

**Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación-  
Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados-  
11/10/2001**

**RESUMEN**

El actor fue electo y proclamado como diputado nacional y la Junta Electoral Nacional de Tucumán le expidió el pertinente diploma, pero una vez remitidas las comunicaciones a la cámara, le fue desconocido su derecho a ser incorporado atendiendo a diversas impugnaciones de orden ético formuladas por otros diputados. Ante esto, promovió una acción de amparo tendiente a que se declare la nulidad de dicha decisión adoptada por la Cámara de Diputados de la Nación y se disponga que sea integrado.

La Cámara Nacional Electoral, al confirmar la sentencia de primera instancia, rechazó la acción por entender que el acto cuestionado era institucional y de carácter no justiciable.

La Corte Suprema, por mayoría, declaró procedente el recurso extraordinario, revocó la sentencia apelada y devolvió las actuaciones para se diera trámite legal a la acción intentada.

Los jueces Belluscio y López remitieron en su voto al dictamen del Procurador General y el juez Bossert hizo un voto propio.

**TEXTO DEL FALLO**

Dictamen de la Procuración General

1) A fs. 129/145, Antonio Domingo Bussi promovió acción de amparo contra el Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados), a fin de que se declare la nulidad de la decisión adoptada por dicha cámara el 1º de diciembre de 1999, mediante la cual se denegó su incorporación al cuerpo y, en consecuencia, que se disponga su integración al mismo.

Relató que su agrupación política -Partido Fuerza Republicana- lo proclamó candidato a diputado nacional para participar en las elecciones del 24 de octubre de 1999, en el distrito electoral de la Provincia de Tucumán, y que la justicia electoral oficializó su candidatura, de conformidad con el art. 60 del Código Electoral Nacional, después de verificar el cumplimiento de los requisitos de la ley 23.298, Orgánica de los Partidos Políticos (art. 33), de la Constitución Nacional (art. 48) y sin que se hayan formulado objeciones o impugnaciones a su postulación.

En los comicios celebrados en la fecha indicada, resultó electo, ya que la lista de candidatos que encabezaba obtuvo cerca de 100.000 votos. Ante la falta de impugnaciones fue proclamado oficialmente como diputado nacional, por la Junta Electoral Nacional de Tucumán el 22 de noviembre de 1999.

El 1º de diciembre de aquel año, en oportunidad en que la Cámara de Diputados de la Nación se reunió para tomar juramento a los nuevos diputados, se resolvió desconocer su derecho político subjetivo a ser incorporado al

cuerpo, sobre que desconocieron el mandato que le otorgó la ciudadanía tucumana mediante el voto popular-, con fundamento en presuntas razones de índole ética que lo inhabilitarían para ocupar el cargo para el que fue elegido.

En tales condiciones, sostuvo que el tema a decidir en la acción que promovió consistía en determinar si, a la luz de la Constitución Nacional y las leyes 19.945 y 23.298, la Cámara de Diputados está facultada para rechazar el diploma de un diputado nacional electo, por razones políticas que se pretenden ocultar bajo un velo endeble de derecho y ética. En definitiva, si aquella cámara puede exigir requisitos adicionales a los que impone la Ley Fundamental para ser miembro del cuerpo.

En su opinión, se trata de un caso justiciable en el cual se lesionan, de manera manifiesta y arbitraria, los derechos políticos que confiere la Constitución Nacional, porque ni su candidatura ni su elección fueron impugnados por quienes sí lo hicieron en la sesión del 1° de diciembre de 1999 que, de esa forma, los consintieron implícitamente. En tales circunstancias, por aplicación de la teoría de los actos propios, no pueden cuestionarlos ahora, soslayando la vía judicial que tuvieron a su disposición durante varios meses.

Así, su derecho político subjetivo a ser diputado de la Nación (art. 45 de la Constitución Nacional), es inviolable y se traduce en su derecho a ser incorporado a la cámara para la cual fue elegido y a ejercer el mandato que le fue conferido por la voluntad popular. Por otra parte, aquél se encuentra garantizado explícitamente por diversos tratados internacionales, tales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XX), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25).

En cuanto al tema de fondo, su postura puede resumirse de la siguiente manera:

a) La presente controversia es susceptible de control judicial. El acto político, que presupone una decisión de igual carácter en la cual se pondera su oportunidad y conveniencia, no es revisable judicialmente, pero sí lo son sus consecuencias, cuando se afectan derechos constitucionales subjetivos, sean civiles o políticos, tal como surge de la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica, iniciada con el caso “Marbury vs. Madison” y continuada con otros, tales como “Baker vs. Carr”; “Powell vs. Mc. Cormack” y “Bucley vs. Valeo”, así como de la de V.E. (conf. Fallos: 321:3236, voto de los jueces Fayt, Belluscio, Petracchi y Bossert, aunque en ese caso, a diferencia del sub lite, se cuestionaba la validez de una elección).

En el presente, si bien la decisión de la Cámara de Diputados es un acto político, sus efectos vulneran y desconocen un derecho subjetivo constitucional. A continuación transcribió distintas opiniones doctrinarias que postulan la revisión judicial en tales supuestos y afirmó que su calidad de diputado de la Nación emana del acto electoral y de la elección directa

realizada por los ciudadanos conforme lo establece el art. 45 de la Carta Magna y que la facultad de aquella cámara, asignada por el art. 64 del mismo texto, consiste en determinar si fue debidamente electo y si reúne las cualidades impuestas por el art. 48 y, como ello fue satisfecho, la decisión de no incorporarlo al cuerpo es manifiestamente arbitraria y carece de todo fundamento normativo. Adoptar la posición contraria -dijo- sería otorgarle facultades

b) La Cámara de Diputados no puede ampliar los requisitos para ser diputado. El art. 48 de la Constitución Nacional establece, en forma taxativa, las condiciones que se deben reunir para ser diputado de la Nación, a las que se suman las impuestas por la ley 23.298 y todas ellas fueron cumplidas en esta oportunidad, al igual que en los comicios de 1993 y 1995 en los que también fue elegido diputado nacional. Por ello -expresó-, las imputaciones que motivaron que no fuera incorporado al cuerpo legislativo (ausencia de idoneidad ética y comisión de hechos delictivos), además de ser falsas, se apartan de los requisitos fijados en aquella norma constitucional.

