

El proceso sancionador en el fuero electoral: acerca del artículo 146 del Código Electoral Nacional

*María Cristina Girotti**

Resumen

En mayo de 2019 se sanciona la reforma el Capítulo III del Título VI del Código Electoral Nacional estableciendo profundas modificaciones al procedimiento para la aplicación de faltas y delitos electorales y la aplicación de las sanciones previstas en las leyes 26.215 y 26.571 por violación a las reglas de financiamiento de partidos políticos.

En este trabajo nos proponemos un repaso sobre algunas interpretaciones jurisprudenciales y lecturas pretendidas por las partes en distintas causas en trámite. A partir de ellas, intentaremos, con afán constructivo, desbrozar algunas ambigüedades y confusiones, siempre desde la perspectiva del derecho electoral como una rama específica del conocimiento jurídico, de desenvolvimiento más intenso en los últimos veinte años.

Palabras claves: electoral, faltas y delitos electorales, proceso sancionador, competencia.

* Profesora Consulta UBA; Master en Derecho Constitucional; Master en Derechos Humanos, especializada en derecho electoral; mariacrisgirotti@gmail.com. Agradezco los valiosos aportes del Dr. Pedro Romero, quien con suma paciencia me ayudo a repensar el tema.

The Sanctioning Process in the Electoral Jurisdiction: About art. 146 of the National Electoral Code

Abstract

In May 2019, the reform of Chapter III of Title VI of the National Electoral Code was sanctioned, establishing profound modifications to the procedure for the application of electoral offenses and sanctions provided for in laws 26.215 and 26.571 for violation of the financing rules of political parties.

In this paper we propose a review of some jurisprudential interpretations and readings intended by the parties in different pending cases. From them, we will try, with a constructive intent, to clear up some ambiguities and confusions, always from the perspective of electoral law as a specific branch of legal knowledge, with the most intense development in the last twenty years.

Keywords: Elections, Electoral Offenses, Sanctioning Process, Competence.

I. Presentación del tema

La ley 27.504 reformadora de la ley 26.215 de financiamiento de los partidos políticos actualizó, asimismo, la competencia sancionatoria¹ del fuero electoral. Desde su sanción, se observan diversas aplicaciones jurisprudenciales e intentos interpretativos de las partes interesadas.

Su repaso plantea cuestiones interesantes para reflexionar, tanto teóricas como prácticas.

II. Antecedentes

Muy escuetamente, el viejo art. 146 del Código Electoral Nacional establecía la competencia sancionatoria en cabeza de los jueces federales con competencia electoral de primera instancia. Cuando se trataba de faltas, en

1. Capítulo III del Título VI del Código Electoral Nacional, ley 19.945.

instancia única; en caso de delitos electorales, con apelación por ante la Cámara Federal de la jurisdicción con competencia penal. En ambos casos, regían las previsiones del Código Procesal Penal de la Nación.

En mayo de 2019 se sanciona un nuevo texto y se agregan doce artículos que introducen pautas e institutos novedosos en el fuero. Sintéticamente:

- Tanto las faltas como los delitos electorales son apelables.
- El tribunal de alzada pasa a ser la Cámara Nacional Electoral.
- A las faltas y delitos electorales previstos en el Código Electoral Nacional se le agregan las conductas descriptas en las leyes 26.215² y 26.571³ por incumplimientos a las obligaciones en materia de financiamiento partidario y de campañas electorales.
- Establece procedimientos distintos según la sanción prevista para la conducta en análisis sea pecuniaria o inhabilidad para cargos públicos, por un lado, o privativa de la libertad, por el otro.
- Crea un procedimiento para la aplicación de sanciones pecuniarias por violación de normas electorales, regulando citaciones, audiencias, producción de prueba, sentencia, apelación, bajo los principios procesales de inmediatez, concentración y celeridad.
- Mantiene la remisión al Código Procesal Penal de la Nación pero solo para los delitos con pena de privación de libertad y delimita las que denomina “cuestiones prejudiciales de competencia electoral” frente a la competencia del fuero penal.

Ahora está en manos de los jueces su interpretación. Intentaré plantear algunas de las incertidumbres jurisprudenciales como también intentos interpretativos por las partes en juicio.

2. Ley 26.215 de financiamiento partidario; incluye el desenvolvimiento regular de los partidos políticos y las campañas electorales.

3. Ley 26.571 de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias, que regula el financiamiento de las campañas electorales en las PASO.

