

Chaco, Provincia del c/ Estado Nacional (Senado de la Nación) s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad – 24/11/1998

RESUMEN

El gobernador de la Provincia del Chaco promueve acción declarativa de inconstitucionalidad contra la resolución del Senado de la Nación que hizo lugar a la impugnación formulada por el Partido Justicialista – distrito Chaco- desestimando los pliegos de dos ciudadanos como senadores por su provincia, por no cumplir con las condiciones exigidas en la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional, designando, en dicha resolución, a otros dos candidatos para el mismo cargo. Conjuntamente a la acción solicita medida de no innovar hasta que recaiga sentencia definitiva en la causa.

La Corte Suprema –que entendió en el marco de su competencia originaria- consideró que se trataba de una cuestión constitucional novedosa, suscitada por la aplicación de normas de vigencia transitoria, que no contenían previsiones expresas que contemplaran el modo de solucionar el conflicto, y que el Senado actuó en el ámbito de sus facultades privativas, sin apartarse de las normas constitucionales.

Finalmente sostuvo que el ejercicio de las atribuciones de las cámaras legislativas como jueces de las elecciones de sus integrantes constituía una cuestión no revisable por el Poder Judicial, por lo que desestimó la demanda.

En disidencia, los jueces Fayt y Bossert consideraron que importaba una vulneración de los principios de la soberanía del pueblo y del Estado federal la decisión del Senado de la Nación que no sólo había rechazado el pliego de quien fue designado por la legislatura, sino que también había elegido como senador a una persona que no fue designada por dicho órgano legislativo local. Concordemente con los jueces Belluscio y Petracchi consideraron que correspondía hacer lugar a la medida cautelar y hacer saber al Senado de la Nación que debía abstenerse de tomar los juramentos cuestionados.

TEXTO DEL FALLO

Dictamen del Procurador General de la Nación Suprema Corte:

1) Ángel Rozas, invocando su condición de Gobernador y representante legal de la Provincia del Chaco, con el patrocinio letrado del Fiscal del Estado de la provincia, promueve la presente acción declarativa de inconstitucionalidad, en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la resolución del Senado de la Nación, del 21 de octubre de 1998, por la cual se dispuso hacer lugar a la impugnación deducida contra los Senadores designados por la Provincia del Chaco, señores Carlos Ángel Pavicich y Olinda Montenegro –titular y suplente, respectivamente- e incorporar en dichos cargos, según dice, en forma ilegítima, a los señores Hugo Abel Sager y Lidia Beatriz Ayala. Asimismo, solicita que se dejen sin efecto las incorporaciones previstas en dicho acto.

Manifiesta que, la Unión Cívica Radical, a través de su Convención Provincial reunida el 13 de septiembre de 1998, resolvió proponer como candidatos a Senadores Nacionales a los señores Carlos Ángel Pavicich y Olinda Montenegro, como titular y suplente respectivamente.

Agrega que, el 21 de septiembre de 1998, los partidos Unión Cívica Radical, Socialista, Intransigente, Autonomista y de Bases y Principios, conformaron la Alianza Frente de Todos y fueron coincidentes en proponer como candidatos para los referidos cargos electivos nacionales a los señores Pavicich y Montenegro. También prestaron conformidad a esa fórmula, los partidos Demócrata Cristiano, Movimiento Izquierda y Nuevo Espacio, en formación.

Por otra parte, señala que el 22 de septiembre de 1998 el Juez Federal con competencia electoral de Resistencia expidió las certificaciones que avalan que, los referidos candidatos propuestos, cumplen con las exigencias legales y estatutarias para ser proclamados Senadores Nacionales.

Continúa diciendo que, finalmente, la Cámara de Diputados del Chaco los designó para ocupar esos cargos, el 25 de septiembre de 1998, ordenando notificar su decisión al Senado de la Nación.

No obstante lo expuesto, en sesión del 21 de octubre de 1998, el Senado resolvió, por un lado, hacer lugar a la impugnación presentada por el Partido Justicialista –Distrito Chaco- y desestimar los pliegos de los ciudadanos Pavicich y Montenegro, por no cumplir con las condiciones exigidas en la Cláusula Transitoria Cuarta de la Constitución Nacional, desconociendo a la Alianza formada como partido mayoritario y, por otro, incorporar a los señores Hugo Abel Sager y Lidia Beatriz Ayala, candidatos del Partido Justicialista como Senadores Nacionales por la Provincia del Chaco –titular y suplente-, respectivamente, para el período 1998-2001.

Cuestiona la decisión del Senado Nacional, en cuanto, a su entender, menoscaba la autonomía provincial, puesto que los nominados a ocupar las bancas que corresponden a la Provincia del Chaco en la Cámara Alta –ante la finalización del mandato del actual Senador Nacional señor Hugo Abel Sager el próximo 9 de diciembre-, no son los candidatos elegidos por decisión de ese Estado local a través de su legislatura, sino otros designados por el propio Senado, quien se arrogó funciones que no le competen, pues no le fueron delegadas por la provincia, violándose así, a su entender, el sistema federal de gobierno, pues ninguno de los tres poderes del Estado elige a sus propios integrantes.

Funda su pretensión, en los artículos 1, 5, 43, 54, 62, 75, inciso 22, 121 a 128 de la Constitución Nacional, en el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica; en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 4° del Reglamento Interno del Senado de la Nación.

En este contexto V.E. me corre vista a fs. 25 vuelta.

2) Ante todo, cabe señalar que la Provincia del Chaco no dirige su pretensión, en forma expresa, contra el Estado Nacional, sino contra el Senado de la Nación, puesto que impugna la resolución DR 1083/98 que éste aprobara en su sesión del 21 de octubre de 1988. No obstante el incumplimiento de dicho requisito exigido por la doctrina de Fallos: 311:879 y 1822; 313:144; 314:405 y 508, entre otros, entiendo que corresponde prescindir del nomen iuris utilizado por la actora y darlo por cumplido, toda vez que la Nación resulta ser parte sustancial en la Litis, en tanto el acto cuya nulidad se impetra ha emanado de uno de los órganos que integran el Gobierno Federal.

Sentado lo expuesto, es mi parecer que la causa sub examine se dan los recaudos que habilitan la tramitación de la presente acción declarativa de inconstitucionalidad en la instancia originaria del Tribunal, en razón de las personas.

En efecto, la Provincia del Chaco, representada por su Gobernador, dirige su pretensión contra el Estado Nacional (Cámara de Senadores) y la única forma de conciliar lo preceptuado por el artículo 117 de la Ley Fundamental respecto de las provincias, con la prerrogativa que le asiste al Estado Nacional a fuero federal, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Nacional, es sustanciado la acción ante la Corte (Fallos: 305:441; 308:2054; 311:489 y 2725; 312:389 y 1875; 313:98 y dictamen del 12 de junio de 1998, de este Ministerio Público, in re: G. 196. XXXIV Originario "Guadalupe Hernández, Simón Fermín s/ acción de amparo"). En esta última causa, que tramita en instancia originaria por aplicación de la citada doctrina, el Tribunal se pronunció, el 13 de agosto próximo pasado, requiriendo –para tener por parte a la Provincia de Catamarca- que la representación fuera asumida por su Gobernador o por quien fuera designado su representante legal.

En consecuencia, opino que, en principio, la presente acción declarativa de inconstitucionalidad corresponde a la competencia originaria del Tribunal y aclaro que el dictamen de este Ministerio Público sólo aborda la cuestión relativa a la competencia, sin abrir juicio respecto de la judiciabilidad de la pretensión de fondo intentada. Buenos Aires, 17 de noviembre de 1998. Nicolás Eduardo Becerra.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 24 de noviembre de 1998.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que el señor gobernador de la Provincia del Chaco promueve acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la resolución del Senado de la Nación Argentina DR-1083/98, de fecha 21 de octubre de 1998, que hizo lugar a la impugnación formulada por el Partido Justicialista -Distrito Chaco-, desestimando en consecuencia los pliegos de los ciudadanos Carlos Angel Pavicich y Olinda Montenegro como senadores por la provincia mencionada -titular y suplente, respectivamente-, por no cumplir con las condiciones exigidas

en la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional, y disponiendo la incorporación del señor Hugo Abel Sager como senador nacional por dicha provincia y de la señora Lidia Beatriz Ayala como senadora nacional suplente, para el período 1998-2001.

A pedido de la actora, se convocó a audiencia por ante este Tribunal, en las condiciones dispuestas en el auto de fs. 225, y de cuyas circunstancias da cuenta el acta de fs. 311.

