

Sublemas del Acuerdo Cívico y Social de Formosa s/ protesta – 01/12/2009

RESUMEN

La Junta Electoral Nacional de Formosa resolvió rechazar el planteo formulado, en los términos del artículo 111 del Código Electoral Nacional, por “apoderados y representantes de sublemas del Acuerdo Cívico y Social” dirigido a “impugnar las elecciones realizadas en los departamentos Matacos, Ramón Lista y Bermejo, así como las de localidades del departamento Patiño”, con fundamento en “los hechos que fueron de público conocimiento, [...] difundidos por informes periodísticos de medios televisivos y radiales de esa ciudad y de la Capital Federal, que involucraron delitos electorales consistentes en retenciones indebidas de documentos nacionales de identidad y otras maniobras tendientes a distorsionar la libertad cívica de ciudadanos pertenecientes a comunidades indígenas del interior de [esa] provincia”.

Contra esta decisión, apelaron y expresaron agravios los apoderados de los sublemas “Arriba Formosa” y “H.E.R.N.A.N.D.E.Z.” de la alianza “Acuerdo Cívico y Social”.

La Cámara Nacional Electoral resolvió revocar la decisión apelada.

TEXTO DEL FALLO

Buenos Aires, 1 de diciembre de 2009.

Y VISTOS: los autos “Sublemas del Acuerdo Cívico y Social de Formosa s/protesta” (Expte. N° 4698/09 CNE), venidos de la Junta Electoral Nacional de Formosa en virtud del recurso de apelación interpuesto y fundado a fs. 128/133 vta. contra lo resuelto a fs. 101/107 vta., obrando las contestaciones de agravios a fs. 155/159 y fs. 160/vta., y

CONSIDERANDO:

1º) Que a fs. 101/107 vta. la Junta Electoral Nacional de Formosa resuelve rechazar el planteo formulado, en los términos del artículo 111 del Código Electoral Nacional, por “apoderados y representantes de [s]ublemas del Acuerdo Cívico y Social” (fs. 1) dirigido a “impugna[r] las elecciones realizadas en los departamentos Matacos, Ramón Lista y Bermejo, así como las de localidades del departamento Patiño”, con fundamento en “los hechos que son de público conocimiento, [...] difundidos por informes periodísticos de medios televisivos y radiales de [esa] ciudad y de la Capital Federal, que involucran delitos electorales consistentes en retenciones indebidas de documentos nacionales de identidad y otras maniobras tendientes a distorsionar la libertad cívica de ciudadanos pertenecientes a comunidades indígenas del interior de [esa] provincia”.

Para así decidir, el a quo destaca que, además de tratarse de una impugnación “formulad[a] en términos genéricos” (fs. 104), se “invoca como sustento [...], una

prueba de dificultosa y hasta podría decirse, de imposible producción, dentro del breve tiempo con que se cuenta para concluir las operaciones propias de todo proceso electoral” (fs. cit.).

Señala, no obstante, que “a[u]n considerando tales versiones circulantes como de público conocimiento, ello no alcanza para invalidar una elección, [...] máxime tratándose de un proceso electoral que no se destacó por involucrar numerosas denuncias formales o informales, relacionadas con la práctica del clientelismo” (fs. 104 vta.). Advierte, en este sentido, que el informe de la secretaría penal del juzgado federal N° 1 “da cuenta de la existencia de tan sólo seis (6) causas vinculadas a cuestiones electorales, algunas relativas a retenciones indebidas de documentos nacionales de identidad y otras a ciertas irregularidades suscitadas el día de los comicios” (fs. cit.).

Añade a ello que el Comando Electoral no “recept[ó] datos vinculados a irregularidades, infracciones o delitos [...] ni los candidatos, apoderados partidarios y/o interesados han formulado protesta y/o reclamo alguno, [...] y, menos aún, quejas o anoticiamiento[s] referentes a prácticas clientelares” (fs. 105).

Remarca, además, que “teniendo presente que en elecciones anteriores en las localidades de Misión Tacaaglé -Departamento de Pilagá- e Ingeniero Juárez -Departamento Maticos- se produjeron denuncias de distintas entidades no gubernamentales, notas televisivas relacionadas con concentración no voluntaria de ciudadanos tanto originarios como criollos, a fin de orientar el voto, retener documentos de identidad y situaciones similares, resolvió [...] comisionar al [personal de la secretaría electoral que detalla] [...], en representación de [la] [j]unta, para evitar las situaciones [...] indicadas o, en su defecto, resolver cuestiones que escapen al desempeño de la [a]utoridad de [m]esa” (fs. 105 vta.). Explica, al respecto, que “de los informes elevados por los comisionados, se desprende en forma palmaria, que los comicios se realizaron en forma normal” (fs. cit.).