III. Un intento de clasificación

Del repaso de las aplicaciones hasta ahora, podemos intentar un primer ordenamiento identificando las posturas en:

A. Criterio estricto o “sentido restringido”:⁴ entiende que el nuevo sistema normativo mantiene la competencia para investigar y resolver: a) faltas y delitos electorales del Código Electoral Nacional⁵ y b) violaciones a las leyes de financiamiento partidario;⁶ y solo agrega la competencia para la investigación⁷ –y solo investigación– de aquellos posibles delitos penales (los tipificados en el Código Penal) que se evidenciaran durante los procesos de contralor en el marco de las leyes de financiamiento.

En este sentido, no corresponde al fuero electoral la investigación de aquellos delitos que se detectan en el marco de procesos electorales ajenos al contralor de financiamiento electoral, tales como el proceso de obtención de personalidad jurídica política⁸ o fusiones o constitución de confederaciones de partidos políticos,⁹ sus caducidades,¹⁰ o durante el trámite de los procesos contenciosos,¹¹ todos regulados por la ley 23.298. Tampoco, en los casos de amparo del elector de los artículos 10 y 11 del Código Electoral Nacional.

En palabras del Dr. Ríos: “...puede acontecer que aun cuando en el contexto de los procedimientos electorales o en el ámbito de regulación de las normas electorales nacionales se produzcan conductas punibles o sancionables extrañas al interés electoral, la competencia electoral específica no

4. Tomo el nombre de “sentido restringido” y “concepción amplia” del trabajo de Ríos, Leandro, “Crónica de un fuero penal electoral anunciado”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Año XIII, N°2, marzo 2023, pp. 93-94.

5. Ya la establecía el viejo texto del art. 146 del Código Electoral Nacional.

6. Establecida en el 2007 por la ley 26.215 de financiamiento partidario y en 2009 por ley 26.561 en los artículos referidos a financiamiento de campaña en el marco de las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO).

7. Código Electoral Nacional, art. 146 duovicies primer párrafo.

8. Ley 23.298, Capítulo I, puntos 1 y 2, y Capítulo II.

9. Ley 23.298 Capítulo I, punto 3.

10. Ley 23.298 Título VI.

11. Ley 23.298 Título VII, Capítulo III.

proceda y la sustentación, investigación y eventual represión corresponda a los órganos competentes y procedimientos reglados no electorales”.¹²

B. Criterio amplio o “concepción amplia”: considera competente al fuero electoral para entender en todas las causas en que se ventilen delitos electorales y delitos penales, siempre que la presunta conducta punible ocurra en el marco de un proceso de naturaleza electoral, y no solo en aquellos que tengan como objeto el contralor del financiamiento partidario.

Así, expande la competencia investigativa del fuero electoral sobre delitos penales a todos aquellos que se detectaran en el marco de todos los procesos judiciales electorales previstos en leyes electorales.¹³

Para esta postura, según señala el Dr. Ríos, existe un “principio general” de competencia penal-electoral en la referencia legal “...en el marco de procesos previstos en las leyes electorales”, siendo meras “contingencias específicas” aquellas competencias surgidas de las reglas procesales de pre-judicialidad y de atracción por conexidad (objetiva).¹⁴

C. Criterio amplísimo o ultraproceso: es el sostenido generalmente por los abogados defensores de los imputados en sede penal como fundamento a planteos de incompetencia del fuero penal. Amplía la competencia investigativa de delitos penales en el fuero electoral a todos aquellos delitos que guarden alguna conexión con la materia electoral, aun cuando

12. Ríos, Leandro, *op. cit.*, p. 93.

13. Sumariamente, podemos enumerar: 1) ley 19.945, Código Electoral Nacional; 2) ley 19.108, Organización de la Justicia Nacional Electoral; legislación de partidos políticos; 3) ley 23.298, ley Orgánica de los Partidos Políticos; 4) ley 20.907, Inscripción de inmuebles de Partidos Políticos de Orden Nacional; 5) ley 15.262, Simultaneidad de Elecciones Nacionales, Provinciales y Municipales; 6) ley 26.571, ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral; 6) ley 26.215, ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y modificatorias, modif. ley 27.504; 7) ley 24.007/1991, Creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior; Electores Privados de la Libertad. 8) ley 25.858, Electores privados de la libertad; 9) ley 27.337, Debate presidencial obligatorio; 10) ley 25.432, ley de Consulta Popular; 11) ley 24.747, ley de Iniciativa legislativa Popular; 12) ley 27.412, Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política; entre otras. Además, los respectivos decretos reglamentarios.

14. Ríos, Leandro, *op. cit.*, p. 94.

su conocimiento no surja ni fuera denunciado en el marco de un “proceso judicial electoral”.