2°) Que la presente demanda encuadra, en principio, dentro del ámbito de la competencia originaria de este Tribunal, por las razones expresadas por el señor Procurador General de la Nación en el dictamen de fs. 25 bis, que este Tribunal comparte y a las que cabe remitirse por razones de brevedad. Desde esa perspectiva corresponde determinar, en primer término, si las pretensiones deducidas presentan una cuestión que pueda ser objeto de debate y decisión en sede judicial, en tanto se refieren a las facultades que la Constitución Nacional atribuye, en forma privativa, a cada una de las cámaras que componen el Congreso Nacional y al concreto ejercicio que de ellas ha hecho, en el caso, la Cámara de Senadores de la Nación.

3°) Que el demandante afirma que el Senado de la Nación, en la resolución cuya constitucionalidad impugna, ha vulnerado lo dispuesto en el art. 64 de la ley fundamental, pues -según alega- no ha actuado en calidad de juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, sino que se ha constituido en su elector, extralimitando de tal modo sus facultades constitucionales, en perjuicio de la provincia a quien corresponde tal designación.

Agrega que se ha incorporado al Senado, en representación de la Provincia del Chaco, a personas que carecen del “sustento de legitimación federal imprescindible cual es la designación (...) por la Legislatura Provincial”. Añade que esa cámara ha incurrido en contradicción, al haber adoptado, en el presente caso, un criterio opuesto al seguido en decisiones anteriores. Solicita también que se disponga una medida cautelar “de no innovar o innovativa”, destinada a que “no se hagan efectivas las indicadas incorporaciones, hasta tanto recaiga sentencia en las presentes actuaciones”.

4°) Que la cuestión propuesta a este Tribunal se encuentra regida, en lo sustancial, por la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional, que establece un régimen de transición entre el que disponía la elección indirecta de los senadores nacionales y el que prevé su elección directa y conjunta (art. 54, de la Constitución Nacional, según la reforma efectuada en el año 1994).

5°) Que el régimen transitoriamente vigente para la designación de senadores nacionales modifica el margen de participación de las legislaturas provinciales, en tanto introduce una novedosa intervención de los partidos políticos que tienen representación en ellas.

Dispone la mencionada cláusula transitoria, en ese aspecto, que: “En todos los casos, los candidatos a senadores serán propuestos por los partidos políticos o alianzas electorales”.

Esa norma debe ser armonizada con la que, en la misma cláusula, persigue que el conjunto de los senadores por cada distrito se integre -en lo posible- “de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura, y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella. “Se añade, con referencia a los senadores que reemplacen a aquellos cuyo mandato vence en 1998 que “...el partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura al tiempo de la elección del senador, tendrá derecho a que sea elegido su candidato, con la sola limitación de que no resulten los tres senadores de un mismo partido político o alianza electoral”.

6°) Que, en esos términos, la cláusula Transitoria cuarta de la Constitución Nacional incorpora un elemento susceptible de ponderación por las legislaturas provinciales, referente a la identificación del partido político o alianza electoral que, por su carácter mayoritario o de primera minoría, propondrá el candidato a ser designado senador nacional.

Es precisamente la decisión que en ese aspecto adoptó el órgano provincial, la que -en el caso- fue objeto de impugnación ante el Senado Nacional por el partido político que entendió que tenía derecho a que fuera elegido su candidato, cuestión que, al ser resuelta en forma favorable a este último, provocó la acción declarativa cuya virtualidad se examina.

7°) Que, según surge de las constancias aportadas a la causa por la demandante, el Senado de la Nación celebró al menos una reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales a la que acudieron el señor gobernador de la Provincia del Chaco, el presidente de la Cámara de Diputados de esa provincia, legisladores de la Alianza Frente de Todos, constituida en ese ámbito local y, entre otros legisladores, una señora diputada por la misma provincia, que es a la vez ex convencional. Resulta de esas constancias que todos los convocados expusieron sus argumentos ante la mencionada comisión del Senado de la Nación, quien finalmente se expidió en los términos que resultan del dictamen agregado a la causa.

8°) Que el referido dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales hace detallada mención de los numerosos antecedentes considerados para resolver la impugnación formulada por el Partido Justicialista -Distrito Chaco- a la designación efectuada por la legislatura local y la petición de que sea otorgada la banca senatorial al candidato propuesto por ese partido político. A continuación, efectúa un concreto examen de las normas aplicables al caso y de sus circunstancias fácticas, ponderando para ello la documentación que obra en su poder, así como los argumentos expuestos por las partes en favor de sus respectivas posturas. Como consecuencia de un razonamiento lógico claramente expuesto, arriba a la conclusión de que la impugnación debe ser admitida y, con expresa consideración de que los ciudadanos Hugo Abel Sager y Lidia Beatriz Ayala han sido nominados por el Partido Justicialista y han obtenido la certificación de la justicia nacional electoral, oportunamente

comunicada a la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, e invocando los principios establecidos en el art. 38 de la Constitución Nacional y las facultades previstas en su art. 64, aconseja al Senado de la Nación aprobar un proyecto de resolución por el que se hace lugar a la impugnación referida y se incorpora como senadores nacionales -titular y suplente- a las personas antes mencionadas.

9º) Que consta también en la causa la versión provisoria del debate suscitado en la Cámara de Senadores de la Nación relativo a la cuestión sub examine, así como su resultado y la consiguiente aprobación de la resolución que se impugna.

10) Que, si bien la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional establece el mecanismo de designación de senadores a que se hizo referencia supra, no contiene disposición alguna que prevea el modo de resolver los conflictos que suscite su aplicación, ya sea en el ámbito de las legislaturas locales, o en el del Senado de la Nación. Por consiguiente, en ausencia de normas expresas que regulen tales hipótesis de conflicto, la solución que se adopte deberá ser razonablemente compatible con las disposiciones constitucionales de cuya aplicación se trata.

11) Que la cuestión puesta a consideración del Senado de la Nación concierne a su funcionamiento en el cumplimiento de sus funciones privativas (art. 64 de la Constitución Nacional), cuyo modo de ejercicio fue reglamentado por ese órgano en uso de la facultad que la Ley Fundamental le confiere en su art. 66.

En esos términos, dio curso a la impugnación formulada por el partido que se creyó con derecho a que su candidato fuera elegido senador, mediante la aplicación del procedimiento reglamentariamente previsto a tales efectos (arts. 2º, 61, 117, 122 del Reglamento del Senado de la Nación).

Así, en ejercicio de esa atribución exclusiva y con apego a sus normas reglamentarias, dirimió el conflicto planteado, adoptando la resolución que es impugnada por la actora bajo la tacha de inconstitucionalidad.

12) Que, dentro del marco precedentemente descripto, la decisión del Senado de la Nación se encuentra fundada en el pormenorizado dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de ese órgano, que no desatendió aspecto alguno de los propuestos por el aquí demandante, aunque se pronunció en sentido adverso a sus expectativas.

De tal modo, examinó la composición partidaria de la legislatura provincial a los efectos previstos en la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional, estableciendo para ello un criterio compatible con el texto de la norma interpretada, pues consideró que asistía razón al partido político impugnante "habida cuenta de que es el partido que, conservando su representación original, posee el mayor número de miembros en la Legislatura al tiempo de la elección del senador, sin haber sufrido mengua alguna en su integración", a la vez que expresó los motivos por los que desechaba la conclusión expuesta por

los apoderados de la Alianza Frente de Todos, con relación a la existencia de su bloque como único órgano aglutinante.

Esa interpretación armoniza, además, con lo dispuesto en los arts. 165 y 166 de la ley 24.444, particularmente en lo prescripto por esta última norma, cuando, a los fines de la aplicación de la disposición transitoria cuarta de la Constitución Nacional establece que: "...el o los senadores en ejercicio deberán computarse al partido político o alianza electoral al cual pertenecían al momento de su elección". Añade dicha norma que las disposiciones de los arts. 165 y 166 "...al mencionar a alianzas o partidos políticos se refieren a las alianzas o partidos que participaron en la última elección provincial para renovar cargos legislativos provinciales excluyendo el proceso electoral de 1995".

Cabe agregar que, durante la sesión parlamentaria en que se adoptó la resolución cuestionada, esos temas fueron objeto de largo debate y examen, por lo que resulta manifiesta la consideración que merecieron por parte del Senado de la Nación.

Por otra parte, tanto en el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales como en la mencionada sesión parlamentaria, se examinó el alcance de la reforma constitucional con referencia a las potestades de las legislaturas provinciales y, en particular, el modo en que esa modificación fue recogida en la Constitución de la Provincia del Chaco, inclusive en la falta de una norma transitoria local que supliera un eventual vacío legal durante la vigencia de la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional. Ello permite descartar un eventual desconocimiento de las autonomías provinciales, y traduce, en cambio, la adopción de un criterio dirigido a adecuar el ejercicio de esas facultades estatales, esenciales para el funcionamiento del sistema federal, a la situación transitoriamente configurada por el constituyente, en la que resulta vinculada la decisión de la asamblea legislativa local, a la postulación de candidatos por los partidos políticos.

