

De la Vega, Carlos Alberto s/acción de amparo – 21/04/1999

RESUMEN

El Dr. Carlos Alberto de la Vega, por derecho propio, promovió acción de amparo "contra lo dispuesto en el sistema nacional vigente de elecciones nacionales de los cargos colegiados para que se declare la inconstitucionalidad de las normas legales o reglamentarias del mismo, en tanto y en cuanto restringen y limitan la libre expresión de la voluntad del elector en la elección de los candidatos a los cargos colegiados (efectos de la llamada "listas sábana")". Ello por considerarlas violatorias de lo dispuesto en el art. 37 de la Constitución Nacional y en los tratados internacionales incorporados en el art. 75 inc. 22 de la misma. Sostuvo, en sustancia, que la sola libertad de optar con su voto entre distintas listas de candidatos a los cargos colegiados, ofrecidas en monopolio por los partidos políticos, no importa la plena libertad de elegir consagrada por las citadas normas.

La señora juez a quo dictó sentencia rechazando la acción interpuesta.

El actor apeló y expresó agravios.

El señor Fiscal Electoral, en su dictamen, propició el rechazo de la demanda.

La Cámara Nacional Electoral resolvió confirmar la resolución apelada.

TEXTO DEL FALLO

Buenos Aires, 21 de abril de 1999.

Y VISTOS: Los autos "De la Vega, Carlos Alberto s/acción de amparo" (Expte. Nº 3093/99 CNE), venidos del juzgado federal electoral de la Capital Federal en virtud del recurso de apelación deducido y fundado a fs. 14/17 vta. contra la resolución de fs. 9/11 vta., obrando el dictamen del señor fiscal actuante en la instancia a fs. 22, y

CONSIDERANDO:

1º) Que a fs. 2/4 vta. el Dr. Carlos Alberto de la Vega, por derecho propio, promueve acción de amparo "contra lo dispuesto en el sistema nacional vigente de elecciones nacionales de los cargos colegiados para que se declare la inconstitucionalidad de las normas legales o reglamentarias del mismo, en tanto y en cuanto restringen y limitan la libre expresión de la voluntad del elector en la elección de los candidatos a los cargos colegiados (efectos de la llamada "listas sábana")". Ello por considerarlas violatorias de lo dispuesto en el art. 37 de la Constitución Nacional y en los tratados internacionales incorporados en el art. 75 inc. 22 de la misma. Sostiene, en sustancia, que la sola libertad de optar con su voto entre distintas listas de candidatos a los cargos colegiados, ofrecidas en monopolio por los partidos políticos, no importa la plena libertad de elegir consagrada por las citadas normas.

A fs. 9/11 vta. la señora juez a quo dicta sentencia rechazando la acción interpuesta.

Dice que es improcedente la vía del amparo por no haberse acreditado que no exista otro medio más idóneo para la consecución del objetivo perseguido en la demanda. Asimismo, por no encontrarse configurado el requisito de la "arbitrariedad o ilegalidad manifiesta" a que hace referencia el art. 43 de la Constitución Nacional.

Cita jurisprudencia de esta Cámara y de la Corte Suprema de Justicia respecto de las condiciones que deben reunirse para que proceda la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal. Recuerda que los derechos constitucionales se ejercen de acuerdo con las leyes que los reglamentan y considera que las disposiciones cuestionadas encuadran perfectamente en el marco constitucional. Destaca, finalmente, que no puede pronunciarse respecto de la conveniencia o inconveniencia del sistema electoral concebido a efectos de cubrir los cargos públicos electivos para cuerpos colegiados, ya que admitir tal posibilidad implicaría una intromisión en facultades que son exclusivas del Poder Legislativo.

A fs. 14/17 vta. el actor apela y expresa agravios.

A fs. 22 el señor Fiscal Electoral se remite a su dictamen de fs. 6/7 por el cual propiciaba el rechazo de la demanda.

