

CAUSA: "Bussi, Antonio Domingo c/Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados) s/incorporación a la Cámara de Diputados" (Expte. NE 3542/02 CNE) - CAPITAL FEDERAL.-

FALLO N° 3303/2004

///nos Aires, 25 de marzo de 2004.-

Y VISTOS: los autos "Bussi, Antonio Domingo c/Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados) s/incorporación a la Cámara de Diputados" (Expte. NE 3542/02 CNE) venidos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, luego de haber dejado sin efecto la sentencia de fs. 975/979 y ordenando el dictado de un nuevo pronunciamiento de acuerdo a lo decidido a fs. 1063/1067 y vta.-

Y CONSIDERANDO:

1º) Que las presentes actuaciones vinieron a conocimiento de este Tribunal en virtud del recurso de apelación deducido y fundado a fs. 856/868 y vta. contra la resolución de fs. 853/855 y vta., mediante la cual la señora juez de primera instancia no hizo lugar al amparo interpuesto por Antonio Domingo Bussi con el objeto de que se declarara la nulidad de la decisión adoptada por la Cámara de Diputados de la Nación del primero de diciembre de 1999, que denegó su incorporación a ese cuerpo.-

A fs. 912/915 la Corte Suprema de Justicia, declaró procedente el recurso extraordinario interpuesto contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral de fecha 24 de febrero del año 2000. Explicó en aquella oportunidad que "es inherente a las funciones de un tribunal judicial interpretar las normas que confieren [...] potestades [a los otros poderes] para determinar su alcance, sin que tal tema constituya una "cuestión política" inmune al ejercicio de la jurisdicción ("Baker V. Carr" 369 U.S. 186)". Ello, porque [...] esclarecer si un poder del Estado tiene determinadas atribuciones, exige interpretar la Constitución y tal misión permitirá definir en qué medida -si es que existe alguna- el ejercicio de ese poder puede ser sometido a revisión judicial (Powell v. Mc. Cormack 395 U.S. 486). Destacó "la similitud de los hechos de la demanda" con el citado caso (cf. considerando 6º) en el cual la Cámara de Representantes "excluyó" a un diputado electo y en el que la Suprema Corte de los Estados Unidos señaló que "se estaba en presencia de un 'caso' que surgía bajo la constitución en el sentido del art. III (fuente del art. 116 de la Constitución Nacional). Destacó también ese Tribunal que "para esclarecer la no justiciabilidad alegada por los demandados con base en el art. I, sec. 5 (fuente del art. 64 de la Constitución Nacional), esto es, para determinar cuando ha sido dada una clara atribución constitucional a un departamento del gobierno de igual rango constitucional, debemos primero determinar qué poder ha concedido la Constitución a la Cámara de Representantes mediante el art. 1, sec. 5, antes de que podamos determinar con qué

extensión, [...] el ejercicio de ese poder está sujeto a la revisión judicial”. Añadió que la formulación de la existencia de una “clara atribución” basada en la doctrina de las “*political questions*”, no impide a las cortes federales hacer lugar al reclamo del peticionario. Finalmente, rechazó los fundamentos de la Cámara y tuvo por ilegal la “exclusión” impugnada.-

Con base en el antecedente citado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó entonces la sentencia apelada y devolvió las actuaciones al juzgado de origen para que se tramitara la acción intentada.-

A fs. 947/957 y vta. la señora juez de primera instancia resolvió no hacer lugar a la demanda interpuesta por Antonio Domingo Bussi, con sustento en que la decisión adoptada por la Cámara de Diputados “ha sido resuelta en el marco del art. 64 de la Constitución Nacional”, “habiéndose garantizado los extremos del debido proceso” y en que el artículo 16 de la Constitución Nacional “establece un requisito adicional a los específicamente dispuestos para los ciudadanos que pretenden ejercer cargos en la administración de la cosa pública en algunos de los tres poderes del estado. El requisito de la idoneidad [...] hace referencia a las condiciones de moral y ética de los candidatos”.-