En este supuesto, por ejemplo, se pretende la competencia especial del fuero electoral ante una acusación por defraudación a la administración pública y asociación ilícita por apropiación de fondos de una legislatura local¹⁵ aduciendo que los montos investigados y apropiados habían sido retenidos como aportes compulsivos a “las campañas electorales de 2008 a 2018” o en el famoso caso de la “valija de Antonini Wilson”¹⁶ donde se solicita declarar nula la acusación fiscal ya que el dinero ingresado ilícitamente estaba destinado a una “campaña electoral”.

IV. Cuestiones terminológicas (y no tanto) previas

Antes de entrar al análisis de las causas donde estas posturas han sido desarrolladas, conviene hacer algunas precisiones terminológicas orientadas a aclarar el análisis y simplificar la lectura.

A. Primera

Utilizaré las expresiones “delitos electorales” para las conductas sancionadas en el Código Electoral Nacional (faltas y delitos) y las leyes de financiamiento, y “delitos penales” para los tipificados en el Código Penal y leyes complementarias.

Claramente, la clasificación parte de considerar como variable de identificación la fuente de la cual emana la tipificación de las conductas sancionadas. O sea, es un criterio formal u objetivo.

Esto así, ya que toda la doctrina coincide en que las prescripciones del Código Electoral Nacional respecto a las conductas disvaliosas vinculadas al acto electoral resultan deficientes y poco claras, no respondiendo a los

15. Autos: “Cullen, Miguel Ángel y Otros sobre Fórmula Petición□, Expte. N° CNE 8993/2018, y “Benckman, Claudia Marcela y Otros s/ Defraudación a la Administración Pública - Asociación Ilícita”, correspondiente al Legajo de Fiscalía N° 87.933 de la Justicia de la Provincia de Entre Ríos.

16. Tribunal Oral en lo Penal Económico N° 1. El fiscal a cargo de la acusación es Marcelo Agüero Vera.

critérios estrictos y estándares aplicables a la normativa penal; conductas a las que, desde la sanción de la ley 26.215 y ley 26.561, se le agregan aquellas sancionadas en materia de financiamiento, de características distintas a las primeras.

Respecto del Código Electoral Nacional, éste no define qué es falta electoral ni qué es delito electoral. Tampoco de su estudio puede establecerse algún criterio que los diferencie o clasifique. En ambas categorías se entremezclan penas de prisión con sanciones de multa e inhabilitación, descripciones de conductas disvaliosas de carácter preventivo y otras represivas. Tampoco la gravedad de la sanción es una variable útil, ya que en algunos casos se establecen multas mayores en las faltas que en los delitos, faltas con pena de prisión¹⁷ y delitos castigados con multa.

Asimismo, las conductas con sanción en las leyes de financiamiento son mayoritariamente por incumplimientos formales (no presentar rendiciones contables a tiempo, o no presentarlas en absoluto) o establecen responsabilidad objetiva de terceros (por ej. de los partidos políticos integrantes de una alianza por las irregularidades de esta última, aun sin participación alguna de los primeros, del presidente de un partido por los actos del responsable económico financiero o de los precandidatos de una lista por no presentación del informe final de campaña por parte de la alianza o partido político).

Entonces, las faltas y delitos electorales presentan características y reglas propias que los diferencian de los delitos penales, como también de las faltas y contravenciones administrativas. Lo cual implica que la aplicación directa de estándares y reglas elaboradas a partir de criterios sancionatorios de otros fueros complica más de lo que soluciona. En todo caso, está pendiente la construcción teórica específica acerca de esta materia en el fuero electoral.

B. Segunda

El artículo 146 duovicies utiliza la frase “los procesos previstos en las leyes electorales” y los intérpretes suelen simplificarla en “proceso electoral”. Pero esta expresión “proceso electoral” es una expresión ambigua. Refiere tanto a las actuaciones procesales ante la justicia electoral regladas en

17. Código Electoral Nacional, art. 128.

distintas normas del fuero como también toda la actividad supervisada por la justicia electoral tendiente a llevar adelante los comicios.

Utilizaré la expresión “proceso judicial electoral” como la secuencia de trámites, actos y resoluciones ante la justicia electoral tendientes a resolver un conflicto entre partes o cumplir con las obligaciones legales de una o más partes.

En este sentido, se incluye, por ejemplo, el proceso para la obtención de personalidad jurídico-política¹⁸ o para la fusión o constitución de confederaciones de partidos políticos,¹⁹ sus caducidades,²⁰ o durante el trámite de los procesos contenciosos,²¹ todos regulados por la ley 23.298. Asimismo, el denominado “amparo del elector” de los artículos 10 y 11 del Código Electoral Nacional. También, los procesos de control de financiamiento de los estados contables anuales de la ley 26.215 y los de rendiciones de campaña PASO y general previstos en las leyes 26.215 y 26.571. Por último, el que tiene lugar en los años electorales con motivo de los comicios.

