

El caso "Patti": ilegítima atribución de una Cámara del Congreso y alteración del proceso democrático

Juan Ignacio Sáenz

1. Introducción

El 23 de mayo de 2006, la Cámara de Diputados resolvió rechazar el título obtenido por Luis Patti en las elecciones de renovación parlamentaria celebradas en octubre de 2005, impidiendo su asunción como legislador por hallarlo incurso en falta de idoneidad ética para ejercer el cargo. La Cámara imitó así una decisión adoptada en idéntico sentido en el año 2000, al impedir entonces el ingreso al cuerpo de Antonio Bussi¹, quien había sido electo diputado en la Provincia de Tucumán, en la cual había ya ejercido el cargo de Gobernador durante la década del 90.

La cuestión que más me interesa analizar a los efectos de este trabajo, es la proclamada facultad de las Cámaras del Congreso para aprobar o rechazar títulos obtenidos en una elección, sobre la base de un juicio sobre la idoneidad ética de los legisladores electos.

De acuerdo con mi opinión, por las razones que desarrollo más adelante, las Cámaras carecen de dicha atribución, la cual es de carácter judicial y su ejercicio por un órgano político altera el esquema de distribución de funciones que prescribe la Constitución. Asimismo, el ejercicio practicado modifica el resultado de una elección y corrige el voto popular, lo cual sienta un peligroso precedente para la normalidad del proceso democrático.

2. Antecedentes

Luis Patti no goza de la simpatía personal ni ideológica de la mayoría de la sociedad. Pesan sobre él diversas sospechas sobre delitos en ejercicio de su función como agente de la Policía Federal, y se ha manifestado de modo ambiguo –cuando no directamente apologista- cada vez que fue solicitado al respecto en alguna nota periodística. Sin embargo, a pesar de las denuncias y los procesos judiciales en que ha sido acusado, no existe al día de hoy una condena que haya determinado su responsabilidad penal.

1. El caso de Antonio Domingo Bussi, quien fuera elegido diputado nacional en la Provincia de Tucumán en 1999, fue la primera oportunidad en la que, en nuestro país, una de las Cámaras desaprobó el título de un legislador electo con fundamento en la falta de idoneidad ética para ejercer el cargo. Los cargos formulados en aquella ocasión incluían la responsabilidad por numerosos episodios de detenciones y secuestros ocurridos dentro de la jurisdicción a su cargo entre 1976 y 1981, hasta la obstrucción de justicia, el secuestro de menores y la falsedad de su declaración patrimonial en su anterior mandato ejercido en la Cámara (conf. Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones Ordinarias del año 2000, Orden del Día N° 117). La resolución fue impugnada por vía de una acción de amparo, de la cual surgieron dos sentencias de la Corte: una en 2001, que declaró la justiciabilidad de la cuestión, y otra en 2003 que revocó la sentencia de la Cámara Electoral que había declarado abstracto el caso, atento haber transcurrido el tiempo del mandato por el cual había sido elegido Bussi. En 2004, la Cámara Nacional Electoral dictó sentencia definitiva, declarando la nulidad de lo decidido por la Cámara de Diputados. Resta la sentencia final de la Corte Suprema que dirima el asunto definitivamente.

En 1993, Patti ingresó al mundo de la política, se afilió al Partido Justicialista y fue designado Interventor del Mercado Central de la ciudad de Buenos Aires. En 1995 fue elegido Intendente del partido de Escobar, cargo que desempeñó hasta 2003, en dos períodos consecutivos. En 1999 fundó un partido llamado “Unidad Bonaerense”, que actualmente se denomina “Partido Unidad Federalista” (PAUFE), que lo postuló para gobernador de la Provincia de Buenos Aires.

En 2005, en ocasión de las elecciones bianuales para renovar la mitad de la Cámara de Diputados de la Nación², el PAUFE registró y oficializó ante la Justicia Electoral –sin impugnaciones- una lista de candidatos a diputados por la Provincia de Buenos Aires, encabezada por Patti³. Dicha lista obtuvo algo más que el 5 % de los sufragios (unos 400.000 votos), con lo cual, según la aplicación del sistema proporcional establecido en el Código Electoral Nacional, resultó adjudicataria de 2 de las 35 bancas que renovó en aquella Cámara la Provincia de Buenos Aires, el distrito electoral más numeroso del país y con mayor representación en el cuerpo (72 diputados)⁴. Como consecuencia de dicho resultado, Patti obtuvo su diploma de diputado electo emitido por la Junta Nacional Electoral.

Sin embargo, durante las sesiones preparatorias para el período 2006, la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento de la Cámara de Diputados dio trámite a las impugnaciones presentadas contra la aprobación del diploma de Patti⁵. Los cuestionamientos indicaban, básicamente, que el impugnado se encontraba procesado en causas penales

2. De acuerdo con el artículo 50 C.N.

3. El Código Electoral Nacional (ley 19.945, t.o por dec. 2135/83) dispone al respecto: “Art. 60: Desde la publicación de la convocatoria y hasta cincuenta (50) días anteriores a la elección, los partidos registrarán ante el Juez Electoral las listas de los candidatos públicamente proclamados, quienes deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilidades legales (...) Art. 61: Dentro de los cinco (5) días subsiguientes el juez dictará resolución, con expresión concreta y precisa de los hechos que la fundamentan, respecto de la calidad de los candidatos. La misma será apelable dentro de las cuarenta y ocho (48) horas ante la Cámara Nacional Electoral, la que resolverá en el plazo de tres (3) días por decisión fundada. Si por sentencia firme se estableciera que algún candidato no reúne las calidades necesarias se correrá el orden de lista de los titulares y se completará con el primer suplente, trasladándose también el orden de ésta; y el partido político a que pertenezca podrá registrar otro suplente en el último lugar de la lista en el término de cuarenta y ocho (48) horas a contar de aquella resolución (...) La lista oficializada de candidatos será comunicada por el Juez a la Junta Electoral dentro de las veinticuatro (24) horas de hallarse firme su decisión, o inmediatamente de constituida la misma en su caso”

4. Ver http://www.pjn.gov.ar/electoral/documentos/Buenos_Aires-1235-d.pdf

5. Los impugnantes ante la Comisión fueron: Miguel Bonasso, Araceli Méndez de Ferreyra, Remo Carlotto, Carlos Tinnirello, Néilda Mansur, y Diana Conti, y la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. En lo que respecta a la posibilidad de impugnar un título, el reglamento de la Cámara dispone en lo que aquí interesa: “Art. 2º: ... en los años de renovación de Cámara, se considerarán las impugnaciones por negación de las calidades exigidas por el artículo 48 de la Constitución Nacional; se leerán los escritos recibidos y será concedida la palabra a los Diputados que quieran formular alguna impugnación y a los afectados por la misma. Art. 3º: Las impugnaciones sólo pueden consistir: 1º) En la negación de alguna de las calidades exigidas por el artículo 48 de la Constitución Nacional (...), 2º) En la afirmación de irregularidad en el proceso electoral (...). Art. 7º: La Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento estudiará y dictaminará sobre las impugnaciones producidas. Esta Comisión dictará el procedimiento de juzgamiento que garantizará el derecho de defensa del titular del diploma impugnado (...). El despacho sobre impugnaciones será considerado por la Cámara en sesiones especiales fuera de los días establecidos para las reuniones de tablas (ver: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cppyreglamento/reglamento.html)

vinculadas a la represión ilegal del último gobierno de facto⁶. La Comisión elevó un despacho de mayoría aconsejando el rechazo del título de Patti, junto con tres dictámenes en disidencia, para su tratamiento en el pleno de la Cámara. En la sesión del 23 de mayo de 2006, se resolvió por mayoría rechazar el título por falta de idoneidad ética para la asunción al cargo de diputado nacional⁷.

