

13 de julio de 2007

Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados.

DICTAMEN DEL PROCURADOR GENERAL

: – I –

A fs. 1119/1126, la Cámara Nacional Electoral, al revocar la sentencia de la jueza electoral de la Capital Federal, hizo lugar al amparo que promovió Antonio Domingo Bussi contra la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación que le denegó su incorporación al cuerpo.

Para decidir de ese modo, en primer término, sus integrantes señalaron que, si bien la causa se encontró en estado de fallar catorce días después del vencimiento del mandato de diputado nacional al cual pretendía acceder el actor, la resolución de la Corte de fs. 1063/1076 le impuso el deber de dictar un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Respecto a esta cuestión, los jueces concluyeron que una vez constatados en la etapa correspondiente de registro de candidatos y oficialización de listas los requisitos constitucionales y legales exigidos para el cargo al que se postuló el actor, sin que su candidatura recibiera objeciones u oposición de alguna agrupación política, y al haber resultado electo en los comicios correspondientes, aquél se encontraba habilitado para ejercer el cargo para el que fuera investido por el pueblo de la Provincia de Tucumán.

En síntesis, consideraron que la facultad que el art. 64 de la Constitución Nacional le confiere a las cámaras del Congreso sólo puede referirse a la revisión que deben efectuar sobre la legalidad de los títulos y la autenticidad de los diplomas, esto es, si fueron regularmente emitidos por la autoridad competente y no cabe asimilarlo al que efectúa la justicia electoral en todas las etapas correspondientes del proceso electoral.

Ello, sin perjuicio del examen que pudieran realizar las cámaras con relación a inhabilidades sobrevinientes de los legisladores electos.

– II –

Contra esta resolución, la Cámara de Diputados de la Nación interpuso el recurso extraordinario de fs. 1134/1145, que fue concedido a fs. 1175/1177.

Sostiene, en primer lugar, que cuando el *a quo* dictó su sentencia ya había vencido el plazo del mandato por el que actor solicitaba su incorporación a la Cámara de Diputados, de donde deduce que la presente acción de amparo no tendrá ningún efecto práctico, porque no será posible –legal ni materialmente– que aquél ejerza su mandato de diputado. Por dicha circunstancia, entiende que la causa ha devenido abstracta.

También cuestiona el fallo porque nunca analizó los motivos que sustentan el rechazo del título del actor, ya que solo se limita a citar doctrina y jurisprudencia pero no pondera la postura de la Cámara de Diputados respecto del tratamiento que le otorgó al título de Antonio Domingo Bussi. En este sentido, afirma que ya en oportunidad de presentar el informe del art. 8º de la ley 16.986 sostuvo que el rechazo del diploma no se fundó en posturas políticas autoritarias, sino en su inhabilidad moral, calificación que surgió de una interpretación integrativa de la Constitución Nacional luego de su reforma de 1994, en la que se incorporaron tratados de jerarquía constitucional, que dan sustento a la competencia del cuerpo legislativo al momento de evaluar los títulos de los diputados que pretendan su incorporación (arts. 48 y 64 de la Ley Fundamental y 3º, inc. 1) del Reglamento de la H. Cámara de Diputados).

Reitera que, como surge del debate de la sesión del 1º de diciembre de 1999, el diploma fue rechazado porque, al momento de incorporarse al cuerpo, el actor continuaba cometiendo el delito permanente de desaparición forzada de personas, por los altos cargos que ostentó entre 1975 y 1981, período en que se produjeron 680 desapariciones.

Dice que en 1992 la Organización de la Naciones Unidas aprobó una declaración en la que señala que la desaparición forzada de personas es un delito que no prescribe, en concordancia con lo que prevé la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, suscripta por nuestro país.

Continúa su relato diciendo que, de la prueba agregada a la causa y de las presentaciones que formuló, surge que, al ejercer las funciones que le confiere el art. 64 de la Constitución Nacional, tuvo en cuenta los antecedentes del diputado electo relativos a su actuación pública durante el gobierno militar, así como la imputación que se le formulaba en causas vigentes por violaciones a los derechos humanos. Desde esta perspectiva, sostiene que se hizo un juicio de moral pública desde y con la Constitución, desde y con los tratados internacionales, se tuvo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y que el señor Bussi tiene causas pendientes en calidad de imputado por el delito de sustracción de menores, excluido de la ley 23.342. Y, si bien fue beneficiado por la denominada Ley de Punto Final, por la cual el Estado declinó la pretensión judicial penal, ello no empece a la viabilidad del juicio efectuado por el órgano político, porque son actuaciones que discurren por carriles diferentes.

Afirma que procedió al estudio del título presentado por el actor en virtud de lo dispuesto por los arts. 64 de la Constitución Nacional y 2° a 9° de su reglamento interno, por lo que no se puede predicar la incongruencia del legislador o del constituyente, porque éste quiso que el Poder Legislativo emitiera un “juicio” y no un mero control o comprobación de los documentos que presenten los que pretenden su incorporación al cuerpo.

De lo contrario, el texto constitucional hubiera empleado el vocablo “certificación”. Es que, en su concepto, la Cámara de Diputados no se limitó a certificar lo actuado por la justicia electoral, sino que hizo un juicio con apego a las normas de procedimiento, fundado en hechos debidamente comprobados y con sustento en normas constitucionales.

– III –

El recurso extraordinario es formalmente admisible, pues en autos se discute la interpretación de normas federales (arts. 1°, 16, 22, 48, 64, 66, 75 inc. 22, de la Constitución Nacional) y la decisión del *a quo* resultó contraria a la posición que la impugnante funda en aquéllas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

– IV –

El primer tema que se debe analizar es si subsiste un “caso” concreto susceptible de ser resuelto por el Tribunal o si, por el contrario, ha devenido abstracto por carencia de un agravio actual que afecte al actor, en virtud de las circunstancias sobrevinientes a la interposición del amparo que dio origen a estas actuaciones, tal como sostiene la Cámara de Diputados.

Este análisis adquiere especial relevancia, pues no puede escapar al conocimiento de esta instancia el hecho de que haya transcurrido por completo el plazo del mandato de diputado nacional invocado por Antonio Domingo Bussi y respecto del cual la Cámara de Diputados de la Nación rechazó el título correspondiente, situación que dio origen al amparo con el que se iniciaron estas actuaciones.

En su primera intervención en esta causa –sentencia del 11 de octubre de 2001, obrante a fs. 323/329–, V.E. afirmó que el conflicto que configuraba la cuestión justiciable en el caso involucra el principio de la soberanía del pueblo, uno de los pilares en los que se asienta la Constitución Nacional pues, según describió sintéticamente, “*el actor, elegido por el pueblo en comicios libres, resiste la negativa de la Cámara de Diputados a incorporarlo y ésta invoca la Constitución Nacional para vedarle su ingreso*” (cons. 8°).

Posteriormente, en el fallo del 4 de noviembre de 2003, resaltó que el amparo resultaba absolutamente esencial para salvaguardar el interés de la soberanía popular y la defensa de la transparente manifestación de la voluntad de los ciudadanos, a riesgo de quedar afectado el pleno imperio de la Constitución Nacional –arts. 1°, 5°, 22 y 33– (cons. 8°, fs. 1094).

Ninguna duda cabe que estos principios, que fueron destacados por el Tribunal, se encuentran plenamente vigentes en el caso de autos pues, más allá del supuesto derecho subjetivo invocado por Antonio Domingo Bussi a ejercer el cargo de diputado nacional (o a considerarse un ex diputado nacional), se ha puesto

en tela de juicio el ejercicio que una de las cámaras del Congreso efectuó de las facultades que le otorga el art. 64 del texto constitucional, lo cual impone la necesidad de una interpretación de V.E. por la importancia institucional que reviste la cuestión debatida.

Por otra parte, también se encuentra en juego la propia autoridad de la Corte; pues las numerosas dilaciones que se produjeron en el trámite de este expediente, a pesar de que había decidido que existía un caso concreto y de interés institucional para fallar que resultaba plenamente justiciable, no pueden frustrar una decisión en un asunto que reviste gran importancia para el pleno desarrollo de las instituciones democráticas.

Es que, sostener una posición contraria conduciría a que el Tribunal se viera impedido de pronunciarse sobre las cuestiones constitucionales que se plantean en el *sub lite*, susceptibles de repetición y que de otra forma quedarían sin resolución (cfr. doctrina de Fallos: 316:479, cons. 6º, del voto de los jueces Cavagna Martínez y Boggiano y 5º y 6º del voto de los jueces Belluscio y Petracchi).

En materia electoral, la Corte ha elaborado una doctrina particular según la cual, en los asuntos que resultan susceptibles de repetición y que no pueden ser resueltos por la Corte 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 como intérprete máximo de la Constitución.

Así, en la causa “Ríos” se indicó que *“la realización periódica de elecciones de diputados nacionales surge de las previsiones de la Constitución Nacional, y es una disposición consustanciada con los principios del 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”* (Fallos: 310:819, cons. 6º).

En este punto, es preciso remarcar que dicha doctrina fue elaborada por la Suprema Corte de los Estados Unidos que construyó una serie de excepciones a la teoría de las cuestiones abstractas, a fin de poder desarrollar su rol en los casos en los que era necesario dejar asentada una interpretación constitucional en asuntos que conmovían las bases mismas del sistema de gobierno representativo federal.

Nuestra Corte Suprema ha encontrado temprana y frecuente fuente de inspiración en las pautas establecidas por su par norteamericana (Fallos: 326:1778) y en numerosas ocasiones ha interpretado la Constitución Nacional siguiendo la doctrina constitucional de ese país (Fallos: 310:2342, entre otros). Ello por cuanto *“dentro del derecho comparado ocupa por razones históricas un lugar destacado aquél emanado de los Estados Unidos, cuya Constitución ha inspirado la nuestra”* (Fallos: 310:2478, voto del juez Fayt).

Ya en 1911 la Suprema Corte de los Estados Unidos sostuvo que una cuestión traída a su conocimiento no resulta abstracta si es *“capable of repetition, yet evading review”* (“Southern Pacific Terminal Company. v. InterstateCommerceComisión”, 219U.S.

498 –1911–) y como lo explicó el juez Petracchi en Fallos: 310:819, ello significa que aquel Tribunal rechazó la alegada falta de relevancia jurídica de una decisión si el caso entrañaba *“cuestiones susceptibles de reiterarse sin posibilidad de que, por el tiempo que normalmente insumiesen los trámites, pudiesen llegar a ser resueltas por la Corte en tiempo apropiado”*.

Merece señalarse que en el caso citado se cuestionaba la validez de una decisión de la Comisión de Comercio Interestatal cuyos efectos ya habían cesado al momento de pronunciarse la Corte. En el mismo sentido, ésta resaltó la decisión de una de las Cámaras de Circuito en la que se indicó que la cuestión era aún justiciable *“en parte por la necesidad o propiedad de decidir una cuestión de derecho presentada que puede servir para guiar al cuerpo municipal cuando sea llamado a actuar en la materia”* (“Boise City Irrig.Land Co. V Clark” – C.C. App. 9th C– 65 C.C.A. 399, 131 Fed. 415).

Más tarde, la Corte estadounidense reprodujo esa doctrina para pronunciarse en un caso en que se cuestionaba la validez de la decisión de un órgano jurisdiccional de prohibir las actividades públicas de una agrupación política, pese a que aquélla había perdido vigencia, señalando que *“la cuestión subyacente persiste y es agitada por las continuas actividades y el programa de los actores: si, mediante qué procedimientos y en qué medida las autoridades de los gobiernos locales pueden restringir los derechos de los actores en sus*

concentraciones y reuniones públicas” (“Carroll v. President and Commissioners of Princess Anne”, 393 U.S. 175 –1968–).

Desde entonces, aplicó la aludida doctrina en forma constante cuando fue llamada a decidir sobre la interpretación de la Constitución en cuestiones electorales [“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 (1996)].

Sobre la base de todo lo expuesto, dada la probabilidad cierta de que un conflicto similar se reitere, se entiende que en el *sub lite* V.E. se encuentra habilitada para dictar un pronunciamiento, pues la cuestión a decidir resulta de trascendencia institucional.

Por este motivo, estimo que se debe resolver la cuestión de derecho electoral presentada, en miras a determinar los límites de la facultad de la Cámara de Diputados al actuar como juez de las elecciones, derechos y títulos, conforme se desprende del art. 64 de la Constitución Nacional, facultad que es ejercida en forma repetida por esa Cámara cada vez que incorpora diputados electos como miembros de ese cuerpo.

– V –

Despejada esta cuestión, a fin de desentrañar el núcleo a decidir, ante todo, cabe recordar que ya en la primera intervención en el *sub iudice* tanto esta Procuración General como la propia Corte consideraron que el caso de autos no estaba incluido en las denominadas cuestiones políticas no justiciables y que, en consecuencia, debía ser resuelto por un tribunal de justicia (v. dictamen y sentencia publicados en Fallos: 324:3358).

En ilustrativos términos V.E. señaló que “*el actor sostiene que la Cámara de Diputados no tiene competencia para actuar como lo hizo, esto es, que habiendo sido proclamado legislador por las autoridades electorales pertinentes y reuniendo todos los requisitos que la Constitución Nacional exige para ser diputado, sólo corresponde proceder a su incorporación. Esa determinación es una cuestión justiciable. Dicho con otro giro, planteada una causa, no hay otro poder por encima del de esta Corte para resolver acerca de la existencia y los límites de las atribuciones constitucionales otorgadas a los departamentos legislativo, judicial y ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de éstos entre sí y con respecto a los de las provincias*” (cons. 7º del voto de la mayoría).

En tales condiciones, cabe retener que el hecho que originó la cuestión hoy debatida fue el rechazo por parte de la Cámara de Diputados del diploma de Antonio Domingo Bussi, expedido por la justicia electoral para desempeñarse como diputado nacional y que, para adoptar esta decisión, aquélla alegó que la Constitución Nacional prohíbe que una persona que participó de un golpe de Estado que subvirtió el orden constitucional o que lo consintió ocupando cargos públicos de suma trascendencia –tal el caso del nombrado que fue interventor de la provincia de Tucumán– no resulta idóneo moralmente para ocupar un cargo público en períodos democráticos, máxime cuando está demostrado que ese régimen fue responsable de múltiples violaciones de derechos humanos fundamentales.

Este acto de la Cámara de Diputados es el que en definitiva debe ser convalidado o revocado por un pronunciamiento judicial que otorgue respuesta al amparo originario. En otras palabras, se encuentra discutido el alcance de las facultades de las cámaras del Congreso Nacional como juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez y, en especial, si ese juicio abarca la evaluación del requisito de idoneidad para acceder a la función pública (arts. 64 y 16 de la Constitución Nacional, respectivamente).

Como se indicó, el *a quo* entendió que ella no incluye al control del requisito constitucional de idoneidad para el acceso a la función pública, pero adelanto mi opinión contraria a esa conclusión, porque –en mi concepto– es incorrecto sostener que la Cámara de Diputados cumple un rol puramente formal, limitado a verificar una cuestión de índole administrativa, cual es confrontar o constatar las formalidades extrínsecas de los documentos que acreditan que el ciudadano elegido que pretende su incorporación al cuerpo legislativo, ha pasado satisfactoriamente por el proceso electoral.

– VI –

Una definición sobre los alcances de este precepto constitucional resulta un paso previo y decisivo a la evaluación de la decisión adoptada por la Cámara de Diputados de la Nación.

En cuanto a su origen es útil destacar que –aun con las diferencias que posee en su redacción y funcionamiento en el sistema constitucional norteamericano y argentino– esta norma “[c]oncuera con la cláusula 1ª, sección V, art. 1º de la constitución americana. Los comentadores de esta última son bien parcos en la exposición de sus fundamentos. Alguien debía ser juez en los casos que abarca la disposición constitucional para dejar constancia de la legalidad de las respectivas elecciones y para que los derechos y libertades del pueblo no corriesen el peligro de verse comprometidos en operaciones fraudulentas” (De Vedia, Agustín, “Constitución Argentina”, Imprenta y Casa Editora de Coni Hermanos, Buenos Aires, 1907, p. 198).

Otro distinguido autor recuerda que “[l]as constituciones de 1819 (art. 22) y de 1826 (art. 32) conferíanles también esta facultad, aunque con menos extensión, porque únicamente se referían a la ‘calificación de las elecciones’, y no a éstasmismas, a los derechos y a los títulos de sus miembros, como lo hace el artículo transcrito de la Constitución vigente. Este fue aprobado por el Congreso Constituyente en la sesión del 27 de abril, sin debate alguno” (González Calderón, Juan A., “Curso de Derecho Constitucional”, 5ª edición, Ed. Guillermo Kraft Limitada, Buenos Aires, 1967, p. 357).

La magnitud institucional y funcional de esta potestad del Congreso de la Nación ha sido destacada como “el más importante y fundamental, sin duda de los privilegios colectivos de las Cámaras, es éste de ser único ‘juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez’” (González, Joaquín V., “Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)”, actualizado por Humberto Quiroga Lavié, La Ley, Buenos Aires, 2001, p. 319).

Los términos en que es definida la facultad por los constitucionalistas argentinos conduce a descartar toda interpretación de la cláusula que conlleve a desprestigiar su contenido literal, así como a restarle trascendencia en el marco del diagrama de división de funciones institucionales proyectada por los constituyentes originarios, entendiendo, *v. gr.*, que se trata simplemente de una atribución de evaluación meramente formal de los derechos de los candidatos electos, una tarea exclusivamente administrativa de constatación de la legalidad extrínseca de los instrumentos emitidos por la justicia electoral, relativos a la proclamación de las personas electas en los comicios.

La sola revisión de la autenticidad y formalidades de estos documentos no puede ser calificada como el más “importante” y “fundamental” de los privilegios asignados a las cámaras de Diputados y Senadores de la Nación.

Por otra parte, el intenso debate doctrinario alrededor de cuál es el Poder del Estado encargado de llevar a cabo esa tarea también sirve para entender que la facultad constitucionalmente otorgada tiene un alcance mucho más amplio al que le reconoce el *a quo*.

La Corte ha tenido oportunidad de interpretar el art. 56 del Texto Fundamental (art. 64 en su numeración actual) reconociendo a las cámaras del Congreso de la Nación su derecho exclusivo para resolver sobre el mérito de protestas en lo relativo a la validez de las elecciones (Fallos: 12:40). También ha dicho que “...la resolución respecto de los títulos de los electos para el desempeño de funciones políticas del Gobierno Nacional, está reservada por la Constitución al Congreso de la Nación, según lo dispuesto por las respectivas cláusulas de sus arts. 56, 67, incs. 18 y 28, y 81 a 85. Y se desprende de la armónica lectura de esos textos que la decisión del Congreso alcanza a las elecciones igualmente ‘en cuanto a su validez’ o a la ‘pertinencia de su rectificación’, arts. 56 y 67, inc. 18, in fine citados...” (Fallos: 256:208, cons. 4º).

En el precedente de Fallos: 263:267, el Tribunal señaló la fuerte discusión desatada en torno a si el juzgamiento sobre el debido proceso electoral corresponde o, de *lege ferenda*, debe corresponder a órganos jurisdiccionales o políticos como la Cámara de Diputados. En este sentido sostuvo “[q]ue tal expreso principio del derecho constitucional argentino se conforma con otras disposiciones constitucionales atinentes a las extensas facultades del Congreso (art. 67, incisos 18, in fine, y 28); a la división de los poderes (arts.

