

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Secretaría de Jurisprudencia

DERECHO ELECTORAL

Agosto

2014

SUMARIO

DERECHO A VOTAR

Pág.

MIGNONE, EMILIO FERMÍN S/ PROMUEVE ACCIÓN DE AMPARO – 13
 09/04/2002 – Fallos 325:524; Elecciones – Sufragio - Prisión Preventiva – Interpretación de Leyes Federales – Código Electoral Nacional – Convención Americana sobre Derechos Humanos - Acción de Amparo – Hábeas Corpus – Intereses Colectivos.

DOÑA JULIETA LANTERI RENSHAW, SOLICITASE ORDENE SU ENROLAMIENTO EN SU CARÁCTER DE ARGENTINA NATURALIZADA – 49
 15/5/1929 – Fallos: 154:283; Ciudadanía – Solicitud de Enrolamiento – Principio de Igualdad – Condición de la mujer ciudadana.

DERECHO A SER ELEGIDO

RÍOS, ANTONIO JESÚS S/OFICIALIZACIÓN CANDIDATURA DIPUTADO NACIONAL- DISTRITO CORRIENTES - 55
 22/04/1987 – Fallos 310:819; Partidos políticos- Oficialización de candidatura- Ciudadano que no está afiliado a partido político.

ALIANZA “FRENTE PARA LA UNIDAD” (ELECCIONES PROVINCIALES GOBERNADOR Y VICEGOBERNADOR, DIPUTADOS Y SENADORES PROVINCIALES) S/OFICIALIZACIÓN LISTAS DE CANDIDATOS—ROMERO FERIS – 72
 27/09/2001 – Fallos 324:3143; Elecciones – Tratados Internacionales – Convención Americana sobre Derechos Humanos - Normas y Actos Provinciales – Competencias - Oficialización de listas de candidatos – Prisión Preventiva - Procesados.

ORTIZ ALMONACID, JUAN CARLOS S/ ACCIÓN DE AMPARO – 100
 16/3/1999 – Fallos: 322:385; Partidos Políticos – Acción de Amparo - Constitución Nacional – Reelección Presidencial – Reforma 1994 – Cláusulas Transitorias.

PARTIDO JUSTICIALISTA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE C/ SANTA FE, PROVINCIA DE S/ ACCIÓN DECLARATIVA – 136
 6/10/1994 – Fallos: 317:1195; Partidos Políticos – Constitución Nacional – Constitución Provincial – Reelección.

DE NARVÁEZ STEUER, FRANCISCO C/ BUENOS AIRES, PROVINCIA DE S/ ACCIÓN DECLARATIVA - 153
 20/03/2007 – Fallos 330:1114; Postulación como gobernador de provincia- Requisito de nacionalidad- Acción declarativa de inconstitucionalidad- Competencia.

UNIÓN CÍVICA RADICAL DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO C/ SANTIAGO DEL ESTERO, PROVINCIA – 166
 22/10/2013; Reelección de gobernador provincial- Cláusulas constitucionales- Competencia originaria de la Corte Suprema- Medida cautelar innovativa.

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Secretaría de Jurisprudencia
 Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación : derecho electoral . - 1a ed.
 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2014.
 E-Book.

ISBN 978-987-1625-30-7

1. Derecho Electoral. 2. Jurisprudencia. I. Título.
 CDD 342.07

Fecha de catalogación: 17/07/2014

UNIÓN CÍVICARADICALDE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DE LEESTERO C/SANTIAGO DE LEESTERO, PROVINCIA DE S/ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA - 5/11/2013; Elecciones- Reección- Constitución Provincial- Renuncia de candidato a gobernador. 178

CUPO FEMENINO

DARCIBEA TRIZ SAMPIETROS/IMPUGNACIÓN LISTA DE CANDIDATOSA DIPUTADOS NACIONALES DEL PARTIDO JUSTICIALISTA-DISTRITO EN-TRE RÍOS - 23/09/1993 - Fallos 316:2030; Partidos políticos- Oficialización de listas- Cupo femenino 193

MERCIADRI DE MORINI, MARÍA TERESAS/ PRESENTACIÓN (UNIÓN CÍ-VICA RADICAL) - 12/05/1995 - Fallos 318:986; Listas de candidatos- Cupo femenino 196

TEMAS RELACIONADOS CON EL TIEMPO ÚTIL PARA PRONUNCIARSE

APODERADOS PARTIDO LIBERAL, TODOS POR LA ALIANZA, PACTO AU-TONOMISTA LIBERAL- PARTIDO DEMÓCRATA PROGRESISTAS/IMPUG-NAN CANDIDATURAS A CARGOS ELECTIVOS NACIONALES S/ SU SOLI-CITUD DE AVOCAMIENTO DIRECTO - 14/10/1999 - Fallos 322:2424; Partidos políticos - Sistema representativo - Elecciones - Impugnación de lista de candidatos - Legitimación. 199

MORALES, GERARDO RUBÉN - PRESIDENTE DE LA UNIÓN CÍVICA RA-DICAL- S/ IMPUGNA CANDIDATURA A DIPUTADO NACIONAL PARTIDO DEMÓCRATA PROGRESISTA C/ SANTA FE, PROVINCIA DE S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD - 02/03/2011 - Fallos: 334:144; Candidatura a diputa-do nacional- Requisito de residencia- Pronunciamiento inoficioso 215

PARTIDO NUEVO DISTRITO CORRIENTES S/ OFICIALIZACIÓN DE LISTAS DE CANDIDATOS A SENADORES Y DIPUTADOS NACIONALES - 27/05/2009 - Fallos: 332:1190; Candidatura a Senador Nacional- Condena Penal- Inhabilitación para ser candidato. Cuestión abstracta. 224

NOVELLO, RAFAEL VÍCTOR - APODERADO DE LA UNIÓN CÍVICA RA-DICAL Y OTROS S/ IMPUGNAN CANDIDATURA A DIPUTADO NACIONAL - 22/10/2013; Impugnación de candidatura- Renuncia a los cargos- Cuestión abstracta 232

APODERADOS DE LA U.C.R. / M.O.P. Y SUB LEMA "JUÁREZ VUELVE" S/ IMPUGNACIONES, OBSERVACIONES Y NULIDAD DE MESAS COMICIALES - 08/11/1994 - Fallos: 317:1469; Elecciones- Candidatos nacionales y provinciales- In-tervención provincial- 235

PARTIDOS POLÍTICOS - TEMAS PREVIOS A ELECCIONES

PARTIDO INTRANSIGENTE - 26/12/1972 - Fallos: 284:446; Partido nacional- Ins-cripción en otro distrito- Art. 9° de la ley 19.102- Participación en elección de presidente y vicepresidente y de legisladores. 247

GALLEGO, CARLOS A. Y OTROS S/ SOLICITA OFICIALIZACIÓN E LIS-TA DE CANDIDATOS NACIONALES ELECCIÓN 28 DE OCTUBRE DE 2007 - 09/10/2007 - 330, P. 435; Oficialización de lista de candidatos a diputados nacionales- Presentación fuera del plazo- Excesivo rigor formal. 252

SECO, LUIS ARMANDO Y OTROS S/ ACCIÓN DE AMPARO POR FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA - 4/10/1994 - Fallos: 317:1162; Constituciones Provinciales - Senadores Nacionales - Cuestiones Federales - Conflicto político de po-deres públicos locales. 254

PARTIDO OBRERO DE NEUQUÉN- 17/03/1992 - Fallos 315:380; Caducidad de partidos políticos- Volumen electoral- Resultados electorales- Partidos nacionales y par-tidos de distrito. 276

PERSONALIDAD JURÍDICO-POLÍTICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO NUEVO TRIUNFO S/ RECONOCIMIENTO -DISTRITO CAPITAL FEDERAL - 17/03/2009 - Fallos 332:433; Partidos políticos- Rechazo del reconoci-miento de personalidad jurídico-política- Partido que se identifica con prácticas y sím-bolos de partido nazi. 284

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (P.R.D.) S/ RECONOCI-MIENTO - DISTRITO CAPITAL FEDERAL - 21/02/2006 - Fallos 329:187; Parti-dos políticos- Reforma a carta orgánica- Adherentes y Afiliados. 304

NOMBRE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ALTERNATIVA PROGRESISTA DE CORRIENTES S/ RECONOCI-MIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICO-POLÍTICA COMO PARTIDO DE DIS-TRITO - 20/08/1996 - Fallos: 319:1640; Nombre de los partidos políticos- Supuesto de escisión- Nombre originario con aditamentos. 313

PODER POLÍTICO DE LOS JUBILADOS S/ RECONOCIMIENTO - 27/05/1999 - Fallos 322:1009; Partidos políticos- Agrupación escindida de su partido político- Uso del nombre. 317

ALIANZAS - LEY DE LEMAS

U.C.R. - C.F.I. PARTIDO FEDERAL Y FREJUPO - 16/11/1989 - Fallos: 312:2192; Partidos políticos- Posibilidad de alianza transitoria- Listas con nómina de candidatos 321

coincidente.