La doctrina constitucional nacional y extranjera también sostiene que la Cámara de Diputados no puede añadir nuevas exigencias para permitir el ejercicio del cargo de diputado nacional -según la opinión de los autores que citó y se debe ceñir a las impuestas por el mencionado art. 48, sin que pueda impedir la incorporación de un miembro, por razones éticas, pues esa valoración es de competencia exclusiva de los ciudadanos en ocasión de votar a los candidatos. También señaló que el propio Congreso adoptó este criterio en diversas oportunidades, por ejemplo, en 1860 cuando se discutió el diploma del diputado Avila, o en 1926 cuando se negó la incorporación del diputado Saccone (aunque se lo incorporó en 1928), o en 1958 cuando se rechazó una impugnación al ingreso del diputado De la Vega.

En su opinión, sólo se puede invocar la hipótesis del art. 66 de la Constitución Nacional para expulsar de la cámara a uno de sus miembros, siempre que aquél haya sido incorporado antes al cuerpo y que la causal de inhabilidad moral sea sobreviniente. Así, en su caso concreto, aquélla tiene el deber constitucional de incorporarlo y luego, si considera que existen motivos fundados y sobrevinientes para excluirlo, podrá hacerlo, obrando dentro de los límites de dicha norma o por el procedimiento del art. 70, pero no puede negar o suspender su incorporación si cumplió con las condiciones del art. 48.

Por último, se dedicó a fundar la viabilidad del amparo interpuesto y, en tal sentido, señaló que se verifican los recaudos formales de la Constitución Nacional (art. 43) y de la Ley de Amparo.

2) A fs. 204/206, la Cámara Nacional Electoral, al confirmar la sentencia de primera instancia, rechazó la acción, por entender que el acto cuestionado es institucional y de carácter no justiciable.

Para así resolver, consideró que la decisión relativa a la integración de uno de los tres órganos esenciales de la estructura del Estado, cuyas competencias

excluyentes hacen a la forma republicana de gobierno, es un “acto institucional”, es decir, un acto que ejecuta directamente una norma constitucional y que, por lo tanto, es dictado en el ejercicio de una actividad reglada o discrecional de los órganos estatales, que escapa al control del Poder Judicial. En efecto, encomendarle a aquél la resolución de cuestiones como las discutidas en el sub lite, significaría poner en juego la independencia del Poder Legislativo, compuesto por cuerpos políticos que atraen al proceso electoral del que depende su propia integración.

Esta categoría de actos difiere de los denominados Estado y, como pueden afectar derechos constitucionales individuales, pueden ser revisados judicialmente. Los primeros, en cambio, tienen mayor trascendencia, porque se vinculan con la propia organización y subsistencia del Estado y no se relacionan directamente con los administrados, sino con los propios órganos y poderes públicos. Por eso, aquéllos no son parte de tales actos y no pueden impugnarlos.

Por tales razones, descartó los argumentos del actor, máxime cuando V.E., en Fallos: 321:3236, sostuvo –por mayoría- que el modo en que los poderes políticos del Estado ejercitan sus facultades privativas es un ámbito pacíficamente excluido del control jurisdiccional, por tratarse de un espacio propio y exclusivo en que dichos órganos gozan de amplia discrecionalidad funcional.

3) Contra dicha sentencia el amparista dedujo el recurso extraordinario de fs. 209/232, con fundamento en la existencia de cuestión federal, por encontrarse en discusión la interpretación de normas de aquel carácter, así como por negarse el tribunal a quo a ejercer su potestad jurisdiccional y en las doctrinas de la Corte sobre arbitrariedad de sentencias y gravedad institucional.

Sostiene que en el sub iudice se debate la inteligencia de los arts. 48, 64, 116 y 117 de la Constitución Nacional, así como las disposiciones de diversos tratados internacionales, expresamente citados en su art. 75, inc. 22 y la decisión de la cámara no sólo importa desconocer su derecho, fundado en aquellas normas, sino también vulnerar las garantías constitucionales de peticionar a las autoridades y del debido proceso, por haberse negado a ejercer su potestad jurisdiccional. Con esa negativa -dice- avaló la incorporación, a la Carta Magna, de nuevas condiciones para ser diputado nacional; así como la violación del art. 19 por parte de la Cámara de Diputados, que le impidió ejercer su legítimo derecho de acceder al cargo para el cual fue elegido por el pueblo tucumano y del principio de la soberanía del pueblo.

También cuestiona la sentencia, porque conculca el derecho político que reconoce el art. 37 de la Ley Fundamental y al a quo, pues al considerar que la cuestión planteada reviste carácter político o institucional y, por ende, que no es justiciable, comete un grave error, que deja en manos de una transitoria mayoría el ejercicio más arbitrario del poder. En su concepto, si se admitiera tal criterio, la Cámara de Diputados podría negar la incorporación de un diputado electo por razones religiosas, físicas, políticas, socio-economías, de raza o

cualquier otra que invoque bajo el manto falaz de la ética. Sin embargo -afirma-, el a quo no comprendió que su función, como auténtico poder del Estado, es poner un freno a los excesos en que incurran los órganos legislativo y ejecutivo cuando actúan al margen de la Constitución y lesionan derechos subjetivos y, por eso, tanto la doctrina constitucional contemporánea como la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica se pronuncian a favor de la revisión judicial de temas como el aquí examinado.