1º, 5º y 6º, 104 y 105) y a la democracia representativa (arts. 1º, 21, etc.) y ha sido claramente reconocido por la jurisprudencia de la Corte Suprema desde sus primeras sentencias: Fallos: 2:253; 23:257; 47:191; 256:192 y 208. Nuestra doctrina constitucional es explícita al respecto, incluso sobre el acierto de los

constituyentes: González, J. V., Manual, p. 384 y 528; Zembrano, David, Las sesiones preparatorias de la Cámara de Diputados de la Nación y algunas cuestiones conexas, 1927, especialmente nota 114, p. 395 y p. 392, con cita de idénticos conceptos de Pellegrini (D. Ses. Diputados, 1875, I, p. 322); Zavalía, Clodomiro, Jurisprudencia de la Constitución Argentina, I, 1924, art. 56, p. 361/362; González Calderón, Derecho Constitucional Argentino, II, p. 477 y 480, etc. Aun autores argentinos que han criticado la decisión de los constituyentes expresada en el citado art. 56, admiten sin reserva que mientras no sea modificado, la solución, conforme al derecho constitucional positivo, es una sola, esto es, que corresponde a las cámaras legislativas el juicio definitivo de las elecciones en cuanto a su validez y que los tribunales de justicia carecen de jurisdicción para apreciar la legalidad de la composición del Congreso: Montes de Oca, Derecho Constitucional, 1903, T. 2, p. 137 y sigtes.; Estrada, Curso de Derecho Constitucional, 1927, T. II, p. 84 y sigtes. Otros autores, aún los más recientes, también refieren el fundamento del precepto constitucional al principio de la división de los poderes, al carácter esencial de expresión más directa de la soberanía popular que inviste cada Cámara y a la preservación de la específica función judicial, como lo señalara ya Joaquín V. González, en su Manual, p. 383, n° 373” (considerando 16).

Entre los defensores de la asignación al Congreso de esta competencia en la evaluación de los requisitos constitucionales del electo es atinadomencionar, además de González Calderón –cuyo pensamiento sobre el problema fue reseñado anteriormente–, a De Vedia y a Joaquín V. González por la claridad expositiva y el énfasis argumental con que acuerdan corrección a la decisión de los constituyentes en este punto.

El primero afirmó “*Alguien debía ser juez en los casos que abarca la disposición constitucional para dejar constancia de la legalidad de las respectivas elecciones y para que los derechos y libertades del pueblo no corriese el peligro de verse comprometidos en operaciones fraudulentas. La única cuestión que se presentaba consistía en determinar á quién se entregaría ese derecho de examen y ese poder de fallar sobre la validez de tales elecciones. Se creyó que confiarlo á otro poder que no fuese el legislativo, sería poner en cuestión la independencia de éste y hasta su propia existencia. Ninguno podía tener tanto interés como él en conservar y defender sus atributos, reprimir la violación de sus privilegios y sostener la libre elección de sus mandantes*” (De Vedia, Agustín, *ob. cit.*, p. 198/9).

Mientras que el segundo, por su parte, no es menos vehemente en la defensa de esta atribución parlamentaria al decir que no es posible confiar a otro Poder la decisión última de las elecciones del pueblo, porque es justamente el Congreso el Poder que mejor representa la soberanía popular (González, Joaquín V., *ob. cit.*, p. 319).

Se observa de esta manera que la potestad constitucional analizada arrastra una larga y cargada historia de debates jurídicos, algunos de corte crítico y otros de apoyo expreso, mas en todos los casos tanto la doctrina como la jurisprudencia no ha podido pasar por alto que la voluntad del constituyente expresada en el texto constitucional deja poco lugar para interpretaciones restrictivas de la cláusula, al definir la facultad del Congreso de emitir un juicio definitivo sobre el proceso electoral en sentido amplio.

– VII –

Tanto el amparista como el tribunal *a quo* sostienen que la Cámara de Diputados no puede añadir nuevos requisitos o condiciones para acceder al ejercicio del cargo de diputado nacional, ya que el juicio de admisibilidad de un legislador sólo se debe ceñir a la verificación de los supuestos contenidos en el art. 48 de la Ley Fundamental. Entienden que dicha postura encuentra fundamento en la doctrina sentada por la Suprema Corte estadounidense en el caso “Powell vs. Mc. Cormack” (395 U.S. 486). Esta interpretación, como se verá, resulta incorrecta dado que el sistema constitucional que regula la función de las cámaras de emitir juicio sobre los títulos de los legisladores electos incluye tanto el análisis de las condiciones previstas por aquel precepto como las del art. 16 de la Constitución Nacional.

Una adecuada exégesis de las diferencias existentes entre nuestra Constitución y la de los Estados Unidos conduce, precisamente, a una conclusión del todo diferente a la sostenida por Antonio Domingo Bussi.

En efecto, la doctrina que emana del fallo “Powell v. Mc. Cormack” afirma que el Congreso, al juzgar las calificaciones de sus miembros, se encuentra limitado al examen de las calificaciones permanentes prescriptas en la Constitución.

La única cláusula de la Constitución de los Estados Unidos que establece dichas calificaciones permanentes es la de la Sección I, art. I, Par. 2 y no existe ninguna norma en dicho texto que exija la idoneidad como requisito genérico para el acceso a los cargos públicos, como sí lo prevé el art. 16 de nuestra Ley Fundamental. Los únicos requisitos que exige la Constitución norteamericana para ser diputado nacional son los de edad, ciudadanía y residencia, por lo que le está vedado al Congreso de ese país exigir otros, como pretendió hacerlo en el caso del diputado Clayton Powell.

Por otro lado, resulta imperioso subrayar otra clara diferencia entre los textos constitucionales de ambos países. Tal como el Tribunal indicó en Fallos: 263:267 *“el art. 56 de la Constitución Nacional reconoce como fuente el texto del art. I, sección 5ta, cláusula 1ra., de la Constitución Norteamericana, aunque éste es literalmente menos amplio que el argentino. Y que la doctrina y jurisprudencia legislativa de los Estados Unidos han sido también terminantes en su interpretación y aplicación en el mismo sentido (Story, Comentarios, p. 501/502; Tucker, On the Constitution, I, p. 426/427; Corwin, The Constitution of the United States of America, p. 95 y 547; Hinds Asher C., Hind’s Precedents of the House of Representatives, Vol. I, p. 847 y sigtes; Pritchett, Herman C., La Constitución Americana, trad. castellana, 1965, p. 219; Barnett, Vincent M., Contest Congressional Elections in recent years, en Political Science Quarterly, Vol. LIV, junio 1939, p. 187 y sigtes, etc). En aquel país hasta se ha cuestionado la constitucionalidad de una posible reglamentación legal de la cláusula, aún cuando ella tendiera tan sólo a la institución de una primera instancia judicial para el juicio de la validez de las elecciones, reservando la instancia final para cada una de las cámaras...”* (cons. 17 del voto de la mayoría).

Las apuntadas diferencias fueron resaltadas también por el juez Maqueda al emitir su voto en el presente caso (sentencia del 4 de noviembre de 2003, fs. 1070 y ss.), cuando sostuvo que la *“consideración de los ‘títulos en cuanto a su validez’ –fórmula empleada en el art. 64 de nuestra constitución– no es una expresión necesariamente equiparable a las condiciones legales señaladas en el texto de la constitución estadounidense. Asimismo, los arts. 48 y 55 de la Constitución Nacional establecen requisitos para ser elegidos senador y diputado, expresión que no es utilizada en idénticos términos en el art. 64 que se refiere a los derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez, todo lo cual demuestra que existe un ámbito de interpretación amplio para ambas cámaras en este sentido”*.

En virtud de ello, la doctrina desarrollada por la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso *“Powell v. Mc. Cormack”*, debidamente adaptada a las peculiaridades de nuestra Constitución Nacional – determinación del requisito de idoneidad y mayor amplitud de las facultades de las cámaras –, impone concluir que la Cámara de Diputados está facultada para excluir a uno de sus miembros si éste no satisface los requisitos establecidos en los arts. 48 y 16 del texto constitucional.

Además, no se encuentra cuestionado ni por la doctrina ni por jurisprudencia relevante vinculada a la materia, que el juicio previsto por el art. 64 de la Constitución Nacional comprenda la verificación de los requisitos extrínsecos referidos a la edad, ciudadanía y residencia (art. 48), a pesar de que el primero de aquéllos no haga referencia o remisión expresa a dicha cláusula.

Afirmar, entonces, que la evaluación de la idoneidad se encuentra excluida del juicio que está llamado a realizar el Congreso por imperio del art. 64 de la Constitución Nacional, por no encontrarse expresamente prevista esa condición en el art. 48, resulta una interpretación parcial, restrictiva y hasta abrogante de la Constitución, en tanto desconoce la existencia y vigencia de su art. 16, que recoge explícitamente esta exigencia como pauta de evaluación a los efectos de acceder a la función pública.

La moderna doctrina constitucional postula que *“En el ejercicio de la facultad que consagra el art. 56 las Cámaras pueden –y deben– juzgar si el electo reúne el requisito de la ‘idoneidad’ para ser diputado o senador (conforme al art. 16)”* (Bidart Campos, German J., *“Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”*, Tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1995, p. 122).

En síntesis, es necesario rechazar categóricamente todo argumento según el cual el examen sobre la idoneidad física, técnica o moral conlleva la creación de una exigencia extraconstitucional; antes bien, se trata de la evaluación de un requisito expresamente establecido por el constituyente.

El art. 64 de la Constitución Nacional le asigna a cada cámara el rol de “juez” para expedirse sobre la validez de las “elecciones, derechos y títulos” y para ello utiliza un vocablo muy claro y preciso, que no requiere de una actividad hermenéutica importante.

Al realizar una exégesis de las normas, corresponde atenerse a su sentido literal y al corriente que tiene esa palabra en el mundo jurídico y, a la vez, debe interpretarse en el contexto de ese mismo cuerpo normativo, de modo tal que esa interpretación sea armónica en su conjunto y que no se asigne arbitrariamente un sentido diferente a dos términos equivalentes.

No hay duda acerca de lo que implica el rol de juez, pues su función por naturaleza es emitir un juicio. El juez es aquel que tiene autoridad y potestad para juzgar sobre determinado aspecto. “Juzgar”, en su significado literal no es otra cosa que deliberar sobre la razón que le asiste en algún asunto a alguien y decidir lo procedente, formar un juicio u opinión sobre algo (conf. “Diccionario de la Real Academia Española”, 21^o edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1992, p. 859). En esta definición gramatical del término, nada indica que este juicio u opinión que es propia de la tarea del juez deba estar limitada a un aspecto formal, sino que, por el contrario, remite a una valoración global que recae sobre un acontecimiento determinado.

En el ámbito jurídico, “juzgar” remite a “fallar”, en su acepción de resolver, decidir, determinar, dictar pronunciamiento sobre una cuestión sometida a la decisión de una persona o autoridad (conf. “Diccionario Jurídico Forum”, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1947, tomo II, p. 289 y 600).

A su vez, el sentido de este vocablo empleado por el constituyente en el art. 64 de la Constitución Nacional no puede ser distinto de aquel que se le otorga en el conjunto de su articulado. En efecto, cuando aquélla se refiere a la facultad de juzgar de la Cámara de Senadores en juicio político a los acusados en tal carácter por la Cámara de Diputados (arts. 59 y 53), nada indica allí que el fallo que debe emitirse como resultado de ese juicio deba ser limitado a determinado aspecto. Por el contrario, no cabe duda alguna acerca de que en dicho procedimiento esa Cámara posee la facultad de evaluar la prueba y de emitir una decisión de mérito sobre la conducta del sometido a proceso, similar a una sentencia judicial, es decir, ese juicio es una valoración completa sobre los hechos y el derecho.

Del mismo modo, entonces, cuando la Constitución Nacional otorga a las cámaras legislativas la facultad de ser “juez de las elecciones, títulos y derechos” de sus miembros, las apodera para efectuar un proceso al cabo del cual se expidan sobre ciertas circunstancias. Es, pues, la atribución de emitir una opinión, una valoración, una decisión, un juicio no limitado sobre aquellos extremos objeto de juzgamiento: las elecciones, títulos y derechos de sus miembros.

Lo relevante en este punto es que el constituyente, al investirles como juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, les atribuyó competencia específica para decidir, en el sentido amplio del término, sobre esos aspectos que hacen a la habilidad de sus integrantes y no exclusivamente sobre la concurrencia de recaudos formales y, por ello, no hay dudas acerca de que ese juicio puede abarcar a los requisitos que hacen a las calidades personales de sus miembros, en otras palabras, al juicio sobre la idoneidad requerida por el art. 16 de la Ley Fundamental para el acceso a los cargos públicos.

En el mismo sentido, existe otra disposición constitucional que también concede expresamente una facultad a las cámaras legislativas para evaluar la idoneidad moral de sus miembros. Esta es la atribución acordada en el art. 66, que las autoriza a remover a sus integrantes por “inhabilidad física o moral” sobreviniente a su incorporación y a expulsarlos.

Si bien es cierto que este precepto regula una atribución que es aplicable en un momento diferente a la concedida por el art. 64, de todas formas corrobora que la Constitución Nacional le otorga al Congreso competencia específica para juzgar acerca de la idoneidad de sus miembros y opera como guía para realizar una interpretación hermenéutica que integre las disposiciones constitucionales en un todo de lógica y coherencia normativa.

De manera similar se ha expedido el juez Petracchi en el precedente de Fallos: 317:1469, al afirmar que “el ejercicio por parte de la Cámara Nacional Electoral de la mentada función ‘instrumental’ no es vinculante para las cámaras legislativas, las que, como surge del art. 56 (art. 64 nueva numeración) de la Ley Fundamental y de la jurisprudencia citada, pueden apartarse total o parcialmente de lo resuelto por aquélla” y

que “lo que decida sobre el punto la Cámara Nacional Electoral tiene la índole de una 'opinión consultiva' o un 'dictamen', que no reviste las características propias del ejercicio de la jurisdicción judicial, pues carece del carácter final, en el sentido de que no pueda ser revisada por otra rama del gobierno” (cons. 9º y 10º del voto aludido).

Por lo tanto, el control de la justicia electoral no obsta a que la Cámara de Diputados, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el art. 64 de la Constitución Nacional, emita un juicio sobre la idoneidad de aquellos que pretendan su incorporación a ese cuerpo legislativo.

– IX –

Una vez afirmado que la Cámara de Diputados de la Nación actuó dentro del límite de la facultad que la Constitución Nacional le concede en el art. 64, resta analizar –tal como lo planteó el amparista en forma reiterada– si, al rechazar su diploma de diputado electo, aquélla actuó “por razones de índole políticas que se pretenden ocultar bajo un velo endeble de derecho y ética” (fs. 130 vta., tercer párrafo; en el mismo sentido, ver fs.

138, primer párrafo; fs. 210 vta., cuatro párrafo; fs. 213, tercer párrafo; fs. 1172 vta./1173, entre otras) y con “animosidad puramente subjetiva y carente de fundamentos fácticojurídicos” (fs. 1156) o bien si, como lo sostiene ese cuerpo legislativo en su recurso extraordinario, lo hizo conforme a pautas objetivas derivadas de directrices constitucionales.

Con tal fin, se analizará, en primer lugar, la decisión de la Cámara de Diputados desde el punto de vista formal, para verificar si el proceso que culminó en esa decisión cumplió los requisitos esenciales que garantizan una adecuada defensa y un debate suficiente sobre la materia, de manera tal que pueda afirmarse su adecuación a un marco de legalidad formal.

Luego se realizará un examen acerca de la razonabilidad de la decisión de no permitir el ingreso de Antonio Domingo Bussi al cuerpo legislativo, para determinar si el sustento de ese acto fue sólo aparente y, en consecuencia, resulta inválido, o bien si cuenta con suficientes razones que lo justifiquen.

– X –

Para analizar la adecuación constitucional del procedimiento que culminó con la exclusión del actor, es necesario relatar brevemente el proceso que antecedió al dictado de esa medida.

El 1º de diciembre de 1999, tuvo lugar la sesión preparatoria de la Cámara de Diputados para tomar juramento a los nuevos diputados que habían sido elegidos en todo el país en los comicios de octubre de ese año, cuyos mandatos comenzarían el 10 de diciembre siguiente. El presidente provisional del cuerpo informó sobre las impugnaciones a los diplomas de los diputados electos, conforme al Reglamento interno de esa Cámara (fs. 7/8) y, a ese fin, se leyeron por secretaría todas las presentadas respecto de Antonio Domingo Bussi, diputado electo por la provincia de Tucumán. Entre ellas, la planteada por los diputados Alfredo Bravo, Sergio Acevedo, Alfredo Allende, Normando Álvarez García, Juan Pablo Baylac, Marcela Bordenave, Enrique Cardesa, Elisa Carrió, Alicia Castro, Guillermo Estévez Boero, Gustavo Galland, Guillermo Giles, Rubén Giustiniani, María A. González, Amado Juri, Oscar E. Massei, Alfredo Neme-Scheij, Marta Ortega, Héctor Polino, Jorge Rivas, Mary Sánchez, Federico Soñez, Margarita Stolbizer, Marcelo Stubrin, Juan Zacarías, así como las impugnaciones de los diputados Carlos Courel y José A. Vitar, que dieron origen a los expedientes administrativos 6.210-D-99, 0438-P-99, 0423-P-99 y 0432-P-99.

Dichas objeciones versaban sobre los hechos que finalmente motivaron el rechazo de su diploma, además de plantear también un presunto falseamiento en su declaración jurada.

A continuación, los diputados Bravo, Neme-Scheij, Courel, Vitar, Carrió y Roggero argumentaron verbalmente sobre esas impugnaciones. La diputada Carrió, al hacer uso de la palabra, entendió que debía darse traslado de la impugnación al afectado para que hiciera uso de su derecho de defensa, como lo dispone el art. 2º del Reglamento de la Cámara. Como el diputado electo impugnado no se encontraba presente en el recinto, tomó la palabra su hijo, también diputado por la Provincia de Tucumán (fs. 41).

Al finalizar las intervenciones se propuso que la Cámara de Diputados procediera con arreglo a lo dispuesto por el art. 3º, inc. 1º) de su Reglamento interno y suspendiera la incorporación del impugnado. La propuesta fue votada en el recinto y resultó afirmativa (fs. 71). En consecuencia, se dispuso girar los antecedentes a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, a fin de que emita un dictamen para ser tratado luego en sesiones ordinarias.

Esta Comisión determinó, en primer lugar, qué impugnaciones debían ser admitidas y, en tal sentido, acogió sólo las referidas a los expedientes 6.210-D-99, 0438-P-99, 0423-P-99 y 0432-P-99 mencionadas más arriba, que conformaron la base fáctica del caso.

Luego corrió un nuevo traslado a Antonio Domingo Bussi para que tomara vista de las impugnaciones admitidas por un plazo de 8 días, como lo prevé el art. 2º del Reglamento de juzgamiento dictado para casos de impugnaciones a los diplomas de los diputados electos. De esta manera, aquél realizó una presentación el 24 de febrero de 2000 ante la Comisión, constituyendo domicilio legal y designando patrocinio letrado, oportunidad en la que se le hizo entrega a sus letrados de la documentación pertinente relacionada con las impugnaciones y una copia del reglamento aplicable. Luego de ello y dentro del plazo señalado, contestó el traslado, presentó sus observaciones a las impugnaciones, opuso distintas excepciones, recusó a algunos legisladores y acompañó todos los elementos probatorios que consideró relevantes.

