

# *Poder Judicial de la Nación*

ACORDADA EXTRAORDINARIA NÚMERO CUARENTA Y CINCO: En Buenos Aires, a los dieciocho días del mes de abril del año dos mil veintitrés, se reúnen en acuerdo extraordinario en la Sala de Acuerdos de la Cámara Nacional Electoral, los doctores Alberto R. Dalla Via, Santiago H. Corcuera y Daniel Bejas, actuando el Secretario de la Cámara doctor Hernán Gonçalves Figueiredo y la Secretaria Ad Hoc Marcela Cabrera de la Rosa. Abierto el acto por el señor Presidente doctor Alberto R. Dalla Via,

CONSIDERARON:

1º) Que la Constitución Nacional impone a los partidos políticos la obligación de dar publicidad al origen y destino de sus fondos y patrimonio (art. 38).

Por su parte, la ley 26.215, que reglamenta su ejercicio -así como los regímenes que históricamente la precedieron (ley Nº 25.600; 23.298, tit. V; 22.627, tit. V y 16.652, tit. V)- encomienda a la Justicia Nacional Electoral el control de legalidad en la materia. En este sentido, el artículo 12 inc. "c" de la ley 19.108 y sus modificatorias, asigna al fuero competencia para entender "en todas las cuestiones relacionadas con [...] el efectivo control y fiscalización patrimonial de los partidos políticos" (cf. art. cit.).

En dicho marco, esta Cámara ha mantenido siempre un rol activo en la adopción de decisiones dirigidas a alcanzar la verdad jurídica objetiva sobre el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales (cf. Acordada CNE 85/2014 y sus citas).

2º) Que bajo ese principio, el Tribunal ha propiciado la cooperación y el intercambio de información con otros organismos del Estado, para prevenir, detectar e investigar la inserción de fondos del narcotráfico u otras modalidades delictivas, en la actividad de los partidos políticos y en el financiamiento de sus campañas electorales.

Al respecto, señaló oportunamente que "el narcotráfico, el enriquecimiento ilícito y el lavado de dinero tienen una creciente incidencia en algunos países de la región" y que "uno de los problemas más serios que afronta el estudio de la financiación ilegítima de la política, tanto en el plano

del análisis como en la formulación de acciones de política pública, es su complejidad" (cf. Ac. CNE cit.).

En esa orientación, se hizo notar que el tema de las contribuciones de la delincuencia organizada "constituye un flagelo contemporáneo para los juristas y legisladores que buscan diseñar un régimen jurídico en materia de financiamiento de actividades y partidos políticos, eficaz y anclado en principios éticos, que permitan salvaguardar la soberanía y la democracia" (cf. Ac. cit. y De Andrea Sánchez, Francisco José, "El financiamiento de los partidos políticos" en "Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política", Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México, 2002, p. 233).

A la luz de lo expresado, resultan de vital importancia las políticas institucionales que permitan optimizar el modo en que se investigan los hechos relacionados con la criminalidad organizada y la injerencia de su producido en el financiamiento de la actividad política de las agrupaciones.

3º) Que la República Argentina ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (aprobada por ley Nº 24.072), la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional (aprobada por ley Nº 25.632) y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (aprobada por ley Nº 26.097).

En ese contexto, mediante el decreto 331/2019 PEN, se creó el "Comité de Coordinación para la Prevención y Lucha contra el Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva", entre cuyas funciones se le encomendó proponer una "Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva" (cf. artículo 4º inc. f).

4º) Que en el mes de septiembre del año 2022 se aprobó la primera Estrategia Nacional mencionada, que estableció un Plan de Acción 2022-2024, entre cuyos objetivos se destacan el "Fortalecimiento de las bases para el trabajo conjunto de los actores del sistema" (Primer objetivo general);

## *Poder Judicial de la Nación*

"Fortalecer los mecanismos de intercambio de información entre los actores del sistema" (Tercer objetivo general); "Fortalecer la detección, investigación y sanción de los delitos de LA [lavado de activos] y FT [financiación del terrorismo]" (Cuarto objetivo general) y "Fortalecer el control de las personas y estructuras jurídicas y la identificación de los beneficiarios finales" (Sexto objetivo general).

5º) Que la promoción de vínculos de cooperación interinstitucional antes mencionada (cf. consid. 2º) -a cuyo fortalecimiento propende la "Estrategia Nacional" citada- se ha reflejado en la instrumentación de convenios de colaboración entre esta Cámara y la Unidad de Información Financiera (UIF), suscripto el 26/03/2015; la Oficina Anticorrupción (OA), del 08/09/2016; la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC), del 26/02/2015; la Administración Federal de Ingresos Pùblicos (AFIP), del 23/11/2017; el Banco de la Nación Argentina (BNA), del 10/07/2019 y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), del 03/08/2017.

En ese esquema colaborativo, el Tribunal intercambia información respecto de las personas humanas o jurídicas que realizan donaciones a los partidos políticos, así como sobre sus apoderados, autoridades y candidatos a cargos pùblicos electivos.

