está ocurriendo- sino que es una cuestión que debe definirse unívocamente para todo el país.-

En tal sentido, debe recordarse que la ley 19.108 confía a esta Cámara una función esencial al establecer que sus decisiones tienen carácter obligatorio para los señores jueces de primera instancia y las juntas electorales nacionales (cf. art. 6°). Así, se ha dicho que es función primaria del Tribunal evitar el dictado de sentencias contradictorias y el consecuente escándalo jurídico que de ello se deriva (Fallos CNE 1912/95, 1921/95, 3100/03, 3444/05, 4387/10 y sus citas).-

Por tal motivo es que, siendo esta Cámara la autoridad superior en la materia (cf. art. 5°, ley 19.108 y arg. de Fallos CNE 1881/95; 1912/95 y 1921/95, entre otros) sus fallos constituyen los antecedentes a ser considerados como principios rectores en el comportamiento electoral, ejerciendo con ello una función que caracteriza a todo tribunal de "casación". Esta función explica la especialización del Tribunal.-

Ello así, pues la casación es,

justamente, la institución responsable de fijar la jurisprudencia en la que se encuentran los principios generales -de obligada observancia-, "consiguiendo con ello la universalidad y la uniformidad que debe subyacer a la aplicación e interpretación de los códigos en la doble vertiente: la doctrinal y la procedimental" (cf. Helen Glover, Usos e instrumentos jurídicos. La Casación, Revista Procuradores, octubre 2005, p. 50-53).-

En consecuencia, la función de "contralor" que le fue asignada a esta Cámara como labor propia a todo tribunal de casación, la convierte en el único tribunal competente para señalar las correctas corrientes de interpretación de las normas que conforman nuestro ordenamiento legal en materia electoral.-

A todo evento, cabe señalar que soluciones semejantes fueron adoptadas por otros Tribunales con características funcionales similares a las de esta Cámara, en materia de competencia territorial y pronunciamientos vinculantes, que para "facilitar el debido cumplimiento de las funciones jurisdiccionales" -en ejercicio de sus atribuciones reglamentarias (cf. art. 4 del Código Procesal Penal de la Nación)- dictaron reglas prácticas para el trámite de los procesos judiciales (cf. Cámara Federal de Casación Penal, Acordada 1/12).-

11) Que en la situación descripta, incumbe entonces a esta Cámara precisar los recaudos para el trámite de casos como el presente, a fin de otorgar a los justiciables la plena protección del debido proceso, sin perjuicio de la adecuación legislativa que pudiere ulteriormente efectuar el Congreso de la Nación y, naturalmente, de la consideración de otras cuestiones no contempladas en la presente, que en el futuro pudieran incidir en la definición de sus alcances (cf. arg. de Fallos 324:3143, consid. 12).-

A este fin, debe dejarse en claro que como resulta de lo expresado más arriba (cf. consid. 9° últ. párr.),

lo determinante en este tipo de juicios es que se cumplan las garantías del artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en particular, su apartado 2, referido especialmente a las garantías procesales.-

Sobre esa base, el juicio debe observar las formas sustanciales relativas a la acusación, defensa, prueba y sentencia dictada por los jueces naturales (Fallos 330:1066, 2658 y 5187; 331:1664, entre muchos otros).-

Estas etapas son las que el Tribunal definió hace ya muchos años como características del debido proceso legal en lo que hace al poder disciplinario partidario (Fallos CNE 2759/2000 y demás allí cit.) cuya aplicación suele implicar restricciones a los derechos políticos y, en última instancia, también puede traducirse en una limitación al derecho de sufragio pasivo, teniendo en cuenta la exclusividad partidaria en la nominación de candidaturas (cf. art. 2, ley 23.298).-

12) Que respecto de la acusación, el Pacto de San José de Costa Rica exige que se comunique al interesado en forma previa y detallada la conducta que se le reprocha y las normas involucradas (art. 8, ap. 2, inc. b). Esta pauta fue seguida en el Fallo 4673/11, varias veces mencionado, y resulta también de la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia (Fallos 298:308; 306:467; 312:540; 315:1811 y 325:1530, entre otros), que aclaró que una condena sin acusación carece de soporte legal (Fallos 315:1811; 323:2806, entre otros).-