Alega la existencia de gravedad institucional, porque el tema discutido guarda estrecha relación con la forma republicana de gobierno, con la debida integración de los órganos gubernamentales y con el acatamiento que se debe a la voluntad popular formulada en comicios transparentes e intachables. Así, la resolución recurrida se proyecta sobre la estructura del sistema político argentino y trasciende sus legítimos intereses.

Critica que el a quo haya admitido la categoría de actos institucionales no justiciables, con fundamento en la posición de un prestigioso administrativista, porque ese autor aplica esa teoría al ámbito del derecho administrativo y no al constitucional, tal como expresamente lo reconoce en su obra cuando señala que se refiere exclusivamente a los actos institucionales que emite el Poder Ejecutivo y que todo lo atinente a la teoría de la representación nacional es propia del derecho político, o en sentido más amplio, de la ciencia política y, en un sentido más restringido, del derecho electoral (v. manifestaciones de fs. 217 y, en especial, las citas de fs. 217 vta.).

Por otra parte, en el sub discussio se debate el derecho a que se reconozca su elección como diputado y, por ende, a integrar la Cámara de Diputados, según lo decidió el pueblo, es decir, no se trata de un acto institucional “en los que los administrados no son parte directa e inmediata”, como lo entendió el a quo con apoyo en aquella doctrina, sino que, por el contrario, por un lado se generó una relación entre él y el pueblo que lo eligió y, por el otro, aquella cámara también generó otra relación jurídica constitucional, al negarle el ejercicio de un derecho subjetivo. También explica que, para el autor de la mencionada teoría del acto institucional, los administrados no pueden impugnarlos judicialmente porque aquél no afecta sus derechos subjetivos, pero que ello sí sucede en autos, en donde aquella lesión le otorga el carácter de parte. Es que, en definitiva, en este supuesto no se produce una relación intra-órganos ni inter-órganos, sino una relación entre un órgano y los derechos que le asisten de incorporarse a aquél.

Reitera que –en su opinión- el art. 64 de la Constitución Nacional sólo faculta a las cámaras legislativas a expedirse sobre la validez de las elecciones y, en consecuencia, de los derechos y títulos de sus miembros. Si no hubo fraude electoral -dice-, si el ciudadano fue debidamente electo y cumple con las condiciones del art. 48 de la Ley Fundamental, “no puede la cámara negar su ingreso a ella invocando razones éticas”, porque además de ampliar las exigencias constitucionales, estaría “usurpando la potestad reservada por el

pueblo para expedirse sobre la ética de sus representantes en el acto electoral” (v. expresiones de fs. 219, énfasis en el original).

Afirma que la función de los jueces es aplicar la ley y velar por la supremacía de la Constitución, no en abstracto sino en casos concretos y que, si esta última se viola o se desnaturaliza sin que los primeros pongan freno a los excesos, entonces aquéllos serían cómplices de un acto autocrático y dejarían de cumplir la misión que les atribuyeron los constituyentes, tal como sucedería, por ejemplo, si avalaran que una mayoría parlamentaria impidiera el ingreso a una cámara de un representante de un partido opositor o si lo excluyeran por ese motivo, aunque lo presentaran como una cuestión ética o institucional.

A continuación, expone como la Corte, en muchas oportunidades, se apartó de la interpretación ortodoxa de las cuestiones políticas y distinguió el acto político -que no altera derechos subjetivos- del derecho político cuya aplicación se impone cuando aquél lo lesiona, y recuerda que el principio de división de poderes no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para asegurar las libertades individuales, así como que, en realidad, la esencia de un sistema democrático constitucionalista no admite la existencia de actos gubernamentales exentos de control. Nuestra Constitución –dice- “no acepta la omnipotencia del Congreso” (énfasis en el original).

Finalmente, señala que los ministros Fayt, Bossert, Belluscio y Petracchi, rechazaron la teoría de las cuestiones políticas no justiciables, siguiendo la evolución de la corte norteamericana que tiende a reducir, cada vez más, el ámbito de tales temas, cuando vulneran derechos subjetivos, al pronunciarse en las causas “Provincia del Chaco c/ Senado de la Nación” (Fallos: 321:3236) y T.161.XXXIV. “Tomasella Cima, Carlos L. c/ Estado Nacional - Congreso de la Nación (Cámara de Senadores) s/ acción de amparo”, del 24 de noviembre de 1998 (publicada en Fallos: 322:2370), y expone nuevamente los argumentos que desarrolló en escritos anteriores (reseñados supra -acápite I-).

4) A fs. 260/261, después que el a quo concedió el recurso interpuesto (fs. 236/237), el actor se presentó ante V.E. y denunció como hecho nuevo que la Cámara de Diputados de la Nación, en su sesión del 10 de mayo de 2000, resolvió rechazar su diploma de Diputado Nacional electo por la Provincia de Tucumán. Asimismo, solicitó una medida cautelar para que se ordene, a dicho cuerpo, que se abstenga de incorporar a cualquier persona para ocupar la banca que le corresponde.

5) El recurso interpuesto es formalmente admisible, pues en autos se discute la interpretación y aplicación de normas federales (arts. 64 y conchs. de la Constitución Nacional y tratados internacionales) y la decisión del a quo resultó contraria a la posición que el apelante funda en (art. 14, inc. 3, de la ley 48).

