



Poder Judicial de la Nación
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

CAUSA: "Recurso de apelación de Partido PRO - Propuesta Republicana Orden Nacional en autos Partido PRO - Propuesta Republicana Orden Nacional s/formula petición - denuncia infracción al art. 64 quater del CEN (ley 19.945) - medida cautelar" (Expte. N° CNE 7694/2021/1/CA1)
CAPITAL FEDERAL

///nos Aires, 7 de junio de 2022.-

Y VISTOS: Los autos "Recurso de apelación de Partido PRO - Propuesta Republicana Orden Nacional en autos Partido PRO - Propuesta Republicana Orden Nacional s/formula petición - denuncia infracción al art. 64 quater del CEN (ley 19.945) - medida cautelar" (Expte. N° CNE 7694/2021/1/CA1) venidos del juzgado federal con competencia electoral de Capital Federal en virtud del recurso de apelación interpuesto y fundado a fs. 3130/3143 contra la resolución de fs. 12, obrando el dictamen del señor fiscal actuante en la instancia a fs. 3162/3163, y

CONSIDERANDO:

1°) Que a fs. 1/11 Santiago Alberdi -apoderado del partido PRO-Propuesta Republicana, orden nacional- se presenta y formula denuncia "por infracción

///



///

2

a las normas del Código Electoral Nacional [...] [(cf.] arts. 64 quáter, 133 bis, 139 y concordantes[])]".-

Asimismo, solicita el dictado de una medida cautelar mediante la cual se "orden[e] al [...] Ministro de Cultura de la Nación y a la Secretaría de Gestión Cultural [...] se abstengan de disponer de fondos públicos o de cualquier otro pago, como asimismo de la realización de cualquier acto para la implementación de la quinta cuota del subsidio 'Cultura Solidaria' establecido mediante la Resolución 1561/2021 [...] [y] a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) [...] de llevar adelante la implementación y/o ejecución de su participación en el programa creado por la resolución de marras".-

A fs. 12 la señora juez de grado decide "[r]em[istir] las presentes actuaciones a conocimiento del [f]iscal [e]lector, de conformidad con las previsiones establecidas por el artículo 146 y ss. del Código Electoral Nacional"; "[h]acer lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, disponer orden de restricción al [...] Ministro de Cultura de la Nación, [...] al sólo efecto de que se abstenga de disponer de los fondos de dicho Ministerio, para dar cumplimiento con la Resolución N° 1561/21, hasta pasadas las elecciones generales previstas para el día 14 de noviembre próximo".-

///





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

///

3

Contra esa decisión, Ximena Bruzzzone -apoderada del Estado Nacional Ministerio de Cultura de la Nación- apela y expresa agravios.-

A fs. 3162/3163 emite dictamen el señor fiscal actuante en la instancia.-

2º) Que, en primer lugar, corresponde destacar que si bien el pasado 14 de noviembre de 2021 se llevó a cabo el acto electoral que la señora juez de primera instancia estableció como límite temporal al disponer la medida precautoria, la cuestión debatida en el *sub examine* no debe ser considerada abstracta.-

En tal sentido, si bien se ha explicado que el “gravamen” no subsiste cuando el transcurso del tiempo lo ha tornado inoperante (cf. Fallos 276:207; 310:819), desaparece de hecho (cf. Fallos 197:321; 231:288; 235:430; 243:303; 277:276; 284:84), o ha sido removido el obstáculo legal en que se asentaba (cf. Fallos 216:147; 244:298; 292:375; 293:513, 518; 302:721), la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que, “en los asuntos que resultan susceptibles de repetición y que no pueden ser resueltos [...] en tiempo apropiado, el hecho de que los agravios carezcan de actualidad no impide un pronunciamiento judicial pues, de lo contrario, se frustraría el rol que posee [ese Tribunal] como interprete máximo de la Constitución” (cf. Fallos 330:3160).-

///



///

4

Con particular referencia a las cuestiones electorales, el máximo Tribunal advirtió que “la realización periódica de elecciones [...] nacionales surge de las previsiones de la Constitución Nacional, y es una disposición consustanciada con los principios de gobierno representativo y republicano que ella sostiene, por lo que es un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable mientras se mantenga la vigencia del orden instaurado en la Ley Fundamental” (cf. Fallos 310:819, in re “Ríos”).-

