

Cámara Nacional Electoral

Jurisprudencia Electoral

Suplemento de actualización

“El procedimiento electoral sancionador”

20
24

Índice

PROCEDIMIENTO ELECTORAL SANCIONADOR

| | Pág. |
|---|------|
| Fallo "Podestá". Expte. N° CNE 6304/2016/CA1, 23 de abril de 2024. Hechos. Sumario. | 1 |
| 1.- Modificaciones introducidas por la ley 27.504. | 1 |
| 2.-Principios procesales de inmediación, concentración y celeridad. | 2 |
| 3.- Procedimiento electoral sancionador. | |
| 3.a.- Inicio del procedimiento. | 3 |
| - Rol del Ministerio Público Fiscal en la evaluación y promoción de la acción relativa a las responsabilidades personales. | 3 |
| - Finalidad de la actuación del Ministerio Público Fiscal. | 3 |
| - Tareas a cargo del fiscal. | 4 |
| 3.b.- Audiencia preliminar y de descargo. Relevancia de informar con claridad y precisión hechos, evidencia, calificación y conducta atribuida al imputado. | 4 |
| - Citación personal: comunicación de la conducta reprochada. | |
| - Derecho de defensa. | 5 |
| 3.c.- Decisión del Ministerio Público Fiscal: acusar o archivar. | 5 |
| -Mecanismo de elevación en consulta al fiscal de segunda instancia. | 5 |
| 3.d.- Audiencia de juicio. | 6 |
| -Debido proceso. | 6 |
| -Prueba. | 7 |
| -Presentaciones tardías de rendiciones de cuentas partidarias. | 7 |
| 3.e.-Terminación del proceso. | 7 |
| 3.f.- Prescripción de la acción. Comienzo del transcurso del plazo de prescripción. | 8 |
| -Aplicación retroactiva del plazo de prescripción. | 9 |
| -Suspensión del plazo de prescripción. | 9 |

Procedimiento electoral sancionador

Fallo "Podestá".* Expte. N° CNE 6304/2016/CA1, 23 de abril de 2024.

Hechos. Sumario.

En el marco del proceso electoral sancionador desarrollado con motivo de la investigación de las responsabilidades personales por la conducta sancionada en el artículo 63, inciso "b" de la ley 26.215, la señora jueza federal con competencia electoral de Neuquén decidió rechazar el pedido de prescripción solicitado por la fiscal federal subrogante actuante en primera instancia y, encomendar al Ministerio Público Fiscal que imprima a las actuaciones la premura necesaria para evitar que se agote el exiguo plazo de vigencia de la acción.

El recurso de apelación interpuesto por la representante del Ministerio Público Fiscal, motivó que la CNE, debiera reseñar los actos esenciales del desarrollo del procedimiento electoral sancionador y de los criterios que ya, en anteriores decisiones fijó a su respecto, al mismo tiempo que resolvió rechazar el recurso y devolver las actuaciones a la jueza de primera instancia para que, previa verificación de la vigencia de la acción, las remita al Ministerio Público Fiscal a fin de que prosiga la causa con arreglo a las pautas allí establecidas. Además dispone hacer saber a los jueces federales con competencia electoral de todo el país el contenido de este fallo.

1.- Modificaciones introducidas por la ley 27.504.

La reforma introducida al Código Electoral Nacional por la ley 27.504 incorporó el procedimiento de aplicación de sanciones "pecuniarias y de inhabilitación a personas humanas y [] sanciones pecuniarias a personas jurídicas que no sean deducibles de los aportes públicos" (cf. artículo 146 quáter), con aplicación

supletoria del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (cf. Artículo 146 unvicies y Expte. N° CNE 6067/2019/1/CA1, sentencia del 25 de noviembre de 2021 y Expte. N° CNE 5363/2021/CA1, sentencia del 08 de junio de 2023).

A este respecto, resulta indispensable tener en cuenta la especificidad del régimen procesal electoral, pues la legislación en la materia presenta contenidos singulares “que obligan a la jurisdicción competente a obrar conforme a los requerimientos y exigencias que se deducen de la propia ley sin que, al aplicar otras normas con carácter supletorio, puedan contrariarse sus principios” (González, Juan Carlos, “Derecho Procesal Electoral”, en “Diccionario Electoral”, IIDH, San José, Costa Rica, 2000, T. I., p. 399).

2.-Principios procesales de inmediación, concentración y celeridad.