6) Ante todo, cabe recordar que la existencia de cuestiones políticas no justiciables, constituye uno de los temas que todavía se encuentra abierto a debate, tanto en la doctrina cuanto en la jurisprudencia y que ha concitado la permanente atención de los estudiosos del derecho y de los tribunales de

justicia, nacionales y extranjeros. Es que su importancia se pone de manifiesto cuando se advierte que se relaciona en forma directa, por un lado, con el principio reiteradamente sostenido por la Corte desde 1864, en cuanto a que ella es la intérprete final de la Constitución (Fallos: 1:340) y, por el otro, con aquel que señala que la misión más delicada de la justicia es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes (conf. Fallos: 155:248 y muchos otros).

En nuestro derecho constitucional, en todos los tiempos, calificados autores han propugnado la plena justiciabilidad de todas las cuestiones referidas a la Constitución y, con sólidos argumentos, han cuestionado la doctrina que podemos calificar de tradicional en la materia (entre otros, se puede citar a Luis María Boffi Boggero, pues a su condición de tratadista sumó su calidad de ex integrante del Tribunal y son recordadas sus disidencias en Fallos: 243:260; 248:61; 252:54; 253:386, etc.).

Respecto a las decisiones judiciales, se advierte actos exentos de control judicial, sí a circunscribirlos a límites precisos. Así sucede, por ejemplo, con la jurisprudencia de V.E. que, desde el lejano precedente de 1893, "Cullen c. Llerena" (Fallos: 53:420), en donde la opinión mayoritaria consagró la injusticiabilidad de las mentadas cuestiones, aunque con la posición contraria del ministro doctor Luis V. Varela, viene delineando los contornos de esta categoría de cuestiones, hasta llegar a nuestros días en donde prácticamente no existen bloques temáticos de la actividad de los poderes del Estado que carezcan de control judicial. Esta tendencia se verifica en temas tan variados como la revisión de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley en el ámbito del Congreso (Fallos: 256:556); la invalidez de determinadas promulgaciones del Poder Ejecutivo (Fallos: 268:352 y, recientemente, Fallos: 323:2256), o sobre los alcances de los privilegios acordados a los miembros del Congreso por los arts. 60 y 61 de la Constitución Nacional -68 y 69 después de la reforma de 1994-(Fallos: 14:223; 41:405; 54:432; 59:434; 135:250).

En esta enumeración no puede dejar de mencionarse el cambio operado, en el criterio del Tribunal, respecto del control judicial del alcance de la competencia del Poder Legislativo en materia de juicio político, primero respecto del enjuiciamiento de magistrados provinciales y, luego, de los realizados en el orden federal (Fallos: 316:2940) o de las atribuciones del Senado para imponer sanciones de arresto a particulares por violación de los privilegios parlamentarios (Fallos: 318:1967 y 319:1222), así como en cuestiones en donde se discutían aspectos referidos al proceso de reforma de cartas constitucionales provinciales en general (Fallos: 317:335 y 711) y, en particular, la actuación de las convenciones constituyentes reformadoras tanto provinciales (316:2743) como nacional (Fallos: 322:1616).

Precisamente, en este último precedente, examinó la validez del procedimiento de reforma de la Carta Magna y declaró la nulidad de una cláusula constitucional introducida por la Convención Reformadora, por exceder los

límites fijados por el Congreso en la ley 24.309, declarativa de la necesidad de la reforma. Tal proceder implica, por supuesto, admitir el carácter justiciable de la cuestión controvertida, tal como expresamente lo señaló el Tribunal (conf. considerandos 5° y 6° del voto de la mayoría).

7) Respecto a la interpretación de las facultades que el art. 64 de la Constitución Nacional confiere, a las cámaras legislativas, para juzgar sobre la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros y, en particular, si pueden ser objeto de revisión en sede judicial, cabe reconocer que la jurisprudencia del Tribunal registra contados antecedentes.

El primero que se registra data de 1865, cuando la Corte resolvió el caso “Roque Pérez”, con remisión a los fundamentos del dictamen del señor Procurador General, doctor Francisco Pico (Fallos: 2:253). En él, la Provincia de Mendoza reclamaba contra la decisión del Senado de la Nación que había anulado la elección de un senador efectuada por la legislatura local y, si bien ahí se señaló que A...por el art. 56 de la Constitución (actual art. 64), cada Cámara del Congreso Nacional es el único juez de las elecciones derechos y títulos de sus miembros en cuanto á su validez, y la Corte Suprema no tiene competencia para intervenir en éste asunto, que la demanda fue desestimada porque, en realidad, la actora perseguía una declaración judicial que satisfaga su consulta sobre “si es constitucional ó no la Legislatura de esta Provincia”, es decir, no se estaba en presencia de un “caso”, causa@ o “controversia”, tal como claramente surge del mencionado dictamen del primer representante del Ministerio Público.

Recién a fin del siglo pasado llegó nuevamente el tema a conocimiento de V.E., cuando tuvo que resolver los casos “Provincia del Chaco v. Senado de la Nación” y “Tomasella Cima...”, ya mencionados, en los que me pronuncié exclusivamente en torno a la competencia del Tribunal (conf. Dictámenes del 11 de noviembre de 1998), donde se cuestionaban sendas decisiones del Senado de la Nación adoptadas con fundamento en la Disposición Transitoria Cuarta y el art. 64 de la Constitución Nacional: la de hacer lugar a la impugnación presentada por un partido político contra el pliego de los senadores electos de una provincia pertenecientes a otra agrupación y la de haber designado al senador representante del Estado provincial, respectivamente. También puede incluirse en esta reseña al precedente de Fallos: 322:1988, de 1999.

