SFDE - SELA - 25

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral

XI Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur

Protocolo de Quito

DIAGNOSTICO SOBRE LA FUNCION CONTRALORA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

ARGENTINA

Cámara Nacional Electoral

Asunción, Paraguay
Abril, 2005

XI CONFERENCIA DEL PROTOCOLO DE QUITO

"DIAGNÓSTICO SOBRE LAS EXPERIENCIAS NACIONALES RELACIONADAS CON LA FUNCIÓN CONTRALORA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES"

EL CASO ARGENTINO

La función contralora de los organismos electorales en la República Argentina se encuentra a cargo de órganos de diferente naturaleza:

Por un lado, tenemos la autoridad electoral que podríamos denominar "estable", que forma parte del Poder Judicial de la Nación y está compuesta por veinticuatro juzgados federales con competencia electoral -uno en cada distrito- con sus respectivas secretarías electorales, y la Cámara Nacional Electoral -que tengo el honor de presidir- que constituye, de acuerdo con la ley de su creación, la máxima autoridad en la materia.-

Por otra parte, durante la etapa pre-comicial y comicial (esto es, 60 días antes de las elecciones y hasta la proclamación de los electos) muchos aspectos del control del proceso electoral se encuentran a cargo de las Juntas Electorales Nacionales, las cuales constituyen órganos colegiados temporarios, de naturaleza administrativa que -aunque integradas por magistrados judiciales, entre los cuales se encuentra el propio juez electoral de cada distrito- no forman parte del Poder Judicial. No obstante, sus decisiones, como las de los jueces, son apelables ante la Cámara Nacional Electoral. Es decir que la justicia conserva su rol de supervisor final de los procesos electorales que se desarrollan en el orden federal.-

En cuanto a las funciones de control atribuibles a la Justicia Electoral, ya sea en primera instancia, o bien, en apelación ante la Cámara Nacional Electoral, podemos distinguir las que están referidas estrictamente al desarrollo de los comicios y las derivadas de la actividad permanente de los partidos políticos:

De las comprendidas en el primer rubro cabe destacar las vinculadas con:

- La preparación del padrón electoral;
- El control de las condiciones constitucionales y legales de los candidatos postulados por las

agrupaciones políticas;

- La verificación de que las nóminas de candidatos respeten las disposiciones relativas a la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres;
- La aprobación de los modelos de boletas de sufragio, ya que, como ustedes saben, en nuestro país éstas son confeccionadas por los partidos políticos, de acuerdo a ciertas pautas básicas establecidas por el Código Electoral Nacional.
- El cumplimiento de las reglas de duración de las campañas electorales y de los límites de publicidad en medios de comunicación, y finalmente,
- La evaluación de los informes financieros que las agrupaciones partidarias deben presentar con motivo de su participación en los comicios.-

En cuanto al control de las actividades partidarias permanentes, pueden mencionarse:

- La fiscalización de sus Registros de Afiliados;
- La verificación de que se realicen elecciones internas periódicas, con observancia del método democrático, y
- La fiscalización de los ejercicios contables anuales.-

A fin de ajustar mi intervención a los temas centrales de esta Conferencia, me ceñiré a los aspectos más relevantes de algunas de las

funciones vinculadas con la organización de los procesos electorales, no sin antes mencionar que lo relativo a la seguridad de los comicios se encuentra a cargo de un Comando Electoral que se constituye, para cada acto, con efectivos de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, y de la Policía Federal Argentina, los cuales se encuentran a disposición de las autoridades de mesa y de los jueces electorales.-

1) En cuanto al control de las condiciones constitucionales y legales de los candidatos:

Las candidaturas proclamadas por los partidos deben registrarse ante los jueces de primera instancia con al menos 50 días de antelación a la fecha de realización del acto electoral. El juzgado verifica que los propuestos revistan las calidades para cubrir el cargo al cual se postulan y, una vez que el pronunciamiento ha quedado firme, lo comunica a la Junta Electoral correspondiente para que oportunamente oficialice -con tal respaldo- las boletas de sufragio.-

En atención al acotado lapso que hay entre el registro de los candidatos y la oficialización de los modelos de boleta -que deben presentarse 30 días antes de la elección- la ley establece un procedimiento abreviado para

la resolución de las controversias que se susciten en torno de la validez de las candidaturas. Así, fija un plazo de cinco días para que el magistrado dicte resolución y uno de 48 horas para apelar esa decisión ante la Cámara Nacional Electoral, la cual -por su parte- debe pronunciarse en un término de tres días.-

En general, este breve trámite permite que el conflicto sea resuelto mediante una sentencia definitiva antes de que se inicie la etapa siguiente. Sin embargo, por diferentes razones, en algunas circunstancias el proceso judicial se extiende más allá de esa oportunidad.