Concluye, por ello, que los hechos a los que aluden los impugnantes “no constituyen causas que traigan aparejada la nulidad del acto eleccionario” (fs. cit.). Explica, en tal sentido, que “[l]a presunta comisión de delitos electorales [...] en modo alguno autoriza a la masiva y anticipada declaración de nulidad de doscientas seis (206) mesas” (fs. 106), pues afirma que los presentantes “tampoco consigue[n] razonadamente precisar la vinculación entre aquellos electores que pudieron haber sido víctimas de los presuntos delitos que menciona[n] -a los cuales [...] tampoco individualiza[n]-, con un número de mesas determinadas, en localidades precisas dentro de los departamentos, formulando sin embargo una impugnación caracterizada por la vaguedad, lo cual lógicamente no puede ameritar la consecuencia excesiva que persigue” (fs. 106/vta.).

Resalta, finalmente, que los impugnantes “tampoco expres[aron] cuál es el perjuicio real y concreto sufrido por la fuerza política a que representa[n] y, menos aún, de qué modo podría beneficiarse con la medida que reclama[n]” (fs. 106 vta.).

Contra esta decisión, apelan y expresan agravios los apoderados de los sublemas “Arriba Formosa” y “H.E.R.N.A.N.D.E.Z.” de la alianza “Acuerdo Cívico y Social” (fs. 128/133 vta.).

Manifiestan que las protestas previstas por los artículos 110 y 111 del Código Electoral Nacional “incluye[n] [...] las situaciones de violencia moral o física, sustracción y retención de documentos cívicos, etc., que han impedido a los votantes aborígenes de los departamentos Bermejo, Matacos, Ramón Lista y Patiño ejercer libremente sus derechos políticos” (fs. 129).

Señalan que la decisión apelada “da preeminencia a cuestiones de orden procesal por sobre los derechos constitucionales de numerosos ciudadanos aborígenes, que resultaron vulnerados por el accionar malicioso de punteros políticos y candidatos [...] que montaron una organización de alcance masivo orientada a torcer o condicionar la voluntad electoral de los indígenas de [esos] departamentos” (fs. 129). Consideran que las denuncias formuladas se vinculan con “la violación de derechos fundamentales e inalienables, de los [d]erechos [h]umanos de los [p]ueblos [o]riginarios, derechos que resultan sistemática[] y repetidamente vulnerados en cada proceso electoral, ante la inacción e ineficiencia, inocente o deliberada, de las autoridades administrativas y judiciales” (fs. 128 vta.).

Sostienen que, del informe periodístico, surge “[e]l reparto de frazadas y el traslado de aborígenes en camiones de la Municipalidad de Las Lomitas a cambio de sus documentos cívicos, que les son retenidos hasta el día mismo de la elección” (fs. 130 vta.). Afirman que “otr[o]s medios periodísticos gráficos y televisivos reflejaron incansablemente la manipulación electoral de los aborígenes, evidenciando que estas prácticas son sistemáticas y masivas, y que abarcan todo el ámbito de la provincia” (fs. 131 vta.).

A fs. 155/159 y fs. 160/vta. obran las contestaciones de agravios.

2º) Que, ya en otras ocasiones (cf. Fallos CNE 3605/05 y 3630/05), el Tribunal ha señalado que el “clientelismo político” produce un efecto indudablemente pernicioso sobre los principios del régimen representativo y, en particular, sobre la expresión genuina de la voluntad del elector, que es su presupuesto.

En efecto, se ha puesto de relieve que las prácticas clientelares -entre las que se encuentra la denominada “compra de votos”- conspiran contra la expresión de libre voluntad que constituye un presupuesto indispensable del ejercicio del sufragio. Así, se explicó que el clientelismo -cuyo origen se encuentra en el concepto de clientela romana, en la que se designaba a un conjunto de relaciones

de poder, dependencia política y económica que se establecía entre individuos de status desiguales, basadas en el intercambio de favores- ha logrado, en las sociedades modernas, sobrevivir y adaptarse, tanto frente a la administración centralizada como frente a las estructuras de la sociedad política (BOBBIO, NORBERTO -director-, Diccionario de política, Siglo XXI ed., Madrid, 1994, página 234).

El concepto general de clientelismo político -como una institución informal, permanente y ubicua con enorme influencia en la mayoría de las democracias latinoamericanas (O'DONNELL, GUILLERMO, Contrapuntos, Ensayos escogidos sobre el autoritarismo y democratización, Ed. Paidós, Bs. As., 1997, página 307)- está acotado en nuestra sociedad a una mera permuta de favores entre jefes partidarios y potenciales electores provenientes en su mayoría de clases bajas y desamparadas. Sin embargo, la lógica del poder que responde a su raíz profunda va más allá de un simple intercambio de mercaderías por votos. El esquema desplegado es mucho más complejo y aquél es, en última instancia, el resultante final de una larga cadena (cf. DINATALE, MARTÍN, El festival de la pobreza, La Crujía Ed., Bs. As., 2004, página 41).