La doctrina que deriva de los dos primeros es, a mi modo de ver, relevante para dilucidar los temas debatidos en el sub examine.

En efecto, en el caso “Provincia del Chaco...” el Tribunal -por mayoría- rechazó la demanda, pues entendió que las objeciones que se pudieran formular al proceder de la Cámara de Senadores remiten al modo en que se ha ejercitado una facultad constitucional privativa, que constituye un ámbito pacíficamente excluido del control judicial, porque se trata de un espacio propio y exclusivo de aquel órgano, que compone uno de los poderes políticos del Estado, en el que goza de amplia discrecionalidad funcional (conf. cons. 15) y que esa limitación



no importa desmedro del orden constitucional sino, por el contrario, preservación del principio de separación de poderes, base de su subsistencia, tal como ya lo había reconocido en Fallos: 2:253 (cons. 16).

Sin embargo, cabe destacar que, para así decidir, previamente verificó que la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado había realizado, al menos, una reunión a la que acudieron las partes involucradas en la disputa y pudieron exponer sus argumentos; que la mencionada comisión emitió un dictamen en el que no sólo efectuó una detallada mención de los numerosos antecedentes que consideró para resolver la impugnación planteada, sino que examinó las normas aplicables y sus circunstancias fácticas y que, finalmente, todo ello se debatió en la sesión del cuerpo. En definitiva, su conclusión se apoya en que A...el Senado de la Nación ha superado la compleja situación institucional planteada, frente al vacío normativo en que ésta se ha insertado, sin irrazonabilidad ni notorio apartamiento de las normas constitucionales que consagran sus atribuciones...@ (cons. 14, énfasis agregado).

Por su parte, los ministros doctores Carlos S. Fayt, Gustavo A. Bossert, Augusto César Belluscio y Santiago Petracchi, se pronunciaron en disidencia, los dos últimos en votos individuales, al entender que la controversia caía bajo el control del Poder Judicial. En el voto de los dos magistrados mencionados en primer término, se indicó, además, que nuestra Constitución se asienta sobre dos pilares básicos: los principios de la soberanía del pueblo y del Estado federal. Uno hace a la conformación de una democracia representativa e implica, en términos de Hamilton, que el pueblo debe poder elegir a quien lo gobierne según le plazca (según la cita de la Corte de los Estados Unidos de América en la causa "Powell v. Mc. Cormack" U.S. 486, 547, al que me referiré más adelante), mientras que el otro atiende a que las provincias tengan, dentro de nuestro sistema constitucional, una representación idéntica ante la Cámara de Senadores. También fundaron su posición favorable a la revisión judicial de tales cuestiones, con cita de varios de los precedentes reseñados en el acápite anterior y de otros igualmente importantes del Alto Tribunal norteamericano, en donde se examinaron las competencias del Congreso federal (v., en especial, las indicadas en el considerando 6°).

Por último, resulta insoslayable para la comprensión del tema bajo examen, detenerse en la mencionada causa "Powell v. Mc. Cormack", resuelta por la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica, pues, al igual que el presente, se trataba de la negativa de la cámara de representantes de admitir en su seno a un diputado electo. Me permito efectuar la siguiente extensa relación del caso (tomada de la transcripción que efectuó V.E. en Fallos: 316:2940), por su destacada importancia y porque, según entiendo, arroja luz sobre esta materia.

"...la Cámara de Representantes 'excluyó a un diputado electo, impidiéndole así ocupar su escaño, por razones ajenas a los requisitos previstos en la constitución norteamericana -art. I. sec. 5-. Llegado el asunto a la Suprema Corte de dicho país, ésta, desestimando las alegaciones de la mencionada

Cámara, resolvió: a) que se encontraba en presencia de un “caso” que surgía bajo la constitución en el sentido del art. III (fuente del art. 100 de la Constitución Nacional); b) que para esclarecer la no justiciabilidad alegada por los demandados con base en el art. I. sec. 5 (fuente del art. 56 de la Constitución Nacional [actual art. 64]), esto es, para determinar “cuando ha sido dada una clara atribución (textual commitment) constitucional a un departamento del Gobierno de igual rango (coordinated) constitucional debemos interpretar la Constitución. En otras palabras, debemos primero determinar qué poder ha concedido la Constitución a la Cámara de Representantes mediante el art. I, sec. 5, antes de que podamos determinar con qué extensión, si alguna, el ejercicio de ese poder está sujeto a la revisión judicial”; y c) finalmente, rechazó la alegación de la Cámara -fundada en que la citada sec. 5 le concedía un amplio poder y que, por ello, podía determinar cuáles eran las calificaciones necesarias para ser miembro de ella- y tuvo por ilegal la ‘exclusión’ impugnada, considerando que el art. I, sec. 5, cit, es ‘a lo sumo’ (at most) una ‘clara atribución’ al Congreso para juzgar ‘sólo las calificaciones expresamente expuestas en la Constitución. Por ende -añadió- la formulación, en la doctrina de las political questions, de la existencia de una ‘clara atribución’, no impide a las cortes federales hacer lugar al reclamo del peticionario= (v., respecto de este último punto: Baker v. Carr, 369 U.S. 186)” (las partes resaltadas se encuentran en el original).

8) Según mi concepto -tal como ya lo adelanté-, la doctrina de estos precedentes debe servir de guía para dilucidar si el caso concreto aquí sometido a decisión de la justicia puede ser desestimado in limine por su pretendido carácter no justiciable. A mi juicio, la respuesta debe ser negativa.