Sobre la base de esos fundamentos, aconsejó la comisión en su dictamen y resolvió el Senado de la Nación después del debate pertinente, que debían desestimarse los pliegos aprobados por la legislatura local, por no cumplir con las condiciones exigidas por la cláusula transitoria que rige el caso, e incorporar a los candidatos propuestos por el partido político impugnante, al que calificó de mayoritario, en calidad de senador nacional titular y suplente por esa misma provincia, todo ello en virtud del respeto a los principios establecidos en el art. 38 de la Constitución Nacional -que reconoce a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático- y de las facultades conferidas por el art. 64 de esa Ley Fundamental.

13) Que resulta de lo expuesto que, en el marco de una cuestión constitucional novedosa, suscitada por la aplicación de normas de vigencia transitoria, que no contienen previsiones expresas que contemplen el modo de solucionar el conflicto planteado, el Senado de la Nación ha actuado en el ámbito de sus facultades privativas, de modo que no revela apartamiento de las normas

constitucionales que las definen, ni de aquéllas de las que ha hecho aplicación para resolver el caso.

14) Que, en efecto, más allá de la consideración que merecen las expectativas de la demandante de obtener una decisión favorable en un tema que es nítidamente de su incumbencia, 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, hallando para un conflicto político un cauce razonable, en el que no se advierte alteración de la forma republicana de gobierno o afectación de las competencias del Estado provincial (Fallos: 317:1162 -"Seco, Luis Armando y otros"-, voto del juez Nazareno).

15) Que, desde esa perspectiva, las objeciones que sobre ese accionar del Senado de la Nación pudieran formularse, remiten al modo en que ha ejercitado sus facultades constitucionales privativas, ámbito pacíficamente excluido del control jurisdiccional. Se trata, en definitiva, de un espacio propio y exclusivo de ese órgano que compone uno de los poderes políticos del Estado, en el que goza de amplia discrecionalidad funcional.

16) Que no hay en esa limitación desmedro alguno del orden constitucional sino, por el contrario, preservación del principio de separación de poderes, base de su subsistencia.

Así fue reconocido desde antiguo por este Tribunal, 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, sin variaciones hasta el presente, 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", n° 373, Ed. Estrada, 1971).

17) Que este Tribunal ha reiterado recientemente esa doctrina al recordar que, en las causas en que se impugnan actos cumplidos por otros poderes, en el ámbito de las facultades que le son privativas, la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, pues ello importaría un avance en las funciones de los demás poderes, de la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público. En cambio, puntualizó esta Corte que

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, ya que esclarecer si un poder del Estado tiene determinadas atribuciones exige interpretar la Constitución, lo que permitirá definir en qué medida -si es que existe alguna- el ejercicio de ese poder puede ser sometido a revisión judicial (Fallos: 311:2580 y sus citas; 317:335, voto del juez Moliné O'Connor y sus citas; P.475.XXXIII "Prodelco c/ P.E.N. s/ amparo", sentencia del 7 de mayo de 1998 y sus citas).

18) Que, en el caso, efectuado el examen de constitucionalidad pertinente frente al ejercicio de las facultades privativas del Senado de la Nación, según lo expresado en los considerandos que anteceden, resulta que ese órgano ha actuado de modo que no excede el marco fijado por el art. 64 de la Constitución Nacional ni se aparta en forma evidente de lo previsto en la cláusula transitoria cuarta de la Ley Fundamental ni de las leyes que reglamentan su ejercicio, por lo que no resulta susceptible de revisión judicial el modo en que ese poder ha sido ejercido. Tal conclusión impone la desestimación liminar de la demanda y torna abstracto el tratamiento de las restantes cuestiones propuestas.

Por ello, se desestima la presente demanda. Notifíquese por cédula con habilitación de días y horas. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (en disidencia) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia) - ANTONIO BOGGIANO (su voto) - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (en disidencia) - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ (según su voto).

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1º) Que la presente demanda corresponde a la competencia originaria de esta Corte, como lo sostiene el señor Procurador General en el dictamen que antecede, a cuyos fundamentos el Tribunal se remite para evitar repeticiones innecesarias.

2º) Que, Ángel Rozas, invocando su condición de gobernador de la Provincia del Chaco, promueve la presente acción declarativa de inconstitucionalidad, de conformidad con el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la resolución del Senado de la Nación D.R. 1083/ 98 del 21 de octubre de 1998 por la cual se dispuso hacer lugar a la impugnación deducida por el Partido Justicialista -Distrito Chaco- contra la designación de los senadores por dicha provincia, señores Carlos Ángel Pavicich y Olinda Montenegro, titular y suplente, respectivamente e incorporar en dichos cargos a los señores Hugo Abel Sager y Lidia Beatriz Ayala.

Manifiesta que el 25 de septiembre de 1998 se realizó la sesión especial de la Cámara de Diputados del Chaco en la cual se resolvió por el voto de los dieciséis diputados de la Alianza Frente de Todos, más la adhesión de un diputado del partido Acción Chaqueña, designar a los señores Carlos Ángel Pavicich y Olinda Montenegro, quienes contaban con la certificación electoral nacional respectiva, por haber obtenido en dicha sesión especial diecisiete votos afirmativos.

Aduce que estas designaciones fueron notificadas debidamente al Presidente del Senado de la Nación y que en la sesión del 21 de octubre de 1998 dicho cuerpo resolvió por la mayoría de los miembros que la integran hacer lugar a la impugnación a la que se ha hecho referencia y designar al señor Hugo Abel Sager y a la señora Lidia Beatriz Ayala, como senador nacional titular y suplente, respectivamente.

El demandante cuestiona la decisión del Senado de la Nación en cuanto, a su entender, menoscaba la autonomía provincial puesto que los nominados a ocupar las bancas que corresponden a la Provincia del Chaco no son los candidatos elegidos por decisión de ese Estado local a través de su legislatura, sino otros designados por el propio Senado, quien se arrogó funciones que no le competen, violándose así el sistema federal de gobierno.

Funda su pretensión en los arts. 1, 5, 43, 54, 62, 75, inc. 22, 121 a 128 de la Constitución Nacional, en el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el art. 4° del Reglamento interno del Senado de la Nación.

Finalmente solicita al Tribunal que se decrete medida cautelar de no innovar y se ordene al Senado de la Nación que se abstenga de incorporar a quienes no han sido elegidos por la legislatura provincial.

3°) Que la invasión que un poder del Estado pudiera hacer de la zona de reserva de actuación de otro, importa siempre por sí misma, una cuestión institucional de suma gravedad que, independientemente que trasunte un conflicto jurisdiccional o un conflicto de poderes en sentido estricto, debe ser resuelta por esta Corte, pues es claro que problemas de tal naturaleza no pueden quedar sin solución.

4°) Que desde antiguo se 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, toda vez que es el Judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance de este poder en desmedro de las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos: 155:248; 311:2580), por tal motivo, en las causas en que -como en el sub lite- 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, en cuanto de otra manera se haría manifiesta la invasión del

ámbito de las facultades propias de las otras autoridades de la Nación (Fallos: 137:247; 210:1095; 254:43).

5°) Que esclarecer si un poder del Estado tiene determinadas atribuciones exige interpretar la Constitución, lo que permite definir en qué medida -si es que existe alguna- el ejercicio de ese poder puede ser sometido a revisión judicial ("Powel vs. Mc Cormack" 395 U.S., 486, 1969), facultad esta última que sólo puede ser ejercida cuando haya mediado alguna violación normativa que ubique los actos de los otros poderes fuera de las atribuciones que la Constitución les confiere o del modo en que ésta autoriza a ponerlos en práctica (Fallos: 318:1967, causa R.420.XXXIII "Rodríguez, Jorge -Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación- s/ plantea cuestión de competencia", sentencia del 17 de diciembre de 1997).

6°) Que, en ese contexto, corresponde examinar si tales facultades han sido ejercidas dentro de los alcances de la competencia del Poder Legislativo y de acuerdo con las formalidades a que están sometidas.

7°) Que el art. 64 de la Constitución Nacional establece que cada cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Esta Corte al fijar los alcances del art. 94 de la Constitución de la Provincia de Catamarca, redactada en idénticos términos que el artículo antes citado de la Ley Fundamental, estableció que puede sostenerse sin arbitrariedad que aquella norma consagra, como regla, un ámbito de actuación inmune a la revisión judicial, y que dentro de ese ámbito no sólo se inscriben las decisiones vinculadas con la validez del título o derecho al cargo electivo, sino también las medidas disciplinarias que impongan la exclusión del algún miembro de la cámara.

Tal contralor queda circunscripto al examen del cumplimiento de los ineludibles recaudos constitucionales que delimitan las atribuciones del órgano legislativo (Fallos: 317:1162, disidencia del juez Boggiano). Es pues, en ese marco, que debe dilucidarse la cuestión sub examine.