El recurrente apeló esta decisión -cf. fs. 959/970 y vta.- y esta Cámara entendió que carecía de interés jurídico pronunciarse en la causa al ya haber sido reemplazado por el ciudadano que ocupaba el segundo lugar en la lista del Partido Fuerza Republicana, el cargo al que pretendía acceder el accionante (cf. Fallo C.N.E. N° 3034 del 4 de julio de 2002 -fs. 975/979-). Consideró este Tribunal que la cuestión que había dado origen a los autos, requería -necesariamente- que se hallase vacante la representación del pueblo del distrito electoral de Tucumán, cuyo amparo legitimaba el reclamo de la actora.-

A fs. 1014/1015 se concedió el recurso extraordinario deducido.-

A fs. 1063/1067 y vta. -el 4 de noviembre de 2003- la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró procedente el recurso y dejó sin efecto la sentencia apelada.-

Para así resolver, destacó que “la asunción del segundo candidato de la lista presentada por el Partido Fuerza Republicana, ocurrió con anterioridad al dictado del pronunciamiento de esta Corte de fs. 323/329”. Señaló que “la representación del pueblo de la Nación Argentina compete a los representantes y no a los partidos políticos que actúan como instrumentos para la designación de los candidatos y la formulación y realización de la política nacional, y que es deber de los partidos evitar la partidocracia (fallos: 319:1645 y sus citas)”. Agregó que “puede afirmarse que una vez celebradas las elecciones, la actitud posterior del partido político que nominó al candidato carece de total relevancia para decidir la cuestión, *pues el electo no representa al partido sino al pueblo cuyo voto lo consagró*”.-

2º) Que, antes de formular toda consideración, corresponde señalar que la presente causa fue recibida en el Tribunal el 26 de noviembre de 2003 (cf. cargo de fs. 1114 vta.), encontrándose en estado de resolver -una vez conferida la vista al señor fiscal electoral actuante ante esta instancia- el 23 de diciembre de 2003 (cf. cargo de fs. 1118 vta.) es decir, transcurridos catorce días luego del vencimiento del mandato de diputado nacional al cual pretendía acceder el recurrente.-

3º) Que, sin perjuicio de ello, le ha sido impuesto a esta Cámara el deber de dictar pronunciamiento conforme a las pautas señaladas. En efecto, indicó la Corte Suprema de Justicia de la Nación que “este Tribunal sostuvo que ‘aún cuando las circunstancias impidieron al tribunal expedirse en tiempo oportuno por haberse consumado la proclamación y asunción de cargos elegidos en [los comicio[s] impugnado[s], ello no es óbice suficiente para impedir el dictado de un pronunciamiento sobre la cuestionada validez de los antecedentes de los títulos’, porque los hechos de toda causa, producidos con olvido o desconocimiento de resoluciones judiciales, no pueden erigirse en obstáculos para que la Cámara Nacional Electoral resuelva una cuestión propia de su competencia [...]”.-

Agregó que si bien el requisito de ‘gravamen’ no subsiste cuando el transcurso del tiempo lo ha tornado inoperante (Fallos: 276:207; 310:819) tampoco si éste ha desaparecido de hecho (Fallos: 197:321; 231:288; 235:430; 243:303; 277:276; 284:84), o ha sido removido el obstáculo legal en que se asentaba (Fallos: 216:147; 244:298; 292:375; 293:513, 518; 302:721), “estos supuestos no se verifican cuando, en sustancia, quedó sometido a decisión un caso concreto de competencia y derecho electoral y no una simple cuestión abstracta, meramente académica o conjetural, toda vez que la vía intentada resulta absolutamente esencial para salvaguardar un interés concreto y actual que arraiga en el principio de soberanía popular. Y [es] en este ámbito, donde debe primar la defensa de la transparente manifestación de la voluntad de los ciudadanos, a riesgo de quedar afectado el pleno imperio de la Constitución Nacional (arts. 1, 5, 22 y 33)”.-