PARTIDO DEMÓCRATA PROGRESISTA C/SANTAFE, PROVINCIAS/ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD - 24/06/2003 – Fallos: 326:2004; Ley de lemas- Ley provincial- Alcance del control de constitucionalidad 336

ALIANZA FRENTE POR UN NUEVO PAÍS – 04/06/2003 326:1778; Alianza partidaria – Senadores – Lista electoral – Comicios 354

NULIDAD DE ELECCIONES

MENDOZA, MARIO RAÚL – 23/04/2008 – Fallos 331:866; Derecho electoral – Elecciones – Normativa – Nulidad – Padrón electoral 396

DIFUSIÓN DE ENCUESTAS Y BOCA DE URNA

ASOCIACIÓN DE TELERADIODIFUSORAS ARGENTINA Y OTRO C/ GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES S/ AMPARO - 07/06/2005 – Fallos 328:1825; Comicios- Difusión de encuestas preelectorales y de sondeos de boca de urna- Ley de la Ciudad de Buenos Aires- Planteo de inconstitucionalidad 407

INCORPORACIÓN DE DIPUTADO YA ELEGIDO

CHACO, PROVINCIA DEL C/ ESTADONACIONAL (SENADO DE LA NACIÓN) S/ ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD – 24/11/1998 – Fallos: 321:3236; Partidos Políticos – Constitución Nacional – Reforma 1994 – Cláusulas Transitorias – Senadores Nacionales. 433

BUSSI, ANTONIO DOMINGO C/ ESTADO NACIONAL (CONGRESO DE LA NACIÓN- CÁMARA DE DIPUTADOS) S/ INCORPORACIÓN A LA CÁMARA DE DIPUTADOS - 11/10/2001 – Fallos: 324:3358; Elección de diputado nacional- Negativa a su incorporación por la Cámara de Diputados de la Nación- Cuestión justificable. 462

BUSSI, ANTONIO DOMINGO C/ ESTADO NACIONAL (CONGRESO DE LA NACIÓN- CÁMARA DE DIPUTADOS) S/ INCORPORACIÓN A LA CÁMARA DE DIPUTADOS - 04/11/2003 – Fallos: 326:4468; Diputado Nacional electo- Incorporación de candidato ubicado en segundo término en la lista- Cuestión justificable- Cuestión abstracta. 478

BUSSI, ANTONIO DOMINGO C/ ESTADO NACIONAL (CONGRESO DE LA NACIÓN - CÁMARA DE DIPUTADOS) S/ INCORPORACIÓN A LA CÁMARA DE DIPUTADOS - 13/07/2007 – Fallos: 330:3160; Incorporación de diputado electo- Suspensión por la Cámara de Diputados- Idoneidad y cualidades morales- Interés subjetivo e institucional- Decisión que se torna inoficiosa- Necesidad de pronunciarse. 494

DERECHO PÚBLICO LOCAL

FRENTE CÍVICO Y SOCIAL S/ CASACIÓN - 28/02/2012 – Fallos: 335:98; Elección de diputados provinciales y concejales municipales- Alianza electoral y Acuerdo electoral- Derecho público local- Doctrina de los actos propios 552

PARTIDO OBRERO DE LA PROVINCIA DE FORMOSA C/ FORMOSA, PROVINCIA DE - 22/10/2013; Régimen electoral provincial- Acción declarativa de inconstitucionalidad- Causa ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema. 563

PONCE, CARLOS ALBERTO C/ SAN LUIS, PROVINCIA DE - 10/04/2003 – Fallos: 326:1289; Incorporación de cláusula transitoria a constitución provincial- Caducidad anticipada de cargos electivos provinciales y municipales- Medida cautelar- Prohibición de innovar 572

MUNICIPALIDAD DE SAN LUIS C/ PROVINCIA DE SAN LUIS – 11/07/2007 Fallos: 330:3126; Comicios municipales - Tribunal Electoral Municipal - Competencia originaria. 584

MOVIMIENTO VIABLE C/ PROVINCIA DE SANTIAGO DE LOS RÍOS S/ ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA – 12/11/2013; Convocatoria a Elecciones – Decreto Provincial – Oficialización de Listas de Candidatos – Plazos – Código Electoral Provincial - Acción declarativa de certeza. 595

ELECCIÓN DE CONVENCIONALES CONSTITUYENTES

ZAVALÍA, JOSÉ LUIS C/ SANTIAGO DEL ESTERO, PROVINCIA DE Y ESTADO NACIONAL S/ AMPARO – 21/9/2004 – Fallos: 327:3852 – Constituciones Provinciales – Senadores Nacionales – Autonomía provincial - Intervención Federal – Reforma constitucional. 599

ZAVALÍA, JOSÉ LUIS C/ SANTIAGO DE LOS RÍOS, PROVINCIA DE Y ESTADO NACIONAL S/ AMPARO – 23/5/2006 – Fallos: 329:1898; - Constituciones Provinciales – Autonomía provincial - Convocatoria a elecciones de autoridades – Fin de la intervención federal – Cuestión abstracta. 614

PRIMEROS FALLOS DEL TRIBUNAL

BAVASTRO, FRANCISCO L. RECURRIENDO DE UNA RESOLUCIÓN DE LA JUNTA ELECTORAL. RECURSO DE HECHO – 19/11/1918 – Fallos: 128:314 – Recurso de revisión – Junta Electoral de la Capital – Elección Municipal – Jurisdicción Federal. 619

DON ALBERTO IRIBARNE, APODERADO DEL PARTIDO JUSTICIALISTA, INTERPONER RECURSO DE QUEJA CONTRA LA JUNTA ELECTORAL DE LA CAPITAL – 14/2/1927 – Fallos: 148:215; – Recurso de revisión – Junta Electoral de la Capital – Elección de Concejales – Jurisdicción y Competencia de la Corte. 621

UNIÓN CÍVICA RADICAL JUNTA REORGANIZADORA NACIONAL (DISTRITO SANTA ROSA) – 28/3/1941 – Fallos: 189:155; – Partidos Políticos – Formación de Padrones Electorales. 623

DE IVERSALOMÓN S/IMPUGNACIÓN – 8/8/1947 – Fallos: 208:125 – Junta Electoral Municipal de Villa María – Padrones Electorales Municipales – Inhabilitaciones – Indulto – Recurso de revisión. 624

FALTA DE REQUISITOS

PARTIDO DE LA RECUPERACIÓN/RECONOCIMIENTO DISTRITO JUJUY 626
– 7/3/2003 – Fallos: 326: 576; Derechos Políticos – Ley Orgánica de los Partidos Políticos - Procedimiento para el reconocimiento de la personalidad - Requisitos – Ratificación Judicial de las Adhesiones.

SITIO WEB DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

<http://www.csjn.gov.ar/> • <http://www.cij.csjn.gov.ar/>

• NOVEDADES**• JURISPRUDENCIA**

— *Consulta temática en sumarios-fallo y dictamen (1863 a septiembre 2012)*

— *Consulta Fallos completos - Tomos 1 a 307 (1863-1985)*

— *Consulta de textos Fallos completos (a partir de 1994 / Nuevo Valor Agregado a partir del 1/2/2012)*

Sin sumarios

— *Boletines de Jurisprudencia*

— *Lista de sentencias recientes*

DERECHO ELECTORAL

DERECHO A VOTAR

Elecciones – Sufragio - Prisión Preventiva – Interpretación de Leyes Federales – Código Electoral Nacional – Convención Americana sobre Derechos Humanos - Acción de Amparo – Hábeas Corpus – Intereses Colectivos.

Mignone, Emilio Fermín s/promueve acción de amparo – 09/04/2002 – Fallos 325:524

Antecedentes

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), promovió acción de amparo contra el Estado Nacional, con el objeto de que se garantice el derecho constitucional a sufragar de las personas detenidas sin condena en las mismas condiciones que el resto de los ciudadanos. Para ello, solicitó la declaración de inconstitucionalidad del art. 3º, inc. d, del Código Electoral Nacional.

La jueza de primera instancia rechazó la acción y el CELS interpuso recurso de apelación ante la Cámara Nacional Electoral.

El Procurador Penitenciario se presentó en calidad de amicus curiae.

La Cámara sostuvo que el artículo 3º, inciso d, del Código Electoral Nacional es inconstitucional pero que ello no implicaba que pudieran sufragar “efectivamente” hasta que los poderes competentes dicten la reglamentación que corresponda teniendo en cuenta requisitos de seguridad y técnica electoral. Mientras ello no ocurriera se verían impedidos de ejercer sus derechos por razones de “fuerza mayor”.