6º) Que, por otra parte, cabe recordar que -en línea con la política institucional que la Cámara ha venido llevando adelante- la ley 26.215 incorporó expresamente la colaboración de terceros informantes en el proceso de control patrimonial partidario, tanto en lo que se refiere a los medios de comunicación, como a los proveedores en general, de servicios, bienes útiles o bienes muebles, aplicados a las campañas electorales (cf. art. 50, ley cit.).

En tal sentido, establece incluso una especial dispensa en cuanto a las restricciones de secreto bancario o fiscal, y a los compromisos de confidencialidad establecidos por ley o contrato (cf. art. cit.).

7º) Que el grado de sofisticación con el que opera el crimen organizado obliga al Poder Legislativo a una

actualización frecuente de las normas, para adecuarlas a las nuevas formas de criminalidad. Del mismo modo, exige que la justicia nacional electoral cuente con herramientas e información adecuadas para detectar, prevenir y sancionar el eventual financiamiento de actividades partidarias y de campañas electorales, con fondos provenientes de actividades delictivas.

En este marco, cabe recordar lo señalado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en cuanto observó que "la naturaleza de estos delitos, cuya cadena y organización supera la jurisdicción de un único tribunal, y su gran complejidad de investigación, exige que se extremen los esfuerzos de todas las autoridades a fin de obtener los mejores resultados" (cf. Ac. CSJN 28/2015), pues "el esfuerzo individual de jueces y juezas de todo el país necesita ser complementado con la colaboración concreta de las fuerzas de seguridad, autoridades migratorias, y otras dependencias del Poder Ejecutivo Nacional y Provinciales en una actuación conjunta" (cf. Ac. cit.).

8º) Que en relación con este último aspecto, referido a la participación de los poderes políticos provinciales, cabe recordar que el Tribunal ha manifestado en numerosas ocasiones y por diferentes vías (cf. Acs. CNE 85/2014 y 100/2015; Fallos CNE 4332/10; Expte. Nº CNE 4005113/2012/CA1, sentencia del 20/10/2015 y Expte. Nº CNE 6467/2017/CA1, sentencia del 3/8/2017), que las características de nuestro régimen federal tornan necesario implementar estrategias cooperativas basadas en el intercambio de información, teniendo en cuenta la particular dificultad que representa la asimetría -o ausencia- de sistemas legales de control del financiamiento partidario a nivel local respecto de las normas, prácticas y controles que rigen en el orden nacional.

Al respecto, se ha señalado que si bien corresponde al legislador evaluar la posibilidad de establecer un "régimen integral y unificado de control patrimonial, invitando a las provincias a adherir al mismo", la inexistencia de tal marco normativo y de convenios interjurisdiccionales de cooperación no puede conducir a que, por vía indirecta, se soslayen las obligaciones previstas en el ordenamiento nacional con respecto

## *Poder Judicial de la Nación*

a las entidades políticas por él alcanzadas (cf. *Fallos CNE 4332/10, Expte. N° CNE 4005113/2012/CA1*, sentencia del 20/10/2015 y Acordada CNE 100/2015).

En tal sentido, cabe recordar que entre las reglas básicas para conciliar la forma "representativa republicana y federal" para "el gobierno" de la Nación Argentina -según establece la Constitución Nacional en su artículo 1º- se ha precisado que "el desarrollo del proyecto constitucional argentino presupone un marco político e institucional en el que confluyen las reglas del federalismo -entendidas como las que aseguran que los pueblos de las provincias pueden gobernarse de acuerdo a sus propias decisiones- con las que caracterizan al sistema republicano, como compromiso de esos pueblos con la Constitución federal" (cf. *Fallos 342:287*).

USO OFICIAL

Así, las provincias se dan su gobierno e instituciones locales, dictan para sí una Constitución y aseguran en ella su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria (arts. 5º y 123 de la Constitución Nacional), ejercen todo poder no delegado por la Constitución al gobierno federal, y el que se hubieran reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación (arts. 121, 125 y 126 de la Constitución Nacional) así como los poderes concurrentes (cf. *Fallos 317:1195*, voto del juez Fayt).

En ese orden de ideas, se ha identificado como "federalismo de concertación" el modelo federal de cooperación a partir de acuerdos interprovinciales -como los autoriza el artículo 125 de la Constitución Nacional- o convenios entre la Nación y sus agencias, con las provincias y sus municipios; en materias en las que "hay que dar una respuesta de legislación integrada, y así [...] sólo la concertación que asocia los papeles dispersos, reconstruye el sistema normativo requerido por la realidad" (cf. Frías, Pedro. J., "El proceso federal argentino", *Ius Et Praxis*, (011), 43-67, 1988).

A la luz de esos principios, y con particular incumbencia al objeto de la presente, el Tribunal ha destacado -hace ya muchos años (cf. Ac. CNE 85/2014)- que los notorios avances que nuestra República ha hecho en materia de

transparencia y control del financiamiento político partidario, deben profundizarse con lazos de cooperación entre las entidades estatales -nacionales, provinciales y municipales- con las que resulte útil el intercambio de información para prevenir, detectar y sancionar el uso de fondos de origen ilícito, provenientes del lavado de activos, el narcotráfico u otras fuentes ilegales de financiamiento.