Y, en algún supuesto de excepción, subsiste incluso hasta después de haberse realizado el acto electoral.

Un caso así se planteó en los últimos comicios legislativos -del año 2003-, con motivo del registro de un candidato a senador nacional que había sido condenado penalmente por delitos contra la Administración Pública. El juzgado de primera instancia consideró que el candidato se encontraba habilitado para postularse en razón de que el pronunciamiento recaído en sede penal no estaba firme, lo cual motivó un recurso de apelación que llegó a la Cámara al día siguiente de haberse llevado a cabo la elección.-

En tal ocasión se consideró que

habiendo quedado sometido a decisión un caso concreto de competencia y derecho electoral, el pronunciamiento del Tribunal resultaba absolutamente esencial para salvaguardar "un interés concreto y actual que arraiga en el principio de soberanía popular".

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, se distinguieron las exigencias requeridas para el ejercicio del derecho de sufragio activo de las impuestas al sufragio pasivo, y se declaró que el candidato no reunía la condición general de idoneidad para desempeñarse en un cargo público, a tenor de lo establecido en el art. 16 de la Constitución Nacional. Consecuentemente, se dispuso el corrimiento de la lista oficializada por la agrupación a la que el candidato pertenecía.-

2) Con relación a las reglas de duración de las campañas electorales y a los límites de publicidad en medios de comunicación, solo mencionaré aquí -a fin de tratar luego en forma más acabada la cuestión de las finanzas partidarias sin excederme en el tiempo previsto para mi intervención- que en el año 2002 se sancionó en nuestro país una nueva ley -que lleva el número 25.610- que prohíbe iniciar la campaña electoral antes de los 60 días previos a los comicios, en el caso de elecciones legislativas,

y de 90 días, para la elección presidencial, limitando la posibilidad de realizar publicidad en medios de comunicación a los 32 días previos al acto electoral.-

Estas restricciones se aplicaron por primera vez en las elecciones realizadas al año siguiente, y fueron objeto de un planteo de inconstitucionalidad, fundado en la afectación de la libertad de expresión amparada por la Constitución Nacional. La Cámara Electoral se pronunció en favor de la validez constitucional de tales previsiones. Se explicó, entre otras cuestiones, que uno de los objetivos de dichas normas es "poner en igualdad de oportunidades a quienes cuentan con pocos recursos y a aquellos que poseen grandes estructuras y abultados fondos", y se recordó que "la libertad absoluta reconocida a algunos individuos desemboca en la absoluta negación de la libertad para otros. La limitación de la libertad, paradójicamente, es el medio para asegurar la libertad de todos los individuos" (cf. Fallo 3181/03 CNE).-

3) He dejado para el final una de las actividades de control tal vez más significativas, como es la vinculada con <u>la fiscalización de las finanzas partidarias</u>.-

También en el año 2002, se dictó en Argentina la ley de financiamiento de los

partidos políticos -N° 25.600- que significó una de las más importantes reformas legislativas destinadas a regular esta materia. Ya con anterioridad a ella, la Cámara Nacional Electoral había advertido sobre la necesidad de ejercer un control minucioso del uso de los aportes públicos que se destinan a las agrupaciones partidarias, y, en particular, sobre las imperfecciones de las normas por entonces vigentes, que por ser anteriores a la reforma de la Constitución Nacional de 1994 no alcanzaban a hacer efectivas las exigencias plasmadas en la nueva redacción de su artículo 38. Éste, vale mencionarlo, garantiza a los partidos una contribución económica estatal para el desarrollo de sus actividades y la capacitación de sus dirigentes, y -consecuentemente- les impone la obligación de "dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio" (cf. Fallo 3010/02 CNE).-