2º) Que argumenta el demandante que el régimen electoral atacado sería contrario al art. 37 de la Constitución Nacional y a diversos tratados y convenciones internacionales incorporados a ella (art. 75, inc. 22). Ahora bien, el subsistema electoral que se cuestiona preexistía a dichas disposiciones, las cuales fueron introducidas en la Carta Magna en oportunidad de la reforma de 1994. Así entonces, el referido subsistema electoral habría devenido inconstitucional -según se desprende de lo expuesto por el accionante-, al momento de entrar en vigencia las nuevas normas de la Constitución reformada, lo cual ocurrió con su publicación en el Boletín Oficial el 23/8/94.

Es por tanto a partir de esa fecha que debe computarse el plazo de 15 días para la interposición del amparo (cf. ley 16.986, art. 2º inc. "e"; CNCCont. Adm. Fed., Sala III, marzo 9-1993, ED, 154-246; CNCiv., Sala E, marzo 13-1998, Donateli Hugo J. c/Ciudad Autónoma de Buenos Aires en La Ley, 1998 F, pg. 26-225; Rivas, "El Amparo", Ed. La Rocca 1990, pgs. 77 y 129; Fallos CNE Nros. 2388/98; 2433/98; 2435/98; 2401/98 y 2434/98), por lo que la acción deducida es inadmisibles por intempestiva.

3º) Que, por otra parte, la acción instaurada es igualmente improcedente por ausencia del requisito de "actualidad" o "inminencia" de la lesión, alteración, restricción o amenaza contra la garantía constitucional invocada. En efecto, con posterioridad a la reforma constitucional de 1994 se eligieron diputados nacionales en 1995 y en 1997 con arreglo al régimen que ahora se cuestiona, sin que conste que el impugnante lo haya entonces objetado. No puede por

tanto existir "inminencia" o "actualidad" de una lesión cuando ésta se produjo anteriormente y fue consentida.

4º) Que, sin perjuicio de lo expuesto -que basta para el rechazo de la acción-, tampoco se configura el requisito de "manifiesta" de la ilegalidad invocada -en el sentido de evidente, patente, de lo que se demuestra por sí mismo (cf. Rivas, op. cit. pg. 86)- que establecen el art. 43 de la Constitución Nacional y el art. 1º de la ley 19.686.

En efecto, sabido es que los principios, garantías y derechos reconocidos expresa o virtualmente por la Constitución Nacional no son absolutos sino que se gozan conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio (cf. Fallo CNE N° 675/89 y Fallos CSJN T.199; 149-483; 200: 450; 249: 252; 262: 205 y otros), principio sostenido de forma pacífica en la doctrina y en reiterada jurisprudencia. El propio art. 37, por su parte, al garantizar el "pleno" ejercicio de los derechos políticos con arreglo al principio de soberanía popular lo refiere a "las leyes que se dicten en consecuencia".

Se trata entonces de determinar si tales leyes reglamentarias -en el caso la normativa contenida en los arts. 158 y 159 del Código Electoral Nacional, donde se establece que el escrutinio de cada elección de diputados nacionales se practicará por lista, sin tomar en cuenta las tachas o sustituciones que hubiese efectuado el votante- aparecen de modo claro e inmediatamente evidente como contrarias a las disposiciones constitucionales y a las convenciones y pactos internacionales invocados.

La respuesta es negativa.

El demandante sostiene su acción en que las expresiones "pleno ejercicio de los derechos políticos" (art. 37 CN); "representantes libremente escogidos"; "libertad del voto" (art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos); "...sin restricciones indebidas" "...libre expresión de la voluntad de los electores" (art. 25, Pacto de derechos civiles y políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23) estarían consagrando una libertad absoluta para el elector en el escogimiento de los candidatos, es decir sin que tal escogimiento se encuentre limitado por una nómina o un orden predeterminado por los partidos políticos.