Tal criterio es conteste con el sostenido por la Suprema Corte de los Estados Unidos, que ha construido una larga serie de excepciones a la doctrina de cuestiones abstractas. En efecto, en especial, en asuntos de naturaleza electoral, ese tribunal ha descartado el carácter “moot” en cuanto entrañaban cuestiones susceptibles de reiterarse sin posibilidad de que, por el tiempo que normalmente insumen los trámites, aquéllos pudiesen llegar a ser resueltos en tiempo oportuno (“Moore v. Ogilvie”, 394 U.S. 814 -1969-; “Dunn v. Blumstein”, 405 U.S. 330 -1972-; “Rosario v. Rockefeller”, 410 U.S. 752 -1973-; “Storer v. Brown”, 415 U.S. 724 -1974-; “Anderson v. Calabrezze”, 460 U.S. 780 -1983-; “Morse v. Republican Party of Virginia”, 517 U.S. 186 -1196-).-

Dicho criterio resulta especialmente aplicable a la cuestión planteada en el presente caso, en tanto ya se ha demostrado, efectivamente, su carácter

///





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

///

5

reiterativo y la dificultad temporal para su tratamiento oportuno por esta alzada -dada la etapa del cronograma electoral a la que se refiere la norma cuya aplicación suscita la controversia (art. 64 quáter CEN)- tal como da cuenta el precedente que se registra en Fallos CNE 7852/2019/1/CA1.-

En tales condiciones, la virtualidad de la pretensión se mantiene -de todos modos- frente a la realización periódica de otros actos electorales sucesivos, y a la "vigencia de las normas que los rigen" (cf. Fallos CNE 3054/02; 3060/02, 3303/04 y 5053/13) aun cuando no se puedan adelantar conductas análogas o equiparables.-

3º) Que recientemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha remarcado que "como se recordara en la causa 'Acuerdo para el Bicentenario' (Fallos: 340:914), 'con arreglo a la doctrina sentada desde el conocido precedente 'Ríos, Antonio Jesús', de Fallos: 310:819, en caso de encontrarse en juego derechos electorales relacionados con comicios ya realizados al tiempo del fallo, [sus] poderes [...] se mantienen incólumes para conocer del asunto y efectuar una declaración sobre los puntos propuestos, cuando su intervención encuentra justificación -según su propio juicio de valor- en circunstancias de marcada gravedad institucional, que trascienden el interés de las partes

///



///

6

y han comprometido instituciones básicas de la Nación' (considerando 5°)" (cf. Fallos 344:3551).-

4°) Que, ahora bien, sin perjuicio de que la posibilidad de repetición de ciertos agravios hace que subsista la actualidad de los planteos efectuados en el *sub examine* -lo que resulta suficiente para analizar la cuestión debatida en estos autos-, no puede dejar de advertirse -en virtud del tiempo transcurrido entre la interposición del recurso de apelación (cf. fs. 3130/3143 del Expte. N° CNE 7694/2021) y su concesión (cf. fs. 3144 Expte. cit.) y entre la contestación del traslado (cf. fs. 3145/3152 Expte. cit.) y la elevación del incidente (cf. fs. 3153 Expte. cit.)- que las partes y los órganos judiciales intervinientes deben -atento a la especialidad del régimen procesal aplicable a los asuntos de derecho público electoral (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)- acentuar la vigencia de los principios procesales de inmediación, concentración y celeridad (cf. Fallos 4436/2010 y su citas) a fin de asegurar la defensa en juicio de los interesados y preservar la jurisdicción que el artículo 5° de la ley 19.108 (modif. por ley 19.277) confiere a esta Cámara como instancia de revisión oportuna respecto de las resoluciones de los magistrados de primera instancia.-

///





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

///

7

Por ello, y en lo sucesivo, resulta indispensable que se imprima a las actuaciones la celeridad que el caso requiera, máxime teniendo en cuenta que en los asuntos de derecho público electoral la incidencia del tiempo reviste carácter esencial (cf. arg. Fallos CNE 1881/95; 1882/95; 3060/02; 3534/05; 3545/05; 3551/05; 3565/05; 3596/05; 5028/13 y 5159/13, entre otros).-

6°) Que, sentado lo expuesto e ingresando al examen de la cuestión en el *sub judice*, es del caso señalar -como se ha explicado en diversas ocasiones- que uno de los aspectos fundamentales de la realización de "elecciones libres y democráticas" es que se verifiquen una serie de prácticas que permitan asegurar igualdad de oportunidades y equidad electoral (cf. Fallos CNE 3181/03; 3213/03; 3214/03; 3215/03; 3216/03; 4190/09, entre otros). Lo que ocurre en una campaña electoral mostrará efectivamente si una elección es libre y justa (cf. Diccionario Electoral, IIDH, Costa Rica, 2000, T. I, p. 123).-