Ahora bien, como señala el señor fiscal actuante en la instancia y la fundación CIPPEC interviniente en calidad de Amicus Curiae, quien tiene a cargo la función acusatoria en nuestro país es el Ministerio Público Fiscal.-

Conforme lo ha establecido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "la separación de las funciones de acusar y juzgar constituye [...] un principio asentado en los precedentes del Tribunal desde la perspectiva del derecho de defensa

en juicio (doctrina de Fallos: 237:158; ver asimismo Fallos: 308:1557), perfeccionándose luego en la exigencia de acusación a partir de la prueba producida en el debate como forma sustancial del debido proceso, tal como se desprende de la doctrina iniciada en 'Tarifeño' (Fallos 332:391, del dictamen del Procurador General, al que remitió la Corte)" (Fallos: 143:5 y 321:2021). Añadió que "la exigencia de acusación, como forma sustancial en todo proceso penal, salvaguarda la defensa en juicio del justiciable" (Fallos cit.).-

A ello corresponde agregar que para minimizar la confusión entre funciones de investigación y juzgamiento (cf. caso "Llerena", de Fallos 328:1491), teniendo en cuenta que existe un solo juez federal con competencia electoral en cada distrito -es decir, un solo juez natural para estos asuntos (cf. Fallos CNE 4672/11)- corresponde que sea siempre el representante del Ministerio Público Fiscal el encargado de la investigación, tal como lo autoriza el Código Procesal Penal de la Nación para el trámite de la instrucción sumaria (cf. art. 353 bis).-

13) Que en relación con el ejercicio de la defensa, ante todo, la garantía de ser juzgado por un tribunal imparcial (art. 8, ap. 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) implica reconocer al acusado el derecho a recusar al magistrado.-

En cuanto a la posibilidad de recusación al fiscal, si bien no es admisible en otro tipo de procesos ante el fuero (Fallos 4548/11 y 4557/11, entre otros) el Código Procesal Penal sí prevé que los miembros del ministerio público están alcanzados por las causales de excusación y recusación que afectan a los jueces (art. 71), por lo que -dado el rol que ejerce en este tipo de causas- debe estarse a esta solución.-

En segundo término, corresponde resaltar que entre las garantías a que tiene derecho el acusado:

a) debe contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa (art. 8, ap. 2,

inc. c, cit.);

b) debe tener la posibilidad de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor letrado de su elección y de comunicarse libre y privadamente con él (art. 8, ap. 2, inc. d, cit.);

c) tiene derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado si no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor (art. 8, ap. 2, inc. e, cit.);

d) tiene derecho de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos (art. 8, ap. 2, inc. f, cit.); a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable (art. 8, ap. 2, inc. g, cit.);

e) tiene derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior (art. 8, ap. 2, inc. h, cit.).-

Al respecto, se advierte que el procedimiento contencioso del Título VII, Capítulo III de la ley 23.298 -a la que remite el art. 71 de la ley 26.215- resguarda, sustancialmente, las garantías convencionales reseñadas.-

Sin embargo, resulta incompatible con el régimen procesal penal en cuanto autoriza la representación procesal por intermedio de apoderado (cf. art. 58), mientras el Código Procesal Penal de la Nación la prohíbe expresamente (cf. art. 104).-

Como bien señala en tal sentido el señor fiscal actuante en la instancia, "no puede entenderse garantizado por analogía el derecho de defensa en juicio en base a las explicaciones brindadas por terceros aun cuando se trate de letrados munidos con un poder especial judicial [...] en tanto no debe olvidarse que siendo la atribución de responsabilidad y consecuente reproche en materia penal de riguroso carácter personal, es el individuo sobre el cual pesa una imputación determinada quien

se encuentra facultado en primera persona -con la 'asistencia' de un letrado- a ejercer todos aquellos medios conducentes que hagan a su defensa" (fs. 266 vta.).-