No es ésta la interpretación que cabe asignar a las expresiones citadas.

El vocablo "pleno", empleado por el art. 37 de la Constitución Nacional quiere decir "completo" y no es sinónimo de "absoluto", que significa "ilimitado, sin restricción alguna" (cf. Diccionario de la Real Academia Española). Como ya se expresó, no existen derechos absolutos y la propia norma en cuestión prevé que el "pleno" ejercicio de los derechos políticos está supeditado a las leyes que se dicten en consecuencia. Ejercicio "pleno" de los derechos políticos tiene entonces el sentido de ejercicio "libre", es decir sin restricciones indebidas.

La esencia de la participación política "libre" a que hacen referencia los distintos instrumentos internacionales citados es clara: la participación en las

elecciones, para que sea libre, debe efectuarse en un clima caracterizado por la ausencia de la intimidación y la vigencia de una amplia gama de derechos humanos fundamentales, siendo preciso para ello que se eliminen los obstáculos a la plena participación y la ciudadanía debe tener confianza en que su participación no habrá de originarle ningún perjuicio personal. Entre tales derechos humanos fundamentales se destacan los de libertad de opinión, expresión, información, reunión y asociación, la independencia de los procedimientos judiciales y la protección contra la discriminación /.

No hay entonces restricción indebida al "pleno" o "libre" ejercicio de los derechos políticos cuando los mencionados derechos humanos esenciales no se encuentran vulnerados.

Por otra parte, cuando en los instrumentos internacionales mencionados se hace referencia a "voto secreto que garantice "la libertad del voto" (art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) o "la libre expresión de la voluntad de los electores" (art. 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos) lo que se procura es poner al sufragante al abrigo de toda intimidación. El principio de libertad del voto significa que cada elector debe poder sufragar sin ser objeto de presión alguna /.

En similar sentido debe entenderse la disposición según la cual todos los ciudadanos "gozarán ... de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos"; (art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Por lo demás, tiene dicho el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con referencia a este punto que no se puede interpretar el inciso "a" del art. 25 del referido Pacto en el sentido de que da un derecho incondicional a elegir las modalidades de participación en la dirección de los asuntos públicos, y que "corresponde al sistema jurídico y constitucional del Estado Parte prever las modalidades de tal participación" /.

5º) Que a la luz de lo expuesto hasta aquí no se advierte que el sistema electoral vigente, que consagra la modalidad de listas cerradas y bloqueadas para la elección de diputados nacionales -lo que el amparista denomina "listas sábana"-, importe una restricción indebida del derecho de sufragio activo, pues no constituye "manifiestamente" una reglamentación irrazonable del derecho de elegir, en tanto no importa aniquilarlo ni alterarlo en su esencia, ni consagra una manifiesta iniquidad, razón por la cual conserva todo su vigor ante las nuevas disposiciones de rango constitucional introducidas en la reforma de 1994.

Débase señalar, por lo demás, que el mentado subsistema es utilizado por no menos de 40 países -entre ellos España, Austria, Costa Rica, Suecia, Uruguay-, en tanto que 17 emplean el del voto de preferencia y solo uno -el principado de Mónaco- el conocido como "panachage" o lista abierta /. Es decir, se trata de un subsistema electoral clásico, susceptible sin duda de cuestionamientos

desde diversos ángulos, pero que no aparece como violatorio de las garantías constitucionales invocadas por el actor.

6º) Que, por último, a modo de introducción general, en cuanto a lo sustancial del sistema de partidos políticos como instituciones fundamentales de la democracia republicana que hemos adoptado, la relación entre los arts. 37 y 38 de nuestra Ley Suprema es de sujeto disímil. Uno se refiere a los derechos políticos de los ciudadanos, como el sufragio derecho público subjetivo de carácter individual, mientras que el segundo es de carácter sistémico institucional fundamental. Por ello tiene dicho este Tribunal que la Constitución Nacional y la ley orgánica N° 23.298 garantizan ambas, integralmente, la vida pública de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, desde su nacimiento fundador hasta su extinción, de acuerdo con expresos principios en organización y libre funcionamiento (título I, arts. 1º, 2º primer párrafo, 3º, 6º y 35º).