Esto, para diferenciar del uso que le da tradicionalmente la doctrina²² a la expresión “proceso electoral” que designa a la serie continua de actos con el fin de hacer posible la realización de los comicios y la asignación de cargos y bancas entre las agrupaciones políticas en competencia. O sea, toda la actividad jurisdiccional y política que va desde la convocatoria a elecciones hasta la proclamación de los candidatos.

Nuestra jurisprudencia también suele darle este último alcance. Así la Cámara Nacional Electoral, citando fallos de la Corte Suprema de la Nación, ha sostenido: “...el Estado tiene un interés eminente en preservar la ‘integridad’ del proceso electoral, asegurando que el derecho a votar no se vea menoscabado por la confusión o una influencia indebida en la voluntad de los electores (cf. arg. Fallos 328:1825, voto concurrente de los jueces Fayt y Maqueda, consid. 11)”.²³

18. Ley 23.298, Capítulo I, puntos 1 y 2, y Capítulo II.

19. Ley 23.298 Capítulo I, punto 3.

20. Ley 23.298 Título VI.

21. Ley 23.298 Título VII, Capítulo III.

22. RAE, *Diccionario Panhispánico del español jurídico*.

23. Cámara Nacional Electoral, Acordada N° 100 del 20 de agosto de 2015.

Es muy habitual que un término o expresión tenga más de una acepción. Pero es importante, ante un análisis normativo, aclarar por cuál se opta a fin de evitar malentendidos, confusiones y hasta discusiones estériles. Por ello, creo que la aclaración ayuda al análisis.

Esta acepción parece más congruente con la terminología del Código a lo largo de su articulado, que habla de “proceso”²⁴ y solo hay una norma transitoria²⁵ que refiere a “proceso electoral” como referido a aquel que tiene como objetivo los comicios.

En cambio, parece incongruente que la expresión en el artículo en análisis se refiera a “proceso electoral” como el que se desarrolla para la selección de autoridades nacionales, ya que este artículo 126 duovicies solo sería aplicable en los años en que se lleven adelante elecciones generales, aun para las sanciones por incumplimiento de, por ejemplo, los estados contables anuales.

V. Los casos

Ahora sí, veamos cómo ante distintos casos judiciales se disparan distintas interpretaciones que implican cuestiones teóricas y prácticas.

A. Caso “Colcerniani”²⁶

En el marco del procedimiento tendiente a obtener la personalidad jurídica política,²⁷ se detecta que las autoridades promotoras presentan fichas de adhesión²⁸ y fichas de afiliación²⁹ con datos y firmas falsas.

24. CNE, artículos 125 y 146.

25. CNE, Título VIII Disposiciones Generales y Transitorias, Capítulo Único, artículo 166: Las disposiciones del presente artículo y del anterior, al mencionar a alianzas o partidos políticos se refieren a las alianzas o partidos que participaron en la última elección provincial para renovar cargos legislativos provinciales excluyendo el proceso electoral de 1995.

26. Fallo “Colcerniani”, Cámara Nacional Federal Criminal y Correccional, Sala II, C.,M.L. y otros s/incidente de incompetencia. Capital Federal, 10 de noviembre de 2022.

27. CNE 2605/2011, “Kolina s/solicita reconocimiento-Capital Federal”. Intervino el Juzgado Federal N°1 de Capital Federal con competencia electoral.

28. Ley 23.298, art. 7 inc. a.

29. Ley 23.298 art. 7 bis inc. a.

El procedimiento sancionatorio se inicia bajo la norma derogada y, en consecuencia, se libran testimonios a fin de dar intervención a la justicia penal, bajo las previsiones del Código Penal y Código Procesal Penal de la Nación.³⁰ El fiscal requiere la instrucción, se produce prueba y queda en condiciones de la apertura de la instancia oral y pública.

Ante la reforma normativa, la defensa plantea –en sede penal– excepción de falta de competencia alegando que lo que se debate es una presunta maniobra destinada a asegurar la existencia de un partido político, lo que es de “inocultable naturaleza electoral”.

En otras palabras, lo que se debate es si se aplica esta nueva norma a los delitos penales³¹ que se evidencian o se denuncian en el marco de procesos regulados por la ley 23.298 y, en especial, el de obtención de personalidad jurídica de los partidos políticos. Y, como consecuencia, si es competente el fuero penal o el fuero electoral.

A fin de una mejor comprensión, aclaramos que la norma aplicable es el artículo 146 CEN: “Faltas y delitos electorales. Los jueces federales con competencia electoral conocerán en primera instancia de las faltas, delitos e infracciones previstos en este Código, en la ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, en la ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral y de cualquier otra norma electoral que las sustituya”.