8°) Que la cuestión propuesta a este Tribunal se encuentra regida en lo sustancial por la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional, que establece un régimen de transición entre el que disponía la elección indirecta de los senadores nacionales y el que prevé su elección directa y conjunta (art. 54 de la Constitución Nacional según la reforma efectuada en el año 1994).

9°) Que el régimen transitoriamente vigente para la designación de senadores nacionales modifica el margen de participación de las legislaturas provinciales, en tanto introduce una novedosa intervención de los partidos políticos que tienen representación en ellas.

Dispone la mencionada cláusula que "En todos los casos, los candidatos a senadores serán propuestos por los partidos políticos o alianzas electorales". Esa norma debe ser armonizada con la que en la misma cláusula persigue que el conjunto de los senadores por cada distrito se integre -en lo posible- "de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que

tenga el mayor número de miembros en la legislatura y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella”. Se añade con referencia a los senadores que reemplacen a aquellos cuyo mandato vence en 1998 que “...el partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la legislatura al tiempo de la elección del senador, tendrá derecho a que sea elegido su candidato, con la sola limitación de que no resulten los tres senadores de un mismo partido político o alianza electoral”.

10) Que la Comisión de Asuntos Constitucionales No ha efectuado una irrazonable ponderación de los elementos normativos y fácticos a tener en cuenta para la decisión del caso. En efecto, el referido dictamen de la Comisión hace detallada mención de los numerosos antecedentes considerados para resolver la impugnación formulada por el Partido Justicialista -Distrito Chaco-. Ponderó, asimismo, los argumentos expuestos por las partes en favor de sus respectivas posturas, examinando la composición partidaria de la legislatura provincial, a los efectos previstos en la cláusula cuarta de la Constitución Nacional. A ese fin tuvo en cuenta que al momento de efectuarse la elección del senador, la legislatura contaba con trece diputados del Partido Justicialista, diez de la Alianza Frente de Todos, cinco del Partido Unión Cívica Radical y cuatro del Partido Acción Chaqueña. Ante la divergencia interpretativa referente a cuál era el partido político o alianza electoral con mayor número de miembros en la legislatura, entendió que asistía razón al partido político impugnante, habida cuenta que conservaba “su representación original”.

11) Que tal interpretación no resulta manifiestamente arbitraria por cuanto el mencionado partido mantuvo su composición original mientras que la Unión Cívica Radical contaba con diputados elegidos en comicios anteriores a los que concurrió en forma individual y participó en la elección posterior integrando la Alianza Frente de Todos. En tales condiciones el carácter mayoritario que asignó el Senado de la Nación al Partido Justicialista no se encuentra reñido con la cláusula constitucional en examen, habida cuenta de que el referido partido mantuvo su individualidad como tal.

12) Que, por otra parte, tal interpretación se adecua a la solución adoptada anteriormente por la Cámara de Senadores en la resolución D.R. 4/96 – expresamente citada en el dictamen de la comisión- por la que se incorporó al senador Javier Reynaldo Meneghini - perteneciente a la Unión Cívica Radical- pese a que en esa ocasión la Legislatura de la Provincia de Santiago de Estero había elegido al doctor Virgilio Castiglione. Dicha decisión se fundó, precisamente, en que la legislatura local había vulnerado la cláusula transitoria cuarta.

13) Que, resulta de lo expuesto que, en el marco de una cuestión constitucional novedosa, suscitada por normas de vigencia transitoria que no contienen previsiones expresas que contemplen el modo de solucionar el conflicto planteado, el Senado de la Nación ha actuado en el ámbito de sus facultades privativas, de modo que no revela apartamiento de las normas constitucionales

que las definen, ni de aquéllas de las que se ha hecho aplicación para resolver el caso.

14) Que, en las condiciones señaladas, no se advierten, en el sub lite, circunstancias que, de acuerdo con la doctrina de Fallos: 317:335 (disidencia del juez Boggiano), permitan considerar que el Senado de la Nación haya violado los recaudos constitucionales a los que se subordina el ejercicio de sus atribuciones.

Por ello, se desestima la presente demanda. Notifíquese. ANTONIO BOGGIANO.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ

Considerando:

1º) Que la presente acción declarativa de inconstitucionalidad fundada en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, con medida de no innovar, fue iniciada por S.E. el señor gobernador de la Provincia del Chaco, invocando su carácter de mandatario legal en los términos del art. 141 de su constitución provincial, contra la resolución del Senado de la Nación Argentina DR 1083/98 del 21 de octubre de 1998 por la cual se dispuso hacer lugar a la impugnación de los senadores designados por la Provincia del Chaco, doctores Carlos Angel Pavicich y Olinda Montenegro (titular y suplente respectivamente) a la vez que incorporó como senadores (titular y suplente) a los señores Hugo Abel Sager y Lidia Beatriz Ayala para el período 1998/2001.

2º) Que conferido un primer traslado al señor Procurador General de la Nación, en el dictamen de fs. 25 bis sostuvo que, en razón de la acción promovida por una provincia contra el Estado Nacional a través de uno de los órganos que integran el gobierno federal (Senado de la Nación), se dan los recaudos que habilitan, en principio, la instancia originaria de esta Corte Suprema, sin abrir juicio respecto de la judiciabilidad de la pretensión de fondo intentada.

3º) Que el demandante afirma que el Senado de la Nación, en la resolución cuya constitucionalidad impugna, ha vulnerado lo dispuesto en el art. 64 de la Ley Fundamental, pues -según alega- no ha actuado en calidad de juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, sino que se ha constituido en su elector, extralimitando de tal modo, sus facultades constitucionales en perjuicio de la provincia a quien corresponde tal designación.

Agrega que se ha incorporado al Senado, en representación de la Provincia del Chaco, a personas que carecen del "sustento de legitimación federal imprescindible, cual es la designación (...) por la Legislatura Provincial". Añade que esa cámara ha incurrido en contradicción al adoptar, en el presente caso, un criterio opuesto al seguido en decisiones anteriores. Solicita también que se disponga una medida cautelar "de no innovar o innovativa", destinada a que "no

se hagan efectivas las indicadas incorporaciones hasta tanto recaiga sentencia en las presentes actuaciones”.

4°) Que la cuestión propuesta a este Tribunal se encuentra regida, en lo sustancial, por la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional que establece un régimen de transición entre el que disponía la elección indirecta de los senadores nacionales y el que prevé su elección directa y conjunta (art. 54 de la Constitución Nacional según la reforma efectuada en el año 1994).

5°) Que esta Excma. Corte Suprema ante el pedido formulado por el señor Ángel Rozas, convocó a las partes, Provincia del Chaco, H. Senado de la Nación y al señor Procurador General a audiencia fijada para el día 23 de noviembre. Celebrada que fue dicha audiencia, SS. EE., el gobernador de la provincia en sus dos intervenciones y el presidente de la Legislatura Provincial, en la suya, reiteraron los conceptos vertidos al promover la acción declarativa de inconstitucionalidad, al perseguir que esta Corte intervenga para declarar la inconstitucionalidad del decreto del H. Senado de la Nación que, al hacer lugar a la impugnación presentada por el Partido Justicialista, había desestimado los pliegos de los ciudadanos electos como senadores (titular y suplente) por la Legislatura del Chaco.

Que en representación del H. Senado expusieron el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y el presidente del Bloque Justicialista, ambos hicieron expresa manifestación de que concurrían a la audiencia como un gesto de buena voluntad, pero acotando terminantemente que no lo hacían en su condición de parte ni reconocían la jurisdicción de la Justicia para intervenir en esta acción, por ser ella no justiciable en sede del Poder Judicial ya que se encuentra dentro de las potestades expresamente reservadas a cada poder del Estado, en autos la H. Cámara de Senadores, quien se constituye en único juez de la cuestión (art. 64 de la Constitución Nacional).

Que por su parte el señor Procurador Fiscal aclaró el sentido de su dictamen anterior, respecto a la competencia de esta Corte en función de la persona que demanda. Pero dejó sentado que existe en la causa una sola parte (es decir la Provincia del Chaco), por no encontrarse trabada la litis. Ello así, aun ante la reserva del H. Senado de la Nación, el Poder Judicial no tiene jurisdicción para resolver sobre la acción intentada.

6°) Que en punto a la cuestión planteada es del caso recordar que, cuando la Constitución Nacional siguiendo el modelo de la Constitución de los Estados Unidos, distribuyó el poder entre los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, adjudicó al mismo tiempo una serie de funciones a cada uno de ellos, algunas de las cuales por sus especiales características son denominadas por la doctrina facultades privativas de los poderes políticos, porque con ellas no se alude a todas las que les han sido dadas sino sólo a aquellas que les son propias, peculiares, singulares y exclusivas y que por consiguiente se encuentran excluidas del control del Poder Judicial.

Esto es así, en vistas a lograr que cada uno de los Poderes del Estado ejercite la competencia que le ha sido conferida por la Constitución Nacional en forma privativa, porque si se permitiera la invasión del Poder Judicial en la órbita delimitada para la acción del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, habría dejado de existir el principio de la separación de los poderes (confr. R.420.XXXIII. “Rodríguez, Jorge -Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación- plantea cuestión de competencia”, considerando 10, sentencia del 17 de diciembre de 1997).