3º) Que no puede dejar de reconocerse que esta relación entre dirigentes y población desprotegida responde, en muchos casos, a un sistema de subsistencia alimentaria que resulta complejo cuestionar desde el discurso jurídico frente a la situación de extrema vulnerabilidad y profunda pobreza como la que padecen millones de personas.

Ahora bien, la imposibilidad de cumplir con sus necesidades en un modo compatible con las exigencias de la vida que le asegure -además- el ejercicio sin trabas de las facultades que le corresponden como individuo, como miembro de la sociedad y como partícipe del gobierno político, atenta contra ese ámbito de libertad (cf. FAYT, CARLOS S., Los derechos del hombre y sus garantías constitucionales, V. Abeledo Ed., Bs. As., 1945, página 38) que -como se dijo- es presupuesto necesario para el ejercicio del sufragio, y es allí donde las prácticas “asistencialistas” -por sus características estructurales- constituyen un terreno particularmente fértil para el crecimiento del fenómeno clientelar.

4º) Que la “compra de votos” se presenta, entonces, como la práctica típica del clientelismo político-electoral pues, aun cuando aquélla puede resultar un fenómeno autónomo, el clientelismo constituye su contexto natural.

En efecto, la “compra de votos” ha sido definida como el mecanismo en el que los votantes son “sobornados” para que se comprometan a un particular y determinado comportamiento electoral (cf. PFEIFFER, SILKE, Compra de votos y sus implicancias para la democracia: evidencias de América Latina, cit. en Fallos CNE 3605/05 y 3630/05), afectando así las bases mismas de la representación y de la democracia.

Se ha destacado, por otra parte, que a medida que la compra y venta de votos se enraíza en la cultura política de un país, se estimula al comprador para que busque más recursos con qué incentivar la actividad, al tiempo que se advirtió que el objeto de la transacción puede ser variado, en ocasiones no se ofrecen bienes o dinero, sino que se negocian trabajos de corto plazo y contratos públicos (cf. PFEIFFER cit.) o -asimismo- garantizar a los votantes el acceso a programas sociales u otros servicios públicos a cambio de su voto, así como también amenazarlos con quitarles beneficios si no votan como se les “ordena” (cf. Fallos CNE 3605/05 y 3630/05 cit.).

5º) Que, sentado ello, resulta pertinente recordar que el Código Electoral Nacional establece que, durante las cuarenta y ocho horas siguientes a los comicios (cf. artículo 110), la junta “recibirá [...] las protestas o reclamaciones contra la elección. Ellas se harán únicamente por el apoderado del partido impugnante, por escrito y acompañando o indicando los elementos probatorios cualquiera sea su naturaleza. No cumpliéndose este requisito la impugnación será desestimada, excepto cuando la demostración surja de los documentos que existan en poder de la Junta” (cf. artículo 111).

6º) Que cabe destacar al respecto que, del informe acompañado en el sub examine (cf. fs. 93/94) por el personal de la secretaría electoral comisionado por la propia junta se desprende que “el Comandante de Gendarmería Nacional [-que identifican como Jorge Silva (cfr. fs. 93)-], [les] coment[ó] que [...] al finalizar la jornada tomaron testimoniales a personas de pueblos originarios en la[s] que manifestaron que ellos entregaban voluntariamente sus documentos a cambio de alimentos y frazadas y que luego se los devolvían para ir a votar” (cf. fs. 94), circunstancia que prima facie se enmarca en la aludida práctica del “clientelismo político”.

En tal sentido y aun cuando la junta sostenga que la elección “se realiz[ó] en forma normal” (cf. fs. 105 vta.), la situación descrita precedentemente reviste una incuestionable gravedad, máxime si se advierte que -como el a quo reconoce expresamente- también “en elecciones anteriores [...] se produjeron denuncias [...] relacionadas con concentración no voluntaria de ciudadanos tanto originarios como criollos, a fin de orientar el voto, retener documentos de identidad y situaciones similares” (fs. 105 vta.).

Vale aclarar que no empece a ello lo afirmado por la junta acerca de que, en sede penal, se registraron “tan sólo seis (6) causas vinculadas a cuestiones electorales, algunas relativas a retenciones indebidas de documentos nacionales de identidad y otras a ciertas irregularidades suscitadas el día de los comicios” (cf. fs. 104), pues -obvio es decirlo- la relevancia de la cuestión planteada en estos autos no está dada por la cantidad de denuncias efectuadas sino por la entidad, la trascendencia y la reiteración de los hechos involucrados y que -según se alega en el caso- son susceptibles de afectar la legitimidad de la elección celebrada en

“los departamentos Matacos, Ramón Lista y Bermejo, así como las de localidades del departamento Patiño” del distrito Formosa (cf. fs. 1).