Todas las partes dedujeron recursos extraordinarios. Los de los Ministerios del Interior y de Justicia fueron concedidos por existir cuestión federal y denegado el del CELS quien recurrió en queja ante la Corte.

El Tribunal dictó sentencia confirmando la sentencia que declaró la inconstitucionalidad del artículo 3º, inc. d, del Código Electoral Nacional y urgió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo a que adopten las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos no condenados; para ello consideró prudente disponer que este derecho sea implementado por las autoridades competentes dentro del plazo de seis meses.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Nomen iuris de la acción interpuesta*
- b) *Acción de amparo - hábeas corpus.*
- c) *Sufragio - Derechos Políticos.*
- d) *Prisión Preventiva - Presunción de inocencia.*
- e) *Deberes del Estado.*
- f) *Violación a la CADH.*
- g) *Adecuación del derecho interno.*

■ Estándar aplicado por la Corte

- Más allá del nomen iuris utilizado por el peticionante, al solicitar la declaración de inconstitucionalidad del art. 3º, inc. d, del Código Electoral Nacional invocando el amparo del art. 43, primer párrafo, de la Constitución Nacional, la misma norma dispone, en su cuarto párrafo, que cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuere la libertad física o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor, y dicha situación resulta compatible con lo que es objeto de decisión.

- La prisión preventiva es una medida cautelar no punitiva.

- La condición de inocentes de las personas detenidas pero no condenadas en un proceso penal, determina que no se pueda afectar su derecho de sufragio.

- Reconocer un derecho pero negarle un remedio apropiado equivale a desconocerlo.

- Los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no solo deben respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, sino también garantizar su libre y pleno ejercicio.

- Los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos deben tomar las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos sujetos a su jurisdicción, puedan disfrutar de los derechos reconocidos en ella.

- La tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos el goce de los derechos constituye una violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- La expresión “garantizar” entraña el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídica y libremente el pleno ejercicio de los derechos humanos.

- La falta de adecuación del derecho interno al artículo 23 de la Convención Americana

sobre Derechos Humanos no constituye óbice para viabilizar su aplicación, pues la falta de reglamentación legislativa no obsta a la vigencia de ciertos derechos que por su índole, pueden ser invocados, ejercidos y amparados sin el complemento de disposición legislativa alguna.

Texto del fallo

Dictamen del Procurador General de la Nación

-I-

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, de aquí en más), promovió acción de amparo contra el Estado Nacional (Ministerios del Interior y de Justicia), con el objeto de obtener que se adopten las medidas necesarias para garantizar el derecho constitucional a sufragar de las personas detenidas sin condena en todos los establecimientos penitenciarios de la Nación, en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos. A tal fin, solicitó que se declare la inconstitucionalidad del art. 3º inc. d) del Código Electoral Nacional (fs. 32/35).

Fundó su legitimación para demandar en su calidad de asociación que tiene como finalidad, entre otras, la “defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo, del bienestar de la comunidad” y la promoción o ejecución de acciones judiciales destinadas a procurar la vigencia de aquellos principios y valores, en particular, asumiendo la representación de personas o grupos afectados en causas cuya solución supone la defensa de los derechos humanos (art. 2º de su Estatuto organizativo), así como en las actividades que desarrolla con relación a las condiciones carcelarias de nuestro país. También sustentó aquella aptitud procesal en el art. 43 de la Constitución Nacional, que habilita al afectado, al Defensor del Pueblo de la Nación y a las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización, a interponer acción de amparo en lo relativo a los “derechos de incidencia colectiva”.

Al respecto, sostuvo que el derecho a sufragar pertenece a esa categoría y que es de tal importancia que nuestros constituyentes lo establecieron, a su vez, como un deber, puesto que produce efectos determinantes en la vida pública, ya que cuanto mayor sea el número de ciudadanos que formen el cuerpo electoral y tomen parte de los procesos comiciales, mayores serán las posibilidades de que su ejercicio continuado produzca el efecto educativo que tienen las votaciones en el desarrollo cultural de la ciudadanía de un pueblo.

Agregó que la Convención Americana de Derechos Humanos prevé que los ciudadanos tienen el derecho de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores (art. 23.1.b) y, después de relatar varios pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relativos a la importancia del sufragio, señaló que la incompleta conformación del cuerpo electoral altera la democrática constitución de las instituciones

y, por ende, incide en toda la colectividad. De ahí que el art. 3° inc. d) del Código Electoral Nacional resulta inconstitucional, ya que afecta al sistema republicano de gobierno, a la expresión de la soberanía del pueblo y al normal funcionamiento democrático del sistema (arts. 1°, 33 y 37 de la Ley Fundamental).

Aquel Tratado, de jerarquía constitucional, también establece que los derechos políticos sólo pueden ser reglamentados en función de razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal (art. 23.2), mientras que la disposición impugnada del Código Electoral Nacional, en franca contradicción con una norma de rango superior, excluye del padrón electoral a los “detenidos por orden de juez competente mientras no recupere su libertad”.

Por otra parte, por el principio de inocencia (art. 18 de la Constitución Nacional), todo ciudadano goza de sus derechos, en la medida que no exista una condena judicial y las restricciones que se impongan a su pleno ejercicio sólo pueden tener como objetivo asegurar el cumplimiento del fin estatal de determinar la existencia del delito y hacer responsable a su autor. Por ello, toda restricción que supere la propia necesidad del proceso, resulta un avasallamiento innecesario e injustificable de los derechos del particular y, fundamentalmente, un ataque a su estado de inocencia, máxime cuando la limitación vulnera el principio de igualdad, ya que establece diferencias entre los procesados: a unos les impide votar (a los que se les ha dictado prisión preventiva) y, a otros, igualmente procesados, pero que gozan de libertad, no se les impide ejercer ese derecho.

-II-

A fs. 100/108, la señora Jueza Federal de Primera Instancia rechazó la acción, tanto por considerar inadmisibles las vías procesales intentadas por el actor, como por entender, en cuanto al tema de fondo, que el hecho de encontrarse detenido hace que la manifestación de voluntad de la persona se encuentre afectada, ya que falta uno de los elementos fundamentales para que sea plena: la libertad. De ello concluyó que la habilitación de mesas especiales en las unidades penitenciarias podría facilitar la coacción de la comunidad carcelaria, que se vería apremiada a votar en un sentido determinado. También entendió que existían razones materiales y de seguridad que tornaban impracticable la posibilidad de permitir el traslado de detenidos a los lugares de votación, conforme al domicilio que les corresponda y que, en caso de efectuarse el comicio en el lugar de detención, se producirían inconvenientes con relación a la forma de computar los votos.

Por último, descartó una afectación al principio de igualdad, porque la situación jurídica de los procesados es distinta según se encuentren o no cumpliendo prisión preventiva. Para los primeros, concurren los supuestos previstos en el art. 312 y conc. del Código Procesal Penal, mientras que los segundos se encuentran en una situación diferente que torna razonable la distinción efectuada por el legislador.

-III-

Disconforme, la amparista interpuso recurso de apelación ante la Cámara Nacional Elec-

toral a fs. 109/116 y, antes de pronunciarse ésta, se presentó el señor Procurador Penitenciario, en carácter de *amicus curiae*, solicitando la revocación de la sentencia de grado y la admisión del amparo (fs. 136/147).

Sostuvo que, si bien no existe norma expresa que autorice tal intervención en procesos de este tipo, aquella figura no es desconocida para el derecho positivo argentino (v. gr., está contemplada en el art. 7° de la ley 24.488) y puede ser extendida analógicamente al presente. En igual sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos -cuya jurisdicción entiende que es admitida por la República Argentina, como surge del art. 75, inc. 22) de la Constitución Nacional- prevé expresamente esa posibilidad en su Reglamento (art. 54.3). Asimismo, señaló que su interés para intervenir en el sub lite radica en la posible violación, por parte de nuestro país, de pactos internacionales de derechos humanos, que aparejaría su eventual responsabilidad internacional y en los deberes y facultades asignados por el Decreto n° 1598/93, de creación del cargo de Procurador Penitenciario.