Los fundamentos de la decisión podrían resumirse de la siguiente manera: 1º) el artículo 64 de la Constitución Nacional, en cuanto dispone que “Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”, confiere a las cámaras la facultad de revisar las condiciones objetivas (edad, residencia, etc.) y subjetivas (idoneidad ética) de los representantes surgidos de una elección; 2º) el procesamiento penal –que supone una “sospecha razonable”- por delitos de lesa humanidad, o vinculados al accionar del aparato represor durante el gobierno militar, compromete la “idoneidad” para la admisibilidad en los empleos que menciona el artículo 16 de la Constitución, y determina la inhabilitación para ejercer cargos públicos que prescribe el artículo 36, a partir de la reforma constitucional de 1994, para los autores de actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático; 3º) el Estado Nacional, en cualquiera de sus estamentos, tiene la obligación internacional asumida en diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional, de impedir el acceso a la función pública a las personas involucradas en aquellos tipos de delitos y acciones.

3. Alcance de la facultad prevista en el artículo 64 de la Constitución: su sentido originario

Según lo entiendo, la cuestión en el caso Patti se detiene en la precisión del debido alcance que cabe asignarle en la actualidad al artículo 64 de la Constitución en cuanto estipula que “Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”.

Desde un punto de vista originalista⁸, conforme al sentido histórico con que el párrafo reproducido fue inserto en la Constitución, las Cámaras carecerían de una

6. “Las acusaciones se apoyan, principalmente pero no de manera exclusiva, en la información proveniente de las causas judiciales por las cuales el señor Patti está siendo juzgado en la actualidad, pero también se asisten en antecedentes recopilados por otras fuentes entre los que figuran inclusive declaraciones públicas ante medios periodísticos” (pto II, dictamen de mayoría de la Comisión).

7. Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias 2006, Orden del Día N° 228.

8. La pauta de interpretación “originalista” es la que intenta indagar la intención originaria del constituyente (o del legislador). El sentido histórico de una cláusula constitucional, develado a través de sus fuentes primarias o la justificación de sus redactores, permite determinar si la aplicación que de ella se intenta responde a su finalidad originaria, o por el contrario, si las expresiones del texto son utilizadas en orden a una intención diferente. En oportunidad de que la Cámara de Diputados fundamentó su facultad revisora en el caso “Bussi”, se sostuvieron –precisamente- argumentos de tipo “originalista”, reproducidos en el dictamen de comisión que dio lugar al rechazo del título de Patti. Se afirmó en este sentido que “el juzgamiento de validez de títulos del artículo 64 no puede reducirse a un análisis mecanicista o burocrático de los diplomas de los diputados electos. De ser así, muy poca diferencia existiría con la regla constitucional del artículo 48 de la Constitución Nacional y la del 64. Es claro que el constituyente ha buscado crear otra regla de juicio diferente a las del artículo 48, para determinar la validez o no de los diplomas y derechos emergentes de la soberanía popular (...) Esta Comisión sostiene que los artículos 48 y 64 de la Constitución Nacional aluden y se refieren a dos ‘espacios investigativos’ diferentes y no simplemente a dos momentos

atribución como la ejercida en los casos “Bussi” y el más reciente “Patti”. Ello pues aquello que perseguía la Constitución al establecer tal disposición era imponer una instancia de revisión final en el Congreso de la Nación de las elecciones de diputados y senadores, desarrolladas en el ámbito local de las Provincias, lejano al asiento del Gobierno federal, y respecto del cual los impulsores del régimen federal mantenían gran desconfianza y temor por la amenaza que los intereses locales seguían representando para el éxito de la Constitución y la efectiva organización de sus autoridades.

En los Estados Unidos, la mentada competencia para escrutar los títulos de los legisladores electos constituía un imperativo de primer orden, de mayor significación que en nuestro país, pues allí la competencia en materia electoral fue mantenida de modo preponderante por los estados locales. La sección IV del artículo I del texto norteamericano establece en tal sentido que “Las fechas, lugares y modalidades de las elecciones de senadores y representantes serán establecidas en cada Estado por su respectiva legislatura; pero el Congreso podrá en cualquier momento dictar o modificar por ley tales disposiciones, salvo en lo que atañe al lugar en que se elijan los senadores”. Con ello, si bien se confiere una facultad de tipo correctiva al Estado federal⁹, se mantuvo en manos de los estados la regulación de las modalidades de las elecciones, e incluso hasta el día de hoy, su organización y control.

En consecuencia, era necesario establecer que las Cámaras juzgarían en última instancia la validez de los derechos surgidos de los actos eleccionarios llevados a cabo por los estados, en relación a la autenticidad de sus resultados y escrutinios, la legitimidad formal del título de diputado o senador electo expedido por las autoridades locales, la regularidad de las elecciones, o bien respecto del cumplimiento de las disposiciones mínimas que contiene la Constitución vinculadas con la edad y la residencia. Dicho juzgamiento exclusivo de las Cámaras, permitiría subsanar previsibles fraudes o distorsiones cometidas en los estados, posibilidad para nada remota en la desorganizada y todavía convulsionada Confederación norteamericana de 1789, año en que comenzó a regir la polémica y trabajosamente aprobada Constitución sancionada dos años antes en Filadelfia. Al establecer la sección V de su artículo I que “Cada Cámara será juez de las elecciones, resultados y calificaciones de sus respectivos miembros” (“Each House shall be the Judge of the Elections, Returns and Qualifications of its own Members”), se fijó un dispositivo tendiente a consolidar el gobierno federal frente a las afrentas locales, permitiendo que la elección de las autoridades nacionales, aun regulada y organizada por los Estados, contase con la

investigativos sucesivos (...) Se trata para esta Comisión de dos juicios de legitimidad diferentes. El artículo 48 verifica los requisitos de la legitimidad de origen y el artículo 64 verifica los requisitos de la legitimidad política-moral del diputado ya electo. Va de suyo, entonces, que la facultad del artículo 64 no se trata simplemente de una evaluación meramente formal de los instrumentos emitidos por la justicia electoral, relativos a la proclamación de las personas electas en los comicios”.