7°) Que una de aquellas atribuciones propias y privativas de cada uno de los poderes del Estado, es la que le adjudica al Poder Legislativo el art. 64 de la Constitución Nacional cuando dispone en lo pertinente, que “cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez...”.

Dicho artículo, que encuentra su antecedente en la Constitución de los Estados Unidos en el art. I, secc. 5, cláusula 1, que dispone “cada Cámara será juez de las elecciones, los desempeños y las calificaciones de sus propios miembros”, constituyó la fuente de inspiración de Alberdi cuando redactó el art. 46 de su Proyecto de Constitución (Bases y puntos de partida para la organización de la República Argentina) del siguiente modo: “cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”. Que luego se incorporó a la Constitución Nacional de 1853 como art. 56 que es hoy con igual redacción el art. 64 luego de la reforma a la Ley Fundamental del año 1994.

8°) Que a las consideraciones reseñadas cabe agregar que, cuando en el viejo sistema establecido para la elección de los senadores por la Constitución Nacional de 1853 se disponía en su art. 46 -en lo pertinente-, que el Senado se compondría de dos senadores de cada provincia elegidos por sus legislaturas a pluralidad de sufragios; como en el nuevo, instrumentado con posterioridad a la reforma de 1994, que según el art. 54 reglamenta que el Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta; como así también en el mecanismo de selección atípico que establece la disposición transitoria cuarta de la Constitución Nacional; se mantiene no obstante, en forma incólume, el mismo principio de que cada cámara es juez de la elección, derecho y título de sus miembros.

Siendo esto así, únicamente las cámaras respectivas tienen autoridad para discernir los títulos de sus integrantes, si se plantea como en autos la pretensión de dos o más ciudadanos de ocupar la misma banca de una cámara. Sin que pueda sostenerse que ha pasado de su condición de juez a la de elector, pues esta última sigue estando en cabeza de quienes propusieron a los distintos pretensos candidatos.

Así entonces aquella facultad no habilita a cuestionar su imparcialidad, en otra sede que no sea ante la de la misma cámara juzgadora.

9°) Que encontrando origen el cuestionamiento, en la interpretación de este régimen transitoriamente vigente para la designación de senadores nacionales, que introduce una novedosa intervención de los partidos políticos, la mencionada disposición en este aspecto dice: “en todos los casos, los candidatos a senadores serán propuestos por los partidos políticos o alianzas electorales”. Esa norma debe ser armonizada con la que, en la misma cláusula, persigue que “el conjunto de los senadores por cada distrito se integrará, en lo posible, de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura, y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella”. Se añade, con referencia a los senadores que reemplacen a aquellos cuyo mandato vence en 1998 que “el partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura al tiempo de la elección del senador, tendrá derecho a que sea elegido su candidato, con la sola limitación de que no resulten los tres senadores de un mismo partido político o alianza electoral”.

En esos términos la cláusula transitoria cuarta citada, considera como elemento de cuantificación el número de legisladores de cada partido o alianza electoral integrante de las legislaturas provinciales que por su carácter de mayoría de miembros o bien de primera minoría, propondrán al candidato a ser designado senador nacional. Es precisamente la decisión adoptada por el H. Senado de la Nación sobre la base de la interpretación de la cláusula reseñada la que provocó la acción declarativa cuya virtualidad se examina.

10) Que así entonces la cuestión puesta a estudio de este Tribunal, resulta de la indudable competencia del H. Senado de la Nación ya que concierne a su funcionamiento y al cumplimiento de sus funciones privativas, cuyo modo de ejercicio fue reglamentado por ese órgano en uso de la facultad que la Ley Fundamental le confiere en su art. 66. Fue en esos términos que resolvió la impugnación formulada por el partido que se creyó con derecho a que su candidato fuera elegido senador, mediante la aplicación del procedimiento reglamentariamente previsto a tales efectos arts. 2°, 61, 117, 122 del Reglamento del Senado de la Nación).

Que dicha interpretación constitucional y reglamentaria, armoniza además con lo dispuesto en los arts. 165 y 166 de la ley 24.444, particularmente en lo prescripto por esta última norma, cuando a los fines de la aplicación de la disposición transitoria cuarta de la Constitución Nacional establece que: “...el o los senadores en ejercicio deberán computarse al partido político o alianza electoral al cual pertenecían al momento de su elección”. Y añade que las disposiciones de los arts. 165 y 166 “...al mencionar a alianzas o partidos políticos se refieren a las alianzas o partidos que participaron en la última elección provincial para renovar cargos legislativos provinciales excluyendo el proceso electoral de 1995”.

Así, en ejercicio de esa atribución exclusiva y con apego a sus normas reglamentarias, dirimió el conflicto planteado, adoptando la resolución que es

impugnada por la actora bajo la tacha de inconstitucionalidad. Cabe agregar que obra en autos la sesión parlamentaria en la que se adoptó la resolución cuestionada, por lo que resulta manifiesta la consideración que mereció por parte del Senado de la Nación.

11) Que surge de lo expuesto, que en el marco de una cuestión constitucional novedosa suscitada por la aplicación de normas de vigencia transitoria, el Senado de la Nación ha actuado en el ámbito de sus facultades privativas, de modo que no revela apartamiento de las normas constitucionales que las definen, ni de aquéllas de las que ha hecho aplicación para resolver el caso.

12) Que, desde esa perspectiva, las objeciones que sobre ese accionar del Senado de la Nación pudieran formularse, remiten al modo en que ha ejercitado sus facultades constitucionales privativas, ámbito pacíficamente excluido del control jurisdiccional. Se trata, en definitiva, de un espacio propio y exclusivo de ese órgano que compone uno de los poderes políticos del Estado, en el que goza de amplia discrecionalidad funcional, base de su subsistencia. Así fue reconocido desde antiguo por este Tribunal, 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, sin variaciones hasta el presente, 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", n° 373, Ed. Estrada, 1971).

13) Que este Tribunal ha reiterado recientemente esa doctrina al recordar que, en las causas en 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 un avance en las funciones de los demás poderes, de la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público. En cambio, puntualizó esta Corte que 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, ya que esclarecer si un poder del Estado tiene determinadas atribuciones exige interpretar la Constitución, lo que permitirá definir en qué medida -si es que existe alguna- el ejercicio de ese poder puede ser sometido a revisión judicial

(Fallos: 311:2580 y sus citas; P.475.XXXIII "Prodelco c/ P.E.N. s/ amparo", sentencia del 7 de mayo de 1998 y sus citas y R.420.XXXIII. "Rodríguez", ya citado).

14) Que, en el caso, efectuando el examen de constitucionalidad pertinente frente al ejercicio de las facultades privativas del Senado de la Nación, según lo expresado en los considerandos que anteceden, resulta que ese órgano ha actuado de modo que no excede el marco fijado por el art. 64 de la Constitución Nacional ni se aparta en forma evidente de lo previsto en la cláusula transitoria cuarta de la Ley Fundamental, por lo que no resulta susceptible de revisión judicial el modo en que ese poder ha sido ejercido. Tal conclusión impone la desestimación liminar de la demanda y torna abstracto el tratamiento de las restantes cuestiones propuestas.

Por ello, se desestima la presente demanda. Notifíquese. ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1º) Que la presente demanda corresponde a la competencia originaria de esta Corte como lo sostiene el señor Procurador General en el dictamen que antecede, a cuyos fundamentos el Tribunal se remite para evitar repeticiones innecesarias.

2º) Que a fs. 18 se presenta el señor gobernador de la Provincia del Chaco promoviendo acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la resolución del Senado de la Nación DR1083/98, de fecha 21 de octubre de 1998, por la cual se dispone hacer lugar a la impugnación de los senadores por la Provincia del Chaco señores Carlos Angel Pavicich y Olinda Montenegro, titular y suplente respectivamente, a la vez que incorpora como senadores -titular y suplente- a los señores Hugo Abel Sager y Lidia Beatriz Ayala.

Señala que el 25 de septiembre de 1998 se realizó la sesión especial de la Cámara de Diputados del Chaco en la cual se resolvió por el voto de los dieciséis diputados de la Alianza Frente de Todos, más la adhesión de un diputado del Partido Acción Chaqueña, designar como senador titular al señor Carlos Angel Pavicich y suplente a Olinda Montenegro, contando con la certificación electoral nacional respectiva, por haber sido propuestos por la Alianza Frente de Todos y por los partidos que la componen, por tener mayor número de diputados en la legislatura y haber obtenido, en dicha sesión extraordinaria especial, diecisiete votos afirmativos, dictándose en consecuencia la resolución N° 547/98.