En cuanto al fondo de la cuestión, en primer término, recordó el proceso de incorporación de la Argentina a los sistemas internacionales de protección de los derechos fundamentales, al que calificó de política constante desde la reinstauración de la democracia en 1983 y que culminó con la reforma de la Constitución Nacional en 1994. Luego destacó la operatividad de los derechos humanos, así como las obligaciones que, para el Estado Argentino, genera su cumplimiento y describió las reglas interpretativas que rigen aquellos sistemas, representadas por los principios *pro homini* o *pro libertatis* y el de la “cláusula de la persona más favorecida”. A continuación, examinó cómo se regulan los derechos políticos en los tratados de derechos humanos que conforman el denominado “bloque de la constitucionalidad federal”, con especial detenimiento en los arts. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Posteriormente, se refirió a la finalidad del instituto de la prisión preventiva, que -en su concepto- tiende a asegurar que el prevenido esté presente en el juicio y, de ese modo, evitar que se sustraiga a la acción de la Justicia por medio de su fuga. Esta limitación de la libertad personal reviste carácter excepcional y la restricción al derecho político que impone la norma del Código Electoral Nacional cuestionada no se compadece con ese objeto y fin, ya que no se alcanza a comprender cómo, ejerciendo tal derecho, un procesado puede fugarse o perjudicar la actividad judicial.

La Cámara admitió la presentación de este funcionario, en el carácter que invocó, a fs. 148.

-IV-

A fs. 154/167, el citado tribunal revocó la sentencia de la anterior instancia y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad del art. 3° inc. d) del Código Electoral Nacional.

En primer término, acerca de la legitimación de la amparista para promover esta acción,

recordó que, si bien el art. 43 de la Constitución Nacional prevé que una ley reglamentará los requisitos y formas de organización de las asociaciones que propendan a la defensa de los derechos de incidencia colectiva, la ausencia de la reglamentación no puede cercenar el ejercicio del derecho, de modo tal que, en los hechos, importe su negación, porque la esencia del amparo se relaciona con la operatividad de los derechos constitucionales. En tales condiciones, concluyó que los cuatro años transcurridos desde la reforma constitucional hasta la fecha de promoción del sub lite, es un lapso que permite considerar -a la luz de los antecedentes doctrinarios que citó- que, de no otorgarse legitimación a la asociación actora, el precepto constitucional quedaría en letra muerta, así como que el objeto del amparo se encuentra dentro del objeto social de la actora.

En segundo lugar, consideró que el amparo es cauce hábil para resolver la controversia, porque aquel artículo de la Constitución Nacional lo supedita a que no exista otro medio judicial más idóneo y, en supuestos como el de autos -en que los otros caminos procesales son menos o igualmente aptos que la vía intentada por la actora-, cumple un rol de vía alternativa y no subsidiaria. Máxime cuando no es el demandante quien debe demostrar que no existe otra vía judicial más idónea, ya que esa tarea compete al juez y, en el sub examine, la cuestión a resolver es de puro derecho y se han escuchado al Estado nacional y al Ministerio Público Fiscal.

También descartó las objeciones planteadas por los demandados relativas a la extemporaneidad del amparo y la imposibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una ley en ese tipo de procesos. La primera, porque la prohibición del art. 3° inc. d) del Código Electoral Nacional produce efectos a partir del momento en que la persona queda privada de su libertad, de donde concluyó que el plazo del art. 2° inc. e) de la Ley 16.986 se computa nuevamente cada vez que un ciudadano elector es privado por primera vez de su libertad por orden judicial. La segunda, porque el art. 43 de la Ley Fundamental, al autorizar expresamente al juez a declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto o la omisión lesiva, torna inaplicable el inc. d) del artículo antes citado de la Ley de Amparo.

Con relación al tema principal debatido, señaló que todas las normas de la Constitución Nacional revisten el carácter de supremas, tienen igual validez y vigencia y deben ser aplicadas por el intérprete. Sin embargo -dijo-, el mismo principio de supremacía exige la descalificación de una ley injusta, que se ha vuelto tal por haber cambiado profundamente las circunstancias históricas y sociales existentes al momento de su sanción. Más aun, cuando los tratados internacionales de protección de los derechos humanos tienen rango constitucional. En atención a ello, sostuvo que el Juez -desentrañando el verdadero sentido de la Norma Fundamental- no puede consagrar la validez de una norma injusta en supuestos extremos y que ello es, precisamente, lo que sucede con el art. 3° inc. d) del Código Electoral Nacional, por varios motivos.

Primero, porque al excluir del sufragio a los detenidos sin condena, los equipara a los condenados y a otras categorías previstas en el citado artículo, sin tener en cuenta la presunción de inocencia que rige para aquéllos. Segundo, la expresión “mientras no recu-

peren su libertad” debe ser examinada desde una perspectiva más profunda de la relación libertad-seguridad jurídica e impunidad. En tal sentido, constituye una norma injusta, ya que es irrazonable. Tercero, atenta contra pactos internacionales, en especial la Convención Americana de Derechos Humanos, de jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22, de la Constitución Nacional) que, si bien permite la reglamentación del derecho y las oportunidades de elegir y ser elegido, la limita -en lo que aquí interesa- a la existencia de condena por juez competente en proceso penal (art. 23.2) y excluye, claramente, toda restricción que no derive de una condena.

Asimismo, puso de relieve que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se expidió positivamente sobre el voto de los detenidos sin condena, al interpretar el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“Observación General” aprobada en la sesión n° 1510 del 12 de julio de 1996 -57° período de sesiones-) y que esa situación también se verifica en las legislaciones de otros países, tales como España y Francia.

Finalmente, destacó que la inconstitucionalidad decretada sólo importa declarar que la disposición legal que determina la exclusión del padrón electoral de los detenidos por orden de juez competente, mientras no recuperen su libertad, es contraria a la Carta Magna y que, en consecuencia, no podrán ser excluidos de aquél mediante una línea roja (art. 37, del Código Electoral Nacional), es decir, ya no pesará sobre aquéllos un impedimento jurídico para emitir el voto. No obstante, aclaró que de ello no se sigue que podrán sufragar “efectivamente”, en tanto los poderes competentes (el Legislativo y el Ejecutivo) no dicten la necesaria reglamentación, atendiendo a los requerimientos de seguridad y de técnica electoral. Mientras ello no ocurra -dijo- aquellas personas estarán impedidas de ejercer sus derechos por razones de fuerza mayor -al estar privadas de su libertad y no poder egresar de los lugares de detención para concurrir a las mesas de votación-, en similar situación a la que se encuentran todos aquellos que, no obstante gozar jurídicamente de tal derecho, no pueden efectivizarlo por un impedimento de hecho insuperable, que constituye causa de justificación de la no emisión del voto (v. gr. enfermos que no pueden movilizarse, personal de organismos y empresas de servicios públicos que deban realizar tareas que les impida concurrir al comicio, jueces y auxiliares que deben asistir a sus oficinas y mantenerlas abiertas durante el acto electoral, etc.).

-V-

El CELS solicitó que se aclare la sentencia, al considerar que el a quo no se pronunció sobre un aspecto reclamado en la acción de amparo que integraba la litis (fs. 181/182).

Sostuvo que había solicitado que se adopten las medidas necesarias para garantizar el derecho al sufragio de las personas detenidas sin condena en todos los establecimientos carcelarios y que el fallo, si bien hacía lugar a su pedido de declaración de inconstitucionalidad de la norma que prohibía el ejercicio de tal derecho, omitió expedirse sobre aquel tema de vital importancia. En tales condiciones, señaló que es insuficiente -tal como lo hace la sentencia de fs. 154/167- indicar lo que deben hacer las autoridades competentes,

ya que es indispensable ordenar dichas medidas, así como fijar el plazo para su cumplimiento, para restablecer de inmediato el efectivo goce del derecho restringido.

A fs. 183/185, el a quo desestimó el pedido, porque consideró que, al declarar la inconstitucionalidad solicitada, dejó sin efecto jurídico la norma que negaba el derecho a voto de los detenidos sin condena y, de esa forma, les restableció la titularidad de ese derecho. Sin embargo, las “medidas necesarias” para que aquéllos puedan votar consisten en modificaciones legales del Código Electoral -que contemplen un mecanismo apto para ello, adecuadas medidas de seguridad y tengan en cuenta el domicilio electoral- que no les compete adoptar a los jueces, tal como la propia actora lo reconoce en su presentación de fs. 115, último párrafo.

Tampoco pueden los magistrados ordenar, a los demás poderes del Estado, que dicten tales normas ni fijarles un plazo para su cumplimiento, porque ello significaría una violación del principio de separación de los poderes. En todo caso -sostuvo-, serán las fuerzas políticas y sociales que procuran asegurar el efectivo ejercicio del derecho, por las vías que correspondan, las que instarán a la adopción de las normas que lo posibiliten.

-VI-

Contra la sentencia de fs. 154/167, todas las partes dedujeron recursos extraordinarios. La amparista, por su lado, también interpuso idéntico recurso contra la resolución de fs. 183/185.