9. Este poder excepcional de intervención en las órbitas locales en materia electoral fue ejercida pocas veces por el Congreso Federal. Fundamentalmente cabe mencionar al respecto la ley de 1842 que impuso a los estados el sistema de división en distritos electorales, en el caso de que aún no lo hubieran previsto, perfeccionada por otras dos de 1911 y 1929. Asimismo, el Congreso ha regulado los derechos electorales, el financiamiento de las campañas electorales y algunos aspectos de la elección presidencial.

revisión final del Congreso en cuanto a sus resultados¹⁰. En especial, este mecanismo de control posterior de las elecciones era de vital importancia respecto de los senadores, ya que hasta 1913 fueron elegidos por las legislaturas¹¹. En suma, la Constitución erigió a las Cámaras como último resorte de corrección de las manipulaciones o irregularidades cometidas en los Estados para enviar sus representantes al Congreso federal.

En la Argentina se planteaba una situación similar. Si bien para los diputados, el artículo 49 delega en la Nación todo lo relativo a su régimen de elección (lo cual se encuentra regulado en el Código Nacional Electoral y otras leyes complementarias), vale recordar que las provincias mantuvieron dicho poder respecto de la elección para el primer Congreso¹². Aún así, hasta la creación de las autoridades judiciales con competencia electoral, la organización de las elecciones en las Provincias fue llevada a cabo mediante la interacción de autoridades nacionales y locales, y con cierta precariedad. En el caso de los senadores, su elección fue indirecta hasta 2001 (reforma constitucional de 1994 mediante), por lo cual las elecciones decididas en la legislaturas también requerían de un árbitro imparcial -la propia Cámara- que dirimiera cualquier disputa local en torno de los representantes electos. Este supuesto de conflicto en la elección de senadores en las legislaturas se verificó con relativa frecuencia, y el más reciente dio lugar al caso "Pcia. de Chaco", fallado por la Corte Suprema en 1998, en el cual se convalidó el cuestionamiento que el Senado había realizado sobre la elección de un senador realizada por la legislatura provincial¹³.

Por lo tanto, la condición de "juez" de las "elecciones, derechos y títulos" que para cada Cámara del Congreso instituye el artículo 64 de la Constitución deriva de similar disposición contenida en la Constitución de los Estados Unidos y fue inspirada en idénticos propósitos. La equívocidad del término "returns" en aquella, que significa "veredicto", "escrutinio", "desempeño", "resultado", o "rendimiento", llevó al constituyente argentino a reemplazarla por la palabra "derechos", de evidente mayor latitud, y comprensiva de cualquier situación que diera lugar a dudas sobre la autenticidad de las elecciones efectuadas en las Provincias. En tal sentido, las Cámaras podrían juzgar entonces "los derechos"

10. Story comentaba al respecto que "necesariamente alguien debe ser juez de la validez de las elecciones, de los registros y de los títulos de los elegidos; de otra manera no habría certidumbre sobre la legalidad de la elección de los miembros de la Legislatura; hombres intrigantes podrían ingresar fraudulentamente en las asambleas, y comprometer los derechos y las libertades del pueblo", Story, Joseph: *Comentarios sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos*, traducción de Nicolás Calvo de la 3ra. edición, Buenos Aires, Imprenta y Librería de Mayo, 1881, t. I, p. 501.

11. La elección indirecta de senadores fue suprimida por la décimo séptima enmienda que estableció el voto directo del pueblo.

12. Artículo 49: "Por esta vez las legislaturas de las provincias reglarán los medios de hacer efectiva la elección directa de los diputados de la Nación: para lo sucesivo el Congreso expedirá una ley general"

13. "Pcia. de Chaco c/Estado Nacional (Senado de la Nación)", Fallos 321:3226 (24-11-98). LL 1998-F-510. La decisión de la Corte, convalidatoria de la del Senado, cosechó numerosas críticas, pues se sustituyó la voluntad de la legislatura local en la elección de un senador por la provincia. En 1994 se amplió a tres senadores la representación de las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires en esa Cámara, correspondiendo dos a la mayoría y uno por la minoría. Hasta que este sistema se hizo efectivo por elección popular directa en 2001, se aplicó la "regla del 2 por 1" según las mayorías existentes en las legislaturas provinciales (ver C.N: Disposición transitoria cuarta). En este caso, la legislatura de Chaco había designado un senador con los votos de una alianza de partidos, lo cual fue impugnado por el partido Justicialista, que reivindicaba para sí la banca, lo cual fue aceptado en el Senado, resolviéndose. Ver: Bidart Campos, Germán, "El atropello a la Constitución federal consumado en el Senado y en la Corte Suprema", LL 1998-F-510.

ostentados por los representantes elegidos en las provincias, cualquiera fuera el cuestionamiento existente sobre sus elecciones, ya fuera en relación a los requisitos fijados para ser candidato, o a la normalidad del acto eleccionario. En el trasfondo del artículo 64, se encuentra pues, como en tantas otras disposiciones de la Constitución de 1853, un reaseguro del Gobierno federal dirigido a preservar sus legítimas autoridades, y a consolidar su régimen político y económico frente a la todavía latente amenaza que se vivía en los ámbitos locales. En el mismo sentido había sido prevista la necesaria aprobación del Congreso de las constituciones provinciales, el juicio político sobre los gobernadores -ambas cosas eliminadas en la reforma de 1860 a instancias de la Provincia de Buenos Aires-, así como la intervención federal a las provincias (art. 6), la supremacía del orden federal y la competencia de la justicia federal para aplicarlo (arts. 31 y 116), la uniformidad de la legislación de fondo (art. 75 inc. 12), y la competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para dirimir todo conflicto en que sea parte cualquier Provincia (art. 117). El artículo 64 se enrolaba en la misma idea de consolidación del régimen federal y estabilidad del gobierno central. Para ello, era necesario establecer una instancia “federal” de control final de las elecciones realizadas en los estados locales, y a ese fin –meramente- apuntaba la disposición constitucional.

En suma, la Constitución otorga una potestad excepcional para que cada Cámara “juzgue”, respecto de sus miembros electos: a) las “elecciones”, en cuanto a su regularidad y la veracidad de sus resultados; b) los “derechos” y “títulos”, pues en relación con lo anterior, sólo cabe reconocer derecho y título legítimo, a quien ha sido regularmente elegido, de acuerdo con las condiciones objetivas de edad y residencia establecidas en la Constitución (arts. 48 y 55), y con un título expedido por autoridad competente. Al utilizar la Cámara de Diputados la atribución conferida en el artículo 64 para “juzgar” subjetivamente la “idoneidad moral” de un legislador electo regularmente, incurre en una distorsión patente de sus atribuciones –que de por sí deben interpretarse restrictivamente, pues las Cámaras no constituyen órganos sino que integran uno llamado Congreso de la Nación-, lo cual contraviene la finalidad de la citada cláusula constitucional, altera la distribución de competencias que prescribe la Constitución, y lo que es quizás más grave, interviene en el sufragio popular, modificando el resultado de una elección y sustituyendo la voluntad del electorado, hecho contrario al elemental principio de soberanía del pueblo expresamente mencionado en el artículo 33 C.N.

4. La facultad ejercida en los casos “Bussi” y “Patti” es de carácter judicial y no corresponde a las Cámaras del Congreso

La facultad ejercida por la Cámara de Diputados no sólo contraviene el artículo 64 de la Constitución desde su sentido histórico, sino también de acuerdo con el alcance actual que debe asignársele a la disposición, pues la función judicial se encuentra sustraída de los poderes políticos y reservada a magistrados independientes e imparciales.

