

CÁMARA DE DIPUTADOS - NEGATIVA A INCORPORAR MIEMBRO
ELECTO

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

Fecha: 13 de julio de 2007

Publicación: Fallos: 330:3160

Votos: Mayoría: RICARDO LUIS LORENZETTI, CARLOS S. FAYT, CARMEN M. ARGIBAY (voto conjunto), E. RAÚL ZAFFARONI (su voto) - Disidencia: ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO, ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (voto conjunto), JUAN CARLOS MAQUEDA (su voto).

Patti, Luis Abelardo

Fecha: 8 de abril de 2008

Publicación: Fallos: 331:549

Votos: Mayoría: RICARDO LUIS LORENZETTI, CARLOS S. FAYT, CARMEN M. ARGIBAY (voto conjunto), E. RAÚL ZAFFARONI (su voto) - Disidencia: ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO, ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (voto conjunto), JUAN CARLOS MAQUEDA (su voto).

Antecedentes:

La Cámara de Diputados de la Nación suspendió la incorporación del diputado Domingo Bussi. Luego de seguir el procedimiento establecido en el reglamento de la propia Cámara, se rechazó el diploma en sesión plenaria. Se consideró que la participación del diputado como funcionario en el régimen de facto iniciado el 24 de marzo de 1976 y en las violaciones a los derechos humanos ocurridas en ese período, configuraban la causa de "inhabilidad moral", impeditiva del acceso al cargo.

El electo diputado promovió acción de amparo con el objeto de que se declarase la nulidad de la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación que había suspendido su incorporación a ese cuerpo.

Ante las sentencias de primera instancia que rechazaron la demanda al considerar que no se trataba de una cuestión susceptible de revisión judicial el actor interpuso recurso extraordinario.

La Corte declaró inoficioso pronunciarse sobre el planteo introducido en la demanda con respecto a la validez de las decisiones de la Cámara de Diputados de la Nación y efectuó una interpretación de la facultad atribuida en el art. 64 de la Constitución Nacional a la Cámara de Diputados de la Nación de juzgar la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros.

Estándar aplicado por la Corte:

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

Sin embargo, consideró que en la pretensión de que se declare la nulidad de las resoluciones dictadas por la Cámara de Diputados de la Nación que negaron la incorporación del peticionario como miem-

bro de dicho cuerpo, el interés institucional subsistía en dos aspectos: el resguardo de la soberanía del pueblo y la expresión de su voluntad y en la posibilidad de repetición del acto, lo que justificaba una decisión esclarecedora.

Consideró que una interpretación que llevara al extremo la no justiciabilidad de las decisiones del Congreso por un lado anularía el diálogo de poderes que la propia Constitución sustenta, mediante el cual cada uno de ellos encuentra, en su interrelación con los otros, la fuente de sus propios límites y una buena orientación general en las políticas de Estado y por otro lado, podría producir el desamparo de los ciudadanos que pertenecen a minorías, al quedar sujetos a lo que decidieran mayorías circunstanciales.

Así como los jueces no pueden opinar sobre el modo en que se ejercitan las facultades de otro poderes sí deben establecer sus límites, porque la esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución y ningún departamento del Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas.

Señaló el Tribunal que los conflictos vinculados a la etapa previa a la elección, así como los que tienen relación con el acto eleccionario en sí mismo, son materias sometidas a la Justicia y que por ello, el control de los requisitos constitucionales de los candidatos para diputados de la Nación se efectúa de modo previo y ante el Poder Judicial de la Nación.

Cuando el elector informado toma una decisión, ésta debe ser respetada, salvo la ocurrencia de hechos posteriores en tanto la Constitución no reconoce el derecho de algunos ciudadanos a corregir las decisiones de otros porque, presuntamente, estarían mejor capacitados o informados, ya que todos son iguales ante la ley.

Destacó que cuando la Constitución, en su art. 48, regula los requisitos necesarios para ser diputado de la Nación no requiere la idoneidad ni calidades morales por lo que la Cámara, como juez, no puede agregar nuevos requerimientos que la Constitución no contempla y que aun cuando se sostuviera que la idoneidad es un requisito para los cargos electivos, no sería la Cámara sino el Pueblo de la Nación el juez de esa calidad.