Como derivación de la nota enviada por el presidente de la Cámara de Diputados del Chaco y de la solicitud efectuada por el señor gobernador del

Chaco instrumentada en el decreto 2055/98, se concretó la reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación del 13 de octubre de 1998.

En la sesión del 21 de octubre de 1998, el Senado de la Nación resolvió por la mayoría de los miembros que la integran y que estaban presentes, lo siguiente: "ARTICULO 1° Hacer lugar a la impugnación presentada por el Partido Justicialista -Distrito Chaco- y desestimar los pliegos de los ciudadanos Carlos Angel Pavicich y Olinda Montenegro, como senadores nacionales titular y suplente -respectivamente- por la Provincia del Chaco, por no cumplir con las condiciones exigidas en la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional. ARTICULO 2°: Incorporar al Sr. Hugo Abel Sager como senador nacional titular por la Provincia del Chaco, para el período 1998-2001. ARTICULO 3°: Poner en conocimiento de la Legislatura de la Provincia del Chaco la presente resolución. ARTICULO 4°: Pase a la Secretaría Parlamentaria a sus efectos".

Finalmente, el 23 de octubre de 1998 el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco dictó el Decreto 2209/98, cuyo art. 1° desconoce validez y eficacia jurídica a la resolución del Senado de la Nación por la que se proclama senador nacional titular a Hugo Sager y suplente a Lidia Ayala para el período 1998-2001.

En la misma presentación, el actor solicita se dicte una prohibición de innovar ordenando que no se hagan efectivas las mencionadas incorporaciones hasta tanto se dicte sentencia.

3°) Que este Tribunal ha dicho (Fallos: 306:2060) "como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual, agota su virtualidad". Conforme a este postulado debe considerarse la procedencia de la cautelar pedida.

4°) Que el sistema de elección de senadores establecido en la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional supone que la Justicia Electoral certifica el cumplimiento de las exigencias legales y estatutarias, los partidos políticos o alianzas electorales proponen a sus candidatos y las legislaturas locales los designan. Se configura entonces la verosimilitud del derecho suficiente para habilitar la medida cautelar ya que la designación del señor Sager y la señora Ayala no habría sido efectuada por la legislatura de la provincia, sino por el Senado de la Nación.

Al referirse a la citada disposición transitoria cuarta, el miembro informante de la convención constituyente de 1994, manifestó "Simplemente, cabe señalar que en este régimen transitorio el órgano de designación de los senadores será el que lo ha sido históricamente desde 1853: Las legislaturas de cada

provincia” (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, tomo V, sesiones plenarias, pág. 4886). Y no otra cosa es la que disponen los arts. 165 y 166 de la ley 24.444 (Código Nacional Electoral).

No obsta a este razonamiento la facultad del Senado de la Nación de ser “juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”, ya que en este caso no se habría ejercido tal facultad, desde el momento que el señor Sager y la señora Ayala no presentaron el título que posibilitaría el análisis del Senado pues, según se sostiene en la demanda, nunca fue electo por la Legislatura provincial, único órgano del que podría emanar dicho título conforme a la Constitución Nacional. Obviamente, son distintas la facultad de analizar un título emanado del órgano que puede designar senador y la facultad de crear el título; siendo esta última la que se habría arrogado el Senado, según se expresa en la demanda, y surge prima facie de los elementos acompañados.

Es que conforme a la Constitución Nacional, nuestra organización republicana y federal exige que los senadores, como representantes de una provincia, deben ser designados, directa o indirectamente, por sus electores, en tanto que en este caso la designación la habrían hecho representantes de otras provincias, incluso en contra de lo decidido por los legisladores provinciales, representantes de los electores del Chaco.

5°) Que nuestra Constitución se asienta sobre dos pilares básicos: los principios de la soberanía del pueblo y del Estado federal.

El principio de la soberanía del pueblo mediante la conformación de una democracia representativa implica, en términos de Hamilton, que el pueblo debe poder elegir a quien lo gobierne según le plazca (conf. cita de la Corte de los Estados Unidos de América en la causa “Powell v. Mc Cormack” U.S. 486, 547) y el concepto del Estado federal atiende a que las provincias tengan - dentro de nuestro sistema constitucional y en el tema que nos ocupa- una representación idéntica ante la Cámara de Senadores.

Que la Nación -precisamente mediante esa misma Cámara de Senadores- suplante tanto la decisión del pueblo provincial como el pronunciamiento del órgano legislativo local respecto a la persona que debe representarla evidenciaría la existencia de una decisión que excede el marco del art. 64 de la Constitución Nacional y consagra una alteración de los principios representativos sobre los que se asienta nuestra organización constitucional.

La decisión del Senado de la Nación ha importado prima facie -según los términos expresados en la demanda una vulneración de aquellos principios habiendo dicho cuerpo no sólo rechazado el pliego de quien fue designado por la legislatura, sino que también ha elegido como senador a una persona que no fue designada por dicho órgano legislativo local.

6°) Que recientemente esta Corte, al admitir el control judicial del alcance de la competencia del Senado en el caso “Pelaez, Víctor” (Fallos: 318:1967), suscripto por los jueces Nazareno, Moliné O’Connor, Fayt, Belluscio, Petracchi,

Levene, Boggiano y Bossert; doctrina reiterada en S.652.XXIV “Soaje Pinto, José María s/ rec. hábeas corpus preventivo”, sentencia del 11 de julio de 1996, ha señalado que a la luz de la Constitución, el Poder Judicial siempre estaría habilitado para juzgar, en los casos que lo planteen, si el acto impugnado ha sido expedido por el órgano competente, dentro del marco de su competencia y con arreglo a las formalidades a que está sujeto.

Y expresó la Corte en dicho fallo: “Es ésta la opinión del Tribunal puesta de manifiesto en el reciente caso N.92.XXIV ‘Nicosia, Alberto Oscar s/ recurso de queja’ (sentencia del 9 de diciembre de 1993), y es también, como allí se lo indicó, el corolario de una extensa línea jurisprudencial. El cumplimiento de los mencionados recaudos hace a la validez misma del ejercicio de la facultad, incluso cuando fuese no revisable en su fondo, porque aquélla sólo habría sido concedida en las condiciones que ellos establecen”.

“Es, por lo pronto, con arreglo a esos principios que resultó materia justiciable el examen de la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley en el ámbito del Congreso (Fallos: 256:556), o la invalidez de determinadas promulgaciones del Poder Ejecutivo (Fallos: 268:352; ver, asimismo, Fallos: 189:156), pues el mandato de la Constitución que pesa sobre el Poder Judicial es el de descalificar todo acto que se oponga a aquélla (Fallos: 32:120, entre muchos otros)...”.

“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. No admite excepciones, en esos ámbitos, el principio reiteradamente sostenido por la Corte, ya desde 1864, en cuanto a que ella ‘es el intérprete final de la Constitución’ (Fallos: 1:340).”

“Pueden agregarse, a los ejemplos dados, los que se registran, entre otros, en Fallos: 14:223; 41:405; 54: 432; 59:434; 135:250; 139:67; 185:360 -sobre los alcances de los privilegios acordados a los miembros del Congreso por los arts. 60 y 61 (68 y 69, reforma 1994) de la Constitución Nacional-; Fallos: 269:243 – sobre declaraciones de inconstitucionalidad provenientes del poder administrador-; Fallos: 165:199 y 237:271 –sobre facultades del Poder Ejecutivo para indultar y conmutar penas-; Fallos: 248:409 -sobre la facultad del Congreso en materia de amnistías generales-; Fallos: 300:1167 -sobre la extensión de las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo-; Fallos: 307:1643 -sobre los alcances de la delegación de facultades legislativas en el ejecutivo-, etc., etc.”.

“Esto es así, pues 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: 137:47, entre otros), y es del resorte de esta Corte juzgar ‘la existencia y límites de las facultades

privativas de los otros poderes' (Fallos: 210:1095) y 'la excedencia de las atribuciones' en la que éstos puedan incurrir (Fallos: 254: 43)."

"El siempre mentado principio de que 'la misión más delicada de la justicia de la Nación es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones' (Fallos: 155:248, entre muchos otros), descansa, precisamente, al paso que se explica, en el hecho de que es dicha justicia la encargada de delimitar, con arreglo a la Constitución y en presencia de una causa, las mencionadas órbitas y funciones...".