Cabe aclarar que no se trata aquí, de la determinación con carácter general y abstracto, de los requisitos de idoneidad para el ejercicio de los cargos públicos. Dicha determinación constituye una atribución legislativa, y como tal podría ser ejercida por medio de una ley en sentido formal emanada del Congreso de la Nación, la cual no ha mediado en el caso.

Por el contrario, la única legislación aplicable a los casos comentados, que es el Código Electoral, requiere de una condena judicial firme para impedir la posibilidad de ser electo (circunstancia que no se ha verificado en Bussi y en Patti, a pesar de sus procesos pendientes).

Corresponde entonces aclarar que el acto que impidió a los mencionados asumir en sus bancas, fue una resolución de carácter particular adoptada a su respecto por una de las Cámaras del Congreso. En tal sentido, al haber determinado la Cámara la aplicación particular del derecho objetivo (relativo a idoneidad para el ejercicio de cargos públicos), así como el alcance del derecho subjetivo surgido de una elección, su decisión constituye un ejercicio típico de la función judicial, la cual se encuentra reservada al Poder Judicial de la Nación¹⁴.

No se aplican aquí las justificaciones que han sido elaboradas para aceptar la función jurisdiccional por parte de los órganos de la Administración Pública, fundada estrictamente en su especialidad material, y siempre sujeta, como condición de validez, al suficiente control judicial posterior¹⁵.

La función judicial, se define materialmente por consistir en la aplicación del derecho a un caso particular, con fuerza de verdad legal y en forma definitiva. El otro criterio que la describe –elemental– es el orgánico, según el cual únicamente puede ser ejercida por un ente ajeno a la contienda y desinteresado de su resultado. En pocas palabras, imparcial e independiente¹⁶, condiciones que obviamente no pueden ser predicadas respecto de una cámara parlamentaria integrada por personas que no son neutrales al momento de aceptar o desechar el ingreso de un diputado, máxime cuando éste es el líder y fundador de un partido minoritario de oposición al oficialismo, como eran Bussi y Patti. En consecuencia, los legisladores, que son pares de aquellos que están siendo “juzgados”, carecen de la cualidad esencial que se precisa para ser juez, que es su imparcialidad, ya sea porque el acusado es un adversario político, o por el contrario, porque es un aliado. Es evidente por ello que las Cámaras no pueden ser juez de un derecho individual cuyo reconocimiento reviste interés directo para quienes deciden.

Esta fue la postura adoptada en uno de los dictámenes en disidencia de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, suscripto por los diputados Vanossi y Tonelli, con cita de Bidegain: “entregar a las cámaras, fuertemente motivadas por intereses partidarios, la posibilidad de que la mayoría impida la incorporación de miembros opositores o abra las puertas a correligionarios mal elegidos, no es ventajoso para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas. La legislación electoral ha atribuido a las juntas electorales,

14. Numerosos autores de derecho administrativo han desarrollado la definición de las funciones del Estado. Quizás quien más lúcidamente lo haya hecho en nuestro país sea Agustín Gordillo, para quien la función materialmente jurisdiccional, que consiste en aplicar el derecho a un caso particular, es además judicial cuando es ejercida con fuerza de verdad legal y con carácter definitivo (ver: Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, t.1, www.gordillo.com). Si bien la Constitución procura que cada órgano del Estado monopolice el ejercicio de la función que tiene asignada, sin que los demás poderes se superpongan a dicho ejercicio, lo cierto es que, materialmente, todos los órganos ejercen en alguna medida las tres funciones. No obstante, el ejercicio de funciones materialmente normativas practicado por la Administración y el Poder Judicial se halla sujeto a la ley general (principio de legalidad objetiva), mientras que la función jurisdiccional, tolerada para con el Poder Ejecutivo por la complejidad de la administración y el gobierno, también precisa de habilitación legal y se encuentra subordinada a la revisión judicial posterior.

15. Conf. precedente “Fernández Arias c. Poggio”, CSJN, 19-9-60, *Fallos* 247:646.

16. Conf. Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, t.1.

integradas por magistrados del Poder Judicial, el juicio de los múltiples incidentes de todo el proceso electoral, hasta el escrutinio definitivo y proclamación de los electos, figurando entre sus facultades la anulación de elecciones de mesas y aun de toda elección, cuando los vicios afecten a una proporción elevada de mesas. Parece que ningún daño para la independencia del Poder Legislativo puede resultar de esa decisión definitiva por esas juntas de la validez de las elecciones. Esos organismos u otros del Poder Judicial también podrían resolver las cuestiones jurídicas relacionadas con las cualidades de los electos, sin estar expuestos a las presiones partidarias que prevalecen en las Cámaras. El objetivo principal (asegurar la organización de las Cámaras) no se sacrifica por el examen judicial de estas cuestiones y tiene la ventaja de someterlas a una autoridad imparcial. No debe perderse de vista que en ellas están involucrados el derecho penal del electo al desempeño del cargo para el que fue elegido y la exigencia ética del respeto a los resultados electorales”¹⁷

Los casos "Bussi" y "Patti", guardan así estrecha relación no sólo con el régimen democrático-electoral, sino también con el principio de división de poderes o separación de funciones, sustentado en la protección de los derechos y garantías individuales frente al abuso de poder¹⁸.

En relación con el citado principio, cabe destacar en primer lugar que la Constitución –como regla- no otorga una órbita especial e individual de actuación a las Cámaras del Congreso. El órgano Congreso está compuesto por ambas cámaras y se manifiesta a través de la voluntad común expresada de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 81 de la Constitución. Las disposiciones que consagran potestades particulares de las Cámaras se refieren únicamente a sus garantías funcionales o poderes de autopreservación o autotutela, tal se han dado en llamar. Es posible encuadrar dentro de aquellos a algunas acciones particulares de las Cámaras, tales como la potestad disciplinaria o de remoción de legisladores por desorden o inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación (art. 66), la autoconvocatoria a sesiones (art. 63), o el poder reglamentario (art. 66, primera parte). En otros casos, la actuación separada de las Cámaras se justifica en el carácter especial que se les asigna en las relaciones de integración y coordinación con los demás poderes (acuerdos del Senado, juicio político, interpelación de ministros), o para determinar iniciativas exclusivas respecto de determinadas materias de legislación (tributos, reclutamiento de tropas –art. 52 C.N- y coparticipación federal –75 inc. 2º-).

En lo que hace a la potestad de remoción de miembros de las Cámaras por causa de “inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación”, indicada en el artículo 66 y citada frecuentemente en el debate atinente a los casos Bussi y Patti como norma que

17. Bidegain, Carlos María, *Cuadernos de Derecho Constitucional*, t. IV, pág. 72, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1990.