Es fácil observar que no incluye la ley 23.298. Ya dijimos que probablemente esto obedezca al hecho de que en el articulado de la ley no se prevén ni faltas ni delitos específicos.

Adoptando una interpretación estricta circunscripta a este artículo 146, la justicia electoral de primera instancia rechaza el planteo de incompetencia e insiste en el procedimiento tradicional. Apelada ante la Cámara Federal Criminal y Correccional revoca el rechazo y remite al a quo para un

30. Fallo “Colcerniani”, Cámara Nacional Federal Criminal y Correccional, Sala II, C.,M.L y otros s/incidente de incompetencia.

31. Reitero que para simplificar utilizo las expresiones “delitos electorales” para las conductas sancionadas en el Código Electoral Nacional y las leyes de financiamiento y “delitos penales” para los tipificados en el Código Penal y leyes complementarias.

nuevo pronunciamiento de acuerdo con “nuevo escenario normativo”, en especial con los artículos 146 y 146 ter y 146 duovicies.³²

La jueza renueva su postura contraria. Aun incorporando a su análisis al artículo 146 duovicies, llega a la misma conclusión ya que afirma: “...la primera parte del artículo establece una regla que interpretada de forma aislada podría a prestar a confusión [...]; sin embargo, su segunda parte condiciona o restringe esta amplia interpretación, pues allí se establecen –en forma concreta– aquellas conductas que deben ser atendidas por el juez especializado en la materia, tratándose de las conductas vinculadas con el sistema de financiamiento partidario...”.

En definitiva, desde esta perspectiva, el nuevo sistema normativo mantiene la competencia para investigar y resolver respecto de lo que

32. CNE, Artículo 146 duovicies: Delitos previstos en el Código Penal y en otras leyes especiales. Si en el marco de los procesos previstos en las leyes electorales, se evidenciara o fuese denunciada la posible comisión de un delito tipificado en el Código Penal o sus leyes complementarias, su investigación estará a cargo del juez federal con competencia electoral correspondiente, y se aplicarán las siguientes reglas:

- I. Será competencia de los jueces federales con competencia electoral la investigación de todos los delitos cuya acción penal dependiese de cuestiones prejudiciales de competencia electoral. Las cuestiones prejudiciales serán únicamente las siguientes:
 1. Las que versaren sobre la presentación de las rendiciones de los artículos 23, 54 y 58 de la ley 26.215 y artículos 36 y 37 de la ley 26.571 o las que en el futuro las reemplacen;
 2. Las que versaren sobre la prueba, su análisis y evaluación en las rendiciones del inciso anterior;
 3. La aprobación o desaprobación de las rendiciones de los artículos 23, 54 y 58 de la ley 26.215 y artículos 36 y 37 de la ley 26.571 o las que en el futuro las reemplacen.
- II. La apertura de los procesos de control al financiamiento electoral de los artículos 23, 54 y 58 de la ley 26.215 y artículos 36 y 37 de la ley 26.571 o las que en el futuro las reemplacen, a partir de su publicación en el sitio web del Poder Judicial de la Nación, producirá la atracción por conexidad a los jueces federales de Primera Instancia, con competencia electoral, del trámite de los juicios en otros fueros en que se ventilasen delitos del Código Penal y sus leyes complementarias. El juez federal con competencia electoral conocerá de las causas conexas conforme lo normado por el Código Procesal Penal de la Nación, o el que en el futuro lo reemplace.
- III. Cualquiera que sea la sentencia posterior sobre la acción criminal, la sentencia anterior recaída en el juicio electoral pasada en cosa juzgada, conservará todos sus efectos producidos en el fuero.
- IV. En todos los casos será tribunal de alzada la Cámara Nacional Electoral.

denominamos “delitos electorales” y solo agrega la competencia para la investigación³³ de aquellos posibles delitos penales (los tipificados en el Código Penal) que se evidenciaran en el marco de las leyes de financiamiento.

Por lo que, desde este *criterio estricto*, la falsificación de fichas de adhesión y de fichas de afiliación en el proceso de obtención de personalidad para un partido político no es competencia del fuero electoral sino del penal. En primer lugar, porque no sería un delito electoral –reglamentado en leyes electorales– sino un delito penal (tipificado en el Código Penal); en segundo, porque no se lo evidenció en el marco de un proceso de contralor del financiamiento partidario.

Apelada la sentencia, la Cámara Federal Criminal y Correccional revoca la sentencia de 1ª instancia y desarrolla una *interpretación amplia*.

En su exhaustivo análisis, entiende que el artículo 146 duovicies³⁴ se refiere a *todos* los procesos judiciales electorales y que, en cambio, las especificaciones de dicho artículo, en sus distintos incisos, constituyen contingencias particulares identificadas como “cuestiones prejudiciales”, “conexidad” y “efectos de la sentencia penal sobre la electoral”.