Así lo pienso, porque en el sub discussio queda fuera de toda discusión que las cámaras legislativas cuentan con facultades para juzgar sobre la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, ya que la controversia se limita a examinar el modo en que han sido ejercidas en un caso concreto, por una parte legitimada que alega la violación de sus derechos individuales. Es decir, no se trata de transformar al Poder Judicial en un órgano que controle la constitucionalidad en abstracto del accionar de otro poder del Estado -tal como sucedía en Fallos: 2:253-, sino de aplicar el derecho para la resolución de un “caso” o “causa”, entendida en los términos de la jurisprudencia del Tribunal.

Ello no significa, claro está, tal como reiteradamente lo ha sostenido la Corte, sustituir el criterio de los otros poderes del Estado por el de los jueces, sino simplemente permitir, al afectado, acudir a la justicia en defensa de sus derechos, con independencia del resultado final de la controversia y, a los magistrados judiciales, ejercer la facultad de revisar los actos de los otros poderes, limitada a los casos en que se requiere ineludiblemente su ejercicio para la decisión de los juicios regularmente seguidos ante ellos (conf. doctrina de Fallos: 320:2851), en la medida que deben conocer y decidir todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución (art. 116).

Por otra parte, pero en un afín orden de ideas, cabe señalar que la evolución de la jurisprudencia de la Corte en materia de cuestiones políticas no justiciables nos alerta sobre un definido avance en la consolidación del estado de derecho que, siempre según mi punto de vista, no admite la existencia de bloques o conjuntos temáticos exentos de control judicial, ya sea que se les asigne la denominación de actos institucionales o se los adscriba a otra categoría sino, en todo caso, la irrevisibilidad de algunos aspectos bien delimitados, máxime cuando ello constituye un modo de asegurar, en este nuevo milenio, el principio de tutela judicial efectiva, consagrado en distintos tratados internacionales de jerarquía constitucional a partir de 1994, en virtud de lo dispuesto por el art. 75, inc. 22 de la Norma Fundamental (v.gr., entre otros, la Convención Americana sobre Derechos Humanos [art. 8° y, en especial, art. 25.2.a.], el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [art. 14.1.]).

Por lo que llevo expuesto, considero que asiste razón al recurrente, en cuanto critica la sentencia porque consideró erróneamente que estaba en presencia de un acto institucional, insusceptible de ser revisado judicialmente, toda vez que esa teoría sirve para explicar la existencia de actos inter-poderes (v. gr., convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso), o propios de las relaciones internacionales (v. gr., declaración de guerra), que no tienen por destinatarios a individuos determinados, pero no se aplica a supuestos como el de autos, en donde se cuestiona la afectación de derechos subjetivos. De todas formas, no se puede pasar por alto que en el ámbito del derecho administrativo, hacia donde se enfoca aquella formulación teórica, se constata la presencia de opiniones de reconocidos autores contemporáneos que niegan la existencia de esta categoría de actos no justiciables.

En tales condiciones, opino que debe descalificarse la sentencia recurrida, por desestimar in limine el acceso a la jurisdicción, sin que resulte necesario que me expida sobre los demás temas que plantea el recurrente, porque la resolución de tales cuestiones es propia de los jueces de la causa, adoptada después de que todas las partes hayan ejercido de fs. 260/261, pues la ponderación de las circunstancias allí esgrimidas y su resolución, corresponde al Tribunal.

9) Considero, por tanto, que el recurso extraordinario deducido por el actor es formalmente admisible, que debe revocarse la sentencia apelada y devolverse las actuaciones al tribunal de origen para que dicte una nueva, ajustada a derecho, toda vez que no corresponde que V.E. se pronuncie directamente sobre el fondo del asunto, pese a su índole eminentemente federal, si se tiene en cuenta que, atento a la forma en que se expidió el a quo, no media resolución contraria explícita ni implícita. Buenos Aires, 11 de septiembre de 2001.

Nicolas Eduardo Becerra.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 11 de octubre de 2001.

Vistos los autos: “Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados”.

Considerando:

1º) Que el actor promovió acción de amparo a fin de que se “declare la nulidad de la decisión adoptada por la Cámara de Diputados de la Nación el 1º de diciembre de 1999 que resolvió negar mi incorporación a dicho cuerpo y que disponga que sea integrado al mismo”.

Expresó que el Partido Fuerza Republicana lo proclamó como candidato a diputado nacional para participar en los comicios del 24 de octubre de 1999 a realizarse en el distrito electoral de la Provincia de Tucumán. Presentada la lista de candidatos ante la justicia electoral y habiendo dado cumplimiento con todos los requisitos exigidos por la ley orgánica de partidos políticos, como así también los impuestos por el art. 48 de la Constitución Nacional, su candidatura fue debidamente oficializada. Efectuados los comicios –continuó- resultó electo por el voto de casi cien mil ciudadanos y fue proclamado diputado nacional electo, expidiéndole la Junta Electoral Nacional de Tucumán el pertinente diploma. Remitidas las comunicaciones a la cámara y atendiendo a diversas impugnaciones de orden ético formuladas por otros diputados, le fue desconocido su derecho a ser incorporado.

Tras negar los cargos formulados, considera que en el caso de autos corresponde resolver “a la luz de la Constitución Nacional y de las leyes 19.945 y 23.398...si, en el marco del art. 64 de aquélla, la Cámara de Diputados está facultada para rechazar el diploma de un diputado nacional electo por razones de índole política que se pretenden ocultar bajo un velo endeble de derecho y ética. Si la Cámara de Diputados puede añadir requisitos adicionales a los que taxativamente impone la Constitución Nacional para ser incorporado a ese cuerpo. Si, en definitiva, la Cámara de Diputados puede desconocer la voluntad manifestada en los comicios por la ciudadanía de mi Provincia”.