18. La Corte ha definido a la división de poderes como un “sistema de restricciones a la actividad del poder para garantía de la libertad individual. Por él se reparten las atribuciones de la autoridad y se regula su acción en función de la preservación de la libertad, atribuyendo a los distintos órganos facultades determinadas, necesarias para la efectividad de las funciones que les asigna, y se asegura una relación de equilibrio, fijando órbitas de actividad y límites de autonomía. Es un procedimiento de ordenación del poder de la autoridad; que busca el equilibrio y armonía de las fuerzas mediante una serie de frenos y contrapesos, sin que por ello deje de existir entre ellas una necesaria coordinación. Nuestra Constitución establece un reparto de competencias y establece medios de control y fiscalización, por los que se busca afianzar el sistema republicano de gobierno y no concentrar en cada uno un ámbito cerrado de potestades, librado a su plena discreción” (Fallos 313:1513)

corroboraría la facultad de rechazo de sus títulos, cabe decir que la mentada facultad del artículo 66, ejercida varias veces por ambas Cámaras, ha sido rigurosamente asociada precisamente con los mencionados “poderes de autopreservación”, único fundamento con el que se puede sostener semejante atribución. La facultad de remoción fue ejercida incluso en el pasado ante meras manifestaciones indecorosas en el recinto, por la impopularidad o el desprestigio que ello podría significar para el cuerpo, poniendo en peligro su autoridad y subsistencia.

Sobre la base de invocar dichos poderes de autotela o autopreservación, las Cámaras del Congreso solieron practicar también la detención de personas, limitación a la libertad personal de naturaleza típicamente judicial. Sin embargo, en el fallo más reciente donde se revisó dicha potestad (caso “Peláez, Víctor s/ hábeas hábeas preventivo”¹⁹), la Corte precisó el alcance de aquellas garantías institucionales de las Cámaras del Congreso reconocidas tempranamente en el caso “Lino de la Torre”²⁰. Afirmó el tribunal que dicho poder se encuentra “circunscripto a supuestos capaces de dañar e imposibilitar el libre y seguro ejercicio de las funciones públicas de las cámaras del Congreso”. También agregó que “Es principio arquitectónico de nuestro ordenamiento constitucional que ningún poder pueda arrogarse mayores facultades que las que le hayan sido conferidas expresamente”, y que “con arreglo a todo cuanto se ha venido expresando, el Tribunal considera que el poder implícito de las cámaras del Congreso de la Nación para sancionar conductas de particulares se encuentra circunscripto, en lo que interesa a la solución de esta controversia, a los actos de aquéllos que de un modo inmediato traduzcan una obstrucción o impedimento, serio y consistente, para la existencia de dichos órganos o para el ejercicio de sus funciones propias. Un reconocimiento en exceso de este parámetro no sólo carecería, por lo que ha sido visto, de toda justificación, sino que también aparejaría la asunción por las cámaras del Congreso, de facultades que expresamente la Constitución Nacional ha conferido al Poder Judicial”.

Resulta evidente que en los casos de inhabilitación de sus miembros –anterior o posterior a su ingreso- por falta de idoneidad moral, no se encuentra realmente comprometido el funcionamiento de las Cámaras. Por ello el artículo 66 ha caído en desuetudo, mientras

19. CSJN, 19-10-95, LL 1996-B-205, con nota de Fernando Barrancos y Vedia: “Los ‘poderes implícitos del Congreso para ordenar el arresto de personas ajenas a las Cámaras’. La Corte declaró allí la invalidez del arresto dispuesto por la Cámara de Senadores sobre un dirigente político de la provincia de Neuquen que había atribuido “traición” a los senadores de su provincia que habían votado a favor del régimen de concesión privada para la explotación de los yacimientos provinciales. La Cámara consideró que aquellas declaraciones, difundidas por la prensa, resultaban menoscabantes del buen nombre y honor de sus miembros y del cuerpo en general, razón por la cual cabía aplicar una sanción al autor de la ofensa. Señaló la Corte que “La potestad examinada está destinada, antes que a imponer castigos, a proveer a la propia existencia y normal funcionamiento que encuentra, en determinadas medidas correctivas, un medio para su obtención. Son estas últimas, por consiguiente, un instrumento del poder implícito, que no es otro que el dirigido a atender a la propia preservación de los mencionados órganos de gobierno. Síguese de todo ello que, a juicio del Tribunal, lo primero que ha de ser juzgado en supuestos como éste, es si el Senado de la Nación ha actuado dentro de su competencia, o sea, si lo ha hecho con fundamento en requerimientos que hacen a la autotutela de su conservación y funcionamiento”.

20. Fallos: 19:231, del 21 de agosto de 1877. Allí la Corte convalidó el mandato de prisión emitido por la Cámara de Diputados contra el actor –director del diario *El Porteño*- en el cual se habían publicado notas referidas a sesiones secretas mantenidas por la Cámara.

que el artículo 64 no podría interpretarse como otorgando la facultad de exclusión ni siquiera sobre la base de los poderes de tutela.

En suma, la Cámara de Diputados se ha erigido en una especie de tribunal único del derecho de acceso de los legisladores electos, y en el “caso Patti”, al igual que lo había hecho en su similar caso “Bussi”, emitió una auténtica sentencia judicial denegatoria de aquel derecho y declaratoria de una pena de inhabilitación, ejerciendo una competencia que no encuentra ninguna justificación constitucional actual.

5. La legislación y la competencia judicial en materia electoral

El artículo 64, en la parte que acá nos interesa, devino totalmente inaplicable con la sanción de la legislación en materia electoral y la creación la magistratura con especialización para aplicarla. La revisión de elecciones, derechos y títulos de los legisladores electos fue asignada en 1853 a las cámaras parlamentarias ante la inexistencia cierta de toda la Justicia federal y frente al horizonte borroso que esta tenía en el ideario de los constituyentes. Piénsese que todo el Poder Judicial de la Nación, previsto en el artículo 108, fue una creación entera del Congreso, habilitado para ello mediante el artículo 75 inciso 20, y que el único tribunal que directamente establece la Constitución es la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 108), la cual comenzó a funcionar recién en 1863. El establecimiento del resto de los tribunales federales en territorio de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, fue una lenta y paulatina tarea del Congreso, y su separación en fueros especializados por materia es relativamente reciente. Ello explica también el origen y la subsistencia durante algún tiempo de la potestad ciertamente judicial establecida en el artículo 64, pero nada justifica su mantenimiento desde que en 1962 existe la justicia nacional electoral como un órgano judicial con competencia específica en la organización y control de las elecciones²¹.

21. El artículo 44 del Código Electoral Nacional (t.o dec. 2135/83), establece la siguiente competencia de los jueces electorales:

- a) La aplicación de la Ley Electoral, Ley Orgánica de los Partidos Políticos y de las disposiciones complementarias y reglamentarias, en todo lo que no fuere atribuido expresamente a las juntas electorales;
- b) La fundación, constitución, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos políticos de su distrito; y, en su caso, de los partidos nacionales, confederaciones, alianzas o fusiones;
- c) El efectivo control y fiscalización patrimonial de los partidos mediante examen y aprobación o desaprobación de los estados contables que deben presentarse de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, previo dictamen fiscal;
- d) La organización, funcionamiento y fiscalización del registro de electores, de inhabilitados para el ejercicio de los derechos electorales, de faltas electorales, nombres, símbolos, emblemas y números de identificación de los partidos políticos y de afiliación de los mismos en el distrito pertinente;
- e) La elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias de su distrito”

Asimismo, la norma crea autoridades judiciales especiales en materia electoral llamada “Juntas Electorales”, integradas por magistrados del Poder Judicial de la Nación. El artículo 52 enumera entre sus atribuciones las de “4. Resolver respecto de las causas que a su juicio fundan la validez o nulidad de la elección; 5. Realizar el escrutinio del distrito, proclamar a los que resulten electos y otorgarles sus diplomas”.