Cabe hacer notar que el Tribunal ya ha destacado la dificultad que representa determinar la capacidad de influencia de un mensaje sobre la voluntad de sus destinatarios y "el consiguiente desafío de trazar la forzosamente lábil línea divisoria entre los mensajes prohibidos por la ley y aquellos que no lo están" (cf. Fallos CNE 3181/03, 4734/11, 5053/13 y

///



///

8

Expte. CNE 10000184/2013/CA1, sentencia del 31 de marzo de 2015).-

En efecto, no se desconoce la influencia directa que las campañas de difusión de “actos de gobierno” o “campañas institucionales” pueden proyectar sobre el ánimo y la voluntad política del electorado (cf. Fallo CNE 4734/11).-

Por tanto, resulta indispensable que exista competitividad entre candidatos, entre partidos, entre diversas concepciones plurales de la vida política; que se impida que entre las reglas del juego electoral existan mecanismos de perpetuación de la mayoría y que se dé una igualdad real de oportunidades de llegar al electorado por parte de los candidatos durante la campaña (cf. Martino, Antonio, “Sistemas Electorales”, Ed. Advocatus, 1999, págs. 25/26).-

En ese marco fáctico, no son desconocidas las complejas interrelaciones entre la difusión de los actos de gobierno y el principio constitucional de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales.-

Por ello y como mecanismo tendiente a conjurar la frecuente desigualdad entre las agrupaciones en lo que respecta al uso de medios económicos para la campaña electoral, se han desarrollado -en la mayoría de las legislaciones- normas y pautas de actuación que “garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y

///





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

///

9

transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos" (cf. Tuesta Soldevilla, Fernando, "Campaña electoral" en Diccionario Electoral, Tomo I, I.I.D.H., San José de Costa Rica, 2000, pág. 121).-

7º) Que, en tal contexto, y en tanto se ha advertido que en época de elecciones aumenta la utilización propagandística de la pauta estatal, se consideró necesario "que la legislación específica sobre la materia establezca mecanismos que impidan que las campañas que deben servir al interés comunitario sean utilizadas como herramientas de captación del sufragio, ya que la utilización de recursos públicos con ese fin vulneraría el principio de equidad e igualdad de condiciones que deben regir una contienda electoral" (cf. Informe Anual 2010 de la Relatoría para la Libertad de expresión, nota al pie n° 54 y doctrina de Fallo CNE 4734/11).-

Por ello, y en lo que específicamente atañe a los procesos electorales, se recomendó que los Estados establezcan normas que regulen la suspensión de la publicidad por un tiempo razonable durante las campañas políticas y los comicios, salvo en casos en los que exista un deber legal de informar o una emergencia sobre la cual es necesario comunicar cierto mensaje (cf. Informe Anual cit., pág. 380 y doctrina de Fallo cit.).-

///



///

10

Así, algunos países han establecido parámetros y restricciones a las campañas institucionales más intensas que la vigente en nuestro medio y con independencia de que su contenido pueda o no promover la captación del sufragio (cf. Fallos CNE 4734/11 y 5053/13).-

8°) Que algunos tribunales electorales han destacado que las restricciones a la divulgación de actos de gobierno durante los procesos electorales tienen el propósito de "impedir trasgresiones a los principios de neutralidad gubernamental y equidad en los procesos electorales, evitando así que el gobierno y las instituciones públicas difundan sus logros para favorecer las candidaturas del partido político en el gobierno o perjudicar las candidaturas de otras organizaciones partidarias inmersas en la contienda electoral" (cf. Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Caso 3540 E 06 y Fallos CNE 4734/11 y 5053/13).-

Así, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica ha señalado que la prohibición contenida en el Código Electoral de ese país -que "[p]rohíbe[] a las instituciones del Poder Ejecutivo, de la administración descentralizada y de las empresas del Estado, a las alcaldías y los concejos municipales, difundir, mediante cualquier medio de comunicación, información publicitaria relativa a la obra pública realizada, a partir del día siguiente de la convocatoria