El 8 de marzo de 2000, la Comisión dictó su primer decreto de trámite, en el que dispuso tener por contestado el traslado, rechazar las recusaciones y aceptar las excusaciones de los diputados impugnantes. Ante posteriores presentaciones recursivas del impugnado, aquélla se expidió nuevamente el 14 de marzo.

Ese mismo día, el señor Bussi dirigió una misiva al Presidente de la Cámara de Diputados a fin de solicitarle que remitiera a la autoridad competente su declaración jurada, poniendo de resalto su voluntad de someterse a la justicia, petición a la que se hizo lugar el 21 de marzo siguiente. En esa fecha se dispuso la apertura de su declaración jurada y fue remitida a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos.

Posteriormente, la Comisión decidió invitar a diversos organismos de derechos humanos para que expusieran su posición frente a distintas cuestiones que se plantearon en las impugnaciones, por su conocimiento específico en la materia y su condición de representantes de la sociedad civil, reunión que se llevó a cabo el 28 de marzo de 2000.

Por último, el 11 de abril de ese año se realizó una audiencia final de alegatos en la que expusieron sus planteos los diputados impugnantes. Por su parte, el diputado electo Antonio Domingo Bussi realizó una presentación por escrito ejerciendo su derecho de defensa.

El 13 de abril de 2000 la Comisión, luego de haber considerado las impugnaciones relatadas, aprobó por mayoría un proyecto de resolución que proponía al plenario de la Cámara rechazar el diploma del diputado electo por la Provincia de Tucumán, Antonio Domingo Bussi y su incorporación como miembro del cuerpo, con sustento en el art.

64 de la Constitución Nacional, por “*manifiesta inhabilidad moral-política e inidoneidad constitucional consecuyente*”. Como fundamento se adjuntó un dictamen donde se detallaban las razones constitucionales que fundaban esa propuesta. Allí se destacaba que se había cumplido con el derecho de defensa en juicio respecto del afectado y con el límite temporal para el proceso (arts. 3º y 9º del Reglamento interno [cfr. Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias, 2000, Orden del Día N° 117, p. 605]).

Las razones de la decisión se referían únicamente a la participación de Antonio Domingo Bussi como funcionario durante el régimen de facto producto del golpe militar del 24 de marzo de 1976 y a las violaciones a los derechos humanos ocurridas en consecuencia, descartándose los motivos de las impugnaciones referidas al falseamiento de su declaración jurada.

El mencionado proyecto fue elevado al plenario de la Cámara de Diputados de la Nación, junto con un dictamen en disidencia con la sola firma del diputado José González Cabañas.

Esos dictámenes fueron puestos a consideración en las sesiones ordinarias de la Cámara de conformidad con la Orden del Día N° 117. En la primera reunión en la que trató el tema, se dispuso notificar al diputado electo

Antonio Domingo Bussi que podía ejercer su derecho de defensa en la sesión del 10 de mayo. Esta decisión fue debidamente comunicada al interesado y la documentación que da cuenta de ello fue insertada en el Diario de Sesiones. El miembro informante de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, diputado Jorge P. Busti, explicó someramente los fundamentos del dictamen de mayoría de esa Comisión, luego tomó la palabra el diputado por Tucumán, hijo del afectado, y se sucedió un intenso debate entre los miembros de la Cámara de Diputados. Finalmente, se sometió la cuestión a votación de la Cámara en la sesión del 10 de mayo de 2000 (fs. 456/606).

El dictamen de mayoría fue aprobado por 181 votos afirmativos, 7 negativos y 2 abstenciones, disponiendo el rechazo del diploma de Antonio Domingo Bussi como diputado electo por la Provincia de Tucumán (fs. 601 y aclaraciones de fs. 604).

De todo lo expuesto, se desprende que durante el proceso que concluyó con su exclusión, al diputado electo Antonio Domingo Bussi se le otorgó la posibilidad de ejercer su derecho de defensa en forma reiterada; se le permitió examinar y responder los argumentos y la documentación en la que se basaban las impugnaciones, aportar los elementos probatorios que consideró útiles, contar con patrocinio letrado y realizar varias presentaciones que fueron tratadas por la Comisión encargada de llevar adelante el proceso.

Asimismo, se advierte que el objeto de la decisión final de la Comisión guardó congruencia con el objeto de las impugnaciones que fueron admitidas, que el proceso respetó las normas procedimentales correspondientes, que algunos de los motivos de las impugnaciones fueron descartados y que los diputados impugnantes miembros de la Comisión se excusaron de intervenir en el dictamen final.

Por último, cabe destacar que el dictamen de la Comisión fue objeto de un intenso debate en el seno de la Cámara de Diputados donde se consideraron todos los argumentos del caso y que, finalmente, la decisión fue adoptada con un consenso casi absoluto, en el que se vieron representados los distintos partidos políticos. Por otra parte, se destaca que la decisión contó con fundamento en distintas normas constitucionales.

Se concluye así, sin hesitación, que el proceso cumplió con las formas esenciales relativas a la acusación, defensa, prueba y sentencia, y por ello debe considerarse que no ha mediado en el caso apartamiento de los principios del debido proceso (doctrina de Fallos: 125:10; 127:36; 189:34; 308:1557; 317:2043; 318:1234; 325:2019). En consecuencia, desde el punto de vista formal, puede afirmarse la adecuación constitucional del juicio que precedió a la exclusión de Antonio Domingo Bussi de la Cámara de Diputados.

– XI –

Para analizar la razonabilidad de la decisión es preciso evaluar sus fundamentos constitucionales, que se apoyaron en la interpretación del art. 16, en función de los contenidos ético-normativos que surgen de los pactos internacionales sobre derechos humanos enumerados en el art. 75, inc. 22), y en el art. 36, que remite al art. 29 de la Constitución Nacional.

El primero de aquéllos establece que todos los habitantes de la Nación son iguales ante la ley y *“admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”*.

Aquí se encuentra una expresa directiva de los constituyentes de 1853 referida a la admisión en la función pública sólo de las personas que sean idóneas. Este requisito, previsto en la cláusula que consagra el derecho a la igualdad, constituye una exteriorización expresa acerca de la distinción fundamental para acceder a un cargo público –aquella que permitiría inclinar la balanza– es la idoneidad.

En cuanto a su ámbito de aplicación subjetiva, se ha señalado que abarca un amplio abanico de funcionarios o postulantes a ocupar funciones públicas ya que la palabra *“empleos”* del art. 16 de la Constitución Nacional comprende *“toda clase de servicio u ocupación ordinario o extraordinario, permanente o transitorio, en la Administración pública, desde el más modesto hasta el Presidente de la República”* (Rivarola, Rodolfo, *“Diccionario manual de instrucción cívica y práctica constitucional argentina”*, p. 271, citado por Linares Quintana, Segundo V., *“Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y comparado”*, Parte Especial, T. IV, Ed. Alfa, Buenos Aires 1956, p. 314).

Así lo ha entendido el Tribunal recientemente al indicar que el art. 16 de la Constitución Nacional establece requisitos de carácter genérico que deben adicionarse a los expresamente previstos para determinadas funciones, como la ciudadanía (diputados, senadores, presidente y vicepresidente, arts. 48, 55 y 89, respectivamente), condicionantes del acceso a cargos públicos (doctrina Fallos: 321:194 y dictamen del señor Procurador General del 16 de septiembre de 2003, en la causa H. 172, L.XXXV. “Hoof, Pedro Cornelio Federico c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”).

Esto indica que la idoneidad es condición necesaria para el acceso a la función pública incluso en aquellos supuestos en los que el arribo al cargo sea por vía electoral. A la legitimación de origen popular debe adicionarse entonces la legitimidad legal o institucional establecida en este caso por la Constitución Nacional como una pauta rígida.

Esta conclusión interpretativa debe aceptarse a partir de considerar el método hermenéutico literal, esto es, recurriendo a la regla de uso común del lenguaje, pues no hay ninguna evidencia de que el constituyente se haya apartado del sentido gramatical del término en el caso concreto. En este sentido, tiene dicho el Tribunal que cuando la letra de la ley no exige un esfuerzo de interpretación, la norma debe ser aplicada con prescindencia de consideraciones que limiten los supuestos comprendidos en ella y procurando dar pleno efecto a la voluntad del legislador (Fallos: 200:165; 302:973; 306:940 y muchos otros). La circunstancia de que no se haya establecido distingo alguno entre diversas clases de “empleos” abona la misma tesis, de acuerdo al principio interpretativo según el cual no corresponde distinguir situaciones cuando la ley no lo hace.

A más de ello, su ubicación sistemática tampoco permite una interpretación restrictiva del precepto, ya que no se encuentra dentro de ninguna regulación especial con referencia, *v. gr.*, a un Poder del Estado en particular (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial), ni a ninguna jerarquía funcional.

En cuanto a la autoridad de aplicación, debe descartarse cualquier argumento que considere que esa atribución se encuentra asignada a los electores, porque la cláusula constitucional no está formulada como una obligación dirigida al pueblo. El art. 16 de la Constitución Nacional debe interpretarse como una parte, un extracto, del contenido de las atribuciones u obligaciones del órgano institucional competente para realizar ese juicio, que, en conjunto, integra una norma completa.

Respecto a su contenido, la Corte tiene dicho que *“para ocupar empleos o cargos públicos la Constitución Nacional impone la condición de idoneidad (art. 16, primer párrafo), es decir, exige que la persona que pretenda ingresar a la administración tenga las aptitudes físicas y técnicas necesarias para desempeñar las tareas que se le asignen”* (Fallos: 319:3040, cons. 9º), así como que tal concepto no excluye la imposición de requisitos éticos, como son los atinentes a la integridad de la conducta (Fallos: 238:183).

En esta línea, en Fallos 321:194, sostuvo que *“[e]n lo atinente al empleo público, el concepto de idoneidad supone un conjunto de requisitos de distinta naturaleza [...] La aptitud técnica, física y en particular la moral configuran exigencias de carácter genérico en tanto otras, como la ciudadanía, lo son para determinadas funciones, ya que no se trata de una cualidad abstracta sino concreta, que ha de ser juzgada con relación a la diversidad de funciones y empleos”* (cons. 7º).

La revisión de estos precedentes demuestra la existencia de una doctrina del máximo Tribunal relativa al reconocimiento de requisitos éticos en el marco del concepto de idoneidad previsto por el art. 16 del texto constitucional, coherente, por otra parte, con lo sostenido por la doctrina.

Así, Bidart Campos sostiene que *“[...] cuando la constitución abre el acceso a los empleados sin otra condición que la idoneidad (art. 16), exige también y siempre idoneidad ética o moral, a más de la que resulte necesaria según la naturaleza del empleo al que aspira o que se va a discernir a una persona determinada.”* (“Manual de la Constitución Reformada”, T. III, Ediar, Buenos Aires, 1997, p. 36).

Es que *“La idoneidad es concepto comprensivo y general, pues se trata de la competencia o suficiencia técnica, profesional y moral”* (Bielsa, Rafael, “Derecho Constitucional”, segunda edición, aumentada, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1954, p. 521). En esa misma línea, Segundo V. Linares Quintana afirma: *“El requisito de la idoneidad, por oposición al favoritismo, además de constituir una exigencia constitucional, se considera como calidad esencial de eficiencia administrativa en la ciencia de la administración. Desde el ángulo administrativo, la idoneidad consiste no sólo en la idoneidad técnica -aptitud profesional, intelectual, técnica en*

suma para el desempeño del cargo-, sino también en la idoneidad moral". ("Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Argentino y comparado", Parte Especial, T. III, Ed. Alfa, Buenos Aires 1956, p. 505).

También en derecho administrativo se resalta que la idoneidad a que se refiere el art. 16 de la Constitución Nacional entraña un concepto complejo que en un principio se consideró que "*circunscribíase al aspecto 'técnico'*". Pero pronto quedó de manifiesto lo restringido de tal punto de vista. Lo '*moral*' también integró entonces el concepto de idoneidad [pues] *no pueden ser funcionarios o empleados públicos quienes carezcan de moral o se hallen afectados de tachas éticas [...]* Para actuar como funcionarios o empleados públicos hay que ser '*buena persona*', entendiéndose por tal toda aquella que no tenga malos antecedentes. Ciertamente, cuanto mayor sea la jerarquía del empleo o de la función, más acendrada ha de ser la moral del funcionario o empleado..." (cfr. Marienhoff, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", T. III-B, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, 4º ed. act., pp. 120 y 131) Vinculado al punto, debe destacarse que si es preciso predicar la necesidad de condiciones éticas a la hora de evaluar la aptitud para asumir competencias públicas frente a la generalidad de los funcionarios públicos, *a fortiori*, este recaudo asume mayor protagonismo frente a aquellas funciones que implican, *per se*, la adopción de decisiones políticas de interés nacional que, frecuentemente, conllevan la adopción o remisión a un sistema de valores morales o éticos.

Ha quedado determinado que la idoneidad requerida constitucionalmente para ocupar un cargo público, aun en las hipótesis en que su legitimación provenga del voto, de la soberanía popular, abarca al concepto de idoneidad moral o ética.

– XII –

A esta altura, corresponde establecer el contenido de ese compromiso ético incluido en el concepto de idoneidad para el ejercicio de la función pública. En otros términos, deberá definirse qué clase de ética requiere el concepto de idoneidad constitucionalmente previsto, para lo cual es atinado partir de un análisis sistemático de los preceptos constitucionales, contextualizando la interpretación de la noción a partir de las concepciones éticas vigentes, receptadas por el Texto Fundamental en los arts. 29, 36 y 75, inc. 22), párrafo segundo.

En efecto, es principio asentando que la Constitución debe analizarse como un conjunto armónico dentro del cual cada parte ha de interpretarse a la luz de las demás disposiciones (Fallos: 167:121; 190:571), sin enfrentarse unas con otras para que se destruyan recíprocamente, sino armonizándolas dentro del espíritu que les dio vida. Ello es así, porque la Ley Fundamental es una estructura sistemática; donde sus distintas partes forman un todo coherente, en el que la inteligencia que se dé a una de sus cláusulas no debe alterar el equilibrio de su conjunto (doctrina de Fallos: 240:311 y sus citas).

Cabe poner de relieve que, para que el contenido de las reglas morales que se deducen de la normas jurídicas contenidas en los arts. 29 y 36 de la Ley Fundamental y en los pactos internacionales sobre derechos humanos enumerados en su art. 75, inc. 22), hayan llegado a tan alto grado de resolución conceptual por vía convencional, fue necesaria una larga historia de vigencia de estas normas en la moral intersubjetiva positiva de los Estados que las adoptan. En este sentido, puede decirse que la moral positiva receptada por la Constitución Nacional es y proviene de un proceso histórico.

La incorporación de estas pautas éticas implica una declaración, un reconocimiento y una directriz relativa a los valores propios de la Constitución; así como una definición ideológica de la Nación vinculada intrínsecamente a la defensa y promoción de los derechos humanos y el sistema democrático. Se establece así, expresamente, que la violación por los derechos humanos y la desaprensión demostrada por las instituciones democráticas constitucionales es un disvalor para el Estado de derecho y la Constitución que lo define.

Además, la circunstancia de que las reglas en cuestión sean ley suprema de la Nación en los términos del art. 31 de la Constitución Nacional y que no se haya optado por incorporarlas al ordenamiento jurídico en estamentos jerárquicos inferiores como ser, *v. gr.*, las leyes comunes, más fácilmente derogables o reformables, indica que estas pautas éticas prescriptivas deben ser entendidas, a su vez, como guías de interpretación constitucional, que deben servir para una hermenéutica "desde la constitución". El fundamento de la necesidad de interpretar todo el ordenamiento jurídico "desde" la constitución es consecuencia, tal como se ha indicado, del principio de jerarquía normativa.

Por eso, dotar de contenido al concepto ético de idoneidad del art. 16 del texto constitucional no implica un juicio subjetivo, sino histórico y jurídico objetivo, que intenta evitar la incoherencia del sistema, apoyado en el ordenamiento positivomás elaborado y de máxima jerarquía.

El art. 29 de la Constitución Nacional, al que remite el nuevo art. 36 de ese texto, debe ser entendido en este marco como una clara pauta ética hábil para la interpretación del concepto de idoneidadmoral previsto por el art. 16 de la Ley Fundamental.

La primera de esas cláusulas tipifica una conducta delictiva, con bastante precisión, aunque sin establecer monto de pena, en el que rige el principio de legalidad material, conocido como *nullum crimen*, y todas sus derivaciones. Pero, además, determina límites valorativos de índole constitucional vinculados directamente al tema bajo análisis, en el que se cuestiona la idoneidad de un integrante del poder de facto que determinó los destinos de los argentinos desde 1976 a 1983, proceso en el que se cometieron graves violaciones a los derechos humanos que configuran crímenes de lesa humanidad.

Su finalidad ha sido siempre impedir que, alegando motivos de urgencia o necesidad, el Poder Ejecutivo asuma facultades extraordinarias y la suma del poder público, lo que inevitablemente trae aparejada la violación de los derechos fundamentales del hombre libre, que la propia Constitución Nacional garantiza (Fallos: 309:1689, cons. 6º del voto conjunto de los jueces Petracchi y Bacqué, p. 1798; en el mismo sentido, el voto del juez Fayt en Fallos: 306:911, cons. 7º).

También se indicó en el primero de los precedentes recién mencionados que el “Proceso de Reorganización Nacional” que usurpó el poder el 24 de marzo de 1976 –en el que Antonio Domingo Bussi ejerció altas funciones– queda comprendido dentro de las prohibiciones de la norma constitucional.

Esta Procuración ha considerado, de igual modo, que “el constituyente incorporó el art. 29 del texto constitucional, en clara reacción contra aquellos que pretendieran otorgar o *ejercer*, con la excusa de querer proteger a la Nación de ‘graves peligros’, poderes omnímodos al gobernante, con la consecuente violación del principio republicano de división de poderes y el inevitable avasallamiento de las libertades civiles y los derechos inherentes a las personas que ese ejercicio ilimitado de poder trae aparejado” (dictamen del 29 de agosto de 2002, en causa S.1767, L. XXXVIII, “Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad etc., causa N° 17.768”).

Entonces, con sustento tanto en la letra como en la interpretación de la cláusula formulada por el Tribunal y esta Procuración, debe concluirse que los constituyentes originarios quisieron reafirmar la vigencia de la *ética republicana* como principio constitucional que comprende la división de poderes y el sistema representativo, condición necesaria del respeto de los derechos humanos.

De la Ley Fundamental se deriva un reproche ético para toda persona que infrinja la ética republicana, pues se entiende que las conductas prohibidas por el art. 29 de la Constitución Nacional no resultan valiosas para el programa constitucional. Ese reproche abarca no sólo al autor del delito previsto por la cláusula analizada, sino también para aquél que operó con un alto grado de responsabilidad en el marco de esa organización de poder estatal que se originó en la asunción de la suma del poder público, dado que los actos realizados por estas personas en ese contexto institucional de poder de facto, también implican el ejercicio de esas facultades extraordinarias vedadas constitucionalmente.