Por último, el artículo 60 dispone que “Desde la publicación de la convocatoria y hasta cincuenta (50) días anteriores a la elección, los partidos registrarán ante el Juez Electoral las listas de los candidatos públicamente proclamados, quienes deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilidades legales”, y el artículo 61 indica que “el juez dictará resolución, con expresión concreta y precisa de los hechos que la fundamentan, respecto de la calidad de los candidatos”.

Ya se señalaba hace un siglo 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 precisamente 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”²²

A los jueces electorales corresponde con exclusividad “juzgar” la validez de los derechos de los legisladores electos, para lo cual deben aplicar la legislación vigente²³. Las normas aplicables a los casos de Bussi y Patti no determinan la invalidez de sus títulos, sino que más bien, los legitiman.

En primer lugar, el artículo 23 inc. 2º del Pacto de San José de Costa Rica, establece que “La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior (en este caso, “*ser elegido*”), exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

En el mismo sentido, el artículo 33 de la ley 23.298 (Orgánica de Partidos Políticos), restringe la capacidad para ser candidato, del siguiente modo: “No podrán ser candidatos a cargos públicos electivos, ni ser designados para ejercer cargos partidarios: a) Los excluidos del padrón electoral como consecuencia de disposiciones legales vigentes...”; lo cual remite al artículo 3º del Código Electoral Nacional, que en lo pertinente dispone: “Están excluidos del padrón electoral: (...) e) Los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad, y, por sentencia ejecutoriada, por el término de la condena; f) Los condenados por faltas previstas en las leyes nacionales y provinciales de juegos prohibidos, por el término de tres años; en el caso de reincidencia, por seis.

22. cf. Ojea y Somoza, citado por Jiménez de Aréchaga, Justino en “El Poder Legislativo”, Tomo II, Ed. Esc. Nac. Artes y Oficios, Montevideo, 1906, páginas 43 y 44, citado a su vez en el considerando 9º de la sentencia en “Patti” de la Cámara Nacional Electoral, a la que me refiero más adelante.

23. La propia Corte Suprema entró a conocer en causas que se referían al desenvolvimiento de la vida de los partidos políticos (Fallos: 307:1774 y sus citas); trató el tema de la admisibilidad de la presentación de un candidato independiente para diputado nacional (Fallos: 310:819) y revisó resultados electorales al dejar sin efecto resoluciones de juntas electorales provinciales (Fallos: 308:1745).

En pocas palabras, la normativa aplicable se refiere exclusivamente a la condena judicial como causa de inhabilitación para resultar electo, lo cual se encuentra de acuerdo con la disposición suprallegal de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁴.

En correlación con ello, el propio Reglamento de la Cámara de Diputados limita los casos de revisión de elecciones, al disponer que “las impugnaciones sólo pueden consistir: 1º. En la negación de algunas de las calidades exigidas por el artículo 48 de la Constitución Nacional... 2º. En la afirmación de irregularidad en el proceso electoral...” (art. 3º).

Por último, el artículo 36 de la Constitución incorporado en 1994, en cuanto tipifica los delitos consistentes en “actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático”, y de “usurpación de funciones previstas para las autoridades de la Constitución o las de las provincias”, a los que asocia una pena de inhabilitación perpetua para ocupar cargos públicos, también remite a condenas judiciales, las cuales no existen –mal que pese– en los casos de Bussi y de Patti.

En conclusión, la Constitución, los tratados internacionales y las leyes en la Argentina no inhabilitan a un individuo a ser electo y asumir un cargo, sino hasta que exista condena judicial que restrinja esa posibilidad, lo cual es obvio correlato, de la presunción de inocencia (art. 18 C.N).

6. La facultad de las Cámaras en la jurisprudencia nacional y norteamericana

Los precedentes judiciales que existen hasta el momento en los Estados Unidos y en la Argentina corroboran lo desarrollado en los puntos anteriores.

En los Estados Unidos, la Suprema Corte, frente a los excesos a que había dado lugar la aplicación de la cláusula equivalente a nuestro artículo 64, sostuvo en el caso “Powel v. McCormack” (1969)²⁵ que “nuestro examen de los materiales históricos pertinentes nos lleva a la conclusión ... de 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 artículo I, sección II”. Luego, en “Buckley v. Valeo” (1976)²⁶, agregó que “El poder de cada cámara para juzgar si una persona que aspira a ser elegida senador o representante ha reunido las condiciones requeridas no puede convertirse razonablemente en una atribución concedida al Congreso mismo para imponer calificaciones sustantivas al derecho de desempeñar dicho cargo. Sea cual fuere el poder que el Congreso pueda tener para legislar dichas calificaciones

24. Tal criterio fue receptada tempranamente en el ámbito del Congreso, según consigna el dictamen en minoría de los diputados Vanossi y Tonelli: “En el caso del diputado Pedro Avila, fue cuestionada su incorporación a la cámara en la sesión preparatoria del 17 de mayo de 1860 –realizada en Paraná–, por haber sido en Córdoba jefe de una revuelta contra el gobierno constitucional. Primó el criterio de que si esa acción constituía un delito, debía entablarse la correspondiente querrela. Incorporar mientras tanto al diputado Avila a la Cámara y luego de ser examinada esa querrela proceder, si así correspondiere, a su desafuero”

En esa oportunidad, el miembro informante destacó que «puede también esta cámara por delitos que la Constitución consigna, expulsar de su seno a un diputado, pero mientras ese fallo no haya sido pronunciado tiene el diputado derecho a ocupar aquí su asiento que no es todavía el banco de los acusados» (Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 1860, págs. 18/20).

25. 395 U.S. 486, 522.

26. 424 U.S. 1, 133.

debe derivar de la sección IV más que la sección V del artículo I²⁷. Esto último sostenido por el tribunal norteamericano es de particular importancia, pues lo que quiere significar, precisamente como sostengo en el punto 2, es que el Congreso puede regular las calificaciones o la idoneidad necesarias para ser candidato, legislando sobre ello, más no decidir espontáneamente sobre la calidad individual de un legislador electo, pues en tal caso se transvierte la naturaleza de la función conferida por la Constitución al Congreso, de legislativa a judicial.

La Corte Suprema de nuestro país se aproximó al tema en el caso "Bussi"²⁸ decidido en 2001. En realidad, la Corte no resolvió allí la cuestión de fondo, sino que dirimió la cuestión preliminar sobre el carácter justiciable o no de la resolución adoptada por la Cámara de Diputados. Revirtiendo lo decidido en las instancias anteriores, la Corte declaró que la facultad ejercida por la Cámara era una cuestión plenamente justiciable, y que no cabía considerarla ya dentro de las tradicionales cuestiones políticas privativas de los otros poderes y exentas del control judicial. Afirmó en tal sentido –categóricamente– que "no hay otro poder por encima del de esta Corte para resolver acerca de la existencia y los límites de las atribuciones constitucionales otorgadas a los departamentos legislativos, judicial y ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de éstos entre sí y con respecto a los de las provincias. No admite excepciones, en esos ámbitos, el principio reiteradamente sostenido por el Tribunal, ya desde 1864, en cuanto a que él «es el intérprete final de la Constitución» (Fallos: 1:340)"²⁹.