Determinó que “demostrados los agravios que hacen atendibles los argumentos relativos a la revisión de los extremos que enmarcaron el acto comicial, debe considerarse insubsistente toda argumentación que obstaculice el examen judicial, el cual no tendrá otro objeto que el de verificar la genuinidad de la voluntad popular aparente”.-

Señaló la Corte que “también es doctrina del Tribunal que la pretensión esgrimida en el ámbito electoral, sin tener naturaleza distinta de la que se formula en cualquier otro proceso, goza -por su propia índole- de peculiaridades que exigen un cumplimiento estricto de lo que se podría denominar el “debido proceso electoral”, como *garantía innominada* de la representación política o de los derechos electorales que sirven de fundamento jurídico de la democracia representativa. En salvaguardia de los principios del gobierno representativo y republicano, resultaría un excesivo rigor formal y una renuncia

al deber de la Corte de preservar la autoridad de sus decisiones, subsumir los serios agravios de la apelación en la órbita de las cuestiones abstractas. Y ello, aun cuando pudieran existir otras razones por las que el *a quo* llegase a una solución igualmente adversa para los recurrentes en cuanto al fondo de la *litis* (in re “Apoderados de la U.C.R./M.O.P. y sub lema ‘Juárez Vuelve’” -Fallos: 317:1469-, voto de los jueces Fayt y Boggiano”).-

4º) Que, sentado lo que antecede, corresponde destacar que al examinar las fuentes de la redacción histórica del actual artículo 64 de la ley fundamental, se ha señalado que el origen y razón jurídico-político de esta previsión (artículo 56 antes de la reforma de 1994) -al igual que otras inmunidades y prerrogativas parlamentarias- se remonta a la historia constitucional de Inglaterra. Esta norma fue producto del enfrentamiento del parlamento con la corona británica y tuvo por fin preservar la función legislativa. Su creación respondió a la necesidad de afirmar el equilibrio de los poderes y fortalecer así a la institución representativa de la voluntad popular, frente a la concentración del poder en las monarquías. Como ya es sabido, la evolución de este sistema “si bien resultó eficaz en su momento para impedir los abusos contra el parlamento, no lo fue con respecto a los excesos cometidos por éste o por mayorías circunstanciales que pudieron conformarse en su seno” (Cf. Fallo CNE 3196/03).-

Así lo señaló durante el debate de la convención constituyente Madison cuando sostuvo que, con respecto a la asunción por parte de Parlamento Británico del poder de regular las calidades de los electos, “el abuso que se hizo de ello constituye una lección digna de ser tenida en cuenta. Los cambios se hicieron [...] al servicio de sus propios intereses o al de facciones políticas o religiosas”.-

También se ha dicho que “siempre que las cámaras examinen las actas, sucederá lo mismo que hasta aquí ha sucedido; la mayoría aprobará incondicionalmente [aquellas] de todos los suyos y rechazará las de las minorías que no le convenga que figuren en el parlamento. Nunca la mayoría ha de mirar con indiferencia a los suyos ni ha de verse libre de prevenciones contra los enemigos.... El único medio de que el examen y discusión de actas sea una verdad y de sustraerlas a la arbitrariedad y al capricho, es entregarlas a los tribunales para que juzguen con estrecha sujeción al derecho escrito. Las elecciones se hacen con arreglo a una ley y, por ende, corresponde al poder judicial examinar las actas y resolver en juicio, con arreglo al derecho constituido, las protestas que se hagan. Cuando en las elecciones se perturba el orden jurídico, violando leyes, claro es que sólo a los tribunales corresponde [su] restablecimiento y la reparación de las trasgresiones y violaciones de los preceptos legales. El poder legislativo hace la ley y puede modificarla, pero no le corresponde ejercer las funciones propias del poder judicial [...]. De esta función está encargado el poder judicial, como de la función gubernativa y ejecutiva lo está el poder ejecutivo. A los tribunales corresponde decidir sobre la validez de la elección, resolver las protestas y proclamar diputado al que haya sido elegido con arreglo a la ley o declarar la nulidad de la elección, si adolece del vicio de nulidad. Sobre la