El otro dispositivo constitucional relevante para la interpretación sistemática del contenido de la idoneidad es el art. 36 incorporado al Texto Fundamental en la reforma de 1994.

Es doctrina reconocida del Tribunal que la interpretación auténtica de la Constitución Nacional no puede olvidar los antecedentes que hicieron de ella una creación viva, impregnada de realidad argentina, a fin de que dentro de la elasticidad y generalidad que le impide envejecer con el cambio de ideas, crecimiento o redistribución de intereses, siga siendo el instrumento de la ordenación política y moral de la Nación (Fallos: 313:1513, entre otros). Por este motivo, a fin de lograr una aproximación sobre el sentido del art. 36 de la Constitución Nacional, se debe aludir al proceso de formación de la voluntad del constituyente, a partir del estudio de los proyectos y debates que tuvieron lugar en el seno de la Convención Nacional Constituyente de Santa Fe en 1994 y que concluyeron por decidir la incorporación del actual texto de ese precepto por unanimidad y aclamación.

El primer proyecto del art. 36, según el despacho de mayoría de la Comisión de Participación Democrática, establecía que: “*Es condición esencial para el desempeño de los cargos públicos la observancia de la ética pública ...*”, mientras que otro dictamen postulaba incorporar el siguiente párrafo: “*Quienes desempeñen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución y las Constituciones provinciales, durante regímenes de facto, serán pasibles del mismo tratamiento*”, refiriéndose en este punto, entre otras sanciones, a la inhabilitación a perpetuidad para ocupar cargos públicos (v. “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994”, T. IV, La Ley, Buenos Aires, 1997, pp. 3829 y 3831, respectivamente).

Como resultado del debate de estos proyectos, en el texto del art. 36 de la Constitución Nacional finalmente aprobado, se contemplan las mismas líneas directrices pues declara insanablemente nulos los actos por los cuales se interrumpiere la vigencia del orden institucional y el sistema democrático, y prevé que quienes realicen tales actos de fuerza, como así también quienes como consecuencia de ellos usurparen funciones previstas para las autoridades constitucionales nacionales o provinciales “serán pasibles de la sanción prevista en el art. 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas”.

Durante el debate de esa norma, finalmente aprobada por unanimidad, se expresó en términos precisos la motivación de los constituyentes al decidir su incorporación. En las actas que reproducen la discusión ha quedado expresada la íntima vinculación de la regulación con la historia institucional argentina y, específicamente, con el régimen de facto que tuvo lugar desde el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 hasta el advenimiento del gobierno constitucional en diciembre de 1983.

Justamente, teniendo en cuenta la interrupción constitucional sufrida por la Nación y los hechos aberrantes cometidos por los protagonistas del régimen de facto, se pretende mediante esta cláusula la preservación de las instituciones y, particularmente, la Constitución Nacional, estableciendo reglas estrictas para la defensa del sistema democrático.

El art. 36 de la Constitución Nacional, además de establecer consecuencias penales graves, sanciones jurídicas como la nulidad de los actos que originan la subversión del orden constitucional y mecanismos de restablecimiento del imperio de la Constitución, tal como se desprende del debate constituyente, implica la recepción de una convicción moral respecto de una ética positiva relativa al ejercicio del poder institucional en el seno de una república democrática, construida como producto de la inmediata historia de graves violaciones a los derechos humanos, al derecho de gentes y a la propia Ley Fundamental.

También en diversas constituciones provinciales puede observarse la positivización de esta pauta ética tendiente a descalificar las conductas que impliquen subvertir el orden constitucional por la fuerza, consentir esos actos y ejercer el poder derivado de esa usurpación, estableciendo así un fuerte reproche moral a los sujetos que colaboraren en un régimen de facto, lo cual los inhabilita para ejercer cargos públicos (conf. arts. 7º de la Constitución de Chaco; 17 de la Constitución de Córdoba; 292 de la Constitución de Catamarca; art. 17 de la Constitución de Chubut; 7º de la Constitución de Jujuy; 7º de la Constitución de Río Negro; 13 de la Constitución de Santiago del Estero; 4º de la Constitución de Tierra del Fuego; 3º y 7º de la Constitución de Tucumán).

Esta pauta ética no es exclusiva del ordenamiento jurídico argentino.

En diversas constituciones latinoamericanas existen disposiciones que consagran el disvalor de las conductas de aquellos que participen en un gobierno de facto o que consientan sus actos (conf. arts. 136 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; 30 y 31 de la Constitución de la República de Bolivia; 7º de la Constitución de la República de Chile, 45 y 46 de la Constitución de la República del Perú y 138 y 25 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

Por todo lo expuesto, puede afirmarse que de los límites conceptuales del art. 36 de la Constitución Nacional y de la voluntad de los constituyentes, se deriva que la Ley Fundamental, como mecanismo de defensa y promoción de su imperio, prohíbe que entre los funcionarios públicos encargados de realizarla y llevar adelante su programa de gobierno, existan sujetos que hayan demostrado un profundo desinterés por el sistema democrático, al haber protagonizado la supresión del orden constitucional, el principio republicano de la división de poderes y la vigencia de los derechos humanos.

De esta manera, la norma del art. 36 de la Constitución Nacional, torna explícita y vigoriza esta pauta ética frente a la historia más reciente, dejando claramente establecido que, además de la idoneidad técnica, el concepto de idoneidad ética no puede predicarse respecto de aquellas personas que, por haber participado activamente en cargos de máxima responsabilidad en regímenes de facto contrarios al orden constitucional, no evidencian un claro compromiso con la defensa de las instituciones democráticas y los derechos fundamentales.

Cabe aclarar que no se trata en el caso de aplicar las prohibiciones penales subyacentes en las normas constitucionales antes citadas –arts. 29 y 36–, sino tan sólo de derivar de ellas las pautas éticas que se han positivizado allí, de conformidad con una integración armónica de las disposiciones de la Ley Fundamental, para dotar de contenido al concepto de moralidad que integra la idoneidad necesaria para acceder a los cargos públicos.

La existencia de una pauta ética derivada del sistema republicano, que prohíbe a las personas que participaron o consintieron regímenes de facto el acceso a la función pública, también deriva de la consideración de los valores subyacentes a la legislación penal anterior a la reforma constitucional de 1994.

Efectivamente, el legislador nacional, luego del retorno a la democracia reforzó el precepto del art. 29 de la Constitución Nacional mediante la ley 23.077, llamada “de protección del orden constitucional y de la vida democrática”, incorporando al Código Penal normas que criminalizan a los miembros de los Poderes del gobierno nacional y provincial que consientan el quebrantamiento del orden constitucional, continuando en funciones o asumiéndolas luego de modificado el imperio de la Constitución o depuestos los poderes públicos, o haciendo cumplir las medidas dispuestas por quienes usurpen tales poderes (art. 227 bis del Código Penal). De esta manera, se propone como disvalor el hecho de ejercer funciones como miembro de alguno de los tres Poderes del Estado durante un gobierno de facto, pues la ley presume que en ese supuesto se consienten las conductas de quienes usurparen el poder ilegítimamente, es decir, los propios autores de la rebelión. También se criminaliza la conducta de quien colabore continuando en funciones o asumiéndolas con las autoridades de facto, explicitando una larga lista de funcionarios que resultan abarcados por esta prohibición.

La función de estas normas penales fue la de plasmar que aquel que ejerce funciones de gobierno en un régimen de facto por definición ilegítimo, es susceptible de un reproche, pauta ética objetivizada incluso antes de la incorporación del art. 36 de la Constitución Nacional.

En conclusión, de todo lo expuesto se desprende que los valores republicanos y democráticos se encuentran expresamente incorporados al ordenamiento jurídico argentino a nivel constitucional (arts 29 y 36) y que esos principios iluminan todo el sistema jurídico. De allí se deriva que es una pauta ética valiosa y necesaria que los funcionarios públicos posean dichos valores democráticos y republicanos y que no hayan participado en hechos que impliquen alzarse contra los poderes constitucionalmente constituidos y ejercer la suma del poder público. Por ello, quien pueda ser encuadrado en esa situación objetiva no posee los requisitos éticos que integran el concepto de idoneidad del art. 16 de la Constitución Nacional, como recaudo excluyente para el acceso a la función pública.

– XIII –

Determinado el alcance del concepto de idoneidad y de los contenidos éticos que impone, corresponde verificar su adecuación a los hechos tomados en cuenta en la decisión legislativa cuestionada por el amparista, para verificar si ésta se encontró dotada de razonabilidad suficiente. Para ello, es necesario precisar cuáles fueron los supuestos valorados por la Cámara de Diputados con relación a Antonio Domingo Bussi, sustrato fáctico del cual se infirió el juicio de inidoneidad que los legisladores emitieron para rechazar su diploma de diputado electo.

Estos hechos se refieren a la participación activa de Antonio Domingo Bussi como funcionario del régimen de facto instaurado por la fuerza en marzo de 1976, con un cargo y responsabilidad de importancia tal que implicó una activa participación en el régimen y la comisión de innumerables crímenes por los cuales fue imputado y luego amnistiado (ver Fallos: 311:1095). Se valoró especialmente que el nombrado ejerció como “gobernante de facto de la Provincia de Tucumán”, entre otros cargos, es decir, el demáxima autoridad política y militar de esa provincia que justamente fue uno de los territorios en los que el plan criminal que desplegó ese régimen, que incluyó el secuestro, tortura y muerte de miles de habitantes, tuvo un fuerte impacto en términos comparativos con otros sitios del país.

Así lo entendió el dictamen de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos de la Cámara de Diputados que dio fundamento a su exclusión, al afirmar que la Constitución “*fulmina toda posibilidad de que autores o partícipes de golpes de Estado o de violaciones de derechos humanos asuman cargos electivos o ejecutivos en la democracia*” (Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias, 2000, Orden del Día N° 117).

Teniendo en cuenta la gravedad de la situación objetiva valorada por los legisladores en el dictamen que fundó el rechazo del diploma de Antonio Domingo Bussi, situación de la que se desprende un desprecio por las instituciones constitucionales y las pautas éticas derivadas del principio republicano de gobierno, puede concluirse que la evaluación de esas circunstancias por parte de la Cámara de Diputados como juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros y la exclusión de dicho diputado electo, concreta un ejercicio razonable de la facultad que le otorga el art. 64 de la Constitución Nacional.

En efecto, desde diciembre de 1975 hasta diciembre de 1977, Antonio Domingo Bussi fue el general a cargo de la V Brigada de Infantería del Ejército que funcionó en la Sub Zona 32- Area 321, comprendida en la 3ra. Zona bajo jurisdicción del III Cuerpo del Ejército, correspondiente a la Provincia de Tucumán. Luego del golpe militar del 24 de marzo de 1976, fue nombrado por las autoridades militares que usurparon ilegítimamente el poder constitucional, interventor de esa provincia, cargo que ejerció hasta diciembre de 1977, es decir que adquirió un cargo equivalente a la máxima autoridad ejecutiva provincial, sin perder su cargo militar. Esta circunstancia lo convertía en responsable de los centros clandestinos de detención que funcionaron en su jurisdicción y del control operativo de las fuerzas armadas y de seguridad en tanto comandante de la subzona 32 (v. Orden del Día 117, cit. fs. 346).

Luego de ello, entre enero de 1978 y enero de 1979 se desempeñó como comandante de Institutos Militares y jefe del Estado Mayor del Comando de Institutos Militares, con jurisdicción sobre ocho partidos de la Provincia de Buenos Aires. Entre febrero y diciembre de 1980 fue comandante del Tercer Cuerpo de Ejército con jurisdicción sobre las provincias de Córdoba, San Luis, Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Salta y Jujuy y, finalmente, entre diciembre de 1980 y diciembre de 1981 comandó el Primer Cuerpo de Ejército con jurisdicción sobre la Capital Federal, Provincia de Buenos Aires y La Pampa (v. Orden del Día 117, cit. fs. 346).

Ese gobierno de facto, del que Antonio Domingo Bussi formó parte, ostentando un cargo de gran autoridad y responsabilidad ejecutiva provincial, llevó a cabo un plan criminal sistemático destinado a ejecutar la privación de la libertad, tortura y muerte de miles de habitantes de la Nación, hechos que fueron debidamente acreditados en sumomento al condenar a la cúpula de las Juntas Militares, en la conocida “Causa 13/84”. En este sentido, debe destacarse que “no es posible desconocer que el gobierno militar que usurpó el poder en el período comprendido entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983 se atribuyó la suma del poder público, se arrogó facultades extraordinarias y en ejercicio de estos poderes implementó, a través del terrorismo de Estado, una práctica sistemática de violaciones a garantías constitucionales (Conf. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina*, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado en la sesión del 11 de abril de 1980; *Informe de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas* [Conadep], del 20 de septiembre de 1984 y *Fallos*, 309:1689)” (ver dictamen del Procurador General de la Nación, en la causa S.1767, L. XXXVIII, antes citada).

Específicamente, en la Provincia de Tucumán, el Informe de la Comisión Nacional sobre Desaparición Forzada de Personas comprobó la existencia de 15 centros clandestinos de detención durante el gobierno de facto (conf. “Nunca Más”, EUDEBA, Buenos Aires, 1984, p. 213/216).

También es necesario destacar que, en coherencia con la política nacional de aquel régimen dictatorial, como gobernante de facto en ejercicio del Poder Ejecutivo en aquella provincia, Antonio Domingo Bussi ejerció la suma del poder público en ese territorio.

La reseña que aquí se realiza sobre las funciones desempeñadas por el amparista durante ese régimen de facto y la relación de las violaciones a los derechos humanos perpetradas en el marco del plan criminal desplegado por ese gobierno, es útil para evaluar su grado de participación activa en el régimen golpista y la sospecha razonable que pesa sobre su falta de compromiso con los valores que se compadecen con la ética que sostiene nuestro ordenamiento jurídico.

En las jurisdicciones y en los períodos en los que Antonio Domingo Bussi ocupó cargos ejecutivos y militares importantes, se produjeron centenares de detenciones ilegales y desapariciones forzadas que constan judicialmente, todo ello en el marco del llamado plan sistemático que el régimen militar implementó según ha quedado comprobado en la causa 13/84.

En consecuencia, a la luz de estas circunstancias, es claro que el disvalor que ya se desprende del hecho de haber formado parte de ese gobierno con un cargo de máxima responsabilidad, permite razonablemente afirmar un reproche ético incompatible con el requisito de idoneidad necesario para el acceso a la función pública.

En tal inteligencia, puede afirmarse que la fundamentación que dio la Cámara de Diputados para rechazar su diploma y excluirlo de ese cuerpo legislativo, se adecuó a un parámetro de razonabilidad, pues esa decisión tuvo sustento en normas constitucionales cuya interpretación resulta en un todo armónica con el ordenamiento jurídico nacional. En especial, debe señalarse que esa decisión no puede tildarse de arbitraria – como alega el amparista– pues los motivos que fueron tenidos en cuenta para excluirlo son razones objetivas que se sustentan en la Constitución Nacional.

Lo evaluado por la Cámara de Diputados de la Nación no fueron “razones de índole política que se pretenden ocultar bajo un velo endeble de derecho y ética”, como sostiene el amparista. Por el contrario, el juicio ético realizado por ese cuerpo legislativo respecto de Antonio Domingo Bussi no se fundó en condiciones “políticas”, sino que tuvo el debido sustento objetivo en normas positivas constitucionales y, por ello, resultó adecuado a estándares constitucionales.

En otras palabras, el contenido de moralidad que se utiliza de baremo para juzgar la idoneidad necesaria que manda la Constitución para acceder a la función pública es la ética republicana, por oposición a los gobiernos despóticos que suprimen la división de poderes, el orden constitucional y el respeto por los derechos fundamentales, que impregna todo nuestro sistema constitucional y que se halla positivizada expresamente en las distintas normas analizadas anteriormente.

No son calidades meramente subjetivas que impliquen un juicio sobre la conciencia de las personas, tales como su ideología, su religión, o factores objetivos sobre los que está vedado realizar una discriminación, como la raza, el color de la piel, el sexo, la orientación sexual, etc., los elementos de juicio que se valoran para afirmar que el amparista carece del requisito de idoneidad moral necesario para ejercer un cargo público, sino que, muy por el contrario, los datos sobre los que se efectuó ese juicio en el caso *sub examine* se limitan a circunstancias de las que se deriva una clara contradicción con pautas éticas fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico.

Por otra parte, es preciso dejar aclarado que evaluar las circunstancias reseñadas no implica abrir un juicio sobre la eventual responsabilidad penal de Antonio Domingo Bussi por los actos delictivos antes mencionados, pues el disvalor que se desprende de la mera circunstancia de haber ejercido un cargo de esencial importancia en ese gobierno de facto, permite, de igual modo, verificar en esa persona un disvalor ético incompatible con el concepto de idoneidad para el acceso a la función pública, con independencia de que ese juicio de responsabilidad penal resulte efectivo.

El reproche ético que se le formula a Antonio Domingo Bussi con relación a su participación en un régimen de facto que usurpó ilegalmente las funciones de gobierno destituyendo a las autoridades democráticas es, pues, autónomo del reproche de culpabilidad penal que se ventila en las distintas causas también citadas en la decisión de la Cámara de Diputados, en las cuales se encuentra procesado por su responsabilidad como autor mediato en distintas violaciones a los derechos humanos, e incluso en algunos supuestos también imputado por su intervención personal en casos de tortura y muertes.

– XIV –

Por otra parte, la razonabilidad de esta decisión de la Cámara de Diputados también debe ser analizada a la luz de los instrumentos de derechos humanos incorporados al art. 75, inc. 22), párrafo segundo, de la Constitución Nacional que, por un lado, consagran el derecho a ser elegido en condiciones de igualdad y, por otro, imponen al Estado el deber de separar de la función pública a aquellas personas que asumieron un rol protagónico en un régimen responsable de la comisión de delitos de lesa humanidad.

El actor sostiene que en el presente caso el cuerpo legislativo habría vulnerado su derecho político a ser elegido para acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, el cual se encuentra tutelado por los arts. XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

Entiendo que en el presente caso no sólo no se ha violado el derecho político del actor, sino que la Cámara de Diputados de la Nación cumplió con una obligación internacional derivada del deber de respeto y garantía de los derechos humanos consagrada por los arts. 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 1 y 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En primer término, debe destacarse que el derecho a ser elegido para el acceso a la función pública admite restricciones. Así, los arts. 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos enuncian determinadas causales en virtud de las cuales los Estados están autorizados a restringir el pleno goce y ejercicio de los derechos políticos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuya opinión y directrices deben servir de guía para la interpretación del Pacto de San José de Costa Rica (Fallos 321:1328 y 326:2805, voto del juez Petracchi, entre otros), ha entendido que dicha enunciación no es taxativa y en esta línea de pensamiento se inscribe la resolución del caso “Ríos Montt” (ver, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 1993, Capítulo III, Informe N° 30/93, Caso 10.804 Guatemala, 12 de octubre de 1993).