VI.1. Recurso extraordinario del CELS contra la sentencia de fs. 154/157 (fs. 193/203):

Cuestiona el fallo porque, pese a declarar la inconstitucionalidad del art. 3° inc. d) del Código Electoral Nacional, no se expidió sobre su pedido de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho lesionado. Al respecto, señala que el fallo se presta a una doble inteligencia: por un lado, que el a quo omitió tratar esa cuestión. En tal caso, expresa agravios dirigidos a demostrar que la Cámara tenía la obligación de fallar tal como se lo había pedido y que, al no hacerlo, actuó arbitrariamente. Por el otro, que en realidad se expidió sobre el tema y lo rechazó. Para este supuesto, mantiene los dos primeros agravios. Estos pueden resumirse del siguiente modo:

VI. 1. a). El a quo omitió ejercer su poder jurisdiccional para garantizar el efectivo goce y ejercicio del derecho al sufragio. En efecto, contrariamente a lo resuelto, aquél no se garantiza únicamente evitando la exclusión del padrón electoral, sino que requiere, además, que se posibilite concretamente su ejecución. Así, después de declarar la inconstitucionalidad pedida, el tribunal debió actuar en consecuencia y ordenar la adopción de las medidas necesarias para evitar que la sentencia se convierta en un mero acto declarativo, ya que, de otro modo, la violación constitucional se vería convalidada por el Poder Judicial, el que, por otra parte, no ejercería su principal misión: velar por los derechos y libertades de los habitantes de la República y garantizar su pleno goce y ejercicio. En tal sentido, recuerda que, tanto en la Ley Fundamental como en los tratados internacionales, la noción

de reconocimiento o consagración de un derecho no puede ser escindida de la idea misma de garantía y de su efectivo goce.

VI. 1. b). El fallo soslaya que el derecho de acceder a la jurisdicción incluye, necesariamente, que el tribunal competente cuente con suficientes facultades para remediar en forma efectiva la violación de los derechos humanos denunciada, tal como surge de la doctrina de los casos “Siri” y “Kot” y otros más resueltos por V.E., de los que surge la necesidad de obtener una “sentencia útil relativa a los derechos de los litigantes”. Esta actitud de la Cámara es -a su entender- incompatible con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado argentino en materia de derechos humanos.

VI. 1. c). Por último, con cita de distintos precedentes del Tribunal que estima aplicables al sub lite, tacha de arbitraria a la sentencia, porque omitió pronunciarse sobre un tema oportunamente propuesto a su decisión.

VI. 2. Recurso extraordinario del Ministerio del Interior (fs. 206/213):

Sus principales agravios son los siguientes:

VI. 2. a). Cuestiona que el a quo haya conferido legitimación al CELS para promover esta acción de amparo, porque primero debió determinar si la vía era admisible para tratar la cuestión debatida en el sub discussio y, como ella no es procedente, entonces, no se puede extender la legitimación que prevé el art. 43 de la Constitución Nacional a otro tipo de acciones.

VI. 2. b). Discrepa con la sentencia porque, en su concepto, el amparo no es apto para resolver esta causa, ya que las manifestaciones que formuló cuando presentó el informe del art. 8° de la ley 16.986 fueron realizadas en un ámbito de expresión reducido, propio del exiguo plazo con el que contó para su producción. Por ello -dice- no propuso prueba en esa oportunidad, pero como la cuestión discutida conlleva un carácter netamente político, resulta necesario un debate que comprenda a todo el escenario político del país. También critica que se hayan desestimado los demás reparos que opuso a la admisión formal del amparo, tales como su interposición fuera de plazo y la falta de “inminencia” del daño que se intenta conjurar.

VI. 2. c). Sobre el tema de fondo, el a quo señala que corresponde a los Poderes Legislativo y Ejecutivo dictar las normas reglamentarias que posibiliten efectuar la votación, pero rechaza ese mismo criterio que utilizó, la magistrada de primera instancia, para desestimar la acción de amparo. En este sentido, reitera que la imposibilidad de que los detenidos sin condena puedan votar está dada por los motivos que expuso cuando presentó el informe del art. 8° de la Ley 16.986, referidos al contenido político de la decisión que debe ser desentrañado en el ámbito correspondiente.

VI. 3. Recurso extraordinario del Ministerio de Justicia (fs. 215/232):

Después de fundar la admisibilidad formal del remedio que intenta, expone las siguientes críticas:

VI. 3. a). El a quo efectuó una interpretación forzada del art. 43 de la Constitución Nacional para otorgarle legitimación al CELS, aun cuando falta la reglamentación que aquélla exige y, si bien admite que esa ausencia puede generar una “inconstitucionalidad por omisión”, ello no habilita a los jueces, en su carácter de intérpretes del ordenamiento jurídico, a suplir la voluntad del Congreso porque, de hacerlo, estarían alterando el principio de separación de los poderes. Sin embargo, la falta de regulación legal en torno a la legitimación de las asociaciones no obsta a que la actora -así como otras entidades similares- pueda requerir al Poder Legislativo la solución que propician.

VI. 3. b). La Cámara tampoco examinó su planteo relativo a que el CELS carece de legitimación para demandar, porque en nuestro ordenamiento constitucional el sufragio ostenta una especial condición: constituye un “derecho político”, pero también es una “obligación” (art. 37 de la Constitución Nacional). En tales circunstancias, el fallo recurrido, al otorgarle legitimación a la actora y, posteriormente, hacer lugar al amparo, comporta una declaración de inconstitucionalidad erga omnes, que excede su regulación constitucional, porque aquélla no obró en defensa de un interés personal, ni en el de un procesado en particular ni, en definitiva, de derechos de incidencia colectiva -por la naturaleza de “derecho-deber” del sufragio-, sino en pro de la observancia de una carga cuyo incumplimiento apareja un reproche jurídico, sin que los sujetos alcanzados por el régimen legal hayan tenido oportunidad de expresarse al respecto.

VI. 3. c). La resolución impugnada desvirtúa la vía excepcional del amparo, al admitir que se utilice para discutir un asunto de gran complejidad constitucional. En su concepto, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 no modificó aquel carácter de excepción que siempre tuvo el amparo, ni la exigencia de acreditar, por parte de quien lo interpone, la inoperancia de otras vías procesales a fin de reparar el perjuicio que invoca. También critica -al igual que el Ministerio del Interior- que se haya considerado interpuesta en término la acción, porque el argumento utilizado por el a quo para ello -que el plazo se computa de nuevo desde que cada elector es privado de su libertad-, únicamente puede ser aplicado cuando el que demanda es el “afectado”, pero no en casos como el presente, en el que aquél debe contarse desde el conocimiento de la norma presuntamente lesiva, que aun tomando la posición más favorable a la asociación actora se encontraba ampliamente vencido.

VI. 3. d). La declaración de inconstitucionalidad se realizó sin efectuar una interpretación integradora del ordenamiento aplicable -tal como lo exige la jurisprudencia del tribunal- y sin tener en cuenta la presunción de constitucionalidad de los actos estatales, ni que, por la gravedad que ello encierra, es considerada la última ratio del orden jurídico. En efecto, el a quo examinó la compatibilidad del precepto del Código Electoral Nacional con el art. 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos pero omitió hacerlo con los arts. 30 y 32.2, así como con el art. 14 de la Constitución Nacional, que contemplan la posibi-

lidad de establecer restricciones al ejercicio y goce de los derechos que reconocen. En tal sentido, la limitación del art. 3° inc. d), se ajusta a las previsiones del art. 32.2 de aquel tratado internacional que, de esa forma, le otorga justificación y razonabilidad. Máxime, cuando fue sancionado con anterioridad a la incorporación a nuestro sistema jurídico del segundo, de donde concluye que el Legislador estimó compatibles las normas del citado Código, pues de otra manera lo habría derogado o modificado.

VI. 3. e). La invocación del principio de presunción de inocencia del art. 18 de la Carta Magna no es suficiente para descalificar la validez de la restricción que, respecto del derecho al voto, contiene el artículo declarado inconstitucional, porque el ordenamiento jurídico establece determinados requisitos para restringir la libertad de las personas procesadas -aun cuando gozan de aquella presunción- en aras de salvaguardar otro bien, también tutelado en la Constitución Nacional, tal como es la seguridad común. De ahí que el interés general prevalece sobre el particular y se produce una inconsecuencia del a quo, ya que, por un lado, considera injusta a la ley pero, por el otro, reconoce que la solución al problema planteado excede a los jueces y debe buscarse en el accionar de los otros poderes del Estado.

En síntesis, sostiene que la restricción del Código Electoral Nacional no es arbitraria ni irrazonable, pues aparece fundada en razones objetivas y no se sustenta en un propósito persecutorio hacia personas o grupos determinados.