capacidad de los diputados, debe haber una ley, pues los tribunales deben entender en las cuestiones de capacidad, es decir [...] deben examinar toda contienda que surja acerca de si los elegidos reúnen las condiciones de capacidad que la ley exige” (Ojea y Somoza, citado por Jiménez de Aréchaga, Justino en “El Poder Legislativo”, Tomo II, Editorial de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, Montevideo, 1906, página 49).-

Se señaló por otra parte, que “las Cámaras son los peores jueces. Generalmente irresponsables, se convierten en comités o camarillas y no hay título o diploma de diputado que no esté sujeto a críticas, si así conviene al partido que priva ...” (Montes de Oca, M.A. en Tagle Achaval, Carlos, “El derecho parlamentario y el juicio de las elecciones de los diputados nacionales”, JA 1964 -III, página 78).-

5°) Que análogo criterio ha seguido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos al expresar en el caso “Powell vs. Mc.Cormack” -cuya similitud con las circunstancias de autos señaló la Corte Suprema de Justicia de la Nación- que “la Constitución no asigna a la Cámara ninguna autoridad para excluir a una persona debidamente elegida por sus electores, que satisface todos los requerimientos de incorporación prescriptos explícitamente en el art. I, Par. 2” (395 U.S. 486, 522), para concluir que “desde que Adam Clayton Powell, fue electo debidamente por los votantes del 180° Distrito Electoral de Nueva York y no era inelegible en virtud de ninguna disposición constitucional, la Cámara no tenía poder para excluirlo”.-

6°) Que es menester reiterar que la incorporación legislativa de las atribuciones del Poder Judicial al examen del proceso electoral, significó un singular avance del estado de derecho, pues se trata justamente de una regulación concebida por aquellos que tenían originariamente la facultad que depositaron en el Poder Judicial. Entre éstas se incluye -precisamente- el control relativo a la aptitud de los candidatos para cubrir los cargos de diputado nacional, regulado por los artículos 60 y 61 del Código Electoral Nacional. Sin embargo no puede pasarse por alto que aquella prerrogativa se ha mantenido expresa en el texto constitucional desde los albores de nuestra Nación hasta la última reforma de 1994.-

No obstante ello, la evolución de la legislación electoral en la Argentina ha atenuado el tipo de control que el art. 64 aún le reconoce a las cámaras de representantes, evidenciando la necesidad de que los procesos electorales y los asuntos contenciosos de toda índole que se pudieran suscitar, sean resueltos por órganos jurisdiccionales.-

En ese entendimiento, nuestra legislación hizo propia tal tendencia ya desde la sanción de la ley 8.871 en 1912, a través de la creación de las “juntas escrutadoras” integradas por jueces y, más tarde, con la estructuración del proceso que rige en nuestros días y que le asigna competencia electoral a la justicia federal.-

En la actualidad, ésta tiene a su cargo la preparación, organización y fiscalización del proceso del que surgen las autoridades nacionales

(presidente y vicepresidente, diputados y senadores). Es atribución de la justicia federal electoral entonces, la verificación de las condiciones de toda índole y la solución de los conflictos suscitados en la etapa pre-electoral referidos al cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para presentarse como candidato a cargos electivos en esas categorías. Como se advierte, es al momento en que los partidos políticos registran a sus candidatos ante el juez electoral -en los términos de los arts. 60 y 61 del Código Electoral Nacional antes aludidos- cuando se realiza la verificación del cumplimiento de aquellas calidades.-

Por otra parte, también se encuentran dentro de esa órbita el control y la resolución de las cuestiones generadas en la etapa electoral propiamente dicha, relacionadas con el escrutinio de los votos emitidos y la proclamación de los electos. Una vez finalizado el escrutinio definitivo y finalizados los asuntos contenciosos que se hubieran planteado, la juntas electorales emiten copia del acta, la que constituye el diploma con el que los electos se presentan ante la cámara del Congreso -art 124 C.E.N.-.

