

en razón de tratarse de una cuestión jurídica dudosa y no existir precedentes jurisprudenciales. Notifíquese y devuélvase.

AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI — MARIANO AUGUSTO CAVAGNA MARTÍNEZ.

PARTIDO JUSTICIALISTA

PARTIDOS POLITICOS.

Del juego armónico de las leyes 19.798 y 23.298 y decretos 396/89 y 1169/89, resulta que las organizaciones políticas son usuarias del servicio telefónico, pero el único obligado directo al pago es el Ministerio del Interior; no puede exigírsele a ellas el pago ni suspender o rescindir el servicio como consecuencia de su falta.

PARTIDOS POLITICOS.

Los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por tanto, instrumentos de gobierno; su función consiste en actuar como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

PARTIDOS POLITICOS.

El legislador, al disponer que es de orden público (art. 5º) ha definido a la ley 23.298 como contenedora de un conjunto de principios de orden superior estrechamente vinculados a la existencia y conservación de la organización social establecida y limitadora de la autonomía de la voluntad (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

TELEFONOS.

El acuerdo de transferencia de la prestación del servicio telefónico y el decreto de aprobación correspondiente no pudieron haber modificado el régimen reglamentario que se desprende de la ley 23.298 (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 28 de septiembre de 1993.

Vistos los autos: “Partido Justicialista s/ acción de amparo”.

Considerando:

Que las cuestiones planteadas en autos son sustancialmente análogas a las resueltas en el voto de la mayoría en la causa P.166.XXIV “Partido Demócrata Progresista (distrito Río Negro) c/ Telefónica de Argentina S.A. s/ recurso de amparo”, fallada en la fecha, al cual corresponde remitirse en razón de brevedad.

Por ello, se confirma el pronunciamiento apelado. Con costas. Notifiquese y devuélvase con copia del fallo citado *supra*.

ANTONIO BOGGIANO — RODOLFO C. BARRA — CARLOS S. FAYT (*por su voto*) — AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI — RICARDO LEVENE (H) — MARIANO AUGUSTO CAVAGNA MARTÍNEZ — JULIO S. NAZARENO — EDUARDO MOLINÉ O’CONNOR.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral, que confirmó la de primera instancia que había hecho lugar a la acción de amparo interpuesta por el apoderado del Partido Justicialista —Provincia de San Luis—, con motivo de la intimación al pago realizada por la empresa Telefónica de Argentina S.A., esta última interpuso el recurso extraordinario de fs. 130, que fue concedido a fs. 151.

2º) Que para arribar a la conclusión que se impugna, el *a quo* consideró que la expresión “sin cargo” empleada por el artículo 13 del decreto 396/89, modificado por el decreto 1169/89, excluye la posibilidad de que el partido tenga obligación de pagar suma alguna —siempre que no exceda el servicio que se halla incluido en la franquicia— por el abono telefónico. Expuso que ello debe interpretarse de tal modo,

porque si se le otorgase al precepto la inteligencia que pretende atribuirle la demandada, esto es, que el partido político debe afrontar el costo del servicio y luego reclamar su reembolso del "Fondo Partidario Permanente" que rige el Estado Nacional, se estaría contradiciendo el sentido expreso de la disposición, toda vez que cuando se prevé un servicio "sin cargo" o "gratuito" es del caso entender que no debe otorgarse suma de dinero alguna a cambio, ni siquiera a título provisional. Como corolario de lo antedicho, al decir del *a quo*, surge que el obligado entonces, no puede ser otro que el Ministerio del Interior, cuya "Dirección de Contabilidad y Finanzas" es la administradora del "Fondo Partidario Permanente". A más de lo expuesto, agregó, que en el régimen legal vigente —hasta el momento de dictarse el pronunciamiento— existían dos sistemas de respaldo a la actividad partidaria, las "franquicias" y los "subsidios", de tal modo que si se exigiese el pago previo a los partidos en los casos en que se ven beneficiados por la primera categoría, ésta no hubiera tenido razón de existir en la previsión legal. Por último expuso que el partido tiene derecho al uso del servicio telefónico con las pautas establecidas, en virtud de normas cuyo contenido es de orden público; agregó que, el contrato de transferencia de la empresa telefónica y su decreto aprobatorio, no contienen ninguna alusión al respecto, por lo cual no modifican el régimen instituido por la ley 23.298 y los decretos antes mencionados.

3ª) Que el recurrente sostiene, en lo substancial, que la solución de la cámara cercena la facultad prevista por la ley 19.798, así como del decreto 1246/75, otorgada a los prestadores del servicio para disponer su suspensión por falta de pago. Aduce que el decisorio apelado vulnera de manera inmediata los artículos 16 y 17 de la Constitución Nacional, toda vez que mediante la sentencia recurrida se ha creado un privilegio en favor de una de las partes en la relación obligacional cuya directa contrapartida, a su entender, es el perjuicio de los prestadores del servicio.