VI. 4. Recurso extraordinario del CELS contra la sentencia aclaratoria de fs. 183/185 (fs. 239/251):

Después de señalar que la aclaratoria del a quo coincide en muchos aspectos con la sentencia de fs. 154/157, reitera algunas de las críticas que formuló contra la última, las que fueron reseñadas supra VI.1., a donde me remito a fin de evitar repeticiones innecesarias. En cuanto a los agravios que dirige contra la resolución aclaratoria, éstos pueden sintetizarse del siguiente modo:

VI. 4. a). Una vez declarada la inconstitucionalidad de la norma, la Cámara debió utilizar su poder jurisdiccional para restablecer de inmediato el derecho violado que, en el caso, sólo puede hacerse mediante la adopción de las medidas necesarias para garantizar su ejercicio, tal como lo había solicitado al promover el amparo.

Con su actitud el a quo convirtió a su pronunciamiento en un acto meramente declarativo y dejó librado, a la buena voluntad de las demandadas, el cumplimiento de la obligación constitucional que el Poder Judicial debe garantizar.

VI. 4. b). Si bien es cierto que no le compete a los jueces dictar la reglamentación -petición que no efectuó- sí le corresponde ordenar a las demandadas que tomen las medidas que resulten necesarias para posibilitar el ejercicio del derecho lesionado, tal como ocurre frecuentemente en otros fueros y en los amparos por mora de la Administración, en don-

de el juez compele al Poder Administrador a dictar un acto en un plazo determinado. En ninguno de estos casos -dice- el Poder Judicial incursiona en la órbita reservada a otro poder, sino que simplemente pone su poder jurisdiccional al servicio de la Constitución Nacional.

VI. 4. c). Resulta contrario a la más elemental concepción de las garantías constitucionales la afirmación del a quo, en el sentido de que, mientras no se garantice el derecho al voto a las personas detenidas sin condena, éstas estarán justificadas de no emitir el sufragio, porque el objeto del reclamo fue permitirles ejercer ese derecho y, si la declaración de inconstitucionalidad de la norma que lo impedía trae aparejado que continúen sin poder hacerlo, entonces la solución sería una triste consecuencia, alejada de la noción de Justicia y de la función de la Magistratura, como última salvaguarda de los derechos fundamentales.

-VII-

La Cámara concedió los recursos extraordinarios interpuestos por los Ministerios del Interior y de Justicia, por entender que existía cuestión federal, pero denegó los deducidos por el CELS, al considerar que traducían una mera discrepancia con lo decidido (fs. 300/301). Por ello, aquél se presentó en queja ante el tribunal, la que tramita por expediente M.1491, L.XXXVI.

-VIII-

Corresponde examinar la admisibilidad formal de los recursos interpuestos. En tal sentido, cabe señalar, en orden a lo dispuesto por los arts. 14 de la ley 48 y 6° de la ley 4055, que la sentencia impugnada reviste el carácter de definitiva -no obstante haber sido dictada en un proceso de amparo- porque el a quo se pronunció sobre el fondo de la cuestión debatida y declaró la inconstitucionalidad de una norma de Derecho federal (art. 3° inc. d, del Código Electoral Nacional).

Por otra parte, en autos se discute la interpretación y aplicación de normas de aquel carácter, contenidas en tratados internacionales, en la Constitución Nacional y en leyes de igual naturaleza (incs. 1° y 3° del art. 14 de la Ley 48).

En atención a ello, considero que todos los recursos deducidos son formalmente admisibles y, por ende, que fueron incorrectamente denegados los de la asociación amparista. En lo que respecta a las causales de arbitrariedad invocadas por las partes, estimo que se vinculan de un modo inescindible con los temas federales en discusión y, por ello, deben ser examinados en forma conjunta (conf. doctrina de Fallos: 308:1076; 322:3154; 323:1625, entre muchos otros).

-IX-

En cuanto al fondo del asunto, entiendo que, en primer término, deben considerarse los recursos de la parte demandada, toda vez que su acogimiento determinará la revocación del fallo apelado y, con ello, la innecesidad de examinar los interpuestos por la amparista.

No obstante, un orden naturalmente lógico impone analizar, de modo previo, el cuestionamiento que formula el Estado nacional -por medio de los Ministerios mencionados- a la legitimación del CELS para promover el presente amparo, pues ello no sólo constituye un requisito ineludible para la existencia de un “caso”, “causa” o “controversia”, que habilita la intervención de un tribunal de justicia (art. 116 de la Constitución Nacional), sino que es uno de los agravios que aquél esgrime y la conclusión a que se arribe sobre el punto será fundamental para decidir si corresponde o no examinar los restantes.

A tal fin, cabe recordar que la amparista funda su legitimación para actuar en el sub lite, por un lado, en diversas disposiciones de su estatuto asociativo, a tenor de las cuales tiene como objeto social la defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo y del bienestar de la comunidad, por medio, entre otros, de acciones judiciales destinadas a procurar la vigencia de aquellos principios y valores, en particular, asumiendo la representación de personas o grupos afectados en causas cuya solución supone la defensa de los derechos humanos y, por el otro, en el art. 43 de la Ley Fundamental.

Con respecto a la mencionada disposición, es del caso señalar que reconoce expresamente, como legitimados para interponer la acción expedita y rápida de amparo, a sujetos potencialmente diferentes de los afectados en forma directa -entre los que se encuentran las asociaciones- por el acto u omisión que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, derechos reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley, entre otros, los de incidencia colectiva. Así, esta Procuración General ha sostenido que la reforma constitucional de 1994 amplió el espectro de los sujetos legitimados para accionar, que tradicionalmente se limitaba a aquéllos que fueran titulares de un derecho subjetivo individual (conf. dictamen del 29 de agosto de 1996, in re A.95 L.XXX. “Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina c/ Buenos Aires, Pcia. de y otro s/ acción declarativa”, en la que V.E., por sentencia del 22 de abril de 1997, rechazó la excepción de falta de legitimación, acogiendo la opinión de este Ministerio Público [Fallos: 320:690]).

En igual sentido, me he pronunciado en la causa A.186, L.XXXIV. “Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Estado Nacional s/ amparo ley 16.986” (dictamen del 22 de febrero de 1999, a cuyos términos se remitió el Tribunal -por mayoría- en su sentencia del 1° de julio de 2000 [Fallos: 323:1339]), en donde, al igual que en el sub discussio, se cuestionaba la legitimación de varias asociaciones que promovieron un amparo contra las omisiones del Estado, por presunto incumplimiento de la Ley 23.798 y de su decreto reglamentario.

En esa oportunidad, señalé que aquéllas estaban legitimadas debido a que el objeto de su pretensión podía ser incluido entre los fines que les asignaban sus respectivos estatutos asociativos, así como que accionaban no sólo en defensa del interés difuso de que se cumpla la Constitución y las leyes, sino en su carácter de titulares de un derecho de incidencia colectiva, en el caso, a la protección de la salud (conf. acápite VIII del dictamen citado).

A mi modo de ver, las conclusiones de tales precedentes resultan aplicables al sub lite. En primer término, porque la pretensión puede entenderse como incluida entre uno de los fines de la entidad amparista, de acuerdo con una discreta interpretación de las normas pertinentes de su estatuto organizativo -ya reseñadas- y, en segundo lugar, porque acciona en defensa de un derecho de incidencia colectiva, categoría en la que cabe incluir a los nuevos derechos incorporados a la Carta Magna por el Constituyente Reformador de 1994, entre los que se encuentra el sufragio “universal, igual, secreto y obligatorio” (art. 37), además de los contemplados en el art. 43 -que, de tal modo, se transformaron de “derechos implícitos o no enumerados” [art. 33] en garantías explícitas-. Asimismo, entiendo que posee legitimación para demandar judicialmente contra la conformación arbitraria o defectuosa del cuerpo electoral que tiene a su cargo elegir a las autoridades públicas, en un sistema democrático.

También considero que se encuentra reunido el otro requisito exigido por V.E. para habilitar la intervención judicial en casos como el presente, es decir, la existencia de una “causa” o “controversia”. En efecto, la Corte ha señalado, a efectos de admitir la acción de amparo, que la incorporación de intereses generales o difusos a la protección constitucional, no suple la exigencia de exponer cómo tales derechos se ven lesionados por un acto ilegítimo o por qué existe seria amenaza de que ello suceda (Fallos: 321:1352, cons. 8° y 9° de voto de la mayoría).

Desde esta perspectiva, siempre según mi parecer, es dable concluir que, en el sub iudice, se configura un caso contencioso, en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional y del art. 2 de la Ley 27, para suscitar la jurisdicción, toda vez que existe un perjuicio concreto, actual e inminente, en cabeza de los detenidos sin condena, alcanzados por la disposición calificada como inconstitucional, diferente del resto de los ciudadanos. No se trata, tal como se vio, de la mera defensa de la legalidad, alejada de un daño concreto y diferenciado, sino de un agravio al derecho constitucional efectivo y, en el caso, continuo.