7º) Que, dentro de ese marco y tal como ya se ha adelantado, el período previsto para el registro de candidatos ante la justicia electoral tiene como finalidad comprobar que éstos reúnan las calidades constitucionales y legales necesarias para la función a que se postulan (cf. Fallos CNE 751/89; 1045/91; 1062/91; 1128/91; 2338/97 y 2691/01). Esta etapa es determinante, pues el sistema está articulado teniendo como finalidad última y suprema, resguardar la manifestación segura e indubitable de la voluntad del elector (cf. Fallos C.N.E. 2321/97 y 3196/03). “La oficialización judicial de los candidatos constituye [...] la garantía fundamental de que éstos poseen las referidas calidades, y toda vez que las listas constituyen la oferta que los partidos políticos y alianzas realizan a la ciudadanía, asegurar la legalidad de su composición es un deber ineludible de la justicia electoral” (cf. Fallos CNE 1567/93; 1568/936; 1836/95; 1863/95; 2918/01; 2921/01; 2951/01 y 3196/03 entre muchos otros).-

En ese orden de razonamiento, se ha explicado que “los artículos 60 y 61 del Código Electoral Nacional deben ser entendidos como la reglamentación razonable del artículo 64 de la Constitución Nacional. Así lo ha considerado de modo pacífico la doctrina constitucional cuando explicó que “el ser cada cámara juez de las elecciones, los derechos y los títulos de sus miembros en cuanto a su validez, se limita a conferirles el privilegio de examinar la validez de ‘título-derecho-elección’, y nada más [...]. Pero juzgar el acto electoral in totum [...] no implica que las cámaras juzguen aspectos contenciosos del proceso electoral [...]. Todo ello es competencia extraparlamentaria y propia de otros órganos, especialmente [el] judicial[...]” (Bidart Campos, Germán J., “El Derecho Constitucional del Poder”, Ed. Ediar, Bs. As., 1967, página 248).-

8º) Que, de acuerdo con lo expuesto, la facultad de las cámaras de ser juez de las elecciones, los derechos y los títulos de sus miembros en cuanto a su validez -en los términos del artículo 64 de la Constitución Nacional- solo puede

referirse a la revisión que deben efectuar sobre la legalidad de los títulos de los electos y la autenticidad de los diplomas, esto es, si fueron regularmente emitidos por la autoridad competente. A ese control no cabe asimilarlo al verificado la justicia electoral en todas las etapas correspondientes del proceso comicial. Ello, sin perjuicio del examen que pudieran realizar las cámaras con relación a inhabilidades sobrevinientes de los legisladores electos, es decir aquellas que pudieran surgir durante el lapso que transcurre desde la oficialización de las candidaturas, hasta el momento de su ingreso al cuerpo legislativo.-

9º) Que, en consecuencia, sólo cabe concluir que, habiendo sido constatadas -en la etapa correspondiente de registro de candidatos y oficialización de listas- los requisitos constitucionales y legales exigidos para el cargo al que se postuló el actor -sin que a su candidatura, por otra parte, ninguna agrupación política hubiera efectuada oposición alguna- y al haber resultado electo en los comicios correspondientes -esto es, verificada la imputación de la representación- se encontraba habilitado a ejercer el cargo para el que fuera investido por el pueblo de la provincia de Tucumán.-

Por todo lo expuesto, oído el señor fiscal electoral actuante en la instancia, la Cámara Nacional Electoral RESUELVE: Revocar la sentencia apelada y hacer saber lo resuelto a la H. Cámara de Diputados de la Nación.-

Regístrese, notifíquese y vuelvan los autos a su origen.
RODOLFO E. MUNNE - ALBERTO R. DALLA VIA - SANTIAGO H. CORCUERA -
FELIPE GONZÁLEZ ROURA (Secretario).-