Los únicos precedentes que hasta el momento abordan de lleno la cuestión son las sentencias definitivas emitidas por la Cámara Nacional Electoral en las respectivas acciones de amparo interpuestas por Bussi³⁰ y por Patti contra las resoluciones de la

27. La sección IV establece que "Las fechas, lugares y modalidades de las elecciones de senadores y representantes serán establecidas en cada Estado por su respectiva legislatura; pero el Congreso podrá en cualquier momento dictar o modificar por ley tales disposiciones, salvo en lo que atañe al lugar en que se elijan los senadores".

28. "Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados", 11-10-2001. Bussi, electo en la Provincia de Tucumán en 1999, interpuso una acción de amparo contra la resolución de la Cámara de Diputados que rechazó su diploma por causa de falta de idoneidad moral.

29. El considerando 6° de la sentencia agrega que "esta Corte encontró frecuente inspiración en el citado caso «Powell v. Mc. Cormack» cita más que apropiada por su notable similitud con los hechos de la demanda. En efecto, la Cámara de Representantes «excluyó» a un diputado electo, impidiéndole así ocupar su escaño, por razones ajenas a los requisitos previstos en la constitución norteamericana (art. I, sec. 59). La Suprema Corte al desestimar las alegaciones de la mencionada cámara, resolvió: a) que se estaba en presencia de un «caso» que surgía bajo la constitución en el sentido del art. III (fuente del art. 116 de la Constitución Nacional); b) que para esclarecer la no justiciabilidad alegada por los demandados con base en el art. I, sec. 5 (fuente del art. 64 de la Constitución Nacional), esto es, para determinar «cuándo ha sido dada una clara atribución constitucional a un departamento del Gobierno de igual rango constitucional debemos interpretar la Constitución. En otras palabras, debemos primero determinar qué poder ha concedido la Constitución a la Cámara de Representantes mediante el art. I, sec. 5, antes de que podamos determinar con qué extensión, si alguna, el ejercicio de ese poder está sujeto a la revisión judicial» y c) finalmente, rechazó la alegación de la Cámara -fundada en que la citada sec. 5 le concedía un amplio poder y que, por ello, podía determinar cuales eran las calificaciones necesarias para ser miembro de ella- y tuvo por ilegal la «exclusión» impugnada, considerando que el art. I, sec. 5 citado, es «a lo sumo» una «clara atribución» al Congreso para juzgar «sólo las calificaciones expresamente expuestas en la Constitución».

30. Fallos CNE 3303/04.

Cámara de Diputados que rechazaron sus títulos. En particular, la de este último fue resuelta recientemente, el 14-9-06³¹.

Los argumentos del tribunal para hacer lugar al amparo y declarar la ilegitimidad de la resolución de la Cámara de Diputados del 23 de mayo pueden resumirse de la siguiente manera:

a) El origen y razón jurídico-política del actual artículo 64 de la ley fundamental se remonta a la historia constitucional de Inglaterra y tuvo por finalidad fortalecer al parlamento frente al monarca, propósito para el cual demostró efectividad, más no respecto de los excesos cometidos por aquel o por mayorías circunstanciales que pudieron conformadas en su seno³².

b) La facultad parlamentaria de control sobre las elecciones se mantuvo en aquel país y en el nuestro hasta que fue transferida al Poder Judicial; en Gran Bretaña en 1868, y en la Argentina a través de la ley 8871 de 1912 (“ley Sáenz Peña”), que creó las “juntas escrutadoras” -antecedente de las actuales juntas electorales- integradas por jueces.

c) La sustracción de la competencia electoral del poder político y su otorgamiento al Poder Judicial significó –en tal sentido- un singular avance del Estado de Derecho.

d) El Código Nacional Electoral, al prever el registro de candidatos y oficialización de listas, constituye una reglamentación del artículo 64 de la Constitución Nacional, y una delegación del Congreso que sólo puede revertirse a favor de las Cámaras abrogando la norma, pero no mediante una suerte de “avocación” en un caso concreto.

e) La legislación argentina prevé el registro de candidatos en orden a comprobar que éstos reúnen las calidades constitucionales y legales necesarias para el cargo que pretenden, procedimiento que desemboca en la oficialización judicial de las candidaturas, la cual comporta la certeza de la oferta electoral con antelación suficiente para que el electorado efectúe su libre juicio de valor.

f) La verificación habilitada por los artículos 60 y 61 del Código Electoral Nacional no se limita a la constatación de las condiciones expresamente previstas en la Constitución y leyes complementarias, sino que incluye el requisito de la idoneidad, a cuyo respecto debe primar el principio de inocencia, el que sólo cede ante el dictado de una sentencia condenatoria, aun si ella no se encontrara firme.

g) La intervención judicial previa y reglada de las elecciones constituye el presupuesto jurídico indispensable sobre el que se asienta el sistema, pues, de no ser así, el ciudadano sufragante no sabría jamás a favor de qué candidato estaría emitiendo su voto pues su decisión se hallaría sometida a un examen no reglado posterior a la elección. Esto originaría la decepción y el desaliento de muchos electores, al ver que su voto no decide, sino que se encuentra sujeto a una instancia posterior de ratificación.

h) “Que, en consecuencia, sólo cabe concluir que, habiéndose llevado a cabo en la etapa correspondiente de registro de candidatos y oficialización de listas el procedimiento

31. “Patti Luis Abelardo s/promueve acción de amparo c/ Cámara de Diputados de la Nación» (Expte. N° 4207/06 CNE).

32. “el abuso que el Parlamento Británico hizo del poder de regular las calidades de los electos 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”

legal tendiente a constatar 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 efectuado 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 fue investido por el pueblo de la provincia de Buenos Aires, pues los extremos que dan sustento a la impugnación formulada no revisten tampoco el carácter de ‘cuestiones sobrevinientes’” (considerando 21°)

i) Por lo demás, “la resolución a la que se arriba es necesaria para preservar los principios reseñados y prevenir que las mayorías de un tiempo no se conviertan en minorías oprimidas ante una coyuntura adversa” (último párrafo de la sentencia).

7. La alteración del sistema democrático

Un último orden de consideraciones que a mi juicio ameritan los casos analizados se vinculan sin dudas con la negativa repercusión que aquellos tienen para el sistema político y el proceso democrático. Las decisiones de la Cámara de Diputados en los casos Bussi y Patti, así como en cualquier otro donde se pretendiera modificar el resultado de una elección, alteran la normalidad de la democracia, pues una mayoría de legisladores anula lo decidido por la voluntad de miles de individuos y sustituye el juicio de valor que estos hicieron sobre los candidatos elegidos, primeros en sus listas y ampliamente conocidos en las provincias de donde proceden.