Sobre este punto, cabe añadir que la experiencia comparada indica que los intentos del narcotráfico para influir -con el financiamiento de campañas- en los comicios para cubrir cargos públicos electivos, suele presentar más riesgos cuando se trata de cargos locales -con algún control territorial- y que, por otra parte, aunque muchos regímenes provinciales cuentan con alguna previsión legal para la presentación de rendiciones de cuentas partidarias, suelen tratarse de exigencias de carácter formal, sin mecanismos adecuados para su efectiva auditoría y fiscalización, tal como ocurría en el orden federal con la ley 23.298 (cf. art. 48 actualmente derogado), que motivó el pronunciamiento del Tribunal en Fallo CNE 3010/2002, que precedió al dictado de la primera ley especial de financiamiento de los partidos políticos (Nº 25.600).

9º) Que teniendo en cuenta todo lo expuesto hasta aquí, en línea con los objetivos de la "Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva" (cf. consid. 4º) y tal como se ha señalado en otra ocasión (Ac. CNE 85/2014), es indudable la pertinencia de que los jueces del fuero conozcan la existencia de procesos judiciales -en otras jurisdicciones- que pudieran influir en el control del financiamiento partidario que llevan adelante.

En tal sentido, corresponde recordar el criterio establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al señalar "que todos los órganos del Estado Argentino que intervengan en un proceso en el que se investigue el tráfico ilícito de estupefacientes deben comprometer sus mejores y máximos esfuerzos, en el ámbito de sus competencias, para que el enjuiciamiento sea agotado sin que queden impunes tramos de

## *Poder Judicial de la Nación*

la actividad ilícita por la que la República Argentina asumió jurisdicción" (cf. *Fallos* 330:261).

Adicionalmente, cabe recordar el compromiso asumido por las autoridades locales a partir de la articulación de políticas públicas que llevó a la sanción en numerosas provincias (Buenos Aires, Córdoba, Salta, Formosa, Chaco, Entre Ríos, Santiago del Estero, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tucumán, La Rioja, entre otras) de normas de adhesión a la denominada ley de "desfederalización" en materia de estupefacientes, que impactan en la competencia material para la investigación y juzgamiento de ese tipo de delitos.

En particular, con relación a la detección de maniobras de aplicación de fondos provenientes del narcotráfico para el desarrollo de actividades de los partidos políticos y de sus campañas electorales, resulta indispensable -entonces- dirigirse a las autoridades judiciales correspondientes a efectos de solicitar su cooperación para informar a esta Cámara -en la medida en que la situación procesal de los casos lo habilite- la existencia de procesos vinculados con delitos de esa naturaleza, en los que se encuentren involucradas autoridades de un partido político, sus apoderados, candidatos o funcionarios públicos electos.

10) Que en la misma dirección y en atención a la relevancia de la particular situación descripta en el considerando 8º de la presente, corresponde invitar a los gobiernos de provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a establecer acuerdos interjurisdiccionales e impulsar acciones legislativas, operativas y de cooperación, para el adecuado control del financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, con una perspectiva integral que coordine los esfuerzos de las autoridades competentes en los distintos órdenes jurisdiccionales.

Por ello, ACORDARON:

1º) Dirigirse a las Cámaras Federales de la Capital Federal y del interior del país y a los Tribunales Superiores de Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -a efectos de dar cumplimiento con la obligación asumida por el Estado Argentino para la detección, prevención, juzgamiento y

sanción de los delitos relacionados con el narcotráfico-, solicitando que, en la medida en que la situación procesal de los casos lo habilite, tengan a bien arbitrar los medios para que se informe a esta Cámara de la existencia de procesos penales vinculados con dichos delitos, en los que se encuentren involucradas autoridades de un partido político, sus apoderados, candidatos o funcionarios públicos electos;

2º) Invitar a los poderes ejecutivos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a coordinar esfuerzos para la prevención, detección y sanción de maniobras dirigidas a la aplicación de fondos provenientes del narcotráfico en el financiamiento de las actividades de los partidos políticos y sus campañas electorales, en los términos expresados en el considerando 10 de la presente;

3º) Poner en conocimiento de la presente al Comité de Coordinación para la Prevención y Lucha contra el Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva;

4º) Hacer saber lo que aquí se resuelve a los señores jueces federales con competencia electoral.

Con lo que se dio por terminado el acto.

Comuníquese a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y ofíciese.-

ALBERTO R. DALLA VIA, PRESIDENTE - SANTIAGO H. CORCUERA, VICEPRESIDENTE - DANIEL BEJAS, JUEZ DE CÁMARA. ANTE NOS, HERNÁN GONÇALVES FIGUEIREDO, SECRETARIO DE ACTUACIÓN JUDICIAL - MARCELA CABRERA DE LA ROSA, SECRETARIA AD HOC.