De conformidad con ello, corresponde concluir que a los fines de la defensa en procesos de la naturaleza del presente es necesaria la intervención personal del acusado.-

14) Que en cuanto a la instancia de prueba, basta con agregar a lo señalado en el punto d) del considerando precedente, que debe reconocerse al acusado el derecho a ofrecerla y producirla, así como de controlar aquella que estuviera presentada en el caso y, finalmente, alegar sobre la prueba producida.-

Por último, en cuanto a los requisitos de la sentencia, la decisión debe ser motivada y sustentarse en una norma legal que defina anticipadamente la conducta objeto de reproche y la consecuencia que se deriva de su inobservancia.-

La condena debe ser proporcional a las circunstancias del caso y el *quantum* de la sanción debe fundarse adecuadamente.-

15) Que en virtud de todo lo que se lleva expuesto, a los fines indicados en el considerando 11, corresponde dejar en claro -tomando lo dicho en los considerandos 12 a 14- que en los procesos de juzgamiento de conductas personales en los términos de la ley 26.215, el Ministerio Público Fiscal debe ser el encargado de establecer si existe un hecho que pueda configurar una infracción a las disposiciones de dicha ley, dirigir la investigación, individualizar a los responsables e incluso recibirles declaración, sea verbal o por escrito (cf. Libro II, Sección II del Código Procesal Penal de la Nación y art. 353 bis y cc.). En este marco, si la parte no hubiera designado abogado defensor, antes de tomarle declaración debe solicitar al juez que le designe defensor oficial o lo autorice a defenderse personalmente (cf. art. 107 y cc. CPPN).-

Tras haber tomado declaración o dejando constancia que el interesado se negó a declarar, de considerar que la conducta de aquél merece la aplicación de una sanción, el fiscal debe formular la acusación correspondiente ante el juez federal con competencia electoral del distrito, quien tramitará el caso de acuerdo con el proceso contencioso establecido en el artículo 65 de la ley 23.298 y con arreglo a lo dicho en los considerandos 13 y 14 de la presente.-

Con la contestación del traslado al que se refiere el citado artículo 65, las partes podrán ofrecer prueba, cuya admisibilidad se evaluará de acuerdo con los artículos 354, 355, 356 y cc. del código procesal penal.-

La comparecencia del interesado ante el fiscal actuante y a la audiencia fijada por el juez (cf. art. 65, ley 23.298) o a cualquier otra instancia en la que sea requerida por el magistrado, será comunicada mediante citación bajo apercibimiento de ser conducido por la fuerza pública, de no mediar causa justificada, conforme el régimen previsto en los artículos 70, 120, 154 y 282 del Código Procesal Penal de la Nación (cf. CCC, Sala V, sentencia del 5/3/09 en causa c.36.427).-

Para el desarrollo de la audiencia que dispone el artículo 65 de la ley 23.298 son de aplicación -en lo que resulte indispensable para este tipo de procesos- las reglas de los artículos 363 a 395 del código de procedimiento penal.-

En cuanto al proceso en segunda instancia, el trámite se rige por lo establecido en los artículos 66 a 70 de la ley 23.298.-

16) Que también debe aclararse que si bien este tipo de actuaciones pueden iniciarse por denuncia, de oficio, o por acción fiscal directa, siempre que los señores jueces apliquen sanciones por falta de presentación de las rendiciones de cuentas correspondientes (cf. arts. 23 y 58, ley 26.215, arts. 36 y 37, ley 26.571), así como en los casos en que desapruében la

rendición presentada (cf. art. 12, ap. II, inc. c, ley 19.108; arts. 26 y 61, ley 26.215; arts. 36 y 37, ley 26.571), deben formar actuaciones con las constancias relevantes y la resolución adoptada -una vez que se encuentre firme- para pasarlas al Ministerio Público Fiscal, a los fines de evaluar la conducta de los responsables partidarios (cf. art. 63 inc. b, ley 26.215) según lo explicado anteriormente.-