Pues bien, algunas imprevisiones de la nueva legislación exigieron de la Cámara el dictado de una regulación dirigida a unificar los aspectos técnicos de los informes contables partidarios, lo que motivó la Acordada N° 2 del año 2003, en virtud de la cual se organizó el funcionamiento de un cuerpo de auditores contadores, determinando las normas contables que deben observar en cumplimiento de su labor de

auditoría y estableciendo un "balance modelo", a efectos de que la información que deben presentar los partidos sea completa y homogénea.-

Actualmente, la Cámara está desarrollando un "software" de registro financiero para ser entregado a todas las agrupaciones políticas, con el objeto de facilitar la confección, presentación y lectura de las rendiciones de cuenta. Por otra parte, se dispuso -mediante Acordada n° 58 del año 2002- que los informes financieros deben publicarse en la página de "Internet" del fuero electoral.-

Como en alguna oportunidad lo señalamos, gran parte del desafío que impone la aplicación de la ley 25.600, radica en involucrar a todos los actores necesarios para llevar adelante un proceso de control eficiente. Con ese objeto, el fuero electoral se encuentra realizando una tarea de esclarecimiento organizando reuniones de información con responsables de los medios masivos de comunicación, legisladores, apoderados de los partidos de todo el país y representantes de organizaciones de la sociedad civil.-

Asimismo, y con el mismo espíritu, se han realizado y se siguen desarrollando actualmente, diversos cursos de capacitación en

las distintas sedes de los Tribunales electorales de primera instancia de todo el país.-

Para finalizar, cabe mencionar algunos datos que pueden ser útiles para presentar un orden de la magnitud de la labor desempeñada a partir de la vigencia de la nueva legislación:

Desde su integración en el año 2002, el cuerpo de auditores ha recibido para su evaluación un total de 1239 rendiciones de cuenta, de las cuales 603 corresponden a informes de campañas electorales y 636 a estados contables anuales. Se ha emitido dictamen respecto de 1038 casos: 323 en sentido favorable, 131 desfavorables y 584 rendiciones fueron observadas por alguna deficiencia técnica o formal en su presentación. Esto dio lugar a que se le hayan suspendido a varios partidos el pago de los aportes estatales hasta tanto presenten sus rendiciones en debida forma.

Puede mencionarse, asimismo, que con motivo de la campaña presidencial de abril de 2003, se requirieron informes a 142 proveedores de productos y servicios de campaña y publicidad electoral.

Las principales anomalías observadas al cruzar la información se refieren a:

-La participación no declarada por los

partidos de: agencias de publicidad, canales de televisión (abierta y por cable), medios gráficos, radios y contribuyentes a la campaña.-

-La aplicación de tarifas diferenciadas y la existencia de contribuciones o aportes en especie no declarados por los partidos.-

-Diferencias entre los montos facturados por los partidos y los informados por las empresas por ellos contratadas, o

-La existencia de agencias e intermediarios que declararon no haber participado en la campaña y que -sin embargo- figuraban en las respuestas de los medios de comunicación como contratantes de publicidad.-

En cuanto a las fuentes de financiamiento, se advirtió que el 60% de los partidos declaran la recepción de aportes privados, mientras que el 40% restante afirma depender exclusivamente de los aportes estatales. Por otra parte, se observó que el 82% del total de los aportes privados declarados se distribuyeron entre las cuatro principales alianzas contendientes.-

Respecto de los gastos, se pudo apreciar -de las informaciones suministradas por los terceros requeridos- que el 96% del total de las erogaciones fueron efectuadas por las tres

principales alianzas contendientes.-

El reto que significa la aplicación del nuevo régimen no es menor. El sistema es perfectible, pero estamos convencidos de que ningún esfuerzo es en vano cuando se trata de transparentar la relación ineludible entre política y dinero.-

He tratado de sintetizar los principales cometidos de la función contralora de la Justicia Electoral Nacional en la República Argentina, sin perjuicio de la existencia de otros que no mencioné en razón del límite de tiempo de esta exposición.-

Dr. Rodolfo E. Munné
Presidente
Cámara Nacional Electoral
Argentina