También cabe retener que el derecho internacional de los derechos humanos ha venido marcando al Estado argentino el deber de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas sujetas a su jurisdicción, así como de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlos efectivos (arts. 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Desde esta perspectiva, en mi concepto, el rechazo del diploma del diputado electo Antonio Domingo Bussi, con sustento en su inidoneidad moral ante la evidencia de que tuvo un rol protagónico en un régimen responsable de graves violaciones de los derechos humanos, se ajusta a las prescripciones del derecho internacional en la materia y contribuye a su efectiva realización, adoptada por un órgano del Estado que compromete su responsabilidad internacional (Fallos: 315:1513).

– XV –

En síntesis, estimo que las atribuciones conferidas por el art. 64 de la Constitución Nacional a las Cámaras del Congreso incluye la facultad de realizar un juicio sobre las calidades constitucionalmente exigidas para acceder al cargo de legislador nacional.

Ese juicio abarca la evaluación de la idoneidad física, técnica y moral de los electos, además de los requisitos relativos a la ciudadanía, edad y residencia e integra el “debido proceso electoral”, garantía innominada de la democracia representativa.

En el presente caso, la Cámara de Diputados de la Nación ha llevado adelante dicho juicio, aplicando las pautas éticas derivadas de la Constitución Nacional y cumpliendo las normas del derecho internacional de los derechos humanos, sin que se advierta en tal proceder extralimitación en el ejercicio de los poderes que la Constitución le asigna.

– XVI –

Por todo lo expuesto, opino que el recurso extraordinario interpuesto es formalmente procedente, que cabe revocar la sentencia de fs. 1119/1126 y, en consecuencia, corresponde rechazar este amparo.

Buenos Aires, 31 de mayo de 2005.- Esteban Righi

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 13 de julio de 2007.

Considerando:

1º) Que en la presente causa se discute si la decisión de la Excm. Cámara de Diputados de la Nación de rechazar el diploma del diputado electo Domingo Bussi, con fundamento en su inhabilidad moral, pueden ser revisados por esta Corte y, en su caso, en qué medida.

2º) Que corresponde, en primer lugar, delimitar los elementos fácticos y normativos que constituyen las premisas de la decisión a tomar, dentro de los límites de admisibilidad y procedencia del recurso extraordinario interpuesto.

La Excm. Cámara de Diputados de la Nación suspendió la incorporación del de diciembre de 1999. Luego de diputado Domingo Bussi en fecha 1º seguir los pasos previstos en el procedimiento establecido en el reglamento de la propia Cámara, que incluyeron el ejercicio del derecho de defensa, se rechazó el diploma en sesión plenaria celebrada el 10 de mayo de 2000. Se consideró que la participación del diputado como funcionario en el régimen de facto iniciado el 24 de marzo de 1976 y en las violaciones a los derechos humanos ocurridas en ese período, configuraban la causa de "inhabilidad moral", impeditiva del acceso al cargo. El dictamen de mayoría fue aprobado por 181 votos afirmativos, 7 negativos y 2 abstenciones.

El actor, Antonio Domingo Bussi, promovió acción de amparo con el objeto de que se declarase la nulidad de la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación que había suspendido su incorporación a ese cuerpo con de diciembre de 1999. La jueza de primera instancia rechazó fecha 1º la demanda in limine fundándose en que el juzgamiento de la admisibilidad del diputado electo no es una cuestión justiciable.

La Cámara Nacional Electoral confirmó la sentencia al entender que se trataba de un acto institucional emitido para asegurar la organización del Estado y por lo tanto no era susceptible de revisión judicial. Con posterioridad a la interposición del recurso extraordinario contra ese pronunciamiento, el actor hizo saber al Tribunal la referida decisión de la Cámara de Diputados del 10 de mayo de 2000. Esta Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que se trataba de un acto revisable judicialmente y revocó la decisión de grado con fecha 11 de octubre de 2001 (fs. 323/329, sentencia publicada en Fallos: 324:3358).

Devueltas las actuaciones al juzgado de origen, la magistrada desestimó nuevamente la demanda, y apelada, la Cámara Nacional Electoral declaró que no había interés jurídico en emitir un pronunciamiento porque el cargo de diputado nacional que motivó esta disputa había sido cubierto por el doctor Roberto Lix Klett del mismo partido. Esta Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que la cuestión no resultaba abstracta, ya que el mandato del recurrente no había vencido y se pronunció revocando la sentencia de grado el 4 de noviembre de 2003 (fs. 1063/1076 vta., sentencia publicada en Fallos: 326:4468).

En cumplimiento de lo decidido por esta Corte, la Cámara Nacional Electoral hizo lugar al amparo promovido por el actor contra la decisión de la Cámara de Diputados de la

Nación del 10 de mayo de 2000. Contra dicho pronunciamiento, la Cámara demandada dedujo el recurso extraordinario de fs. 1134/1145 en el cual se plantea que la cuestión resulta abstracta y que ella había realizado un juicio con apego a las normas de procedimiento previstas en su reglamento interno y fundado su decisión en un juicio cumplido de acuerdo con lo previsto por el art. 64 de la Constitución Nacional.

El recurso extraordinario es formalmente admisible, pues se discute la interpretación de normas federales (arts. 1º, 16, 22, 48, 64, 66, 75 inc. 22, de la Constitución Nacional) y la decisión del a quo resulta contraria a la posición que la impugnante funda en aquéllas (art. 14, inc. 3º, de la ley 48).

3º) Que existe un caso, en la medida en que la cuestión federal está relacionada con un interés institucional que subsiste al momento del dictado de la presente.

Esta cuestión ha sido resuelta por esta Corte en el fallo del 4 de noviembre de 2003, donde se estableció que el amparo resultaba absolutamente esencial para salvaguardar el interés de la soberanía popular y la defensa de la transparente manifestación de la voluntad de los ciudadanos, a riesgo de quedar afectado el pleno imperio de la Constitución Nacional Carts. 1º, 5, 22 y 33– (considerando 8º, fs. 1094).

Conviene precisar que, actualmente, el interés subjetivo del demandante configurado por su pretensión de que se declare la nulidad de las resoluciones dictadas por la Cámara de Diputados de la Nación que negaron la incorporación del peticionario como miembro de dicho cuerpo es, como lo peticiona la recurrente, abstracta. Ello es así no sólo porque resulta de cumplimiento imposible, sino porque no ha habido ninguna declaración expresa de nulidad del acto en las instancias inferiores ni ha sido materia recursiva ante esta Corte. Por lo tanto, resulta inoficioso todo pronunciamiento sobre el tema quedando firme la resolución dictada en el caso.

En cambio, el interés institucional subsiste en dos aspectos.

El primero de ellos es el resguardo de la soberanía del pueblo y la expresión de su voluntad, que está claramente comprometida en el caso.

El segundo se refiere a la posibilidad de repetición del acto, lo que justifica una decisión esclarecedora (voto del juez Petracchi en Fallos: 310:819).

Que conforme con lo expresado, existe un caso federal cuyo interés institucional consiste en determinar los límites de la competencia que la Constitución establece para la Excma. Cámara de Diputados de la Nación como "juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez" (art. 64).

4º) Que declarado admisible el recurso y subsistente la cuestión que en él se somete al conocimiento de esta Corte, corresponde recordar que la decisión adoptada por la Excma.

Cámara de Diputados de la Nación es un acto jurídico sometido al control judicial.

En efecto, esta Corte resolvió que se trataba de una cuestión justiciable en la sentencia dictada el 11 de octubre de 2001, como surge de lo dicho al delimitar la base fáctica y normativa. En consecuencia, existe un límite basado en la cosa juzgada que impide al

Tribunal revisar su propia sentencia. La decisión referida, no sólo es cosa juzgada en el caso, sino un precedente que debe ser respetado por la garantía de igualdad ante la ley, que obliga a dar igual solución a casos análogos, como la seguridad jurídica, que favorece la certeza y estabilidad del Derecho.

Además, no puede soslayarse, en este sentido, que la propia Excma. Cámara de Diputados de la Nación, en el recurso extraordinario de fs. 1134/1145, expresó que "(...) Nunca cuestionó esta parte que el Poder Judicial sea quien tiene facultades para revisar los poderes atribuidos por la Constitución a los otros dos Poderes del Estado, ni así tampoco que sea dicho Poder quien revise el ejercicio que de dicho Poder efectuaron tales órganos" (ver fs. 1138 vta.).

5º) Que en razón del interés institucional que presenta la causa, corresponde precisar el criterio con que pueden ser revisadas las decisiones de la Excma. Cámara de Diputados de la Nación en el ámbito del art. 64 de la Constitución Nacional.

Para dar una solución razonable, es necesario ponderar dos principios adoptados por nuestra Constitución y que han sido aplicados con distinto grado de intensidad por esta Corte a lo largo de su historia.

En primer lugar, el Tribunal ha sostenido la regla general de la no justiciabilidad de las decisiones que se adoptan dentro de la esfera de competencia propia de otro poder. Esta interpretación es consistente con los precedentes de este Tribunal que la ha sostenido desde el año 1865 (Fallos: 53:420). También es coherente dentro del sistema jurídico argentino, en el que se adopta el principio de división de poderes que obliga a los magistrados a respetar la independencia de las otras autoridades de la Nación (Fallos: 354:43; 321:3236, considerando 16), sin que les sea posible juzgar el modo en que ellas ejercen sus competencias.

En segundo lugar, se ha dicho que "no hay otro poder por encima del de esta Corte para resolver acerca de la existencia y los límites de las atribuciones constitucionales otorgadas a los departamentos legislativo, judicial y ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de éstos entre sí y con respecto a los de las provincias" (sentencia del voto de la mayoría, fs. 325 11 de octubre de 2001, considerando 7º vta.).

Una interpretación que llevara al extremo la no justiciabilidad de las decisiones del Congreso por un lado anularía el diálogo de poderes que la propia Constitución sustenta, mediante el cual cada uno de ellos encuentra, en su interrelación con los otros, la fuente de sus propios límites y una buena orientación general en las políticas de Estado.

Por otro lado, podría producir el desamparo de los ciudadanos que pertenecen a minorías, al quedar sujetos a lo que decidieran mayorías circunstanciales. Es función prominente de esta Corte precisar los límites que la Constitución fija para el ejercicio de las competencias del Congreso de la Nación.

En sentido contrario, una inteligencia orientada hacia la judicialización de las decisiones de otros poderes, pondría en serio riesgo tanto el ejercicio de las funciones que la Constitución asigna a cada uno de ellos como la autoridad de esta propia Corte Suprema.

Por lo expuesto, surge un campo de tensión en la satisfacción de ambos principios de modo simultáneo, lo que obliga a ponderar un razonable equilibrio. De dicho balance surge

que los jueces no pueden opinar sobre el modo en que se ejercitan las facultades de otro poderes, pero deben establecer sus límites. Ello es así porque "la esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución.

Ningún departamento del Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (Fallos: 316:2940 y sus citas).

En el presente caso se ha invocado que la Excma. Cámara de Diputados de la Nación es juez de los títulos de los diputados conforme lo establece el art. 64 de la Constitución Nacional, lo que plantea tres tipos de cuestiones.

En primer lugar, cuando la Constitución dispone que la Cámara tiene una competencia precisa para juzgar, ésta no es exclusiva ni excluyente ya que el art. 116 establece que corresponde al Poder Judicial el conocimiento y la decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por ella. Por esa razón, esta Corte se encuentra habilitada para conocer en la presente controversia, aun cuando el Congreso haya ejercido su facultad de valorar los títulos de sus integrantes. Como se dijo en el considerando 4º, esa cuestión ya fue resuelta por el Tribunal en la sentencia del 11 de octubre de 2001.

En segundo lugar, es necesario determinar si la Cámara de Diputados, al juzgar el cumplimiento de la regularidad formal del título, actuó dentro de los límites de su competencia o, por el contrario, se ha excedido.

En tercer lugar, se debe decidir si la competencia de la Cámara de Diputados se limita al juzgamiento de la validez formal, o bien se extiende a la valoración de la idoneidad de los diputados.

6º) Que corresponde establecer cuáles son los límites que la Constitución fija a la Cámara de Diputados de la Nación para juzgar la validez formal de los títulos que presentan los diputados.

En este sentido, cabe precisar que los conflictos vinculados a la etapa previa a la elección, así como los que tienen relación con el acto eleccionario en sí mismo, son materias sometidas a la Justicia. Por ello, el control de los requisitos constitucionales de los candidatos para diputados de la Nación se efectúa de modo previo y ante el Poder Judicial de la Nación. Una vez aprobado el diploma, éste puede ser presentado ante la Cámara, que es "juez" de ese título conforme al art. 64 de la Constitución Nacional. De tal modo, es claro que la facultad de la Excma. Cámara de Diputados sólo puede referirse a la revisión de la legalidad de los títulos de los diputados electos y la autenticidad de los diplomas, esto es, si fueron regularmente emitidos por la autoridad competente.

Esta interpretación es coherente y armónica dentro de la Constitución. En efecto, el art. 66 de la Carta Magna, al fijar la competencia de la Cámara para dictar su reglamento, establece que puede remover a sus miembros por inhabilidad física o moral sobreviniente. Es decir que no hay ninguna habilitación constitucional para examinar la habilidad moral anterior a la elección y no habiendo ninguna norma expresa no puede presumirse.

En este sentido, el derecho es un límite al poder, lo que impide toda interpretación extensiva de las facultades de las Cámaras, las que para actuar legítimamente requieren de una

norma de habilitación (Fallos: 32:120, entre otros). La libertad se vería amenazada si los poderes ejercieran facultades no concedidas. Si hay algo que ha consagrado la Constitución, y no sin fervor, es la limitación del poder del gobierno. La Constitución ha establecido, inequívocamente, un sistema de poderes limitados (conf. Fallos: 318:1967).

Tampoco corresponde buscar la solución en la analogía porque ambas cláusulas constitucionales refieren a supuestos de hecho diferentes. En este sentido, el art. 66 de la Constitución regula los hechos posteriores a la elección sobre los que no hubo una decisión previa y requiere una mayoría calificada de dos tercios, mientras que el art. 64 se aplica a hechos anteriores que ya han sido valorados por la autoridad electoral y por lo tanto se conforma con el requisito de una mayoría absoluta.

Lo dicho hasta ahora también puede ser sostenido en términos de principios constitucionales. En efecto, guarda conformidad con la transparencia electoral, porque permite que los ciudadanos conozcan los defectos que se adjudican a los candidatos con anterioridad al acto eleccionario y puedan ejercer su derecho con la debida información, lo cual no ocurriría si fueran analizados con posterioridad y, por lo tanto, desconocidos.

También comporta una inteligencia compatible con la soberanía porque cuando el elector informado toma una decisión, ésta debe ser respetada, salvo la ocurrencia de hechos posteriores. La Constitución no reconoce el derecho de algunos ciudadanos a corregir las decisiones de otros porque, presuntamente, estarían mejor capacitados o informados, ya que todos son iguales ante la ley.

La conclusión del razonamiento efectuado es que la decisión impugnada ha sido tomada sobre la base de hechos anteriores al proceso electoral sobre los que no hubo impugnación y que, por lo tanto, la Cámara de Diputados de la Nación actuó fuera de su competencia.

7º) Que corresponde establecer cuáles son los límites que la Constitución fija a la Cámara de Diputados de la Nación para examinar la validez material de los títulos que presentan los diputados.

La declaración de invalidez material surge cuando el título es formalmente válido, pero no se lo considera aceptable porque es contrario a principios o valores constitucionalmente protegidos. Es lo que se ha invocado, concurrentemente, en el caso, porque la Cámara entendió que aun cuando el diputado fuera electo sin impugnaciones, cabe rechazar su incorporación porque se lesionan valores constitucionales.

En particular se invocó la "inhabilidad moral" porque Bussi actuó durante el gobierno militar y ha sido imputado por violaciones a los derechos humanos, las que configurarían un delito permanente.

La primera cuestión a dilucidar es si la Constitución otorga competencia a la Cámara de Diputados para rechazar un título invocado por un diputado electo fundándose en la ausencia de idoneidad o en su "inhabilidad moral".

Esta Corte no comparte los argumentos del señor Procurador General en este aspecto, en cuanto sostiene que la Cámara no sólo tiene un rol puramente formal sino que está facultada para examinar la idoneidad para el acceso a la función pública. Cuando la

Constitución, en su art. 48, regula los requisitos necesarios para ser diputado de la Nación no requiere la idoneidad ni calidades morales.

La Cámara, como juez, no puede agregar nuevos requerimientos que la Constitución no contempla.

Pero aun cuando se sostuviera que la idoneidad es un requisito para los cargos electivos, no sería la Cámara sino el Pueblo de la Nación el juez de esa calidad. En este aspecto es legítima la cita que ha hecho esta Corte de la sentencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos en la causa Powell (jr.), Adam Clayton vs. Mac Cormack C395 U.S. 486 (1969)– en la que el referido tribunal sostuvo que la Cámara de Representantes no tiene poder para excluir de su cargo a un legislador.

La interpretación histórica avala esta conclusión, toda vez que este mismo Tribunal indicó que "el art. 56 de la Constitución Nacional reconoce como fuente el texto del art.

I, sección 5ta., cláusula 1ra., de la Constitución Norteamericana, aunque éste es literalmente menos amplio que el argentino.

Y que la doctrina y la jurisprudencia legislativa de los Estados Unidos, han sido también terminantes en su interpretación y aplicación en el mismo sentido (Story, Commentaries, p. 501/502; Tucker, On the Constitution, I, p. 426/427; Corwin, The Constitution of the United States of America, p. 95 y 547; Hinds Asher C., Hind's Precedents of the House of Representatives, vol. I, p. 847 y sgtes.; Pritchett, Herman C., La Constitución Americana, trad. castellana, 1965, p. 219; Barnett, Vincent M., Contest Congressional Elections in recent years, en Political Science Quarterly, vol. LIV, junio 1939, p. 187 y sgtes., etc.). En aquel país hasta se ha cuestionado la constitucionalidad de una posible reglamentación legal de la cláusula, aun cuando ella tendiera tan sólo a la institución de una primera instancia judicial para el juicio de validez de las elecciones, reservando la instancia final para cada una de las Cámaras..." (Fallos: 263:267, considerando 17 del voto de la mayoría).

Los principios de la Constitución también sostienen esta interpretación, ya que el pueblo es la fuente originaria de la soberanía y el modo de ponerla en ejercicio es el voto de los ciudadanos a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación. El carácter representativo de las autoridades depende de que su designación haya tenido origen en las elecciones, que son los procedimientos a través de los cuales el pueblo las designa. Se materializa así la relación entre quienes aspiran a ser designados y quienes con su voto realizan la designación (Fallos: 326:1778 y sus citas). Es el sufragio el instrumento que da sentido al principio liminar de que el pueblo, como titular de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes. Su función es hacer posible el gobierno del pueblo, aproximando el ideal democrático a la realidad de la vida. Nuestra historia Ccomo la de muchos otros países– muestra la lucha por la consagración plena del gobierno del pueblo y el consecuente abandono de clasificaciones fundadas en el sexo, estado o condición tanto de los electores como de aquellos que pueden aspirar a ser elegidos (Fallos: 325:524 y 324:3143).

De allí la fundamental importancia de respetar el sentido de la elección popular, impidiendo paralelamente el establecimiento ex post facto de "requisitos" no contemplados en ninguna reglamentación.

Tanto la intención de los redactores de la Constitución, como un estudio de los principios básicos que la sostienen, nos convence de que no se ha otorgado al Congreso un poder para negar la incorporación a un candidato electo, basándose en valoraciones materiales como la falta de idoneidad o la inhabilidad moral.