Asimismo, corresponde también aclarar que a los fines de uniformar los procedimientos ante las fiscalías de primera instancia -en resguardo del principio de unidad de actuación del Ministerio Público- corresponderá al señor fiscal actuante ante esta Cámara disponer las instrucciones y las medidas que sean necesarias y conducentes para poner en ejercicio las funciones enunciadas en el presente pronunciamiento (cf. art. 7° de la ley 19.108, modif. por ley 19.277 y arts. 1°, 37 y cc. de la ley 24.946).-

17) Que, en otro orden de ideas, la garantía de juzgamiento "dentro de un plazo razonable" (art. 8 de la CADH) se vincula también con el derecho de defensa -como parte del debido proceso- y, en materia penal, da fundamento a la previsión de plazos de extinción de la acción.-

Conforme lo ha explicado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la prescripción de la acción penal es un medio para resguardar el derecho a un juicio sin demoras indebidas, amparado por el art. 18 de la Constitución Nacional y por tratados internacionales (Fallos 327:327, voto del juez Fayt).-

También está vinculada con los fines de la pena, que para su eficacia requiere la menor distancia temporal entre el hecho y la condena (Fallos cit.).-

En tal mérito, asiste razón al representante del Ministerio Público, en cuanto considera que -de anularse el proceso como lo pide- sería necesario que la señora fiscal de grado, antes de proseguir la causa, evaluara la "posible extinción

de la acción" (fs. 267).-

Al respecto, cabe señalar que aunque la ley 26.215 no establece plazos de prescripción, las razones de su necesidad son particularmente aplicables a los procesos que pueden conducir a la inhabilitación electoral de una persona, ya que dependiendo del momento en que se defina su situación podrá o no participar de una elección determinada, lo que en ocasiones puede dar lugar a resultados irrazonables. De ahí que, ante este tipo de situaciones, resulte adecuado -en virtud del principio pro homine- recurrir a la pauta de interpretación menos restrictiva de los derechos.-

18) Que examinado el caso en estudio, se advierte que asiste razón al representante del Ministerio Público en cuanto afirma que debe dejarse sin efecto todo lo actuado a partir de la resolución de fs. 13 -inclusive- y que, oportunamente, la señora fiscal actuante en primera instancia deberá evaluar la cuestión referida a la vigencia temporal de la acción.-

En efecto, tanto el impulso de la acción como el desarrollo de la investigación estuvo a cargo de la señora juez, que limitó la actuación del Ministerio Público Fiscal a que "tome participación [...] en el marco de los arts. 25 inc. h) y 41 inc. a) y c) de la Ley 24.946". Es decir, para el ejercicio de su deber genérico de resguardo del interés público y el debido proceso, mas no para la promoción de la acción (cf. art. 25, incs. a, b y c, ley cit.), a través de la acusación requerida para el inicio del proceso (cf. consid. 12 de la presente).-

Por otra parte, tampoco hubo participación personal de los afectados en la causa, quienes intervinieron únicamente por intermedio de apoderado, lo cual no resguarda suficientemente el ejercicio del derecho de defensa, según las garantías judiciales especiales para este tipo de proceso (cf. consid. 13, último párr. de la presente).-

Por ello, habrá de hacerse lugar al

planteo formulado a fs. 265/267 por el representante del Ministerio Público Fiscal, lo que torna inoperante la consideración de otros aspectos que podría suscitar la cuestión de fondo resuelta por el a quo.-

En mérito de lo expuesto, oído el señor fiscal actuante en la instancia, la Cámara Nacional Electoral RESUELVE: 1º) Dejar sin efecto lo actuado a partir de fs. 13 inclusive y devolver las actuaciones a fin de que, por quien corresponda, prosiga la causa según su estado, con arreglo a lo establecido en la presente, y

2º) Hacer saber a los señores jueces federales con competencia electoral de todo el país el contenido de los considerandos 11 a 17, a sus efectos.-

Regístrese, notifíquese y, previa designación del magistrado que proseguirá el caso, vuelvan los autos al juzgado de origen.-

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