4ª) Que el remedio federal intentado es formalmente procedente, toda vez que se controvierte la interpretación asignada a normas de carácter federal y la sentencia recaída es contraria al derecho que el apelante funda en ellas.

5ª) Que, históricamente, lo atinente a la financiación de la actividad partidaria ha despertado un especial interés y merecido diversos tratamientos, tanto por parte de la doctrina como de la jurisprudencia y ello es así porque el problema se halla relacionado, en forma íntima,

con el tipo de participación que los adeptos a la agrupación ejercitan en su seno. En tal sentido Duverger, al tratar el punto y examinar la experiencia europea, sostuvo que: "En Gran Bretaña la financiación de los sindicatos o las cooperativas produjo el nacimiento de los partidos indirectos. En Alemania, donde los sindicatos eran más débiles, en Francia donde eran más desconfiados con respecto a la acción política, no era concebible semejante estructura. Se imaginó entonces enrollar directamente en un partido a la mayor masa posible de adherentes, de forma permanente, haciéndoles pagar una cotización regular (anual o incluso mensual) que alimentaría una caja electoral. Al no poder llenar ésta con algunas importantes participaciones financieras de notables, como en los partidos de cuadros, se la alimentaba con una masa de pequeños óbolos regulares, entregados por los simples ciudadanos" (Maurice Duverger, "Sociología Política", Colección Demos, Ed. Ariel, Barcelona 1968, p. 312). Max Weber al revisar la cuestión, dejó de lado la posibilidad de que las agrupaciones partidarias solventaran sus gastos por medio de un aporte estatal y planteó su visión en un sentido bipolar, "hay que elegir entre que los candidatos carguen con la parte leonina de los gastos electorales (sistema inglés) —resultado: plutocracia de candidatos— o el empleo de la 'machine' —resultado: dependencia de los candidatos de la burocracia del partido—. Con una u otra forma ha ocurrido así desde que los partidos existieron como organizaciones duraderas, tanto en la Italia del siglo XIV como en la Alemania actual" (Weber Max, "Economía y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, tercera edición, Bogotá 1977, Tomo I, p. 231/232).

6º) Que corresponde, también, observar la teleología y evolución de disposiciones que, como la que se halla en tela juicio, tienden a solventar la actividad partidaria mediante el aporte estatal.

En el derecho comparado, resulta particularmente ilustrativa la experiencia de la República Federal de Alemania, la cual presenta un singular proceso en su desarrollo. El Tribunal Constitucional de aquel estado, en sentencia del 24 de junio de 1958, consideró viable el sistema de subsidios que el Estado a partir de entonces otorgó a las agrupaciones políticas para permitir su desenvolvimiento. Expuso que: "puesto que el convocar a elecciones es cometido del Estado y puesto que, con arreglo a la Constitución, compete a los partidos un papel decisivo en la realización de dicho cometido, debe admitirse que el Estado ponga a disposición medios financieros no sólo para las mismas elecciones, sino también para los partidos políticos que son sus

protagonistas". En 1966, el mismo tribunal, en oportunidad de declarar inconstitucional el régimen de aportes sentenció: "En un sistema de libre democracia el proceso de formación de la opinión política y de la voluntad popular debe quedar fundamentalmente exento de control o influencia condicionante del estado. Dicho proceso debe desarrollarse desde la base, desde el pueblo, hacia el vértice, hacia los órganos del estado y no en sentido contrario, desde los órganos estatales hacia el pueblo". Sin perjuicio de ello, ese tribunal consideró posible el reembolso, por parte de las arcas del Estado, de los gastos electorales con la sola limitación de que se mantengan dentro de ciertos límites razonables.

7ª) Que en nuestro medio, se ha dicho y lo ha señalado esta Corte en Fallos: 310:819, que los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por tanto, instrumentos de gobierno. Su función consiste en actuar como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales; de ellos surgen los individuos que han de gobernar nuestra sociedad. De allí que, una vez observados los estrictos recaudos que la ley impone para su reconocimiento como tales, la comunidad busque su fomento y respalde su actividad —más allá de la valoración que este sistema pueda merecer—, sin perjuicio de revisar en todo momento las condiciones de forma que les dieron razón de ser y optar, en casos extremos y dentro de los cánones legales, por retirarles esa actitud de "soporte" que les ofrece el reconocimiento de su personería jurídico-política [(confr. Fallos: 253:133 y P.233.XXIII "Partido Obrero s/ artículo 50, inc. c), de la ley 23.298 (expte. N° 1661/90 C.N.E. —Neuquén—)", del 17 de marzo de 1992, entre muchos otros)].