8º) Que uno de los argumentos fundamentales del señor Procurador General se basa en el art. 16 de la Constitución Nacional, que establece que todos los habitantes de la Nación son iguales ante la ley y "admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad". De ello deduce que los constituyentes entendieron que la admisión en la función pública sólo debe aceptarse en las personas que sean idóneas y que ello es condición necesaria incluso en aquellos supuestos en los que el arribo al cargo sea por vía electoral.

Esta Corte no comparte este razonamiento.

En el presente caso no se discute la exigencia de idoneidad, sino precisar quién está facultado para valorar el cumplimiento de ese requisito.

En los supuestos de acceso a la administración pública se ha declarado constitucionalmente admisible el establecimiento de jurados que determinen si el postulante es idóneo, pero no es igual para quien accede al cargo por la vía electoral. En este caso es el pueblo el que elige a sus representantes quien valora la idoneidad y no la Cámara de Diputados de la Nación, porque el régimen electoral establece justamente el procedimiento adecuado para impugnaciones que permitan a los electores valorar la idoneidad.

Tampoco puede sostenerse que, por vía analógica, la norma constitucional autoriza a este tipo de juicios. La regla de la igualdad en el acceso a los cargos públicos está expresada mediante una prohibición, porque se considera censurable toda restricción que sea discriminatoria. Pero una expresión prohibitiva no es un mandato ni una permisión de la que pueda derivarse lógicamente una esfera de competencia para la Cámara de Diputados como lo sostiene el señor Procurador General. Una correcta interpretación de esta norma es que ella no establece un nuevo requisito para ser diputado de la Nación, sino que es la única razón por la cual una ley podría restringir el acceso. Este es el sentido que esta Corte ha conferido a aquella disposición constitucional, al utilizarla para valorar la razonabilidad de algún requisito contenido en disposiciones infraconstitucionales como reglamentación de aquel igualitario acceso (Fallos: 238:183; 321:194; 327:5118).

9º) Que los graves hechos que imputan al diputado electo deben ser motivo de un proceso judicial, porque todos los ciudadanos tiene la garantía del debido proceso. No hay una incapacidad de derecho para las personas que hayan tenido una actuación histórica determinada, ya que el impedimento deviene, necesariamente, de una condena judicial por un delito.

Las consecuencias que se derivan del estado de inocencia no podrían ser obviadas mediante el recurso de sustituir los efectos de la condena penal, por apelaciones a las calidades morales del sujeto.

Estas afirmaciones permiten afirmar que una interpretación correcta del art. 36 de la Constitución Nacional y de los tratados sobre derechos humanos, cuando establecen sanciones de carácter penal, se requiere el cumplimiento de un proceso judicial. En este aspecto, el dictamen de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento (carpeta, cuerpo III, fs.711/742)

aclaró que el fundamento del rechazo del diploma sólo respondía a la participación activa reconocida y probada que el diputado electo tuvo con el terrorismo de Estado (art. 36, Constitución Nacional) y específicamente al encuadre de su conducta en las Convenciones sobre Genocidio y Tortura (art. 75, inc. 22, Constitución Nacional). Esta Corte ha sido clara respecto de la persecución de los autores de los delitos de lesa humanidad, pero es necesario reiterar que ello debe ser compatible con el debido proceso.

Ningún ciudadano puede ser privado del derecho a ser sometido a proceso y a defenderse ante un juez imparcial.

10) Que no aplicar estas garantías y sostener que existe un poder para rechazar el título de toda persona que viola "la ética republicana" puede tener consecuencias gravísimas para el mismo sistema que se dice proteger. Los que hoy se consideran satisfechos porque comparten el criterio de la mayoría, pueden ser afectados por esas decisiones cuando cambien las proporciones. La historia enseña que las mayorías pueden tener momentos en que se aparten del buen juicio y del equilibrio, y en tales casos una persona puede ser excluida porque su comportamiento es contrario a la ética republicana.

Una idea confusa en manos de una mayoría podría dar lugar a que una persona sea rechazada porque es anarquista, otra porque es socialista, otra porque se opone a un gobierno dictatorial, otra por motivos religiosos o de género.

Los riesgos futuros son demasiados y la sabiduría aconseja la abstención.

11) Que es misión de esta Corte fundamentar y proteger los consensos básicos para el funcionamiento de una sociedad en la que puedan convivir personas y grupos con opiniones diferentes. Este común sentir se edifica sobre algunas reglas que deben ser aceptables para quienes están distanciados por una controversia particular y que lo serán en los conflictos subsiguientes cuando cambien sus posiciones de poderío o debilidad, y que serán aplicadas por las generaciones futuras porque se habrán transformado en una práctica constitucional consolidada.

Este es el significado profundo de la concepción de la justicia, entendida como los principios morales que aceptarían personas libres, iguales, racionales y razonables que permitan una convivencia basada en la cooperación y que no son otros que los del estado de derecho. Nuestro deber en la hora actual es garantizar, de modo indubitable, la vigencia plena y efectiva del estado de derecho para quienes habitan esta Nación y para las generaciones futuras.

La Constitución no admite la validez de una voluntad mayoritaria expresada sin respetar los principios del estado de derecho ni les permite derogar principios fundamentales sobre los que se basa la organización republicana del poder y la protección de los ciudadanos.

La Democracia es Constitucional, y por ello la función de esta Corte en este caso se dirige a garantizar la vigencia de principios regulativos del modo en que expresan las mayorías. El escrutinio judicial de los procedimientos resulta esencial para robustecer las prácticas democráticas.

El buen juicio de un estadista es afirmar reglas que constituyan incentivos apropiados para los futuros participantes en la competencia electoral. El cumplimiento de los principios

que constituyen el núcleo del estado de derecho es lo que orienta a una sociedad hacia una expresión madura y plural, mientras que su apartamiento condena al futuro a repetir un pasado que se desea mejorar.

del presente: 1.- Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación y con el alcance definido en el considerando 3° Se declara inoficioso todo pronunciamiento del Tribunal sobre el planteo introducido en la demanda con respecto a la validez de las decisiones de la Cámara de Diputados de la Nación que rechazaron la pretensión del demandante de incorporarse como miembro de dicho cuerpo. 2.- Se declara admisible el recurso extraordinario al solo efecto puesto de manifiesto, y se interpreta la facultad atribuida en el art. 64 de la Constitución Nacional a la Cámara de Diputados de la Nación de juzgar la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, con arreglo a lo que surge de los considerandos precedentes. Notifíquese y devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO (en disidencia)- CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia)- JUAN CARLOS MAQUEDA (en disidencia)- E. RAUL ZAFFARONI (según su voto)- CARMEN M. ARGIBAY.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON E. RAÚL ZAFFARONI

Considerando:

a 11 del voto que antecede. Que el infrascripto coincide con los considerandos 1°

12) Que a mayor abundamiento, y no obstante la adhesión indicada, corresponde referirse especialmente a los requisitos para desempeñarse como diputado nacional los cuales se hallan establecidos en el art. 48 de la Constitución Nacional. Así, tratándose de funciones reguladas por ésta, la legislación ordinaria puede precisar los recaudos constitucionales, pero en modo alguno agregar otros que la Ley Suprema no menciona.

El art. 66 establece que los diputados pueden ser removidos por la propia Cámara con mayoría de dos tercios de sus votos "por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación", de lo que se seguiría que también ésta puede por esas inhabilidades rechazar la incorporación.

Tal deducción no es totalmente válida o, por lo menos resulta dudosa, dado que el art. 64 se conforma con la mayoría absoluta para juzgar la validez de los títulos de los diputados, en tanto que el art. 66, para separarlos por "inhabilidad moral", requiere una mayoría calificada de dos tercios.

Pero incluso admitiendo ad argumentandum la equivalencia y, por ende, la deducción precedente, no puede obviarse una cuestión de fondo, que impone –por razones exegéticas e históricas– entender que la "inhabilidad moral" que menciona este artículo es alternativa a "inhabilidad física" y, por ende, conforme a la terminología de la época, está referida a lo que hoy se denomina "inhabilidad mental o psíquica". Se trata de las viejas "facultades del alma" o "del espíritu", es decir, "facultades morales" con las que la psiquiatría precientífica hacía referencia al correcto ejercicio del juicio crítico como síntesis adecuada de la actividad consciente.

13) Que, tampoco puede entenderse que "inhabilidad moral" tenga otro contenido, referido a la moral individual o personal del diputado, porque en tal caso la Constitución incurriría en la contradicción de violar la reserva del art. 19 de su propio texto, quebrando la infranqueable línea que separa el pecado del ilícito y negando de ese modo una de las mayores –sino la mayor– conquista de la modernidad.

Debe igualmente descartarse que "inhabilidad moral" se refiera a la moral pública en general, pues si bien ésta queda excluida del art. 19, depende en buena medida de juicios subjetivos de valor, lo que se excluiría sólo cuando un comportamiento escandaloso del diputado esté directamente dirigido a ofender o denigrar la dignidad de la Cámara, siempre que éste asuma formas por demás groseras, sin que incluso en este aspecto quepa incurrir en excesos de sensibilidad.

14) Que finalmente resta considerar la posibilidad, ensayada en el dictamen del señor Procurador General de la Nación, de entender la "inhabilidad moral" en referencia a la ética republicana del diputado. Sin duda se trataría de un concepto bastante difuso y, en consecuencia, riesgoso, puesto que la conducta republicana es interpretada de diversa manera y, por ende, producto de una valoración subjetiva que, apenas se intenta objetivar, directamente desemboca en la ideología o concepción del mundo y de la política que tenga quien la enuncia. Un diputado que responda a una ideología que propugne el colectivismo, el estatismo o sus antípodas, o bien quien crea que la actual división de poderes es imperfecta y pretenda modificarla por los cauces constitucionales o legales, puede ser objeto de un juicio de valor contrario a la ética republicana, según quien sea y qué valores sostenga quien emite el juicio, en virtud del cual bien podría considerarlo incurso en "inhabilidad moral".

La sola mención de esta posibilidad indica la inconveniencia de receptar la construcción de una inhabilidad parlamentaria elaborada sobre la base de una ética republicana, concepto que si bien es legítimo, no por ello deja de ser, precisamente, ético, y como tal, se asienta en buena medida en el campo opinable de las ideologías, con grave riesgo para la democracia, en especial si se trata de apoyar sobre ella nada menos que el título de un representante del Pueblo.

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación y con el alcance del presente: 1.- Se declara inoficioso definido en el considerando 3º todo pronunciamiento del Tribunal sobre el planteo introducido en la demanda con respecto a la validez de las decisiones de la Cámara de Diputados de la Nación que rechazaron la pretensión del demandante de incorporarse como miembro de dicho cuerpo. 2.- Se declara admisible el recurso extraordinario al solo efecto puesto de manifiesto, y se interpreta la facultad atribuida en el art. 64 de la Constitución Nacional a la Cámara de Diputados de la Nación de juzgar la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, con arreglo a lo que surge de los considerandos precedentes. Notifíquese y devuélvase. E. RAUL ZAFFARONI.

DISIDENCIA DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON de NOLASCO Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando: Que este Tribunal comparte los argumentos y conclusiones desarrolladas por el señor Procurador General, a los que corresponde remitir en razón de brevedad.

Por ello, y de conformidad con el referido dictamen, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia de fs. 1119/1126 con el alcance indicado.

Notifíquese y, oportunamente, remítase. ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1º) Que Antonio Domingo Bussi promovió a fs. 129/ 145 acción de amparo para reclamar la declaración de nulidad de la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación que había suspendido su incorporación a ese cuerpo con fecha 11 de diciembre de 1999.

2º) Que el juez de primera instancia decidió a fs. 154/156 desestimar la acción de amparo con sustento en que la competencia para realizar un juicio de valor sobre la admisibilidad de las elecciones, derechos y títulos del diputado electo se encuentra comprendida dentro de las atribuciones que la Constitución Nacional confiere a cada una de la Cámaras que forman el Congreso de la Nación. Esa decisión fue confirmada por la Cámara Nacional Electoral (ver fs. 204/206) al considerar que la aprobación o no del diploma de un legislador reviste el carácter de un acto institucional emitido para asegurar o lograr la organización o la subsistencia del Estado. El a quo agregó que la cuestión fundamental tenida en cuenta por los constituyentes al sancionar la norma del art. 64 de la Constitución Nacional, estableciendo el examen de los títulos de los legisladores que pretenden incorporarse, había sido el adecuado funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Nación que, en este

marco, ejercitan sus facultades privativas en un ámbito pacíficamente excluido del control jurisdiccional por tratarse de un espacio propio y exclusivo en que dichos órganos gozan de amplia discrecionalidad funcional.

3º) Que el actor dedujo recurso extraordinario a fs. 209/232 y a 260/261 denunció –como hecho nuevo– el rechazo del diploma de diputado nacional de Antonio Domingo Bussi dispuesto por la Cámara de Diputados de la Nación el 10 de mayo de 2000. El remedio federal fue admitido por esta Corte, con distinta integración, que decidió revocar el fallo de la cámara –con fecha 11 de octubre de 2001– ya que se presentaba una cuestión justiciable cuya resolución correspondía a este Tribunal como intérprete final de la Constitución (ver fs. 323/329). Devueltas las actuaciones al juzgado de origen, y contestado el informe previsto por el art. 8 de la ley 16.986, la magistrada desestimó a fs. 667/677 la demanda interpuesta con sustento en que la competencia ejercida por la Cámara de Diputados se encuentra comprendida dentro de las atribuciones que la Constitución Nacional confiere a cada una de las Cámaras que forman el Congreso de la Nación.

4º) Que apelado dicho pronunciamiento por el demandante, la Cámara Nacional Electoral declaró a fs. 739/743 que el cargo de diputado nacional había sido cubierto por el doctor Roberto Lix Klett del Partido Republicano, que la cuestión que había dado origen a las actuaciones requería que se hallase vacante la representación del pueblo del distrito electoral de Tucumán y concluyó, en consecuencia, que carecía de interés actual pronunciarse sobre la presente causa.

5º) Que la actora dedujo nuevamente recurso extraordinario a fs. 747/778 y esta Corte –con disidencia del suscripto– declaró procedente el recurso extraordinario planteado por el demandante y revocó la sentencia cuestionada al entender que la causa no resulta abstracta ya que el mandato del recurrente no había vencido por lo que no podía entenderse que careciera de interés actual decidir la cuestión (ver fs. 1063/1076).

6º) Que a fs. 1119/1126 la Cámara Nacional Electoral –en cumplimiento de lo decidido por esta Corte– analizó el planteo formulado en sede judicial y en una segunda fase de su pronunciamiento hizo lugar al amparo promovido por el actor contra la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación.

Contra dicha decisión, la demandada dedujo el recurso extraordinario de fs. 1134/1145 en el cual se plantea que la cuestión resulta abstracta y que la Cámara de Diputados de la Nación había realizado un juicio con apego a las normas de procedimiento previstas en su reglamento interno y fundado su decisión en un juicio cumplido de acuerdo con lo previsto por el art. 64 de la Constitución Nacional.

7º) Que la Cámara Nacional Electoral consideró el planteo de fondo del actor y concluyó que correspondía su consideración de acuerdo con los siguientes argumentos: a. Las fuentes de la redacción histórica del actual art. 64 de la Constitución Nacional –al igual que las otras inmunidades y prerrogativas parlamentarias– se remontan a la historia constitucional de Inglaterra para responder a la necesidad de afirmar el equilibrio de los poderes y fortalecer así la institución representativa de la voluntad popular.

b. El examen de las actas de elección por las cámaras está sujeto a la arbitrariedad y al capricho y "el único medio" de sustraerlas a esa situación es entregarlas a los tribunales para que juzguen con estrecha sujeción al derecho escrito (el tribunal mencionó concretamente a Ojea y Somoza, citado –según se señala en el fallo recurrido– por Justino Jiménez de Aréchaga, en "El Poder Legislativo" Tomo II, Editorial de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, Montevideo, 1906, página 49).

c. Este criterio ha sido análogamente aplicado por la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso *Powell v. Mc. Cormack* en cuanto allí se ha señalado que la Constitución no asigna a la Cámara ninguna autoridad para excluir a una persona debidamente elegida por sus electores (395 US 486, 522).

d. La evolución de la legislación electoral ha atenuado el tipo de control que el art. 64 aún le reconoce a las cámaras de representantes, lo que se habría concretado mediante la sanción de la ley 8871 a través de la creación de las "juntas escrutadoras". En particular señaló que los arts. 60 y 61 del Código Electoral Nacional deben entenderse como una reglamentación razonable del mencionado art. 64 de la Constitución Nacional.

e. La facultad de las cámaras de ser juez de las elecciones, los derechos y los títulos de sus miembros en cuanto a su validez sólo puede referirse "a la revisión que deben efectuar sobre la legalidad de los títulos de los electos y la autenticidad de los diplomas, esto es, si fueron regularmente emitidos por la autoridad competente".

8º) Que de lo expresado resulta que el a quo ha estudiado el sustento material del pronunciamiento de la Cámara de Diputados de la Nación y ha realizado su interpretación respecto de los alcances de la mencionada norma constitucional de un modo que fue descartado por el suscripto en oportunidad de emitir el voto de fs. 1070/1076. Sin perjuicio de ello, ahora cabe examinar en concreto los nuevos argumentos planteados por la Cámara Nacional Electoral para descalificar la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación que no permitió la incorporación a su seno de Antonio Domingo Bussi.

9º) Que, en primer lugar, corresponde delimitar el sentido y el alcance que tiene la atribución, a cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación de la competencia de examinar las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez que le ha conferido el art. 64 de la Constitución Nacional.

10) Que la medida examinada por el a quo fue adoptada el 11 de diciembre de 1999 por la Cámara de Diputados de la Nación que suspendió la incorporación de Antonio Domingo Bussi a ese cuerpo de acuerdo con lo dispuesto por el art. 3, inc. 11 del reglamento de dicho cuerpo (ver fs. 70/71 del expediente principal). A raíz de estas actuaciones, la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento de la misma cámara emitió un dictamen por el cual proponía que se rechazara el diploma del diputado electo por la Provincia de Tucumán como miembro del cuerpo de conformidad con el art. 64 de la Constitución Nacional. Posteriormente, ese cuerpo sancionó el proyecto de resolución por el que se rechazó el diploma del mencionado diputado y su incorporación como miembro a la Cámara de Diputados de conformidad con la norma mencionada (conf. fs. 604), lo cual fue aprobado por el plenario de la cámara el 10 de mayo de 2000.

11) Que la decisión de la cámara –como juez de este tipo de materias (art. 64, Constitución Nacional)– fue precedida de un procedimiento que se desarrolló según las reglas internas previstas y que pueden reseñarse en los siguientes términos: 1. Realización de la sesión preparatoria de la Cámara de Diputados para la toma de juramento de los nuevos diputados.

2. Presentación de las impugnaciones efectuadas por diversos diputados a la incorporación de Antonio Domingo Bussi.

3. Traslado de la impugnación al afectado para hacer uso del derecho de defensa (art. 21 del Reglamento de la Cámara).

4. Propuesta para su suspensión (conf. art. 3, inc. 11 del Reglamento interno) aprobado en el recinto (fs. 71).

5. Giro de los antecedentes a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento para emisión del dictamen respectivo.