En el caso “Patti” en particular, la mayoría parlamentaria que tomó la decisión corresponde al partido oficialista, el que también tiene la titularidad del Poder Ejecutivo, y que ha dado evidentes muestras de inclinación a sumar poder, lograr exención de controles y construir cierta hegemonía política, con lo cual el resultado obtenido es aún más grave.

Pero más allá de aquel dato, presente al menos en la actual coyuntura, quisiera destacar que el precedente sentado es negativo para cualquier contexto, con prescindencia de este momento y de estos protagonistas. De aquí en más, no se sabe a ciencia cierta cuál es el alcance verdadero del voto popular, el cual ha quedado menospreciado. El resultado de las urnas se encuentra sujeto al escrutinio o confirmación de las Cámaras del Congreso. Los casos Bussi y Patti abren la puerta para que el día de mañana cualquier mayoría parlamentaria ejerza su poder de filtro moral sobre los elegidos. Aún más, extendiendo el criterio de que las Cámaras son “jueces” de los derechos de los legisladores electos, podrían creerse con potestad para juzgar la idoneidad técnica, psicológica o cultural de aquellos en casos concretos, sin necesidad de ley previa que establezca los referidos requisitos de idoneidad.

Por otra parte, la atribución ejercida por la Cámara ha sido justificada en la defensa del orden democrático y constitucional, a tono con el actual artículo 36 de la Constitución y con diversas disposiciones de tratados internacionales, de los cuales se supone que el Congreso se ha transformado en rígido garante de la noche a la mañana.

¿Ha demostrado el órgano Congreso –al menos desde 1983 hasta la fecha- ser un fiel custodio de la democracia y la Constitución? No. Observemos su actuación más reciente.

Por ley 26.080 modificó la composición del Consejo de la Magistratura, suprimiendo la representación en dicho órgano de las segundas minorías de ambas cámaras, reduciendo la de jueces y abogados, y destinando a su mínima expresión la del ámbito académico y

científico. Ha consagrado la hegemonía del partido gobernante en el órgano que selecciona y acusa jueces y administra el poder judicial, nada menos. La misma predominancia política se estableció en la composición del jurado de enjuiciamiento de jueces. En materia de delegación legislativa, por citar un solo ejemplo de una tendencia en aumento, sancionó una ley (26.095) que crea “cargos específicos” con destino a obras de infraestructura de gas y electricidad, facultando al Poder Ejecutivo a fijar y modificar el valor de aquellos. No existe la más mínima “base de delegación” (límite cuantitativo de los cargos, descripción de las obras, etc), ni plazo para su ejercicio. Tampoco se han establecido dichas bases al momento de delegarle al Jefe de Gabinete la libre disposición del sobrante de las partidas presupuestarias. En síntesis, el artículo 76 es letra muerta para el Congreso. Por citar otro caso sensible al régimen republicano y al control parlamentario, sancionó la ley reglamentaria de su intervención respecto del dictado de decretos de necesidad y urgencia (ley 26.122), estipulando que dicha intervención no requiere plazos, lo cual permitirá, como ha sucedido hasta ahora, la aquiescencia silenciosa para que este o cualquier Presidente siga legislando a discreción, sin sensación de límites. La despreocupación e inescrupulosidad total del Congreso respecto de sus deberes constitucionales queda demostrado en relación a lo más objetivo que tiene la Constitución, que son los plazos (vgr. cláusula transitoria octava sobre ratificación de la delegación legislativa anterior a 1994; 12 años de demora; cláusula transitoria segunda, sobre nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, 10 años de demora).

Si observamos la conducta del Congreso argentino en relación a los derechos humanos y al castigo de los responsables de los delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura, también se advertirá una posición errática, poco categórica y –siempre dócil al Presidente de turno. Estableció el criterio de “obediencia debida” por ley 23.521 y el “punto final”, derogándolos luego en 1998 y finalmente “anulándolos”³³. Omitió legislar en otros –muchísimos- aspectos vinculados con el restablecimiento de la democracia y sus bases hacia el futuro. En especial, puede advertirse que la reforma electoral, la regulación adecuada de los partidos y sus campañas, la transparencia del sistema político, la modernización de la labor legislativa, y la participación ciudadana directa no figuran en su agenda de prioridades.

Frente a ello, no queda más que afirmar que no existen razones para alentar que el Congreso sea el custodio de la democracia y la Constitución. Menos aún para confiarle el respeto de la voluntad popular y la protección de las minorías políticas.

Por ello, tal cual sostenía Segundo V. Linares Quintana, “haber permitido a una cámara negar la admisión a un legislador electo con fallas morales abre la puerta a los abusos de una mayoría opresora que quisiera regular en forma discriminatoria el ingreso de los futuros miembros”³⁴.

En igual sentido, se sostenía muchos años atrás que (las cámaras) “son los peores jueces. Generalmente irresponsables, se convierten en comités o camarillas, y no hay título o diploma de diputado o de senador que no esté sujeto a críticas, si así conviene al

33. Ley 25.579.

34. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, T. IX, pág. 333, 2º edición, Plus Ultra, Buenos Aires 1987.

partido que prima; que no sea legal, si el elegido es miembro de la comunidad que domina. Son los diputados electos los que juzgan la validez de las elecciones de sus colegas. Su decisión será siempre interesada. Responderá a las exigencias del partidismo, y al mismo tiempo, a la utilidad personal, ya que el temor de un rechazo por el voto de quienes se encuentran en su situación, puede inspirarles una conducta acomodaticia y de circunstancias”³⁵. “Una mayoría animada de espíritu de partido, o de facción, o sometida a la influencia política del Poder Ejecutivo, no puede ser juez imparcial de la elección, y menos aún de los títulos de los miembros de la minoría, o en ciertos casos los de la propia mayoría (situaciones encontradas dentro de la mayoría personal). El juicio del más alto tribunal de la Nación, o de un tribunal especial de composición mixta, puede obrar con más independencia y observar mejores formas de proceder que garanticen una decisión más jurídica e imparcial”³⁶.

En síntesis, considero que las resoluciones de la Cámara de Diputados en los casos “Bussi” y “Patti” son inconstitucionales pues contravienen el artículo 64 y la separación de funciones, y asimismo creo que son inconvenientes pues llevan aparejadas peores consecuencias para la democracia que las ventajas o beneficios que se han proclamado para justificarlas.

35. Manuel A. Montes de Oca: Lecciones de Derecho Constitucional; La Buenos Aires; Bs.As.; 1903; t. II; p. 140, citado por Carlos R. Baeza, “Las Cámaras como jueces de sus miembros”, eDial - DC83A. El autor agrega que González Calderón también se inscribe en esta línea, al reconocer “que las mayorías parlamentarias han corrompido este privilegio, ejerciéndolo algunas veces de manera escandalosa y burlándose de la opinión pública claramente manifestada en los comicios” (Juan A. González Calderón: Derecho Constitucional argentino; J.Lajouane; Bs.As.; 1918; t. II; p. 451.

36. En el comentario de Baeza citado, la referencia corresponde a Bielsa, Rafael, Derecho Constitucional, Depalma; Bs.As., 1959; p. 489.