"Que el expresado resulta, por lo demás, el criterio subyacente en diversas decisiones de la Corte Suprema de la República que brindó la mayor fuente de la Constitución Nacional: Myers v. United States -272 U.S. 52-, Humphrey's Executor v. United States -295 U.S. 602- y Wiener v. United States -357 U.S. 349-, relativos a la delimitación de poderes entre el Congreso y el Poder Ejecutivo para remover a determinados agentes; United States v. Klein -13 Wall 128- y Schick v. Reed -419 U.S. 256-, vinculados con la facultad presidencial sobre pardons y reprieves; United States v. Brewster -408 U.S. 501- y Doe v. Mc Millan -412 U.S. 306-, concernientes a inmunidades de los legisladores, etc. Asimismo, en fecha más reciente: United States v. Nixon -418 U.S. 683-, sobre inmunidades del presidente de la Nación ('Reafirmamos -dijo el justice Burger, exponiendo la opinión de la mayoría- que es de la competencia y del deber de esta Corte 'decir qué es la ley' con respecto al reclamo de inmunidad formulado'), y Powell v. Mc Cormack - 395 U.S. 486-, en el que fue revisada judicialmente la extensión de la facultad constitucional de la cámara de representantes para 'excluir' a un diputado electo (v. la reseña de esta última causa en: 'Nicosia' cit., voto de la mayoría, considerando 17; asimismo, voto del juez Moliné O'Connor, considerando 18)".

7º) Que atento a que en los próximos días se produciría el juramento del señor Sager y el 10 de diciembre ocuparía una banca en el Senado, se configura plenamente el peligro en la demora, exigible para la adopción de la cautelar, en razón de las gravísimas consecuencias jurídicas que acarrearía el hecho de que una persona que no ostente el carácter de senador conforme a la Constitución Nacional, participe junto a los senadores en el debate y la sanción de leyes.

Por ello, se resuelve: 1) Imprimir a la presente el trámite del juicio sumarísimo. 2) Córrase traslado de la demanda al Honorable Senado de la Nación. 3) En carácter de medida cautelar, hacer saber al Senado de la Nación que deberá abstenerse de tomar juramento a los señores Hugo Abel Sager y Lidia Beatriz Ayala hasta la resolución de la presente causa. Notifíquese con habilitación de días y horas. CARLOS S. FAYT - GUSTAVO A. BOSSERT.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

1º) Que la presente demanda corresponde a la competencia originaria de esta Corte, como lo sostiene el señor Procurador General en el dictamen que antecede, a cuyos fundamentos el Tribunal se remite para evitar repeticiones innecesarias.

2º) Que Angel Rozas, invocando su condición de gobernador de la Provincia del Chaco, promueve la presente acción declarativa de inconstitucionalidad, de conformidad con el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la resolución del Senado de la Nación D.R. 1083/98 del 21 de octubre de 1998 por la cual se dispuso hacer lugar a la impugnación deducida por el Partido Justicialista -Distrito Chaco- contra la designación de los senadores por dicha provincia, señores Carlos Angel Pavicich y Olinda Montenegro, titular y suplente, respectivamente, e incorporar en dichos cargos a los señores Hugo Abel Sager y Lidia Beatriz Ayala.

Manifiesta que el 25 de septiembre de 1998 se realizó la sesión especial de la Cámara de Diputados del Chaco en la cual se resolvió por el voto de los dieciséis diputados de la Alianza Frente de Todos, más la adhesión de un diputado del Partido Acción Chaqueña, designar a los señores Carlos Angel Pavicich y Olinda Montenegro, quienes contaban con la certificación electoral nacional respectiva, por haber obtenido en dicha sesión especial diecisiete votos afirmativos.

Aduce que estas designaciones fueron notificadas debidamente al Presidente del Senado de la Nación y que en la sesión del 21 de octubre de 1998 dicho cuerpo resolvió por la mayoría de los miembros que la integran hacer lugar a la impugnación a la que se ha hecho referencia y designar al señor Hugo Abel Sager y a la señora Lidia Beatriz Ayala, como senador nacional, titular y suplente, respectivamente.

El demandante cuestiona la decisión del Senado de la Nación en cuanto, a su entender, menoscaba la autonomía provincial, puesto que los nominados a ocupar las bancas que corresponden a la Provincia del Chaco no son los candidatos elegidos por decisión de ese Estado local a través de su legislatura, sino otros designados por el propio Senado, quien se arrogó funciones que no le competen, violándose así el sistema federal de gobierno.

Funda su pretensión en los arts. 1, 5, 43, 54, 62, 75, inc. 22, 121 a 128 de la Constitución Nacional, en el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el art. 4º del Reglamento interno del Senado de la Nación.

Finalmente solicita al Tribunal que se decrete medida cautelar de no innovar y se ordene al Senado de la Nación que se abstenga de incorporar a quienes no han sido elegidos por la legislatura provincial.

3°) Que la viabilidad de las medidas precautorias se halla supeditada a que se demuestren la verosimilitud del derecho invocado y el peligro en la demora (Fallos: 316: 1833; 317:978; 318:2448, entre otros).

4°) Que, asimismo, este Tribunal ha dicho en Fallos: 306:2060 “que como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad.

En el presente caso resultan suficientemente acreditadas la verosimilitud en el derecho y la configuración de los presupuestos establecidos en los incs. 1° y 2° del art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para acceder a la medida.

5°) Que el peligro en la demora se advierte en forma objetiva si se consideran los diversos efectos que podría provocar la incorporación al Senado de la Nación, en calidad de representante de la provincia, de un miembro cuya regular designación se encuentra en tela de juicio.

Por ello, se resuelve: 1°) Imprimir a la presente el trámite del juicio sumarísimo; 2°) En carácter de medida cautelar hacer saber al Senado de la Nación que deberá abstenerse de tomar juramento a los señores Hugo Abel Sager y Lidia Beatriz Ayala hasta la resolución de la presente causa. Notifíquese. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1°) Que la presente demanda corresponde a la competencia originaria de esta Corte como lo sostiene el señor Procurador General en el dictamen que antecede, a cuyos fundamentos el Tribunal se remite.

2°) Que a fs. 18 se presenta el señor gobernador de la Provincia del Chaco promoviendo acción declarativa de inconstitucionalidad, en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la resolución del Senado de la Nación (DR 1083/98) de fecha 21 de octubre de 1998, por la cual se dispone hacer lugar a la impugnación de los senadores por la Provincia del Chaco señores Carlos Angel Pavicich y Olinda Montenegro, titular y suplente respectivamente, a la vez que incorpora como senadores -titular y suplente- a los señores Hugo Abel Sager y Lidia Beatriz Ayala.

Recuerda el actor que el 25 de septiembre de 1998 se realizó la sesión especial de la Cámara de Diputados del Chaco en la cual se resolvió, por el voto de los dieciséis diputados de la Alianza Frente de Todos más la adhesión

de un diputado del Partido Acción Chaqueña, designar como senador titular al señor Carlos Angel Pavicich y suplente a Olinda Montenegro, contando con la certificación electoral nacional respectiva, por haber sido propuestos por la Alianza Frente de Todos y por los partidos que la componen, por tener mayor número de diputados en la legislatura y haber obtenido, en dicha sesión extraordinaria especial, diecisiete votos afirmativos, dictándose en consecuencia la resolución N° 547/98.

Como derivación de la nota enviada por el presidente de la Cámara de Diputados del Chaco y de la solicitud efectuada por el señor gobernador del Chaco que originó el decreto 2055/98, se concretó la reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación del 13 de octubre de 1998.

En la sesión del 21 de octubre de 1998, el Senado de la Nación resolvió por la mayoría de los miembros que la integran y que estaban presentes, lo siguiente: "ARTICULO 1° Hacer lugar a la impugnación presentada por el Partido Justicialista -Distrito Chaco- y desestimar los pliegos de los ciudadanos Carlos Angel Pavicich y Olinda Montenegro, como senadores nacionales titular y suplente -respectivamente- por la Provincia del Chaco, por no cumplir con las condiciones exigidas en la Cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional. ARTICULO 2°: Incorporar al Sr. Hugo Abel Sager como senador nacional titular por la Provincia del Chaco, para el período 1998-2001. ARTICULO 3°: Poner en conocimiento de la Legislatura de la Provincia del Chaco la presente resolución. ARTICULO 4°: Pase a la Secretaría Parlamentaria a sus efectos".

Finalmente, el día 23 de octubre de 1998 el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco dictó el decreto 2209/98, cuyo art. 1° desconoce validez y eficacia jurídica a la Resolución del Senado de la Nación por la que se proclama senador nacional titular a Hugo Sager y suplente a Lidia Ayala para el período 1998-2001.

En la misma presentación, el actor solicita se dicte una prohibición de innovar ordenando que no se hagan efectivas las mencionadas incorporaciones hasta tanto se dicte sentencia.

Como consecuencia de un pedido formulado por la representante de la Provincia del Chaco se dispuso la celebración de una audiencia pública el día 23 de noviembre a las 11 hs., la que fue notificada al señor Procurador General, al Honorable Senado de la Nación y a la actora.

Durante el desarrollo de la audiencia las partes sostuvieron extensamente sus diferentes posturas y, asimismo, la representación del Senado de la Nación presentó ante la secretaría actuante el escrito que obra a fs. 312.