6. Determinación acerca de la admisibilidad e inadmisibilidad de las impugnaciones.

7. Traslado de este dictamen a Bussi por el plazo de ocho días.

8. Presentación de Antonio Domingo Bussi con fecha 24 de febrero de 2000 y posterior contestación del traslado.

9. Consideración por la Comisión de diversos planteos de Bussi (8 de marzo de 2000).

10. El 11 de abril de 2000 se realizó una audiencia final de alegatos por los impugnantes y por Antonio Domingo Bussi.

11. El 13 de abril de 2000 la Comisión aprobó por mayoría un proyecto de resolución que proponía al plenario el rechazo del diploma del diputado electo con sustento en su participación como funcionario en el régimen de facto iniciado el 24 de marzo de 1976 y por violaciones a los derechos humanos ocurridas a partir de esa fecha y rechazó los planteos referentes al falseamiento de su declaración jurada.

12. La Cámara de Diputados de la Nación rechazó el diploma del diputado electivo Antonio Domingo Bussi en sesión plenaria celebrada el 10 de mayo de 2000.

12) Que resulta de lo expresado que esa decisión fue precedida por un amplio debate producido en el seno del Congreso de la Nación en el cual se plantearon diversos argumentos a favor y en contra de la incorporación de Antonio Domingo Bussi como diputado nacional por la Provincia de Tucumán.

Asimismo, emana de la reseña efectuada que se han seguido los pasos formales necesarios para el juicio de admisibilidad (presentación de impugnaciones, contestación por el imputado, prueba, alegato, dictamen, debate y votación) que requiere el Reglamento de la cámara respectiva.

13) Que cabe –en este punto– concluir entonces que el procedimiento reseñado da cuenta del expreso resguardo de la garantía constitucional del debido proceso, en tanto surgen con claridad las oportunidades, que durante las distintas etapas del procedimiento seguido en la Cámara de Diputados, tuvo el diputado electo Bussi para ejercer sus defensas con amplitud, así como de plantear las cuestiones que estimó conducentes para la correcta solución de las impugnaciones efectuadas.

14) Que el examen acerca de la idoneidad del candidato elegido y la decisión adoptada en el ámbito de la Cámara de Diputados de la Nación, como así también el acto de la posterior incorporación a ese cuerpo del diputado Lix Klett, se encuentran incluidos dentro del marco de actividad y decisión exclusivas del cuerpo legislativo y, por consiguiente, excluidos del ejercicio del control judicial de esta Corte, pues el art. 64 de la Constitución Nacional dispone que "cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez".

15) Que, en efecto, este tipo de decisiones se halla dentro de las denominadas facultades privativas cuyo ejercicio no debe ser interferido o limitado por una resolución de esta Corte, necesariamente final en los puntos de su competencia, por el carácter supremo del Tribunal, con lo que se salvaguarda igualmente la jerarquía de los poderes legislativo y judicial de la Nación (Fallos: 256:208). Por consiguiente, en las causas en que se impugnan actos cumplidos por otros poderes, en el ámbito de estas facultades que les son privativas con arreglo a lo prescripto por la Constitución Nacional, la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, en cuanto de otra manera se haría manifiesta la invasión del ámbito de las facultades propias de las otras autoridades de la Nación (Fallos: 254: 43).

16) Que, por lo expresado, las objeciones que sobre esa actividad de la Cámara de Diputados de la Nación ha efectuado al a quo en la sentencia de fs. 1119/1126 remiten al modo en que se han ejercitado sus facultades constitucionales privativas, ámbito ajeno al control jurisdiccional del Tribunal (considerando 16 de Fallos: 321:3236).

17) Que, en este aspecto, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América ha sostenido – en oportunidad de delinear la doctrina de las cuestiones políticas– que es evidente que algunas formulaciones que varían levemente según el entorno en que las mismas son planteadas pueden describir una cuestión política, aunque cada una tiene uno o dos elementos que la vinculan esencialmente al tema de la función de división de poderes. Vinculación que manifestó referida a una clara atribución constitucional del asunto a un departamento político de igual rango constitucional, o a la ausencia de pautas susceptibles de ser determinadas o interpretadas judicialmente para resolverlo, o la imposibilidad de que los jueces tomen una decisión independiente sin que ella signifique una falta al respeto debido a las demás ramas del gobierno de igual rango o la necesidad inusual de no cuestionar la adhesión a una decisión política que ya haya sido tomada...En síntesis, el tema es dirimir si la cuestión admite o no una resolución judicial en virtud de la división de poderes, centrando el análisis en aquello que la doctrina denomina el ámbito propio y exclusivo del órgano, que por su naturaleza está sustentado en la discrecionalidad política para ponderar los fines y alcances de la atribución conferida, cuyo modo de ejercicio ha puesto en práctica o ha reglamentado por aplicación de las disposiciones constitucionales.

Presupuesto este último ligado íntimamente en cada caso al alcance e interpretación que el órgano asigna al ejercicio de aquellas facultades (Baker v. Carr 369 U.S. 186, 211, 217; 1962).

18) Que resulta claro, pues, que la cuestión debatida involucra la responsabilidad y autoridad del Congreso de la Nación en el ejercicio de una atribución consagrada expresamente en el art. 64 de la Norma Fundamental, que en sí misma es más política que legal. Excluye el control judicial de modo de evitar avanzar sobre las competencias propias de otro de los poderes y a los efectos de desechar la imposición de un criterio político sobre otro (Fallos: 311:2580).

19) Que el juez Frankfurter en su disidencia en el caso *West Virginia State Board Education v. Barnette* (319 U.S. 624 [1943]) distinguió las competencias propias de ambos poderes que nuestra Constitución Nacional ubica en su Segunda Parte. Tales consideraciones son plenamente aplicables al sub examine en cuanto dicho magistrado afirmaba que "no hace mucho tiempo fuimos recordados de que 'el único control que existe sobre nuestro ejercicio del poder es nuestro propio sentido de la autorrestricción (self restraint). Porque la remoción de leyes poco sabias del registro legal corresponde, no a los tribunales, sino al sufragio y a los procesos del gobierno democrático' (*United States v. Butler*, 297 US 79, disidencia)...La admonición de que solamente la autorrestricción judicial limita el ejercicio arbitrario de nuestra autoridad es relevante cada vez que se nos pide que anulemos una legislación...En ninguna situación es nuestra función comparable a la de una legislatura ni somos libres para actuar como si fuéramos una superlegislatura. La autorrestricción judicial es igualmente necesaria cada vez que el ejercicio de un poder político o legislativo es impugnado. No existe competencia en la base constitucional de la autoridad de esta Corte para atribuirle roles diferentes dependiendo de la naturaleza de la impugnación que se haga a la legislación... Cuando el juez Holmes hablando por esta Corte, escribió que 'debe recordarse que las legislaturas son los guardianes últimos de las libertades y del bienestar del pueblo en un grado casi tan grave como los tribunales' (*Missouri, Kansas & Texas R.C. v. May*, 194 US 267), fue hasta la esencia misma de nuestro sistema constitucional y de la concepción democrática de nuestra sociedad. Él no quiso decir que solamente en algunas fases del gobierno civil esta Corte no podía suplantar a las legislaturas y juzgar sobre lo correcto o equivocado de la medida impugnada. Él estaba señalando el deber judicial completo y el papel de esta Corte en nuestro esquema constitucional cada vez que se busca anular alguna legislación bajo cualquier fundamento, y éste es que la competencia de la legislación corresponde a las legislaturas, responsables como son directamente ante el pueblo, y la función exclusiva y muy estrecha de esta Corte es la de determinar dentro de la amplia concesión de autoridad investida en las legislaturas si éstas han desarrollado un juicio para el cual puede ofrecerse una justificación razonable.

Los constituyentes de la Constitución federal pudieron haber elegido la asignación de una participación efectiva de esta Corte en el proceso de legislación. Tenían delante de sí el conocido ejemplo del Consejo de Revisión de Nueva York que estaba funcionando desde 1777...La Constitución del Estado hacía a los jueces parte del proceso legislativo al proveer que 'todos los proyectos aprobados por el Senado y la Asamblea tendrán antes de ser leyes' que ser llevadas al Consejo en que los jueces constituyen la mayoría 'para su revisión y consideración...'. Pero los constituyentes negaron estos poderes legislativos a la justicia federal.

La razón por la cual aun desde el inicio la estrecha autoridad judicial para anular la legislación ha sido observada con un ojo celoso es porque ella impide la actividad plena del proceso democrático. El hecho de que pueda haber un aspecto no democrático en nuestro esquema de gobierno no convoca a su rechazo o a su abandono. Pero es por la mejor de las razones, como esta Corte ha reconocido frecuentemente, que debe ser utilizado con la mayor cautela. La extensión precisa del caso planteado define los límites del poder constitucional que está en cuestión...Si la función de esta Corte fuera esencialmente no diferente de una legislatura, si las consideraciones que gobiernan la interpretación constitucional deben ser sustancialmente aquellas que subyacen en la legislación, entonces los jueces no deberían ser vitalicios y deberían ser directamente responsables ante el electorado...

Escrúpulos de conciencia, todos debemos admitirlo, no pueden oponerse contra cada compulsión legislativa de hacer actos positivos en conflicto con esos escrúpulos...Pero la determinación de lo que es importante y lo que es menor plantea en sí mismo cuestiones de política. Porque la manera en que hombres igualmente guiados por la razón aprecian lo que consideran importante apunta hasta el corazón propio de lo político. Los jueces deberían ser muy tímidos al escribir una decisión contra un Estado y determinar qué es y qué no es una preocupación mayor, qué medios son apropiados para fines correctos y cuál es el costo social total al golpear el equilibrio de imponderables" (conf. versión de Juan V. Sola en *Control judicial de constitucionalidad*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2001, págs. 148 a 150).

A modo de síntesis esta Corte ha tenido presente "el principio autolimitador que Félix Frankfurter, juez de la Suprema Corte de Estados Unidos, enuncia concisamente así: "Es esencial que sean ejercidas con la reserva más rigurosa las facultades correspondientes al órgano menos representativo de nuestro gobierno" (caso "*Whiteker and al. v. State of North Carolina*", 69 S.Ct. 266) (Fallos: 243:467, p. 476).

20) Que, por ende, la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables determina y restringe como margen del control de constitucionalidad la revisión de la sustancia política de los actos de los otros poderes, carácter que reviste la atribución prescripta en el art. 64 de la Constitución Nacional en tanto que, en el marco de la norma, su ejercicio tiene un contenido fuertemente discrecional. Es una cuestión vinculada a la esfera interna

del Poder Legislativo, que al referirse a su propia integración está sometida al criterio de ponderación del propio cuerpo sin forma jurídica precisa.

21) Que desde esa perspectiva, y también desde una correcta consideración respecto de las diversas y equiparadas funciones que corresponden a los tres poderes del Estado en el sistema normativo fundado por nuestra Constitución Nacional, no es posible considerar como causa justiciable el examen de una cuestión que ha sido asignada en términos precisos e inequívocos a cada una de las cámaras. Por consiguiente, el pronunciamiento sobre la existencia y validez de los títulos de los miembros de los poderes políticos está previsto por la Constitución Nacional de manera que excluye una sentencia, por necesidad final, de esta Corte Suprema (Fallos: 256:192).

22) Que, por otra parte, el uso por analogía del precedente *Powell v. Mc. Cormack* (395 U.S. 486, 1969) para justificar la intromisión del Poder Judicial en ese ámbito no resulta ajustado al caso toda vez que existen diferencias textuales entre ambos sistemas constitucionales que no es posible pasar por alto para la correcta dilucidación de una materia que se vincula a la independencia de los poderes del Estado.

23) Que, en efecto, el art. I, sección 5ta., cláusula 1ra., de la Constitución de los Estados Unidos de América establece que cada cámara será juez de las elecciones, escrutinios y calificaciones de sus propios miembros, mientras que el art. 64 de la Constitución Nacional refiere que las cámaras son jueces "de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez". Como se advierte de su sola lectura, el primer concepto de ambos artículos –elecciones– es idéntico en los dos textos constitucionales mientras que existen diferencias entre los dos grupos siguientes, esto es, entre "derechos y títulos de sus miembros" con "escrutinios y calificaciones".

24) Que esta Corte ha indicado que con referencia a la interpretación constitucional no es probable que se haya buscado alguna significación obscura o abstrusa de las palabras empleadas, sino más bien que se las haya aceptado en el sentido más obvio al entendimiento común en la colectividad en que han de regir (Fallos: 248:111). Resulta, pues, necesario profundizar el examen respecto de los conceptos ya señalados.

25) Que la Constitución de los Estados Unidos de América utiliza el término *returns* simplemente en el sentido técnico de "escrutinio". En concreto, ese término se refiere al "informe oficial de los resultados de una elección" y es una versión abreviada de la expresión "election returns" que es "el informe hecho por la junta de escrutinio o la junta electoral, por aquellos encargados de registrar los votos, acerca del número de votos emitidos por un candidato o proposición particular" (*Blacks's Law Dictionary*, 70. ed., St. Paul., Minn, 1999, págs. 1319 y 537 respectivamente) y este es el modo en que se usa esa expresión en el mundo jurídico norteamericano (conf. cap. I, sec. II, art. IV, cap. I, sec. III, art. X y cap. II, sec. I, art. III de la Constitución del Estado de Massachusetts; art. IV, sec. 2 y art. VII, sec. 11 de la Constitución del Estado de Pennsylvania; art. VII, sec. 2 de la Constitución de Tennessee; art. III, sec. 7 y art. IV, sec. 4 de la Constitución del Estado de Connecticut; art. II, sec. 2, 3 y 4 de la Constitución del Estado de Maryland y art. III, sec. 9 de la Constitución del Estado de New York).

Por su parte, el art. 64 de la Constitución Nacional se refiere al examen de los "derechos" de aquellos que pretenden incorporarse a las cámaras. Se trata de un término que es susceptible de ser entendido –por el órgano exclusivamente asignado por la Constitución para ello– en un sentido muy distinto al que se vincula al análisis de los informes de escrutinio que resulten de los diversos sistemas electorales que puedan utilizarse en nuestro país para la designación de los diputados y senadores de la Nación.

26) Que el fallo *Powell v. Mc Cormack* se limitó a examinar las condiciones legales que establecía la constitución estadounidense para la incorporación del demandante a la Cámara de Representantes. Estas condiciones legales (*qualifications*) han sido fijadas en el art. I, secciones 2 y 3 de ese texto constitucional y tampoco en su ámbito de comprensión (ver James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, *The Federalist Papers*, Londres, Penguin, 1987, nros. 60 y 62)– resultan necesariamente idénticas a la idea del examen de títulos de sus miembros en cuanto a su validez mencionado por el art. 64 de la Constitución Nacional. En efecto, ambas cámaras pueden entender este concepto de un modo distinto a lo que ocurrió en el precedente citado y ello resulta tanto de la diversidad textual como del distinto recorrido histórico de ambos países. La discusión habida en el Congreso General Constituyente de 1824-1827 respecto a la legitimidad de los poderes conferidos por algunas provincias a los convencionales (ver Emilio Ravignani, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, 1937, T. I, págs. 891 a 898 y 972 a 993) resulta ilustrativa en el sentido que la consideración de los

"títulos en cuanto a su validez" no es una expresión necesariamente equiparable a las condiciones legales señaladas en el texto de la Constitución estadounidense.

Asimismo, los arts. 48 y 55 de la Constitución Nacional establecen requisitos para ser elegido senador y diputado, expresión que no es utilizada en idénticos términos— en el art. 64 que se refiere a los derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez, todo lo cual demuestra que existe un ámbito de interpretación amplio para ambas cámaras en este sentido. Estas divergencias ya habían sido implícitamente ponderadas por esta Corte Suprema en cuanto había destacado que el texto del art. I, sección 5ta., cláusula 1ra. de la Constitución Norteamericana "es literalmente menos amplio que el argentino" (considerando 17 de Fallos: 263:267).

27) Que tal diferencia surge aun más claramente si se tienen en cuenta los distintos intentos de organización constitucional de nuestro país que no habían contemplado el concepto de los derechos de los miembros, que recién fue introducido por Juan Bautista Alberdi en el art. 46 de su proyecto de Constitución de julio de 1852 y que es idéntico, en este aspecto, al actual art. 64 de la Constitución Nacional.

En efecto, el art. XXII del cap. 3 de la Constitución de 1819 y el art. 32 del cap. 3 de la Constitución de 1826 se referían solamente a la facultad de cada sala de ser juez "para calificar la elección de sus miembros".

Las constituciones provinciales, contemporáneas a la Constitución Nacional de 1853, se referían solamente a la validez de las elecciones de sus miembros (art. 29 de la Constitución de la Provincia de Catamarca de 1855, art. 25 de la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1855, art. 22 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos de 1860, art. 19 inc. 1 de la Constitución de la Provincia de La Rioja de 1855 y art. 19, inc. 1 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1856). Una versión más amplia —pero desligada también de la expresión de la Constitución Nacional— se encuentra en el art. 28, inc. 1, de la Provincia de Jujuy de 1855 que establecía que son atribuciones de la Sala de Representantes juzgar y calificar la validez de las actas de elecciones de sus miembros, y la de las demás que directamente haga el pueblo.

28) Que esta ponderación respecto al ámbito exclusivo de interpretación que incumbe a cada una de las cámaras en este tipo de cuestiones es la que, además, se adecua con la tradición histórica de nuestro país. No hay en esa limitación desmedro alguno del orden constitucional sino, por el contrario, se trata de preservar el principio de separación de poderes, base de su subsistencia. Así fue reconocido desde antiguo por este Tribunal (conf. Fallos: 321:3236), en una corriente jurisprudencial iniciada en Fallos: 2:253, del 14 de noviembre de 1865, sentencia dictada veintiocho años antes que la emitida en el conocido caso "Cullen", (Fallos: 53: 420), y en la que votaron dos convencionales constituyentes de 1853, los doctores Salvador María del Carril y José Benjamín Gorostiaga. Desde entonces la Corte ha considerado que el ejercicio de las atribuciones de las cámaras legislativas como jueces de las elecciones de sus integrantes, constituye una cuestión no revisable por el Poder Judicial. Así lo dijo también Joaquín V. González, al considerar que la Constitución creó, en el art. 56 (actual art. 64), "el tribunal de última resolución en las elecciones populares para representantes...", pues "no era posible confiar a otro poder la decisión última de las elecciones del pueblo, porque, careciendo cualquier otro de la soberanía del Congreso y de su representación popular, habría sido poner en peligro su independencia, conservación y funcionamiento; aparte de que importaría dar a un poder extraño superioridad sobre él, destruyendo la armonía y el equilibrio entre los que componen el gobierno" ("Manual de la Constitución Argentina", nro. 373, Ed. Estrada, 1971).

29) Que, por consiguiente, el principio atinente a la no revisión judicial de los casos expresamente reservados a los poderes políticos por la Constitución Nacional subsiste sin mengua, incluso bajo la perspectiva de una interpretación dinámica de la Constitución Nacional, porque es también función judicial el resguardo de la jurisdicción que la ley atribuye a organismos no judiciales, principio que es obvio para la competencia de explícito origen constitucional (Fallos: 263:267 y sus citas).