El legislador, con el propósito de evitar que las cuestiones como las evaluadas en este caso, sean sometidas a dilaciones innecesarias que puedan perjudicar a los presuntos responsables, estableció que la tramitación de las causas según el procedimiento establecido para la aplicación de sanciones electorales debe desarrollarse “bajo los principios procesales de inmediación, concentración y celeridad” (cf. artículo 146 quáter).

No puede soslayarse que, como esta Cámara ha explicado con anterioridad (cf. Fallos CNE 1881/95; 1912/95; 1921/95; 3060/02; 3511/05; 3524/05; 3555/05; 3560/05; 3565/05; 3596/05; 3854/07; 3855/07; 3862/07; 3970/07, entre muchos otros), atento a la especialidad del régimen procesal aplicable a los asuntos de derecho público electoral, las partes y los órganos judiciales tienen el deber de acentuar la vigencia de los referidos principios procesales (cf. doctrina Fallos CNE 4436/2010 y Exptes. N° CNE 7408/2021/1/CA1 y 7694/2021/1/CA1, sentencias del 7 de junio de 2022 y su citas).

3.- Procedimiento electoral sancionador.

3.a.- Inicio del procedimiento.

El procedimiento especial instaurado por la ley 27.504 se inicia con la formación de actuaciones que realiza el señor juez federal con competencia electoral, las que son remitidas al Ministerio Público Fiscal (cf. artículo 146 quinquies del Código Electoral Nacional y cf. Expte. N° CNE 5617/2019/CA1, sentencia del 13 de septiembre de 2022; Expte. N° CNE 6423/2021/CA1, sentencia del 4 de abril de 2023 y Expte. N° CNE 5363/2021/CA1, sentencia del 08 de junio de 2023).

-Rol del Ministerio Público Fiscal en la evaluación y promoción de la acción relativa a las responsabilidades personales.

El legislador estableció que el Ministerio Público Fiscal es el encargado de evaluar y promover la acción relativa a las responsabilidades personales a las que alude el artículo 63, inciso "b" de la ley 26.215 (cf. art. 146 quinquies y cc. del Código Electoral Nacional y cf. Exptes. N° CNE 35/2019/CA1, sentencia del 4 de julio de 2019; 5617/2019/CA1, sentencia del 13 de septiembre de 2022; 5363/2021/CA1, sentencia del 08 de junio de 2023; entre otros).

De tal forma, dispone una etapa preparatoria mediante la realización de las audiencias previstas por los artículos 146 sexies y septies, la que concluirá con la decisión del fiscal electoral actuante de formular acusación o no (cf. art. 146 octies y cf. Expte. N° CNE 5617/2019/CA1, sentencia del 13 de septiembre de 2022).

- Finalidad de la actuación del Ministerio Público Fiscal.

Resulta ineludible señalar que en asuntos como el de autos se hace indispensable que la actividad del Ministerio Público Fiscal se desarrolle conforme el deber de "promover la actuación de la justicia en defensa de la

legalidad y los intereses generales de la sociedad” que establece el artículo 120 de la Constitución Nacional.

- Tareas a cargo del fiscal.

El fiscal tiene a su cargo no solo la tarea de evaluar las constancias remitidas por el juez y promover la acción en su caso, sino también la función de dirigir el procedimiento hasta la oportunidad establecida para formular la acusación o solicitar el archivo de las actuaciones (cf. artículo 146 octies y cf. Expte. N° CNE 5617/2019/CA1, sentencia del 13 de septiembre de 2022 y Expte. N° CNE 5363/2021/CA1, sentencia del 08 de junio de 2023).

A este respecto, no puede soslayarse que conforme la ley que rige su actuación, el Ministerio Público Fiscal tiene el deber de ejercer su función con objetividad, requiriendo la aplicación justa de la ley, procurando el resguardo equilibrado de todos los valores y principios jurídicos vigentes (cf. Artículo 9º, inciso “d” de la ley 27.148).

3.b.- Audiencia preliminar y de descargo. Relevancia de informar con claridad y precisión hechos, evidencia, calificación y conducta atribuida al imputado.

La naturaleza de estas audiencias iniciales reviste especial trascendencia pues, “en los procesos sancionatorios, el posible responsable debe ser anoticiado de manera clara, precisa y circunstanciada de los hechos, la evidencia y la calificación legal de la conducta atribuida -en el caso en examen, el artículo 63, inciso “b” de la ley 26.215- y no basarse en una cuestión informativa ni menos aún de mero trámite”.

Por ello, el Tribunal señaló que “desde el primer momento debe mediar una delimitación concreta a los fines de que el posible responsable pueda ejercer debidamente su descargo en la audiencia respectiva ‘con la prueba documental de que intente valerse y la identificación detallada de los demás medios probatorios’ (cf. artículo 146 septies)”.