En otras palabras, considera competente al fuero electoral para entender en todas las causas en que se ventilen delitos electorales y delitos penales, siempre que la presunta conducta punible ocurra en el marco de un proceso de naturaleza electoral, y no solo en aquellos procesos electorales que tengan como objeto el contralor del financiamiento partidario.

En apoyo trae a colación el artículo 23 de derechos políticos de la Convención Americana de Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana³⁵ recalcando que la “regulación internacional no se circunscribe, obviamente, al acto eleccionario/comicial, sino a aspectos que en conjunto permiten configurar el derecho humano a participar y elegir libremente a los representantes de un sistema político democrático”.

También sostiene la Cámara que, en lo interno, este “proceso” gobernado por “leyes electorales” constituye una “tupida red de normas que abarca la regulación del típico proceso electoral, pero principia con aquellas

33. CEN, art. 146 duovicies primer párrafo.

34. Ver nota 32.

35. Aprobada en el 28º Período Extraordinario de Sesiones de la OEA, el 11 de setiembre de 2001.

instituciones de derecho político que son el soporte y condición necesaria para la final expresión de la voluntad popular”.

Si aplicamos este *criterio amplio*, la justicia electoral es competente para la investigación del delito penal de falsificación ideológica de fichas de afiliación y fichas de adhesión del art. 293 del Código Penal, en el marco del proceso previsto en la ley 23.298 para la obtención de la personalidad jurídico-política a una agrupación.

Y así lo resolvió la alzada que hizo lugar a la excepción de incompetencia y declaró la competencia del Juzgado Federal con competencia electoral de la Capital Federal, en los términos del artículo 146 duovicies, del Código Electoral Nacional.

B. Caso “Cullen”³⁶

En la justicia provincial penal de Entre Ríos se investiga a personas con funciones públicas durante el período 2008-2018 que habrían formado parte de una organización que sustraía dinero de la Cámara de Diputados y de Senadores de la provincia. Para ello, celebraban contrataciones de obras en nombre de ambas Cámaras a favor de empresas que luego no realizaban ninguna prestación. Estas, luego, percibían una ínfima parte de los honorarios pactados, quedando el remanente en poder de la organización.

Los acusados interponen excepción de incompetencia y solicitan la intervención del juzgado federal con competencia electoral argumentando que las denuncias refieren “al manejo de recursos, aportes y gastos de campañas políticas de elecciones de las agrupaciones políticas, que participaron en procesos electorarios de la provincia de Entre Ríos, donde se eligieron de manera simultánea autoridades provinciales y nacionales”, porque así lo indican las leyes 26.215 y 26.571, cuyo objetivo es garantizar la transparencia del proceso de aportes y financiamiento de los partidos políticos.

El juez electoral subrogante consideró que la prueba agregada a la investigación “sugiere con elevado grado de probabilidad la investigación de cuestiones reservadas en forma exclusiva y excluyente por la normativa

36. Cámara Nacional Electoral, Autos: Cullen, Miguel Ángel y Otros s/Fórmula Petición Tribunal: Juzgado Federal de Paraná 1 - Secretaría Electoral (Distrito Entre Ríos), Expte. Nº 8993/2018.

federal a la jurisdicción de la Justicia Nacional Electoral, al comprometer severamente la financiación de los Partidos Políticos en su intervención en diversas campañas, hechos que no desaparecen con la aprobación administrativa por parte de la Justicia electoral en los supuestos de eventuales delitos”, dado que ella no hace desaparecer los delitos en que eventualmente se hubiera incurrido.

Hasta aquí, se advierte que el juez interviniente amplía la competencia sancionatoria del fuero electoral más allá de cualquier proceso en curso. Recordemos que la actual normativa limita su competencia investigadora a “...si en el marco de los procesos previstos en las leyes electorales, se evidenciara o fuese denunciada la posible comisión de un delito tipificado en el Código Penal o sus leyes complementarias...”.³⁷ En cambio, en este caso, la denuncia o evidencia del delito no surge en el marco de los procesos de control de financiamiento a los que remite; más aún, dichos procesos ya se encontraban finiquitados.

Más aún, los acusados de los delitos penales no serían tampoco algunas de aquellas personas que pudieren resultar responsables en sede electoral: responsables económicos financieros de campaña, tesoreros o presidente de las agrupaciones políticas en competencia.