3°) Que recientemente esta Corte, al admitir el control judicial del alcance de la competencia del Senado en el caso "Pelaez, Víctor" (Fallos: 318:1967, suscripta por los jueces Nazareno, Moliné O'Connor, Fayt, Belluscio, Petracchi, Levene, Boggiano y Bossert; doctrina reiterada en S.652.XXIV "Soaje Pinto, José María s/ rec. Hábeas corpus preventivo", sentencia del 11 de julio de

1996), ha señalado que a la luz de la Constitución, el Poder Judicial siempre estaría habilitado para juzgar, en supuestos en que se lo plantee, si el acto impugnado ha sido expedido por el órgano competente dentro del marco de su competencia y con arreglo a las formalidades a que está sujeto.

Expresó la Corte en dicho fallo: “Es ésta la opinión del Tribunal puesta de manifiesto en el reciente caso N.92.XXIV ‘Nicosia, Alberto Oscar s/ recurso de queja’ (sentencia del 9 de diciembre de 1993), y es también, como allí se lo indicó, el corolario de una extensa línea jurisprudencial. El cumplimiento de los mencionados recaudos hace a la validez misma del ejercicio de la facultad, incluso cuando fuese no revisable en su fondo, porque aquélla sólo habría sido concedida en las condiciones que ellos establecen.

“Es, por lo pronto, con arreglo a esos principios, que resultó materia justiciable el examen de la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley en el ámbito del Congreso (Fallos: 256:556), o la invalidez de determinadas promulgaciones del Poder Ejecutivo (Fallos: 268:352; ver, asimismo, Fallos: 189:156), pues el mandato de la Constitución que pesa sobre el Poder Judicial es el de descalificar todo acto que se oponga a aquélla (Fallos: 32:120, entre muchos otros)...

“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. No admite excepciones, en esos ámbitos, el principio reiteradamente sostenido por la Corte, ya desde 1864, en cuanto a que ella ‘es el intérprete final de la Constitución’ (Fallos: 1:340).

“Pueden agregarse, a los ejemplos dados, los que se registran, entre otros, en Fallos: 14:223; 41:405; 54:432; 59:434; 135:250; 139:67; 185:360 -sobre los alcances de los privilegios acordados a los miembros del Congreso por los arts. 60 y 61 (68 y 69, reforma 1994) de la Constitución Nacional-; Fallos: 269:243 – sobre declaraciones de inconstitucionalidad provenientes del poder administrador-; Fallos: 165:199 y 237:271 –sobre facultades del Poder Ejecutivo para indultar y conmutar penas-; Fallos: 248:409 -sobre la facultad del Congreso en materia de amnistías generales-; Fallos: 300:1167 -sobre la extensión de las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo-; Fallos: 307:1643 -sobre los alcances de la delegación de facultades legislativas en el ejecutivo-, etc., etc.

“Esto es así, pues 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: 137:47, entre otros), y es del resorte de esta Corte juzgar ‘la existencia y límites de las facultades privativas de los otros poderes’ (Fallos: 210:1095) y ‘la excedencia de las atribuciones’ en la que éstos puedan incurrir (Fallos: 254: 43).

“El siempre mentado principio de que ‘la misión más delicada de la justicia de la Nación es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones’ (Fallos: 155:248, entre muchos otros), descansa, precisamente, al paso que se explica, en el hecho de que es dicha justicia la encargada de delimitar, con arreglo a la Constitución y en presencia de una causa, las mencionadas órbitas y funciones...

“Que el expresado resulta, por lo demás, el criterio subyacente en diversas decisiones de la Corte Suprema de la República que brindó la mayor fuente de la Constitución Nacional: Myers v. United States -272 U.S. 52-, Humphrey’s Executor v. United States -295 U.S. 602- y Wiener v. United States -357 U.S. 349-, relativos a la delimitación de poderes entre el Congreso y el Poder Ejecutivo para remover a determinados agentes; United States v. Klein -13 Wall 128- y Schick v. Reed -419 U.S. 256-, vinculados con la facultad presidencial sobre pardons y reprieves; United States v. Brewster -408 U.S. 501- y Doe v. Mc Millan -412 U.S. 306-, concernientes a inmunidades de los legisladores, etc. Asimismo, en fecha más reciente: United States v. Nixon -418 U.S. 683-, sobre inmunidades del Presidente de la Nación (‘Reafirmamos -dijo el justice Burger, exponiendo la opinión de la mayoría- que es de la competencia y del deber de esta Corte ‘decir qué es la ley’ con respecto al reclamo de inmunidad formulado’), y Powell v. Mc Cormack -395 U.S. 486-, en el que fue revisada judicialmente la extensión de la facultad constitucional de la cámara de representantes para ‘excluir’ a un diputado electo (v. la reseña de esta última causa en: ‘Nicosia’ cit., voto de la mayoría, consid. 17; asimismo, voto del juez Moliné O’Connor, considerando 18)”.

4°) Que este Tribunal ha dicho (Fallos: 306:2060) “como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual, agota su virtualidad”. Conforme a este postulado debe considerarse la procedencia de la cautelar pedida.

5°) Que el sistema de designación de senadores establecido en la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional dispone que la elección de los senadores corresponde a las legislaturas locales.

No obsta a este razonamiento la facultad del Senado de la Nación de ser “juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez” (art. 64 C.N.), ya que en este caso no se habría ejercido tal facultad, desde el momento que los señores Sager y Ayala no presentaron el título que posibilitaría el análisis del Senado pues, según se sostiene en la demanda, nunca fueron electos por la legislatura provincial, único órgano del que podría emanar dicho título conforme a la Constitución Nacional. Obviamente, son distintas la facultad de analizar un título emanado del órgano que puede

designar senador y la facultad de crear el título; siendo esta última la que se habría arrogado el Senado de la Nación, según se expresa en la demanda, y surge prima facie de los elementos acompañados.

Es que conforme a la Constitución Nacional, nuestra organización republicana y federal exige que los senadores, como representantes de una provincia, deben ser designados, directa o indirectamente, por sus electores, en tanto que en este caso la designación la habrían hecho representantes de otras provincias, incluso en contra, según se sostiene en la demanda, de lo decidido por los legisladores provinciales, representantes de los electores del Chaco.

En efecto, cabe recordar que el miembro informante del dictamen de la mayoría que en la Convención Constituyente de 1994 abordó el tema sub examine, manifestó: “Las razones de tiempo que gobiernan este informe hace imposible entrar en el detalle de la compleja cláusula transitoria que regula el lapso desde hoy hasta la fecha en que el Senado funcione a pleno con su nuevo régimen. Simplemente, cabe señalar que en este régimen transitorio el órgano de designación de los senadores será el que lo ha sido históricamente desde 1853: Las legislaturas de cada provincia” (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Ministerio de Justicia de la Nación, tomo V, pág. 4.886, 18ava. Reunión, 3a. Sesión Ordinaria -continuación- 27 de julio de 1994, énfasis agregado).

6°) Que es claro que en el sub lite no se trata de juzgar sobre hechos tales como la legitimidad del acto comicial, número y validez de los votos -tanto del cuerpo electoral cuanto de los emitidos en una cámara legislativa-, aspectos éstos que considero ajenos a la jurisdicción de este Tribunal (conf. Fallos: 317:1469, disidencia del juez Petracchi), sino de interpretar la Constitución Nacional para determinar si el Senado de la Nación ha actuado dentro su competencia para juzgar la validez de “elecciones, derechos y títulos de sus miembros” o la ha exorbitado actuando -como se alega- en un rol de “elector” o “creador” de títulos. En suma, “en orden a determinar si hubo una clara atribución a un departamento del gobierno de igual rango, debemos interpretar la Constitución. En otras palabras, primero debemos determinar qué poder confiere la Constitución a la Cámara a través del Art. I, Sección 5, [nuestro art. 64 C.N.] antes de que podamos determinar en qué extensión, si es que en alguna, el ejercicio de este poder está sujeto a revisión judicial” (Powell v. Mc Cormack -395 U.S. 486, 519).

7°) Que se configura, entonces, la verosimilitud del derecho suficiente para habilitar la medida cautelar ya que las designaciones del señor Hugo Abel Sager (senador titular) y la señora Lidia Beatriz Ayala (senadora suplente) no habrían sido efectuadas por la Legislatura de la Provincia, sino por el Senado de la Nación.

8°) Que atento a la proximidad del juramento de los señores Sager y Ayala, se configura plenamente el peligro en la demora, exigible para la adopción de la cautelar, en razón de las gravísimas consecuencias jurídicas que acarrearía el

hecho de que personas que no ostentan el carácter de senadores conforme a la Constitución Nacional, participen en el debate y la sanción de leyes.

Por ello, se resuelve: 1) Imprimir a la presente el trámite del juicio sumarísimo.
2) En carácter de medida cautelar, hacer saber al Senado de la Nación que deberá abstenerse de tomar juramento a los señores Hugo Abel Sager y Lidia Beatriz Ayala hasta la resolución de la presente causa. Notifíquese. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.