///





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

///

11

a elecciones nacionales y hasta el propio día de las elecciones [con algunas excepciones específicas; aclarando que l]as publicaciones contrarias a lo dispuesto [...] harán incurrir a los funcionarios responsables en el delito de desobediencia y beligerancia política, previa resolución del TSE" (cf. art. 142)- "tiene el propósito -o 'ratio legis'- de impedir trasgresiones a los principios de neutralidad gubernamental en los procesos electorales y opera como freno a la alteración del equilibrio político partidario (en aras de no entorpecer el libre juego democrático), evitando así que el Gobierno y las instituciones públicas difundan logros que puedan propiciar una ventaja ilegítima en favor de la plataforma política del partido oficialista, materializando, con ello, un factor distorsivo y perjudicial a las candidaturas de las otras organizaciones partidarias inmersas en la contienda electoral (resolución n.º 2694-E-2006)" (cf. Opinión consultiva, N.º 0107-E8-2022).-

Por su parte, el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador, recordó que "[c]on el fin de garantizar la igualdad entre los candidatos para que la contienda electoral se desarrolle en términos de equidad, [se] [...] prohíbe el uso de recursos e infraestructura estatales, así como la propaganda gubernamental en época de campaña. La ley, en este caso, el Código de la Democracia [que dispone, en consonancia

///



///

12

con lo determinado en el artículo 115 de su Constitución, que “[d]urante la campaña electoral se prohíbe la publicidad o propaganda de las instituciones del Estado, en todos los niveles de Gobierno, salvo las excepciones que [allí] se detallan” (cf. art. 203)], ha establecido las sanciones para quienes contradigan estas disposiciones” (Causa N° 055-2016-TCE, sentencia del 21 de noviembre de 2016).-

9º) Que, por su parte, México -que en su reciente reforma constitucional ha avanzado sobre la cuestión- durante las elecciones del año 2021, implementó el llamado “Programa de Blindaje Electoral”. Así, tanto durante las campañas electorales federales y locales como el día de la jornada electoral, queda prohibida “la difusión de propaganda gubernamental en todos los medios de comunicación social, visuales, auditivos o de cualquier índole, como publicaciones en boletines, folletos, carteles, mensajes de radio y televisivos, pinta de bardas, espectaculares y redes sociales, entre otros” (cf. art. 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y -entre otras cuestiones- no deberán llevarse a cabo “reuniones masivas con personas beneficiarias de los programas sociales, salvo las que impliquen una entrega de apoyos previamente calendarizada y conforme a las reglas y/o lineamientos de operación [allí establecidos]” (cf. “Programa de Blindaje Electoral 2021 - Lineamientos Generales”,

///





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

///

13

Secretaría de Bienestar, México, 2021, subrayado agregado).-

Este último aspecto, fue objeto de examen por el Tribunal Electoral de México, que señaló que “[d]e la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que, en principio, no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad; sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios” (cf. Jurisprudencia 19/2019).-

No es ocioso resaltar, en este punto que a partir de la reforma al artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “el uso de programas sociales con fines electorales es un delito grave, cuya comisión amerita prisión

///



///

14

preventiva oficiosa" (cf. "Programa de Blindaje Electoral 2021 - Lineamientos Generales" cit.).-

10) Que siguiendo con aquellos lineamientos, -entre otras disposiciones- en nuestro país se establecieron límites a la publicidad de actos de gobierno.-

El artículo 64 *quáter* del Código Electoral Nacional -norma en que el accionante funda su pretensión- prohíbe temporalmente, por veinticinco días, la "realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales, o de las agrupaciones por las que compiten" (cf. art. cit.).-

11) Que en el caso de autos el actor invoca la disposición citada en tanto la misma se encontraría vinculada -según afirma- con el cuestionamiento que dirige a algunas actividades que el Poder Ejecutivo Nacional habría llevado adelante en la marcha del proceso electoral del año 2021.-

En particular, considera que "el otorgamiento de un nuevo pago del subsidio no reembolsable denominado 'Apoyo Extraordinario Cultura Solidaria'" -dispuesto mediante la Resolución N° 1561/21-, "se encuentra reñido con las [...] previsiones del art. 64 *quáter* del Código Electoral Nacional y

///





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

/// 15
configura una conducta que encuadra en las prescripciones de los arts. 133 bis y 139 inc. b de dicho cuerpo normativo”.-

12) Que no se encuentra en discusión la “competencia [del Ministerio de Cultura] para entender en la formulación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de la jurisdicción destinadas a estimular y favorecer a las culturas en todas sus formas tal como [...] lo prevé la Ley de Ministerios”, así como tampoco las ventajas y las debilidades propias que el “Apoyo Extraordinario Cultura Solidaria” pueda tener dado que hacen parte de un juicio sobre la oportunidad, mérito o conveniencia cuya evaluación no corresponde a los tribunales de justicia (cf. arg. sentencia del 31/03/15, en Expte. CNE 10000184/2013/CA1, y sus citas). Ello, claro está, sin perjuicio de las cuestiones contenciosas que su aplicación pudiera suscitar, en cuya eventualidad corresponderá a la justicia pronunciarse en casos concretos.-