2º) Que la cámara, al confirmar la sentencia de primera instancia, rechazó in limine la acción deducida. Para hacerlo señaló que la “decisión relativa a la integración de uno de los tres órganos esenciales de la estructura del Estado, cuyas competencias excluyentes forman la esencia de la forma republicana de gobierno, encuadra en lo que la doctrina conceptúa como >acto institucional=, es decir un acto que ejecuta directamente una norma constitucional y que, por tanto, es dictado en el ejercicio de una actividad reglada o discrecional de los órganos estatales”. “El tema –añadió- escapa al ámbito del Poder Judicial, ya que encomendarle la decisión de cuestiones como la de autos significa poner en juego la independencia del Poder Legislativo. Las Cámaras del Congreso constituyen cuerpos políticos por lo que llama hacia sí el proceso electoral del que depende su propia integración”.

“La aprobación o no del diploma de un legislador -prosiguió- reviste el carácter de acto institucional, pues la cuestión fundamental tenida en cuenta por los

constituyentes al sancionar la norma del art. 64, estableciendo el examen de los títulos de los legisladores que pretenden incorporarse, ha sido el adecuado funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Nación. Ello explica que les atribuya dicho examen como competencia privativa de cada una de las Cámaras, con exclusión de todo otro poder". En estas condiciones "cabe concluir que el acto institucional no puede ser materia judicial".

3°) Que en autos existe cuestión federal suficiente para su consideración por la vía del recurso extraordinario, pues se encuentran en tela de juicio los alcances que deben conferirse al art. 18 de la Constitución Nacional en tanto la decisión del a quo priva al recurrente de toda revisión judicial (art. 14, inc. 3°, ley 48).

4°) Que, desde antiguo, esta Corte ha sostenido que la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones, pues al ser el poder llamado para sostener la vigencia de la Constitución, un avance en desmedro de las facultades de los demás, revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos: 155:248). Por tal motivo, en las causas que se impugnan actos cumplidos por otros poderes, en el ámbito de las facultades que les son privativas, la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, pues ello importaría la invasión que se debe evitar (Fallos: 254:43). Pero, en cambio y siguiendo el modelo de la jurisprudencia de los Estados Unidos de América, es inherente a las funciones de un tribunal judicial interpretar las normas que confieren dichas potestades para determinar su alcance, sin que tal tema constituya una "cuestión política" inmune al ejercicio de la jurisdicción ("Baker v. Carr" 369 U.S. 186). Ello, porque -tal como luego se desarrollará- esclarecer si un poder del Estado tiene determinadas atribuciones, exige interpretar la Constitución y tal misión permitirá definir en qué medida -si es que existe alguna- el ejercicio de ese poder puede ser sometido a revisión judicial" ("Power v. Mc. Cormack" 395 U.S. 486).

5°) Que, no obstante lo dicho, durante un extenso período este Tribunal rehusó conocer de toda una gama de cuestiones que denominaba genéricamente políticas. Esta postura, sin embargo, no fue mantenida en los términos de entonces. La amplia y vaga extensión dada a aquéllas, condujo a que el desmantelamiento de la doctrina anterior se hiciera a través de pronunciamientos dictados en temas muy diversos. Así, lisa y llanamente entró a conocer en causas que se referían al desenvolvimiento de la vida de los partidos políticos (Fallos: 307:1774 y sus citas); trató el tema de la admisibilidad de la presentación de un candidato independiente para diputado nacional (Fallos: 310:819) y revisó resultados electorales al dejar sin efecto resoluciones de juntas electora les provinciales (Fallos: 308:1745); también conoció de la legalidad del procedimiento de formación y sanción de las leyes (Fallos: 317:335) y aun de las facultades del Senado de la Nación para decidir la detención de personas (Fallos: 318:1967 y 319:1222).

6°) Que esta Corte encontró frecuente inspiración en el citado caso “Powell v. Mc. Cormack” como se aprecia por su reiterada invocación en distintos precedentes (Fallos: 316:2940, voto de la mayoría y voto del juez Moliné O'Connor; 317:335, voto del juez Moliné O'Connor; 318:1967; y 321:3236, voto del juez Boggiano y disidencia de los jueces Fayt y Bossert y disidencia del juez Petracchi). Pero nunca como aquí su cita es más apropiada por su notable similitud con los hechos de la demanda. En efecto, la Cámara de Representantes “excluyó” a un diputado electo, impidiéndole así ocupar su escaño, por razones ajenas a los requisitos previstos en la constitución norteamericana (art. I, sec. 59).

La Suprema Corte al desestimar las alegaciones de la mencionada cámara, resolvió: a) que se estaba en presencia de un “caso” que surgía la no justiciabilidad alegada por los demandados con base en el art. I, sec. 5 (fuente del art. 64 de la Constitución Nacional), esto es, para determinar “cuándo ha sido dada una clara atribución constitucional a un departamento del Gobierno de igual rango constitucional debemos interpretar la Constitución. En otras palabras, debemos primero determinar qué poder ha concedido la Constitución a la Cámara de Representantes mediante el art. I, sec. 5, antes de que podamos determinar con qué extensión, si alguna, el ejercicio de ese poder está sujeto a la revisión judicial @ y c) finalmente, rechazó la alegación de la Cámara -fundada en que la citada sec. 5 le concedía un amplio poder y que, por ello, podía determinar cuáles eran las calificaciones necesarias para ser miembro de ella- y tuvo por ilegal la “exclusión” impugnada, considerando que el art. I, sec. 5 citado, es “a lo sumo” una “clara atribución” al Congreso para juzgar “sólo las calificaciones expresamente expuestas en la Constitución. Por ende -añadió- la formulación, en la doctrina de las political questions, de la existencia de una >clara atribución=, no impide a las cortes federales hacer lugar al reclamo del peticionario”.