La fiscal federal *ad hoc* interpone recurso de apelación alegando que la competencia federal se caracteriza por ser de excepción, y, en consecuencia, de interpretación restrictiva. Cita numerosos fallos y reconocida doctrina nacional. Recuerda que en reiteradas ocasiones la Cámara Nacional Electoral ha reconocido el “carácter restrictivo de la jurisdicción federal que limita su conocimiento a las causas específicamente determinadas en las leyes que rigen su competencia o en las que concreta y expresamente atribuye a sus normas la intervención y conocimiento del fuero federal de excepción... [que] la competencia de los tribunales especializados no puede ser interpretada en forma extensiva”.³⁸

En cuanto a lo fáctico, considera que las alegaciones de las partes solo serían un pretexto, a partir de datos imprecisos o inexactos y que los

37. CEN, art. 146 duovicies.

38. CNE, Causa “Partido Socialista Popular Orden Nacional s/ reconocimiento” (Expte. N° 768 CNE) - Capital Federal, del 28/9/84. En igual sentido, Fallos CNE 309/86, 543/88, 2146/96, 2304/97, 5081/2013, entre otros.

informes previos y finales de campaña en los períodos aludidos ya fueron rendidos ante la Secretaría Electoral y en aquellos casos que se resolvió la desaprobación judicial se instruyeron las actuaciones pertinentes conforme las bases sentadas en el Fallo “Sobisch”, y, luego, a tenor del procedimiento regulado en el artículo 146, srgtes. y ccdtes. CEN (reformado por la ley 27.504).

Por lo demás, interpreta la normativa que nos ocupa en el sentido tradicional de que “en aquellas situaciones puntuales en donde al percatarse por parte del cuerpo de auditores contadores de la Cámara Nacional Electoral que existen serias deficiencias u objeciones de carácter sustancial que no habilitan a la aprobación del informe previo y final de campaña electoral, sea primaria o secundaria (art. 54, 58, Ley 26.215) [...] la justicia electoral federal asume la competencia para investigar a través de la delegación al Ministerio Público Fiscal”. En otras palabras, no analiza el alcance de la nueva normativa sino que fundamenta sobre la excepcionalidad de la jurisdicción federal.

La apelación es denegada por el juez subrogante, entendiendo que su decisión originaria es inapelable (art. 47 de la Ley 23.984).

Finalmente, queda quedado trabado el conflicto positivo de competencia (art. 47 inc. 6, CPPN).

Mientras tanto, la fiscal *ad hoc* se presenta en queja ante la Cámara Nacional Electoral, quien desestima la queja pero en un *obiter dictum* afirma que “deviene insoslayable señalar que el texto legal referido confiere competencia al fuero electoral para investigar y juzgar las conductas tipificadas en el Código Penal y en las leyes penales complementarias, cuando dichas conductas típicas se cometan en ámbitos regulados por las normas electorales nacionales”. Y agrega: “hay [...] un solo procedimiento que resulta aplicable [...] [al] trata[rse] de un delito tipificado por el Código Penal –máxime siendo una conducta sancionada con pena privativa de la libertad– [por lo que] el único camino procesal a seguir es aquel prescripto por ‘el Código Procesal Penal de la Nación o el que en un futuro lo reemplace’ (cf. art. 146 ter del Código Electoral Nacional)”.

Así, para la Cámara del fuero, la expresión normativa “se evidenciara o fuese denunciada la posible comisión de un delito tipificado en el Código Penal o sus leyes complementarias” es traducida por “conductas típicas se cometan en ámbitos regulados por las normas electorales nacionales”. Esta acepción resulta más precisa en cuanto no alcanzaría con que se denunciara

el delito en el marco del proceso de control sino que además debe ser una conducta cometida con motivo de la actividad bajo contralor del fuero electoral.

A la fecha, se encuentra tramitando ante la Corte Suprema de la Nación.

C. Caso “Antonini Wilson”

Ante el inicio del juicio oral por contrabando de divisas, los acusados Julio De Vido y Ricardo Echegaray solicitaron la incompetencia del fuero penal argumentando que “si la plata era para la campaña electoral de Cristina Kirchner, el caso debería tramitar en la justicia electoral, y no como un contrabando de divisas”.³⁹ El Tribunal Oral en lo Penal Económico N°1 rechazó el planteo. No ha trascendido la fundamentación del fallo.

De acuerdo con lo que hemos venido desarrollando, aquí no solo no se identifica cuál sería el proceso judicial electoral en el que se evidenciara o se denunciara los delitos investigados ya que, de manera genérica, habla de campaña de una persona sin especificar ni agrupación política, categoría por la que competiría ni cómo identificar a qué campaña de qué año se está refiriendo. Tampoco se indica si los imputados en sede penal fueron, en su momento, algunos de los responsables por violaciones a la ley de contralor al financiamiento de campaña. En otras palabras, no es la misma situación cuando el autor del delito es el candidato, alguno de los responsables económicos financieros, presidente o tesorero de las agrupaciones participantes en una campaña que intenta sacar algún provecho para ella que cuando un tercero ajeno a la campaña comete un ilícito aunque luego alegue que quería ayudar a algún candidato.