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

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

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

El juez Zaffaroni, en su voto sostuvo que la “inhabilidad moral” que menciona el art. 66 de la Constitución Nacional es alternativa a “inhabilidad física” y, por ende, conforme a la terminología de la época, está referida a lo que hoy se denomina “inhabilidad mental o psíquica”, se trata de las viejas “facultades del alma” o “del espíritu”, es decir, “facultades morales” con las que la psiquiatría precientífica hacía referencia al correcto ejercicio del juicio crítico como síntesis adecuada de la actividad consciente.

Afirmó que debía descartarse que “inhabilidad moral” se refiriera a la moral pública en general, pues si bien ésta queda excluida del art. 19, depende en buena medida de juicios subjetivos de valor, lo que se excluiría sólo cuando un comportamiento escandaloso del diputado esté directamente dirigido a

ofender o denigrar la dignidad de la Cámara, siempre que éste asuma formas por demás groseras, sin que incluso en este aspecto quepa incurrir en excesos de sensibilidad.

Por su lado, y en disidencia, los jueces Highton de Nolasco y Petracchi consideraron que afirmar que la evaluación de la idoneidad se encuentra excluida del juicio que está llamado a realizar el Congreso por imperio del art. 64 de la Constitución Nacional, por no encontrarse expresamente prevista esa condición en el art. 48, resultaría una interpretación parcial, restrictiva y hasta abrogante de la Constitución, en tanto desconocería la existencia y vigencia de su art. 16, que recoge explícitamente esta exigencia como pauta de evaluación a los efectos de acceder a la función pública.

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

Agregaron que si bien el art. 66 regula una atribución que es aplicable en un momento diferente a la concedida por el art. 64, de todas formas corrobora que la Constitución Nacional le otorga al Congreso competencia específica para juzgar acerca de la idoneidad de sus miembros y opera como guía para realizar una interpretación hermenéutica que integre las disposiciones constitucionales en un todo de lógica y coherencia normativa.

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

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

Y que en tanto para ocupar empleos o cargos públicos la Constitución Nacional impone la condición de idoneidad (art. 16, primer párrafo), es decir, exige que la persona que pretenda ingresar a la administración tenga las aptitudes físicas y técnicas necesarias para desempeñar las tareas que se le asignen, tal concepto no excluye la imposición de requisitos éticos, como son los atinentes a la integridad de la conducta.

Afirmaron que la idoneidad requerida constitucionalmente para ocupar un cargo público, aun en las hipótesis en que su legitimación provenga del voto, de la soberanía popular, abarca al concepto de idoneidad moral o ética. Y que dotar de contenido al concepto ético de idoneidad del art. 16 del texto constitucional no implica un juicio subjetivo, sino histórico y jurídico objetivo, que intenta evitar la incoherencia del sistema, apoyado en el ordenamiento positivo más elaborado y de máxima jerarquía.

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

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

Concluyeron que la evaluación de esas circunstancias por parte de la Cámara de Diputados como juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros y la exclusión de dicho diputado, concretaba un ejercicio razonable de la facultad que le otorga el art. 64 de la Constitución Nacional.

El juez Maqueda, en disidencia también, sostuvo que el examen acerca de la idoneidad del candidato elegido y la decisión adoptada en el ámbito de la Cámara de Diputados de la Nación, como así también el acto de la posterior incorporación a ese cuerpo de otro diputado, se encuentran incluidos dentro del marco de actividad y decisión exclusivas del cuerpo legislativo y, por consiguiente, excluidos del ejercicio del control judicial de la Corte, pues el art. 64 de la Constitución Nacional dispone que cada cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Agregó que en las causas en que se impugnan actos cumplidos por otros poderes, en el ámbito de facultades que les son privativas con arreglo a lo prescripto por la Constitución Nacional, la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, en cuanto de otra manera se haría manifiesta la invasión del ámbito de las facultades propias de las otras autoridades de la Nación.

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

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

Destacó que el principio atinente a la no revisión judicial de los casos expresamente reservados a los poderes políticos por la Constitución Nacional subsiste sin mengua, incluso bajo la perspectiva de una interpretación dinámica de la Constitución Nacional, porque es también función judicial el resguardo de la jurisdicción que la ley atribuye a organismos no judiciales, principio que es obvio para la competencia de explícito origen constitucional.

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

Concluyó que las consideraciones formuladas por los integrantes de la Cámara de Diputados de la Nación, respecto a la incorporación de un diputado electo, sobre su inhabilidad moral para desempeñar tan eminente función en razón de los hechos imputados, no pueden ser revisadas por esta Corte -y por ningún tribunal- porque su examen constituye una competencia exclusiva y excluyente atribuida a cada cámara por el art. 64 de la Constitución Nacional.

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