7°) Que esta es, precisamente, la situación que se plantea en autos. 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 legislativos, judicial y ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de éstos entre sí y con respecto a los de las provincias. No admite excepciones, en esos ámbitos, el principio reiteradamente sostenido por el Tribunal, ya desde 1864, en cuanto a que él “es el intérprete final de la Constitución” (Fallos:1:340).

8°) Que, en fin, uno de los pilares en que se asienta la Constitución Nacional es el principio de la soberanía del pueblo (art. 1). Este, en términos de Hamilton, implica que el pueblo debe poder elegir a quien lo gobierne según le plazca (véase la cita en “Powell v. Mc. Cormack”, pág. 547). 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. Este conflicto configura la cuestión justiciable que el a quo desconoció y cuya comprobación impone dejar sin efecto la sentencia recurrida.

Por ello y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se devuelven las actuaciones al juzgado de origen para que se dé el trámite legal correspondiente a la acción intentada. Notifíquese y hágase saber. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (según su voto)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ (según su voto)- GUSTAVO A. BOSSERT (según su voto)- ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

#### VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO Y DON GUILLERMO A. F. LOPEZ

Considerando:

Que los agravios del apelante han sido de adecuado tratamiento en el dictamen del señor Procurador General, cuyos fundamentos esta Corte comparte y a los cuales se remite brevitatis causa.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se devuelven las actuaciones al juzgado de origen para que se dé el trámite legal correspondiente a la acción intentada. Notifíquese y hágase saber. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - GUILLERMO A. F. LOPEZ.

#### VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° a 4° del voto de la mayoría.

5°) Que, no obstante lo dicho, durante un extenso período este Tribunal rehusó conocer de toda una gama de cuestiones que denominaba genéricamente políticas. Esta postura, sin embargo, no fue mantenida en los términos de entonces. La amplia y vaga extensión dada a aquéllas, condujo a que el desmantelamiento de la doctrina anterior se hiciera a través de pronunciamientos dictados en temas muy diversos. Así, lisa y llanamente entró a conocer en causas que se referían al desenvolvimiento de la vida de los partidos políticos (Fallos: 307:1774 y sus citas); trató el tema de la admisibilidad de la presentación de un candidato independiente para diputado nacional (Fallos: 310:819) y revisó resultados electorales al dejar sin efecto resoluciones de juntas electora les provinciales (Fallos: 308:1745).

También conoció de la legalidad del procedimiento de formación y sanción de las leyes (Fallos: 317:335) y aun de la competencia del Senado de la Nación para determinar la designación de sus integrantes (Fallos: 321:3236, disidencia de los jueces Fayt y Bossert; disidencia del juez Belluscio y disidencia del juez Petracchi) o de sus facultades para decidir la detención de personas (Fallos: 318:1967 y 319:1222).

6°) Que la Suprema Corte de los Estados Unidos en "Powell v. Mc. Cormack", afirmó la facultad del Poder Judicial para revisar la exclusión dispuesta por la Cámara de Representantes respecto de un legislador. En tal sentido, resolvió: a) que se estaba en presencia de un "caso" que surgía bajo la Constitución en el sentido del art. III (fuente del art. 116 de la Constitución Nacional); b) que para esclarecer la no justiciabilidad alegada por los demandados con base en el art. I, sec. 5 (fuente del art. 64 de la Constitución Nacional), esto es, para determinar "cuándo ha sido dada una clara atribución constitucional a un departamento del Gobierno de igual rango constitucional debemos interpretar la Constitución. En otras palabras, debemos primero determinar qué poder ha concedido la Constitución a la Cámara de Representantes mediante el art. I, sec. 5, antes de que podamos determinar con qué extensión, si alguna, el ejercicio de ese poder está sujeto a la revisión judicial" y c) finalmente, rechazó la alegación de la Cámara -fundada en que la citada sec. 5 le concedía un amplio poder y que, por ello, podía determinar cuáles eran las calificaciones necesarias para ser miembro de ella- y tuvo por ilegal la "exclusión" impugnada, considerando que el art. I, sec. 5 citado, es "a lo sumo" una clara atribución@ al Congreso para juzgar "sólo las calificaciones expresamente expuestas en la Constitución. Por ende -añadió- la formulación, en la doctrina de las political questions, de la existencia de una 'clara atribución', no impide a las cortes federales hacer lugar al reclamo del peticionario".

7°) Que esta es, precisamente, la situación que se plantea en autos. 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 legislativos, judicial y ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de éstos entre sí y con respecto a los de las provincias. No admite excepciones, en esos ámbitos, el principio reiteradamente sostenido por el Tribunal, ya desde 1864, en cuanto a que él "es el intérprete final de la Constitución" (Fallos: 1:340).

8°) Que la admisión del carácter justiciable de los agravios traídos por el apelante no implica que esta Corte formula un juicio de valor sobre el fondo de la cuestión, materia que corresponde resolver al juez de la causa.



Por ello y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se devuelven las actuaciones al juzgado de origen para que se dé el trámite legal correspondiente a la acción intentada. Notifíquese y hágase saber.  
GUSTAVO A. BOSSERT.