30) Que, en segundo término, resulta apropiado examinar los nuevos argumentos que resultan de la sentencia recurrida en torno a la clara restricción que entiende el Tribunal corresponde aplicar a esa norma constitucional, tanto por su interpretación del derecho comparado como por la posterior tradición histórica.

31) Que, como ha sido señalado, la aplicación al caso del precedente Powell v. Mc. Cormack no resulta apropiada porque Alberdi se ha apartado semánticamente de la cláusula semejante de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Y no sólo se ha separado de ese modelo –donde decía elecciones (elections), escrutinio (returns) y calificaciones (qualifications) dice, en su Proyecto, elecciones, derechos y títulos– y de los modelos de las Constituciones de 1819 y 1826 sino de otros modelos contemporáneos de constituciones hispanoamericanas. El art. 59 de la Constitución de Venezuela de 1811 mencionaba que la calificación de elecciones, calidades y admisión de sus respectivos miembros, será del resorte privativo de cada cámara; la Constitución de la Gran Colombia de 1821 disponía en su art. 92 que a la Cámara de Representantes corresponde la calificación de las elecciones y cualidades de sus respectivos miembros, su admisión y la resolución de las dudas que sobre esto puede ocurrir y el art. 43 de la Constitución de Uruguay de 1830 afirmaba que cada cámara será el juez privativo para calificar las elecciones de sus miembros.

32) Que Alberdi menciona –a diferencia de estos casos– que cada cámara puede examinar los derechos que tiene una persona electa a incorporarse al órgano representativo. No basta el examen de la calidad (requisitos constitucionales), de las elecciones (la limpieza de su realización concreta) o el escrutinio (el modo en que se han computado los votos). La Constitución Nacional –basada en el proyecto de Alberdi– habla concretamente de derechos y corresponde a esta Corte determinar el alcance de esta afirmación.

33) Que en este orden de ideas tampoco resulta apropiada la cita de la obra "El Poder Legislativo" de Justino Jiménez de Aréchaga (Montevideo, Tipografía Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1906) por diversos motivos.

En primer lugar, la cita a la que alude la cámara –Ojea y Somoza, El Parlamentarismo– dice precisamente lo re- ferido por la cámara (ver tomo II; págs. 43 y 44) pero es el mismo Jiménez de Aréchaga quien –a continuación de esa transcripción– plantea una posición similar a la expresada en el presente voto. En efecto el citado autor señala: "Creo firmemente, que, a pesar de todos los abusos y de todas las injusticias que cometen las Cámaras al verificar los poderes de sus miembros, sería en extremo perjudicial quitarles el ejercicio de esa facultad para confiárselo a los tribunales. Y opino así, no porque vea un peligro para la independencia legislativa en el hecho de que el examen de poderes sea verificado por magistrados judiciales, ni porque considere que éstos han de proceder en el desempeño de su tarea con más irregularidad e injusticia que las Cámaras, sino porque entiendo que, sin favorecer en nada la buena composición de las asambleas representativas, se dañaría profundamente al Poder Judicial. Para que éste pueda llenar satisfactoriamente sus funciones, que son de capitalísima importancia, es de todo punto necesario separarlo completamente de las luchas políticas, de las agitaciones y de las intrigas de los partidos; y se le haría entrar de lleno en ellas si se le confiara la facultad de resolver sobre la validez o nulidad de las elecciones de los miembros del Poder Legislativo...Si la verificación de los poderes de los Representantes y de los Senadores se confiara a los magistrados judiciales, los fallos de éstos serían tan arbitrarios y tan censurables como los que hoy dicta cada Cámara al desempeñar esa función, porque no podrían desatender las vivísimas instancias de los partidos políticos y las indicaciones del Poder Ejecutivo, sobre todo en sociedad como la nuestra en donde la independencia judicial no está aún sólidamente garantida, porque el principio de la inamovilidad de los jueces, por más que en la ley fundamental esté escrito, no es una verdad en la práctica. De suerte que, por este medio, no se obtendría ventaja alguna en cuanto a la legalidad de los poderes de los miembros de las Cámaras y, por consiguiente, a la sinceridad de la representación popular, y se dañaría profundamente al Poder Judicial mezclándolo en las luchas políticas, entregándolo a los partidos y a las acciones como arma de combate y suprimiendo, como necesaria consecuencia de esto, toda garantía de imparcialidad y de rectitud en los magistrados judiciales y esa firme confianza que debe tener la sociedad en la administración de justicia para su bienestar y su progreso" (págs. 47 a 49). En resumen, la doctrina citada por el a quo reafirma lo sostenido por la jueza de primera instancia a fs. 667/677 en cuanto a que no corresponde la revisión judicial sobre este tipo de actos del Poder Legislativo en general.

En segundo término –y esto es más decisivo aún– tanto Telésforo Ojea y Somoza como Justino Jiménez de Aréchaga se refieren a sistemas constitucionales distintos (el primero escribiendo bajo el régimen de una Constitución monárquica y el segundo como catedrático de Derecho Constitucional en la República Oriental del Uruguay). Respecto del planteo de Ojea y Somoza corresponde señalar que no existía en ese momento norma constitucional alguna en España similar a nuestro art. 64 ya que el art. 34 de la Constitución de la Monarquía Española de 1876 se refería sólo a que cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo reglamento para su gobierno interior, y examina así las calidades de los individuos que la componen, como la legalidad de su elección. En cuanto a las consideraciones de Jiménez de Aréchaga –que en gran parte comparto– se asientan, de todos modos, sobre la Constitución de Uruguay de 1830 que se refería, como quedó dicho, exclusivamente al control de las elecciones. Esto nada tiene que ver con el amplio margen que concede la Constitución Nacional de 1853 a las facultades de cada cámara que extienden el examen a los derechos y títulos de sus miembros. Si alguna duda cabe al respecto basta recurrir al capítulo VIII de las Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina Ctitulado Constitución del Estado Oriental del Uruguay. Defectos que hacen

peligrosa su imitación –de Juan B. Alberdi– donde descarta totalmente la consideración de la constitución uruguaya de 1830 como eventual modelo para la elaboración de la entonces futura Constitución Argentina.

34) Que la interpretación del a quo respecto de la reglamentación de los escrutinios por el Código Electoral Nacional deriva de esta indebida restricción de las facultades de cada una de las cámaras. Esta interpretación prescinde de considerar que la Constitución Nacional prevé que cada cámara no sólo es juez de las "elecciones" y "títulos" sino también de "derechos"; y, precisamente, fue en referencia a ellos que la Cámara de Diputados de la Nación resolvió rechazar el diploma.

35) Que en tal entendimiento no es posible limitar la actividad de la Cámara, en el ejercicio de una función propia y exclusiva, a un examen meramente formal sobre la legalidad de los títulos y la autenticidad de los diplomas porque expresamente la Constitución Nacional, al incorporar el término "derechos", introduce un concepto de alcance más amplio que habilita un campo de acción legislativa de contenido sustantivo al tiempo de ejercer aquella atribución. La consecuencia de tal decisión constituyente es que cada cámara debe examinar los planteos que cuestionan "los derechos" que tienen cada uno de los diputados electos y concluir –como juez– si se encuentran habilitados para desempeñarse como representantes en el Congreso de la Nación.

36) Que el informe de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento de la Cámara de Diputados, aconsejando al plenario la aprobación del proyecto de resolución que rechazaba el diploma del diputado electo por la Provincia de Tucumán, puso de manifiesto la interpretación en cuyo marco entendía que la Cámara de Diputados de la Nación, debía ejercer las atribuciones que le otorga el art. 64 de la Norma Fundamental, a la luz de la reforma constitucional de 1994.

En tal sentido, surge del informe que se le reconoció al vocablo "derechos" un nexos sustantivo con el principio de idoneidad para el acceso a los cargos públicos, según lo previsto en el art. 16 de la Constitución Nacional, en virtud de cuya aplicación la evaluación de la integridad moral y ética constituye un imperativo constitucional. Con ello preciso que apuntaba a una interpretación armónica e integradora de la Norma Fundamental para ponderar las relaciones existentes entre el ejercicio de la representación política por mandato popular, el requisito de idoneidad, y las expresas limitaciones que a partir de 1994 se consagran en los arts. 36, 75 inc. 22 y concordantes de la Constitución Nacional.

Es así que en el informe referido se delimitó el "contexto de constitucionalidad operativa que conforma la legalidad con la que actúa y juzga esta comisión", considerando que es "el que resulta del artículo 64 de la Constitución Nacional interpretado sistemáticamente en función de los artículos 1, 16, 18, 19, 36, 48 y 75 inciso 22..." Pero, además, señaló la aplicación "de normas derivadas y emergentes del artículo 75 inc. 22 como son específicamente los artículos 32, 23 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU..." (Cámara de Diputados de la 117, p. 606). Nación, Sesiones Ordinarias, 2000, Orden del Día N°

Recordó seguidamente que en 1994 se introdujo el art. 36 que dispone, en lo pertinente, que la "Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos.

Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos.

Las acciones respectivas serán imprescriptibles".

Sostuvo que esta norma "implicó la toma de una decisión política constitucional que quiebra el eje ideológico del pensamiento jurídico tradicional argentino (...) de allí entonces que la interpretación que se deba hacer del alcance del artículo 64 de la Constitución Nacional con posterioridad a 1994, inevitablemente será diferente de aquella interpretación gestada conforme las antiguas líneas interpretativas del derecho argentino formadas en la doctrina de la Corte sobre la continuidad jurídica del Estado (...) Después de 1994 la Constitución Nacional de los argentinos sólo reconoce una legitimidad, la que emerge de la legalidad constitucional (...) De allí la dificultad de encontrar interpretaciones ajustadas a la nueva realidad constitucional acerca de cuál debe ser el alcance que debe darse al artículo 64 en función del dictado constitucional que nos imponen los artículos 36 y

75 inc. 22 (...) Esta comisión de juzgamiento entiende que el artículo 64 de la Constitución Nacional luego de la reforma constitucional de 1994 es norma legal suficiente que habilita un juicio de idoneidad o de habilidad moral del diputado electo, no obstante y más allá de la legitimidad electoral del artículo 48 de la Constitución Nacional (...) La legitimidad electoral del artículo 48 no obsta al juicio de legitimidad moral-política del artículo 64" (p. 607 del informe citado).

37) Que el informe en cuestión evaluó además que "el requisito constitucional de la 'idoneidad' también cae en su interpretación bajo los nuevos paradigmas constitucionales (...)". De tal forma, "si los artículos 36 y 75 inc. 22 fijan nuevos paradigmas jurídicos y éticos, es claro que la evaluación de la 'idoneidad' del artículo 16 debe seguir esta línea constitucional. En la Argentina pos reforma 1994 ya no es constitucionalmente posible tenerlo por idóneo para el ejercicio de un cargo público de gobierno a quién se haya alzado en armas contra los poderes constitucionales o a quién hubiera participado en actos de masivas violaciones a derechos humanos" (...) "La nueva constitución de los argentinos fulmina toda posibilidad de que autores o partícipes de golpes de estado o de violaciones de derechos humanos asuman cargos electivos o ejecutivos en la democracia (...) Es nuestra obligación juzgarlos conforme la legalidad constitucional hoy vigente".

Concluye el punto precisando que "el hecho particular de que el diputado impugnado haya sido comprendido por las leyes de Obediencia Debida y de Punto Final y eximido de pena y condena, no lo exime ni lo libera de modo alguno de ser juzgado por esta comisión política constitucional en los términos del artículo 64 de la Constitución Nacional y con los alcances que damos a tal juzgamiento" (p. 611 del informe citado).

En línea con tales consideraciones, la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, a los efectos de aclarar el fundamento jurídico-político de su postura –y posterior recomendación a la Cámara de Diputados– señala que el dictamen responde a la impugnación que se refiere a "...la participación activa Creconocida y probada– que el diputado electo tuvo con el terrorismo de Estado argentino (artículo 36, Constitución Nacional) y específicamente al encuadre de su conducta en las Convenciones sobre Genocidio y Torturas (artículo 75 inc. 22, Constitución Nacional)...tenidas en consideración en este juzgamiento jurídico político de títulos y diplomas por vía de los artículos 36 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional vigentes al momento de la elección del diputado electo, hoy impugnado..." (pág. 613 del informe citado).

38) Que en cuanto a las expresas limitaciones que a partir de 1994 se consagran en el art. 75 inc. 22, la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento afirma que "resulta válido citar en este proceso de juzgamiento político como sustento jurídico de nuestra decisión, el informe número 30/93 en el caso 10.804, planteado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos...En este informe...La cuestión central (...) en el caso de Ríos Montt pasa por responder al grado de compatibilidad que existe entre la norma constitucional guatemalteca que prohíbe la elegibilidad como presidente de la república a ciudadanos que participaron en golpes de Estado con la norma del artículo 23 de la Convención Americana (...) A la luz de este precedente (...) decimos que: el Sistema Americano de Protección de Derechos Humanos ha sentado un principio jurídico que sostiene lo siguiente: La participación en movimientos que rompen el orden constitucional es legal fundamento de inelegibilidad política" (p. 612 del informe citado).

Asimismo, el informe 30/93 permite constatar que la Comisión Interamericana, al examinar la queja del recurrente respecto a la alegada violación al derecho de los ciudadanos guatemaltecos de elegirlo como presidente, manifestó que la causal de "inelegibilidad surge de un acto de la Asamblea Constituyente elegida por votación democrática en la que el pueblo guatemalteco decidió a través de sus representantes constituyentes que era necesario mantener dicha causal, ya existente en la historia constitucional...y aún más hacerla permanente. Estamos pues...dentro de aquellas condiciones que posee todo sistema jurídico constitucional para hacer efectivo su funcionamiento, y para defender la integridad de los derechos de sus ciudadanos" (punto 38 del Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

Finalmente, cabe destacar que la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento de la Cámara de Diputados invocó la postura del Comité de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, el que al considerar el informe de la Argentina de 1994 recomendó al Estado "que se establezcan procedimientos adecuados para asegurar relevar de sus puestos a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad contra los que existan pruebas suficientes de participación en violaciones de los derechos humanos..." (CCPR/C/79, reiterado 3 de noviembre de 2000 CCPR/CO/70/ARG en referencia al desempeño de tales personas en empleos militares o en la administración pública y a su situación de revista en dichos cargos).

39) Que las consideraciones efectuadas en torno del art. 75 inc. 22 y su alcance en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos se enlazan con el art. 36 de la Constitución Argentina a los efectos de su aplicación y efectivo cumplimiento por los poderes constituidos en el ejercicio de sus funciones.

Por ello, conforme lo dispuesto en el art. 64 de la Norma Fundamental, la última instancia posible para hacer operativo el art. 36 en el caso de cargos legislativos electivos es el momento en que las respectivas Cámaras ejercen la función de juez de los electos, ello sin menoscabo de la garantía del debido proceso legal y la defensa en juicio.

40) Que de lo reseñado en los considerandos 36 a 39 se advierten los fundamentos constitucionales en virtud de los cuales la Cámara de Diputados de la Nación ejerció, dentro del marco concedido por la Ley Fundamental, la atribución exclusiva y privativa que le asigna el art. 64 de aquélla.

Nada incorrecto se advierte en esta asignación porque la interpretación sistemática de la misma Constitución permite advertir que, por imperio del principio de división de poderes, ha establecido esta facultad de un modo similar para el juicio político, en cuanto establece para este procedimiento una fase de acusación de la Cámara de Diputados a los funcionarios mencionados en el art. 53 e impone al Senado la facultad para "juzgar en juicio público" a aquéllos.

41) Que, en efecto, se ha señalado (casos "Brusa" –Fallos: 326:4816– y "Lona" –Fallos 327:46– voto del juez Maqueda) que hay en todo esto muestra del delicado equilibrio de la arquitectura republicana buscado por la Constitución, mediante el clásico principio de "frenos y contrapesos", y de controles recíprocos entre los diferentes órganos del gobierno, que pide por una prudente consideración a riesgo de mortificar un balance asentado tanto en una racionalidad técnica como axiológica, por su relación definitiva con los valores de libertad y seguridad jurídica (Fallos: 316:2940, considerando 12).

En un sistema de frenos y contrapesos las instituciones políticas se limitan entre sí, no sólo en el sentido débil de que cada una está circunscrita a su esfera de poder, sino en el sentido fuerte de que aun dentro de sus esferas no son omnipotentes (Jon Elster, Régimen de mayorías y derechos individuales en *De los derechos humanos. Las Conferencias*, Oxford Amnesty de 1993, Madrid, Ed. Trotta, 1998). Existe, pues, en la concepción republicana la idea de que debe existir también la posibilidad de que cada uno de los cuerpos del gobierno pueda resistir y contrabalancear al otro. Bajo este principio –distinto al de la separación de poderes– cada poder está autorizado a ejercer cierta influencia activa sobre el otro en orden a resistir y contrabalancear su poder (Bernard Manin, *Cheks, balances, and boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787*, en B.M. Fontana, *The invention of the Modern Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, 27-62) (conf. considerando 27 de mi voto en la causa "Cavallo, Domingo Felipe s/ recurso de casación", Fallos: 327:4376).

42) Que, en este sentido, corresponde recordar que respecto de los órganos creados por la Constitución que integran el gobierno federal, rige el principio de especialidad, que implica, a diferencia de lo que ocurre con las personas, que, como regla general, cada órgano puede y debe ejercer exclusivamente las competencias y atribuciones asignadas por la Ley Fundamental. El concepto expuesto se integra con las ideas de delimitación e indelegabilidad: cuando la Constitución asigna funciones a un órgano del Estado, es éste, y no otro, quien debe asumirlas y ejercerlas.

43) Que esta Corte ha dicho desde antiguo que es regla elemental de nuestro derecho público que cada uno de los tres altos poderes que forman el gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente (Fallos: 53:420).

44) Que a partir de lo expresado queda en claro que, desde los inicios de esta Corte Suprema de Justicia de la Nación, se ha aceptado la existencia de un ámbito de actividad exclusivamente asignado a los otros poderes cuya revisión se encuentra exenta del control de los magistrados. El objetivo de estas limitaciones refleja, en realidad, un acercamiento prudente a la necesaria correlación que debe existir entre los diversos brazos del sistema institucional para el adecuado despliegue de sus diversas competencias.

45) Que las consideraciones formuladas por los integrantes de la Cámara de Diputados de la Nación, respecto a la incorporación del diputado electo Antonio Domingo Bussi, sobre su inhabilidad moral para desempeñar tan eminente función en razón de los hechos imputados, no pueden ser revisadas por esta Corte –y

por ningún tribunal– porque su examen constituye una competencia exclusiva y excluyente atribuida a cada cámara por el art. 64 de la Constitución Nacional.

46) Que corresponde concluir, entonces, que en el ámbito de las facultades exclusivas atribuidas constitucionalmente, la función jurisdiccional no alcanza al modo de ejercicio de las mismas, en cuanto de otra manera se haría manifiesta la invasión inadmisibles de la "zona de reserva" de facultades propias de otro órgano del Estado, situación que se configura tanto en la determinación acerca del examen de admisibilidad de la incorporación de los representantes a cada una de las cámaras como en la calificación y juicio de las causales de remoción en el marco del juicio político.

Por ello y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca, con el alcance indicado, la sentencia apelada. Notifíquese y devuélvase.
JUAN CARLOS MAQUEDA.