Ello significa que el encuadre jurídico de todo el ordenamiento normativo del derecho electoral determina que el sujeto protagónico y el bien jurídico protegido por la legislación específica es el partido político(s), como órgano de derecho público no estatal del pueblo.

Cuando aquél confiere derecho-poder in iudicando a la justicia electoral en dicha materia de partidos le está encomendando que asegure, en el sentido de seguridad jurídica de permanencia y estabilidad, su autonomía orgánica. Tanto es así que no interviene en el ámbito político de la "zona de reserva" partidaria (Cf. Fallos CNE N° 630/86; 641/88 y 1080/91, entre otros). Ello con el objeto sustancial de garantizar al núcleo humano como "grupo de ciudadanos unidos por un vínculo político permanente" (art. 3º).

En este sentido, el Tribunal ha declarado el ámbito de las normas del derecho político electoral, estableciendo cuáles son los actos jurídico políticos por cada una de ellas reglados y cuáles de entre ellos caen dentro de la competencia judicial electoral y el control de legalidad (Fallos nos. 305/86, 306/86, 376/87, 379/87 y 2105/95).

En síntesis consideró que los actos por esencia políticos de orientación y libre funcionamiento de la organización serán exclusivamente materia decisoria de los órganos partidarios competentes, siendo irrevisables judicialmente por su contenido político. Vale decir que, ejerce el control de legalidad en cuanto a que los actos partidarios se ajusten a la normativa legal de orden público (ley 23.298 art. 5º) y a las disposiciones estatutarias (Fallo CNE N° 2502/99).

7º) Que de acuerdo con la esencia expuesta de sujeto activo protagónico del poder electoral del pueblo que tienen los partidos políticos democráticos, preexistente al art. 38 de la Constitución Nacional por imperio del art. 33, no deviene contrario al art. 37 en razón de la diferencia de los sujetos contemplados por ambas normas, sino que más bien se complementan armoniosamente: pueblo, ciudadanía y partido. Si se pretende una consolidada república representativa estable deben arbitrarse los subsistemas que

garanticen la continuidad y seguridad del sistema de partidos cada vez de mejor existencia, ya que sin ellos no existiría democracia moderna.

No se advierte que un régimen electoral con un hipotético subsistema británico de circunscripciones uninominales, donde se vota por un candidato en cada una de ellas, pueda conducir a la mayor justicia razonable del pueblo, como cree el accionante. Por lo contrario, el régimen vigente en la normativa de los arts. 157 y 158 del Código Electoral Nacional, donde se establece el subsistema vigente de cifra repartidora o común divisor por el cual el acto del voto de cada elector y el escrutinio de cada elección de diputados nacionales se practicará por listas electorales, sin tener en cuenta las tachas o sustituciones que hubiese efectuado el votante -aunque algunos Estados lo hayan querido perfeccionar mediante el voto de preferencia, lo cual es de competencia del legislador-, sí se compadece armonizando ambas normas constitucionales (los arts. 37 y 38) en nuestro sistema pluralista de partidos políticos democráticos debido a la sustancia institucional sistemática fundamentada por el considerando 6º precedente.

Por todo lo expuesto, oído el señor Fiscal actuante en la instancia, la Cámara Nacional Electoral RESUELVE: confirmar la resolución apelada por los fundamentos de la presente.

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, vuelvan los autos a su origen.

Firman dos jueces de este Tribunal por encontrarse vacante el restante cargo de Juez de Cámara (art. 109 del Reglamento para la Justicia Nacional).
HECTOR RODOLFO ORLANDI - RODOLFO E. MUNNE - FELIPE GONZÁLEZ ROURA (Secretario).