7º) Que resulta indispensable recordar, al respecto, que cuando los instrumentos internacionales hacen referencia al “voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23, inc. 2º y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, inc. b y en sentido análogo, Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21, inc. 3º y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XX), procuran resguardar al sufragante de toda intimidación, pues la libertad del voto conlleva inexorablemente el derecho de cada elector de expresar su voluntad sin ser objeto de presión alguna (cf. Fallo CNE 2534/99).

En efecto, se ha explicado en otras ocasiones, que “[l]o que determina en última instancia si una elección es ‘libre’ es el grado en que facilita la plena expresión de la voluntad política del pueblo [...], [la que] después de todo, [...] constituye la base de la autoridad legítima del poder público (cf. “Los Derechos Humanos y las Elecciones. Manual sobre los aspectos jurídicos, técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones”, Serie de Capacitación N° 2, Centro de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York, 1994, párr. 62, pág. 10).

Se expresó también que ello requiere indispensablemente “un clima caracterizado por la ausencia de intimidación y la vigencia de una amplia gama de derechos humanos fundamentales[,] [...] elimin[ándose] los obstáculos a la plena participación” (ob. cit., párr. 30, pág. 6).

8º) Que a lo expuesto cabe agregar que los hechos denunciados en la presente causa involucran a un gran número de integrantes de pueblos originarios, quienes enfrentan serias dificultades que los mantienen en una situación de vulnerabilidad y marginalidad.

No es ocioso recordar, en este sentido, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta [las] particularidades propias [de los pueblos indígenas], sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres” (cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay”, sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 63). Ello implica el establecimiento de determinadas medidas con el fin de procurar en la práctica la igualdad de oportunidades que permitan corregir las situaciones que son el resultado de conductas discriminatorias.

Se explicó también que “[e]s indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación” (cf. Corte

Interamericana de Derechos Humanos, casos “Yatama” cit. y “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 145).

9º) Que, en tales condiciones, corresponde revocar la decisión apelada, debiendo examinarse de conformidad con lo previsto por el citado artículo 111 del Código Electoral Nacional, la cuestión planteada a fin de determinar su incidencia con relación a la eficacia de los sufragios emitidos en las secciones impugnadas, para lo cual resulta indispensable que la junta electoral nacional de Formosa -entre otras medidas- requiera el testimonio del comandante de Gendarmería Nacional -identificado por el personal de la secretaría electoral como Jorge Silva (cfr. fs. 93)- o bien solicitarle que ponga a disposición de esa junta las declaraciones a las que se referencia el informe de los delegados comisionados (cf. fs. 93/94).

Del mismo modo, resulta imprescindible requerir al juzgado federal con competencia electoral del distrito testimonio o copia certificada de las causas detalladas a fs. 98 con el objeto de establecer de qué modo los hechos denunciados en tales actuaciones se proyectan sobre la cuestión planteada en la presente.

Asimismo, corresponde ordenar al señor juez federal electoral de Formosa que investigue la posible comisión de los delitos electorales tipificados en los artículos 139 y cc. del Código Electoral Nacional.

10º) Que lo expuesto precedentemente encuentra fundamento en el hecho de que, como se ha dicho en reiteradas oportunidades, es deber de la justicia nacional electoral observar y custodiar la transparencia en la génesis del reconocimiento de los poderes vinculantes (cf. Fallos 317:1469 -voto de los jueces Fayt y Boggiano- y Fallos CNE 3533/05; 3571/05; 3605/05; 3741/06 y 4168/09).

En afín orden de ideas, se explicó también que la pretensión esgrimida en el ámbito electoral goza -por su propia índole- de peculiaridades que exigen un cumplimiento estricto de lo que se podría denominar el “debido proceso electoral”, como una garantía innominada de la representación política o de los derechos electorales que sirven de fundamento jurídico de la democracia representativa (cf. Fallos 317:1469 -voto cit.- y Fallos CNE 2979/01; 3034/02; 3220/03; 3275/03; 3303/04; 3571/05; 3729/06; 3741/06; 4043/08 y 4149/09).

Por todo lo expuesto, la Cámara Nacional Electoral RESUELVE: Revocar la decisión apelada, en los términos del considerando 9º de la presente.

Regístrese, notifíquese, hágase saber vía facsímil y, oportunamente, vuelvan los autos a su origen. SANTIAGO H. CORCUERA - ALBERTO R. DALLA VIA - RODOLFO E. MUNNE - FELIPE GONZALEZ ROURA (Secretario).