Por el contrario, lo que se encuentra en debate es si la medida adoptada se encuentra comprendida dentro de las “conductas previstas y reprimidas por los arts. 64 quáter, 133 bis, 139 y concordantes del Código Electoral Nacional”.-

13) Que en ese orden de ideas, si bien la *a quo* decidió hacer lugar a la medida requerida,

///



///

16

lo cierto es que en el marco de la "*summaria cognitio*" que caracteriza los procesos cautelares y dejando sentado que el definitivo esclarecimiento del derecho debatido no puede ser sino materia de la sentencia a dictarse respecto de la cuestión sustancial, "*prima facie*" no había verosimilitud del derecho que justificara el dictado de una medida precautoria. En el caso en examen, -y sin que ello importe adelantar juicio alguno- la manifiesta ilegalidad del acto cuestionado no aparecía a primera vista configurada, es decir sin que sea necesario entrar al estudio del fondo de la cuestión que constituye la materia controvertida en autos.-

En tal sentido, debe recordarse que como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino solo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad (CSJN, Diciembre 20- 1984, ED 113-477; CSJN diciembre 22-1992, ED 154-190; CSJN, dic. 9-1993, Antonio González SA c. Mendoza, Provincia de; Fallos CNE N° 2482/98 y 2492/98).-

14) Que, en ese orden de ideas, y sin perjuicio del acotado análisis que corresponde efectuar, no puede pasarse por alto que se trataría de

///





Poder Judicial de la Nación

CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

///

17

la quinta ocasión en que se efectuaba el pago del cuestionado subsidio.-

En efecto, de los considerandos de la Resolución N° 1561/21 surge que “el Ministerio de Cultura de la Nación [...] aprobó, bajo la Resolución M.C. N° 210/21 [del 5 de marzo] la convocatoria al apoyo extraordinario cultura solidaria para el otorgamiento de un subsidio no reembolsable para personas humanas de la cultura” y que a la fecha del dictado de aquella “resulta[ba] necesario [...] el otorgamiento de un quinto pago [...] a todos los beneficiarios de la convocatoria al ‘Apoyo Extraordinario Cultura Solidaria’ que mantengan su condición de vulnerabilidad” (subrayado agregado).-

Dichas consideraciones son afirmadas por el propio accionante quien sostiene que “dicho programa tiene su inicio en el período de marzo [...] y se implementa[] mediante los mismos métodos bajo los cuales fueron entregadas las anteriores cuotas”. La circunstancia de que -según afirma- “la cuarta cuota y esta quinta [...] no se encontra[r]an dentro de las previsiones iniciales” no resulta suficiente para desvirtuar el hecho de que la efectiva vigencia del mismo se habría materializado por primera vez durante el mes de marzo con la correspondiente publicación de la Resolución que aprobó la convocatoria en el Boletín Oficial.-

///

Fecha de firma: 07/06/2022

Firmado por: HERNAN R GONCALVES FIGUEIREDO, SECRETARIO CAM. NAC. ELECTORAL

Firmado por: SANTIAGO HERNAN CORCUERA

Firmado por: ALBERTO RICARDO DALLA VIA

Firmado por: DANIEL BEJAS, JUEZ DE CAMARA



#36015245#325913863#20220531064507707

///

18

En tales condiciones, y en virtud de las consideraciones hasta aquí efectuadas no puede sino concluirse que corresponde rechazar el planteo que la parte actora efectúa en su demanda.-

En mérito de lo expuesto, oído el señor fiscal actuante en la instancia, este Tribunal RESUELVE: Revocar la resolución apelada.-

Regístrese, notifíquese, comuníquese y, oportunamente, vuelvan los autos al juzgado de origen.-

///

Fecha de firma: 07/06/2022

Firmado por: HERNAN R GONCALVES FIGUEIREDO, SECRETARIO CAM. NAC. ELECTORAL

Firmado por: SANTIAGO HERNAN CORCUERA

Firmado por: ALBERTO RICARDO DALLA VIA

Firmado por: DANIEL BEJAS, JUEZ DE CAMARA



#36015245#325913863#20220531064507707