VI. Conclusión

Como siempre ocurre ante un nuevo texto legal, se inicia el camino de las interpretaciones que van a ir moldeando y construyendo a lo largo del tiempo su significado, nunca definitivo.

De lo recorrido, se advierte la necesidad de definir las variables de deslinde entre la competencia de los fueros penal y electoral respecto a aquellos

39. Planteo del Dr. Rusconi, defensor de los imputados, en la primera audiencia del juicio oral.

delitos penales que se detectan en la actividad jurisdiccional regulada en leyes electorales. Al respecto, me parece útil:

- Distinguir las conductas sancionadas en las leyes electorales –a la que denominé delitos electorales– de los delitos penales. Para ello, elaborar puntos en común y notas diferenciables a fin de evitar una generalización que limite el conocimiento y oscurezca el análisis.
- Evitar el uso de expresiones ambiguas que pueden redundar en discusiones vacías e interminables, cuando no en soluciones erradas.
- Pensar los doce artículos identificados con el número 146 como un sistema, tratando de encontrar las respuestas dentro de él. Así, por ejemplo, el primero –art. 146– enumera con precisión la competencia del poder sancionador del fuero electoral: Código Nacional Electoral y leyes de financiamiento. Cualquier interpretación ampliatoria del poder sancionador más allá de lo dispuesto por el legislador debería ser robustamente fundada. Esto así porque las leyes que quedan fuera de la enumeración legislativa no prevén sanciones.
- Recordar los límites expresos en los artículos 146 a 146 duovicies a la competencia en materia penal: a) el delito penal debe denunciarse o evidenciarse en el marco de un proceso judicial electoral o en las causas que le fueran remitidas por “conexidad”; b) la competencia del fuero electoral consiste en “investigar” mientras se sustancia el proceso judicial electoral; c) la competencia investigativa se limita a aquellos delitos “cuya acción penal dependiese de cuestiones prejudiciales de competencia electoral”; d) finiquitado el control en el proceso judicial electoral, el juez electoral remite la investigación al fuero penal que continúa su tramitación.
- Distinguir la materia sobre la que versen la sentencia electoral y la sentencia penal. Así, el artículo de manera taxativa prevé una primera sentencia electoral –previa a la penal– y una segunda sentencia penal. En principio, parece coherente que, si el juez electoral solo puede investigar, la sentencia en el proceso judicial electoral de contralor patrimonial debe versar sobre las conductas previstas en las leyes de financiamiento. Y, luego, la jurisdicción penal decidirá acerca de las conductas tipificadas en el Código Penal y sus normas complementarias.
- Compatibilizar las competencias entre ambos fueros exige normas interpretativas a fin de establecer en cada distrito quién resulte

competente en el fuero penal según el grado de avance de la investigación llevada a cabo en el fuero electoral. Hay que tener presente que la estructura del fuero penal difiere de provincia a provincia y, aun en el fuero federal, entre los distintos departamentos judiciales.

En definitiva, hay un intenso e interesante camino a fin de poner “en acción” la intención del legislador: evitar procesos que se entorpezcan entre sí o sentencias contradictorias, que redundan en la calidad de decisión y del ejercicio de la judicatura.

Bibliografía

- Ackerman, B., “Transparencia y financiamiento de las campañas políticas”, AA.VV., *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. H. Blackmore & I. B. Flores, trad., 1ª ed., México, Siglo XXI Editores, 2008, pp. 282-308.
- Corcuera, Santiago, “El financiamiento político en la Argentina”, AA.VV., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, OEA e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, P. Gutiérrez y D. Zovatto (eds.), 2011. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3014/6.pdf>.
- Dalla Via, Alberto, “La transparencia, el control de gastos electorales y la lucha contra la corrupción”, *La Ley*, N° 140, 1-D-778.
- *Derecho Electoral, Teoría y Práctica*, Santa Fe, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2021, 1ª edición.
- Ferreira Rubio, D. M., “Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012”, en *Elecciones*, enero-diciembre 2011, N° 12.
- Lázzaro, A., *Financiamiento de los partidos políticos: la desproporcionalidad entre recursos económicos y la representación en la Argentina*, Buenos Aires, Facultad de Derecho, UBA, 2012.
- “El financiamiento de la política en Argentina”, en *Pensar en Derecho*, N° 7, diciembre 2015.
- Ríos, Leandro, “Crónica de un fuero penal electoral anunciado”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Año XIII, N°2, marzo 2023.
- *Delitos y faltas electorales*, Buenos Aires, Hammurabi, 2022.