Por ello, estimo que este agravio de los demandados debe ser rechazado y admitirse la legitimación del CELS.

-X-

Igual suerte deben correr, en mi concepto, las críticas dirigidas a cuestionar la sentencia, en cuanto consideró formalmente admisible la vía del amparo. Así lo pienso, porque se trata de apreciaciones de hecho, propias de los jueces de la causa y, por ende, irrevisables en esta instancia, máxime cuando no se advierte, en la decisión recurrida, arbitrariedad ni violación del derecho de defensa de los apelantes.

En este sentido, cabe traer a colación la jurisprudencia del Tribunal, a cuyo tenor, si bien es cierto, por principio, que la vía excepcional del amparo no sustituye las instancias ordinarias judiciales para traer cualquier cuestión litigiosa a su conocimiento, no lo es menos que siempre que aparezca de un modo claro y manifiesto el daño grave e irreparable que se causaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios -admi-

nistrativos o judiciales- corresponde que los jueces restablezcan de inmediato el derecho restringido por la rápida vía del amparo, a fin de que el curso de las instancias ordinarias no torne abstracta o tardía, la efectividad de las garantías constitucionales (conf. D.1084. LXXXII, D.1032. LXXXII y D.1040. LXXXII.- “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional - P.E.N. – M° de Economía, Obras y Servicios Públicos y otros s/ amparo ley 16.986”, sentencia del 14 de septiembre de 2000, en especial, cons. 5° -y las citas allí indicadas- del voto de la mayoría).

Tales circunstancias, se configuran en el sub lite, toda vez que la dilucidación de la controversia sometida a decisión judicial es de puro derecho, ya que sólo requiere la confrontación de la norma impugnada con otras de superior jerarquía, en una tarea interpretativa, consustancial a la actividad del Poder Judicial. De ahí que, en mi opinión, los argumentos de orden fáctico y procesal alegados, carecen de entidad suficiente para refutar los fundamentos dados por el a quo, o para dilatar el control de constitucionalidad, que constituye la primera y principal misión del Tribunal.

A mayor abundamiento, pese a que los apelantes alegan que la exigüidad de los plazos de la presente acción les ha privado de la posibilidad de ofrecer la prueba que hace a sus derechos, no sólo han omitido tal extremo, sino que tampoco han indicado de modo concreto -según era menester- cómo vieron frustrado o afectado su derecho de defensa.

Por último, no puede pasarse por alto el prolongado tiempo que ya insumió este proceso, iniciado casi un año antes de las elecciones generales de 1999 y todavía sin resolución definitiva.

-XI-

Despejadas las cuestiones anteriores, corresponde ingresar al examen de la inconstitucionalidad declarada por el a quo, teniendo presente que, por discutirse el contenido y alcance de una norma de Derecho Federal, la Corte no se encuentra limitada por los argumentos de aquél o de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (doctrina de Fallos: 308:647; 323:1406, 1460 y 1656, entre muchos otros).

Ante todo, es pertinente recordar que en el sub lite se encuentra en discusión el derecho al sufragio, sobre el cual V.E. ha señalado que, además de un derecho de naturaleza política, es una función constitucional, y su ejercicio un poder de la comunidad nacional, es decir, una competencia constitucional dentro de los límites y bajo las condiciones que la misma Constitución ha determinado (Fallos: 312:2191, cons. 7°, del voto de la mayoría, con cita de R. Carré de Malberg, Teoría General del Estado, versión española, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, págs. 1144 y sgtes.). También ha dicho, desde antiguo, que el sufragio es la base de la organización del poder; y el derecho que tienen los ciudadanos de formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación (Fallos: 168:130; 312:2191; 319:1645). Por su parte, la doctrina constitucional se ha expedido en igual sentido, al destacar que “todo lo relacionado con el régimen electoral haga a la substancia misma del Estado constitucional, y que un

sistema electivo deficiente pueda hacer fracasar la más perfecta Constitución, quebrando en su misma base las instituciones populares” (Segundo V. Linares Quintana, Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado, Parte Especial, Tomo VII, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1960, pág. 7 y ss.).

En tales condiciones, a mi modo de ver, las normas que limiten su ejercicio, o que afecten la conformación del cuerpo electoral, deben superar un estricto test de razonabilidad para ser compatibles con la Constitución Nacional (conf. art. 28).

El Código Nacional Electoral (ley 19.945 y sus modificatorias) determina las condiciones para ser elector (art. 1°) y establece que tal condición se prueba, a los fines del sufragio, exclusivamente por la inclusión en el registro electoral (art. 2°). En el art. 3° especifica las causas por las que se excluye a un ciudadano de aquel padrón, entre los que se encuentran “los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad” (inc. d), mientras que, en otras disposiciones, detalla el procedimiento de exclusión (conf., en especial, el art. 37, en cuanto dispone que los jueces electorales ordenen que sean tachados con una línea roja los electores comprendidos en el art. 3° en los ejemplares de los padrones que se remitan a los presidentes de comicios y en uno de los que se entregan a cada partido político agregando además en la columna de observaciones la palabra “inhabilitado” y el artículo o inciso de la Ley que establezcan la causa de inhabilidad).

El tribunal a quo entendió que dicha segregación del padrón electoral es violatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (suscripta en la ciudad de San José de Costa Rica), de rango constitucional (art. 75, inc. 22, de la Ley Fundamental), que reconoce a todos los ciudadanos, entre otros derechos políticos, el de “votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” (art. 23.1.b) y establece que “la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal” (art. 23.2).

En mi concepto, esa interpretación es ajustada a derecho, ya que aquella norma del Código Electoral Nacional, al excluir del padrón electoral a los detenidos sin condena, atenta efectivamente contra la Constitución Nacional y los tratados internacionales de protección de los derechos humanos suscriptos por la República, de igual jerarquía normativa.

Así lo considero porque, de la mera confrontación de las disposiciones, se advierte que la de mayor rango no permite la limitación que prescribe la de inferior jerarquía. En efecto, aquélla sólo admite la reglamentación del derecho a elegir por las causas que establece, entre las que se destaca la “condena por juez competente en proceso penal”, de donde se desprende que la privación de la libertad mientras se desarrolla el juicio no es suficiente para restringir el ejercicio de aquel derecho cívico.

Y si bien es cierto que los derechos reconocidos en la Convención no son absolutos y admiten reglamentación -al igual que todos los garantizados por nuestra Carta Magna, tal como lo ha señalado reiteradamente el Tribunal-, según mi punto de vista la limitación impuesta por el art. 3° inc. d) del Código Electoral Nacional excede largamente el criterio de razonabilidad exigido, tanto por los arts. 30 y 32.2 del mencionado Pacto como por el art. 28 de la Constitución Nacional, para regular los derechos individuales. Por ello, contrariamente a lo que afirma el Ministerio de Justicia, no advierto contradicción entre la declaración de inconstitucionalidad efectuada por el a quo y las mencionadas disposiciones del Tratado internacional.

Tampoco considero atendible el argumento que expone, en el sentido que el Legislador efectuó el examen de compatibilidad entre el Pacto y aquella norma del Código Electoral Nacional, vigente al momento de su ratificación, porque no se trata de comparar dos normas de igual jerarquía sancionadas en distintos tiempos sino de la adecuación de una de rango legal con otra de carácter constitucional, es decir, de distinta gradación normativa y es plenamente sabido que, en caso de colisión de normas, debe prevalecer la de mayor rango. Al respecto, V.E. ha sostenido que tanto aquella Convención como los demás tratados enumerados en el art. 75 inc. 22) de la Constitución Nacional tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de la Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos, pues los términos del citado artículo indican que los constituyentes han efectuado un juicio de comprobación, en virtud del cual han cotejado los tratados y los artículos constitucionales y han verificado que no se produce derogación alguna, juicio que no pueden los poderes constituidos desconocer o contradecir. De ello se desprende que la armonía o concordancia entre los tratados y la Constitución es un juicio del constituyente (conf. Fallos: 319:3148 y 3241).

Por otra parte, cabe recordar también que, en materia de interpretación de los tratados, es preciso acudir al principio de buena fe, conforme al sentido corriente que ha de atribuirse a los términos en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin (art. 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados) y a las pautas hermenéuticas específicas que contiene -para el caso- la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su art. 29, en cuanto dispone que no podrá admitirse restricción o menoscabo de ningún derecho reconocido en el Pacto o limitarlos en mayor medida que la prevista en él (conf. Fallos: 321:824, cons. 8°, del voto en disidencia de los Ministros doctores Carlos S. Fayt, Antonio Boggiano y Gustavo A. Bossert).