- Citación personal: comunicación de la conducta reprochada.

Asimismo, se explicó que -en el referido marco legal- solo puede entenderse que el objetivo de la citación personal establecida por el artículo 146 sexies no es otro que el Ministerio Público Fiscal en dicha ocasión comunique al posible responsable la conducta reprochada.

- Derecho de defensa.

Ambas audiencias -en especial la de descargo- son medios de defensa del posible responsable y, por lo tanto, la información detallada de los hechos con indicación de la prueba resultan ser condiciones necesarias para que el proceso sancionatorio pueda llevarse a cabo.

3.c.- Decisión del Ministerio Público Fiscal: acusar o archivar.

Recién luego de realizadas las audiencias previstas en los artículos 146 sexies y septies del Código Electoral Nacional, el representante del Ministerio Público Fiscal deberá resolver sobre formular la correspondiente acusación o solicitar el archivo de las actuaciones (cf. artículo 146 octies y cf. Expte. N° CNE 5617/2019/CA1, sentencia del 13 de septiembre de 2022 y Expte. N° CNE 5363/2021/CA1, sentencia del 08 de junio de 2023).

- Mecanismo de elevación en consulta al fiscal de segunda instancia.

Por otra parte, y en relación con la facultad para rechazar el archivo solicitado por el fiscal (cf. artículo 146 nonies del Código Electoral Nacional), ya se ha establecido que -aun cuando es cierto que la norma citada no dispone expresamente quién se encuentra facultado para ello- no puede entenderse que dicha atribución corresponda al señor juez federal (cf. doctrina del Expte. N° CNE 4370/2019/CA1, sentencia del 9 de agosto de 2022).

Por ello se señaló que, en dichos supuestos, resulta adecuado el mecanismo de elevación en consulta al señor fiscal actuante ante esta Cámara, en aplicación analógica con la modalidad reglada por el artículo 271 del Código Procesal Penal Federal (cf. doctrina de sentencia citada).

Es decir, debe ser el señor fiscal actuante en esta instancia quien decida, en los términos del artículo 146 nonies, rechazar o no el archivo solicitado por su par de la instancia inferior (cf. sentencia citada).

3.d- Audiencia de juicio.

En caso de formularse acusación por el representante del Ministerio Público Fiscal, el señor juez de primera instancia deberá realizar la audiencia de juicio conforme a las previsiones de los artículos 146 nonies, decies, undecies y duodecies del Código Electoral Nacional.

- Debido proceso.

Sobre la premisa según la cual “sin acusación no hay audiencia posible” (cf. Expte. N° CNE 4370/2019/CA1, sentencia del 9 de agosto de 2022) -pues la garantía del debido proceso exige que exista acusación en virtud de la cual el imputado pueda conocer con precisión cuál es la conducta que se le reprocha (cf. doctrina de Fallos 312:450; 315:1811; 325:1530 y 2005 voto del juez Fayt)-, la audiencia de juicio resulta indispensable a fin de incorporar prueba, escuchar a las partes, al fiscal y a los testigos (cf. Expte. N° CNE 5363/2021/CA1, sentencia del 8 de junio de 2023), de forma tal que el imputado tenga oportunidad de hacer valer sus defensas.

Al respecto, vale recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado reiteradamente que el derecho de defensa en juicio -máxima garantía constitucional (cf. artículo 18)- requiere que se otorgue a los interesados ocasión adecuada para su audiencia y prueba en la forma y con las solemnidades dispuestas por las leyes procesales (cf. Fallos 289:308; 295:333 y 821; 301:213; 307:500; 317:1500; 318:2372 y 323:2653).

- Prueba.

En ese entendimiento, corresponde poner de relieve que, entre la documentación probatoria de la que pretendan valerse las partes, resulta - naturalmente- determinante la presentación de las rendiciones de cuentas adeudadas como así también la documental respaldatoria u otro tipo de respuesta a las observaciones realizadas en el trámite del control patrimonial.

- Presentaciones tardías de rendiciones de cuentas partidarias.