Para concretar el respaldo aludido a la actividad partidaria, el artículo 46 de la ley 23.298, dispuso la creación del "Fondo Partidario Permanente" con "la finalidad de proveer a los partidos reconocidos de los medios económicos que contribuyan a facilitarles el cumplimiento de sus fines institucionales", delegando en el Poder Ejecutivo Nacional, el establecimiento de franquicias. En virtud de esa disposición y por medio del decreto 396/89, se reglamentó la eximición de pago para las agrupaciones partidarias de sus gastos de servicios telefónicos.

8ª) Que el decreto antes citado, modificado a su vez por el 1169/89, estableció que las agrupaciones políticas reconocidas tendrían derecho a la instalación gratuita de dos aparatos telefónicos en la sede del máximo organismo ejecutivo nacional, o de distrito, y que "el abono y

las comunicaciones desde uno de los dos aparatos telefónicos amparados por la presente franquicia serían sin cargo para las agrupaciones beneficiarias, siempre que se verifiquen entre dos puntos del territorio nacional” (artículos 12 y 13). A su vez, el artículo 1º, inc. b), ap. II, previó que el “Fondo Partidario Permanente” solventara los servicios que constituyan franquicias transitorias o permanentes.

9º) Que de la simple transcripción del plexo normativo aplicable al caso, se desprende la intención del legislador de evitar que el partido asuma la calidad de sujeto pasivo de la obligación de pagar el servicio, aun cuando resulte ser el usuario. En tal sentido mediante lo prescripto, se ha pretendido relevar de la responsabilidad a las agrupaciones políticas, aligerando sus compromisos económicos.

10) Que lo antedicho no puede ceder frente al argumento que propugna un cambio absoluto en las circunstancias jurídicas de la relación reseñada por la sola razón, de que el prestador del servicio sea actualmente una empresa privada. Ello debe afirmarse, en cuanto se advierte el contenido intrínseco de la ley 23.298. Cabe recordar que en su artículo 5º, la citada norma dispone expresamente que: “Esta ley es de orden público...”, de tal modo que debe entenderse que el legislador la ha definido como contenedora de un conjunto de principios de orden superior estrechamente vinculados a la existencia y conservación de la organización social, establecida y limitadora de la autonomía de la voluntad. En otros términos, el acuerdo de transferencia de la prestación del servicio telefónico y el decreto de aprobación correspondiente no pudieron haber modificado el régimen reglamentario que se desprende de la ley vigente, más aún si se observa que en ninguno de ellos, existe referencia expresa a las normas que regularon el sistema de franquicias —como la propia demandada lo reconoce a fs. 54 y ss.—. Esto, por lo demás, resulta congruente con el sistema general establecido por el decreto 396/89, dónde el partido no está obligado a pagar múltiples servicios que presta el Estado, pero tampoco otros que ofrecen los particulares, en condiciones expresamente previstas por la norma, como por ejemplo, los espacios para la radiodifusión de mensajes partidarios (confr. artículo 28 decreto citado).

11) Que, en otro orden, corresponde desechar de plano las alegaciones del recurrente que se relacionan con un supuesto menoscabo de los artículos 16 y 17 de la Constitución Nacional por el hecho de que el obligado al pago sea el Estado Nacional. Esto, por cuanto en primer lugar, no se advierte de qué manera afecta el contenido de aquel dere-

cho la persona del deudor a quien en el caso no cabe sino presumir solvente. Por lo demás, la determinación en la especie del obligado pasivo resulta de expresas disposiciones legales y reglamentarias previas a la transferencia de la explotación del servicio telefónico y que, por tanto, la demandada conocía o debió conocer al momento de hacerse cargo de aquél.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifiquese y devuélvase.

CARLOS S. FAYT.

PARTIDO OBRERO

PARTIDOS POLITICOS.

La franquicia telefónica otorgada a los partidos políticos (decreto 396/89) modificado por el decreto 1169/89) no ha quedado suspendida por el art. 2º de la ley 23.697, pues se halla comprendida en la excepción del inc. g), del art. 2º del decreto 824/89.

LEY: Interpretación y aplicación.

Se debe dar pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de los preceptos, de manera que se compadezcan con el ordenamiento jurídico restante.

PARTIDOS POLITICOS.

Cuando el art. 2º, inc. g), del decreto 824/89 se refiere a “el aporte económico” alude a todos los fondos destinados a los partidos políticos que signifiquen una erogación para el Estado Nacional, siendo indiferente que los fondos se entreguen directamente a los partidos políticos, o que sirvan para que el mismo Estado cancele las deudas por servicios públicos que se originan con motivo de las franquicias previstas en los artículos siguientes de la misma norma.