Ante la vinculación que las presentaciones tardías de las rendiciones de cuentas partidarias guardan con el desarrollo del proceso electoral sancionador, la Cámara -autoridad superior en la materia, y en ejercicio de su función institucional acordada por la ley N° 19.108 (cf. art. 5°) como órgano jurisdiccional responsable de la uniformidad de la jurisprudencia electoral- tuvo ocasión de establecer un criterio uniforme a fin de evitar que las mismas tramiten en paralelo en dos procesos distintos y prevenir posponer "sine die" la necesaria resolución final sobre el origen y destino de los fondos partidarios.-

Se explicó, en tal sentido, que las rendiciones de cuentas partidarias presentadas con posterioridad a la decisión que con carácter firme sancione a la agrupación política por no acreditar fehacientemente el origen y/o destino de sus fondos (cf. artículo 62, inciso "f" de la ley 26.215) deben tramitarse y controlarse en el marco de las causas que tengan por objeto el proceso electoral sancionador que prevén los artículos 146 quáter y concordantes del Código Electoral Nacional (cf. Expte. N° CNE 7254/2018/CA1, sentencia del 23 de noviembre de 2023).

3.e.- Terminación del proceso.

En cuanto al modo de terminación del proceso -en los casos en que hubiere acusación del fiscal- se precisó que se produce mediante una sentencia dictada

por el juez en su condición de tribunal de juicio, absolviendo o condenando a los acusados (cf. Expte. N° CNE 5363/2021/CA1, sentencia del 8 de junio de 2023).

Ello así pues el procedimiento establecido por la ley 27.504 no contempla ni prevé la posibilidad de detener el ejercicio de la acción mediante la adopción de soluciones alternativas, como ser por ejemplo, el instituto de la suspensión del juicio a prueba (cf. Expte. N° CNE 5573/2019/CA1, sentencia del 12 de abril de 2022), la conciliación o la reparación integral del perjuicio (Expte. N° CNE 10487/2022/CA1, Expte. N° CNE 11243/2022/CA1 y Expte. N° CNE 3971/2022/1/CA1, sentencias del 23 de noviembre de 2023).

Al respecto, se advirtió que el tipo de infracción contenida en el artículo 63, inciso “b” de la ley 26.215 requiere que se lleve adelante el juzgamiento de la conducta pues, más allá de la gravedad del ilícito, la inhabilitación se vincula con una finalidad preventiva (cf. Expte. N° CNE 873/2014/CA3, sentencia del 27 de diciembre de 2016 y Expte. N° CNE 5573/2019/CA1, sentencia del 12 de abril de 2022).

Además, en un anterior pronunciamiento (cf. Expte. N° CNE 5363/2021/CA1, sentencia del 8 de junio de 2023), el tribunal explicó que la legislación vigente no contempla al sobreseimiento como un modo de poner fin al proceso.

3.f.- Prescripción de la acción. Comienzo del transcurso del plazo de prescripción.

En lo que se refiere a la extinción de la acción por prescripción –cuyo fundamento radica en “el hecho social según el cual el transcurso del tiempo conlleva el olvido y el desinterés del castigo” (Fallos 292:103; 326:769, voto del juez Vázquez y 326:3069, voto de los jueces Fayt y Vázquez)- se precisó que, en casos como el presente, no puede entenderse iniciado el transcurso de un plazo de prescripción antes de ser resuelta por sentencia firme la desaprobación de las rendiciones de cuentas partidarias (cf. Expte. N° CNE 2143/2021/CA1, sentencia del 7 de octubre de 2021).

Si bien la reforma introducida por la ley 27.504 receptó -en gran medida- los lineamientos expuestos por el Tribunal en el antecedente que se registra en Fallo CNE 4887/12, lo cierto es que el artículo 146 del Código Electoral Nacional dispone que la duración del plazo de prescripción es de dos años a contar de la fecha del hecho, mientras que el criterio establecido en el precedente "Sobisch" establecía el término de un año.

- Aplicación retroactiva del plazo de prescripción.

Solo podría aplicarse de manera retroactiva un plazo de prescripción posterior al momento de comisión de la infracción si fuere más favorable para el encausado (cf. Expte. N° CNE 5896/2017/1/CA2, sentencia del 14 de diciembre de 2021).

- Suspensión del plazo de prescripción.

Debe señalarse que el referido artículo (146 del Código Electoral Nacional) prevé -de modo análogo el régimen anterior (cf. Expte. N° CNE 3972/2014/2/CA1, Fallo del 06/12/16, entre otros)- como causal de suspensión del plazo de prescripción "el desempeño en la función pública de cualquiera de los imputados".

Al respecto, se explicó que dicha causal resulta aplicable aun en el supuesto de que la infracción no se hubiere cometido en ejercicio de la función pública (cf. doctrina de Expte. N° CNE 5848/2015/CA2, sentencia del 3 de marzo de 2020).