También entiendo -en sentido contrario a lo que postulan los recurrentes- que la sentencia impugnada es congruente con la vigencia del principio de presunción de inocencia (art. 18 de la Constitución Nacional), toda vez que restablece la necesaria correlación entre los fines de cada instituto: por un lado, evitar que se lesione la seguridad general con una posible fuga del detenido mientras se sustancia el proceso y, por el otro, permitirle el ejercicio de un derecho cívico de gran trascendencia para el pleno desarrollo personal y colectivo.

Por lo hasta aquí expuesto, considero que no pueden prosperar los recursos interpuestos

por el Estado nacional.

-XII-

En virtud de las conclusiones de los acápites precedentes, resta todavía examinar el principal agravio que formula el CELS contra la sentencia de fs. 154/157 y su aclaratoria de fs. 183/185, esto es, que resulta insuficiente la declaración de inconstitucionalidad de la tantas veces citada disposición del Código Electoral Nacional.

Según mi parecer, asiste razón al recurrente cuando sostiene que la decisión del a quo tendría un efecto meramente declarativo si no se pudiera ejercer efectivamente el derecho que estaba limitado por la norma declarada inconstitucional, consecuencia que, por lo demás, estimo lesiva de la Constitución Nacional, tanto en lo que respecta al particular accionante como para el Poder Judicial.

En efecto, aquél reclamó la plena vigencia de una garantía constitucional, pero el a quo, a pesar de adoptar la más grave resolución posible con relación a una norma -su declaración de inconstitucionalidad-, se reconoce impotente para garantizar el goce real y concreto del derecho reconocido. Con este proceder, desde mi punto de vista, se aleja de la constante posición de V.E. que señala que “...en el marco del derecho a la jurisdicción consagrado implícitamente en el art. 18 de la Carta Magna y cuyo alcance, como la posibilidad de ocurrir ante algún órgano jurisdiccional en procura de obtener de él una sentencia útil relativa a los derechos de los litigantes (Fallos: 199:617; 305:2150, entre otros), es coincidente con el que reconocen los arts. 8º, párrafo primero, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (Fallos: 321:2021, cons. 11), así como de aquella otra que indica que la misión de los jueces es contribuir al eficaz y justo desempeño de los poderes atribuidos al Estado para el cumplimiento de sus fines del modo más beneficioso para la comunidad y los individuos que la forman, y en el logro de este propósito de asegurar la administración de justicia no deben estar cegados al principio de supremacía constitucional para que esa función sea plena y cabalmente eficaz (conf. doctrina del cons. 12) -y sus citas- del precedente indicado).

En el sub lite, la amparista demandó la adopción de medidas para garantizar el derecho a sufragar de las personas detenidas sin condena, que le impedía la norma cuestionada y el a quo declaró su inconstitucionalidad, mas con ello no removió el obstáculo para que aquél se pudiera ejercer plenamente. Es cierto -y el propio CELS lo reconoce- que los magistrados no pueden dictar las normas regulatorias del acto comicial, pero estimo que ése no es el único modo de permitir el goce del derecho constitucional vulnerado -tal como parece entenderlo el a quo-, ya que existen otras alternativas y procedimientos, del resorte de los restantes poderes del Estado, aptos para alcanzar aquel resultado.

En tales condiciones, la sentencia también desconoce la doctrina del tribunal, que refiere que “la violación de un tratado internacional puede acaecer tanto por el establecimiento de normas internas que prescriban una conducta manifiestamente contraria, cuanto por la

omisión de establecer disposiciones que hagan posible su cumplimiento. Ambas situaciones resultan contradictorias con la previa ratificación internacional del tratado; dicho de otro modo, significarían el incumplimiento o repulsa del tratado, con las consecuencias perjudiciales que de ello pudieran derivarse” (Fallos: 315:1492, cons. 16) del voto de la mayoría) y comporta una resignada actitud de incumplir con la obligación judicial de restablecer el derecho lesionado, en casos como el que aquí se examina.

-XIII-

Por las razones indicadas, opino que los recursos extraordinarios interpuestos por las partes son formalmente admisibles, que corresponde rechazar los articulados por el Estado nacional y, con el alcance indicado en el acápite anterior, revocar la sentencia recurrida y devolver los autos, al tribunal de origen, para que dicte una nueva conforme a derecho. – Buenos Aires, 24 de agosto de 2001 - Nicolás E. Becerra.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 9 de abril de 2002.

Vistos los autos: “Mignone, Emilio Fermín s/ promueve acción de amparo”.

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que, al revocar la de primera instancia, declaró la inconstitucionalidad del art. 3 inc. d del Código Electoral Nacional que excluye del padrón electoral a “los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad”, tanto la actora como la demandada dedujeron recursos extraordinarios. Los interpuestos por la primera (fs. 193/203 y 239/251) fueron denegados (fs. 300/301) y ello dio lugar a la presentación directa que corre agregada a autos, en tanto que los deducidos por la demandada (fs. 206/213 y 215/232 vta.) fueron concedidos (fs. 300/301).

2º) Que según surge de las constancias de la causa, el señor Emilio Fermín Mignone, en su condición de representante del Centro de Estudios Legales y Sociales, promovió una acción de amparo a fin de que “se adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho de sufragio (art. 37 Constitución Nacional) de las personas detenidas sin condena en todos los establecimientos penitenciarios de la Nación en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos” y que, consecuentemente, “se declare la inconstitucionalidad del artículo 3 inciso d) del Código Electoral Nacional”.

3º) Que el a quo tras reconocer la legitimación activa de la demandante y la admisibilidad de la vía del amparo para resolver la cuestión, halló a la norma impugnada “como manifiestamente contraria al art. 18 de la Constitución Nacional en cuanto consagra el principio de inocencia y al art. 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos que limita la reglamentación de los derechos políticos por razones de edad, nacionalidad, re-

sidencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal”. Afirmó que “toda restricción que supere la necesidad del proceso resulta un avasallamiento innecesario e injustificable de esos derechos, además de violentarse el principio de inocencia del que goza todo ciudadano”. “Además [dijo] teniendo en cuenta lo establecido por los arts. 12 y 19 del Código Penal en virtud de los cuales los condenados a pena de prisión o reclusión superior a tres años pierden el goce del derecho electoral, su extensión a los no condenados implicaría un adelanto de condena”.

Precisó también el Tribunal que la inconstitucionalidad decretada “sólo importa declarar que la disposición legal que determina la exclusión del padrón electoral de los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad es contraria a la normativa de la Carta Magna y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. “Mas no se sigue de esto que podrán efectivamente emitir el voto en tanto los poderes competentes —el Legislativo y el Ejecutivo— no dicten la necesaria reglamentación que posibilite el sufragio de tal categoría de personas, atendiendo a los requerimientos de seguridad y técnica electoral. Mientras ello no ocurra quienes se hallan detenidos sin condena, si bien no se encuentran jurídicamente impedidos de votar, se verán impedidos de ejercer ese derecho por razones de fuerza mayor al estar privados de su libertad y no poder entonces egresar de los lugares en que están detenidos para acudir a las mesas de votación”.

Finalmente, al rechazar la aclaratoria deducida por la actora, la cámara consideró que no le competía al Poder Judicial adoptar las medidas necesarias para garantizar, efectivamente, el derecho al sufragio de las personas que se encuentran procesadas sino a los “poderes políticos” por “no haber previsto el constituyente, que el poder jurisdiccional pueda ordenar a aquéllos ejecutar ciertos actos”.

4°) Que en autos existe cuestión federal en los términos del art. 14 inc. 1° de la ley 48, en tanto se ha cuestionado la validez constitucional de una ley nacional —el Código Electoral Nacional— y la decisión del a quo ha sido adversa al derecho en que los apelantes fundan su pretensión.

5°) Que la parte actora, en sustancial síntesis, sostuvo que: a) la sentencia no garantiza en forma efectiva el derecho al sufragio, ya que sujeta su ejercicio a la voluntad de la administración en tanto no ordena “tomar las medidas necesarias para que, de hecho, las personas detenidas puedan votar”; b) tampoco garantiza el derecho a la jurisdicción pues pese a haber resuelto adecuadamente el fondo del asunto en su favor omite “restablecer de inmediato el efectivo goce del derecho restringido” y se limita a “notificar de tal decisión a los demás poderes”. La demandada, a su turno, consideró que: a) la actora carece de legitimación y que para otorgársela la cámara hace “una interpretación del artículo 43 de la Constitución Nacional que desvirtúa el espíritu y la letra expresa de ese precepto”; b) en tanto la actora “no actúa en defensa de ningún derecho propio, en su calidad de persona jurídica, ni tampoco obra en la tutela de derechos de incidencia colectiva toda vez que en nuestro ordenamiento el sufragio no responde a esta última caracterización, no se configura un ‘caso judicial’ concreto, que habilite a la intervención de los órganos

jurisdiccionales del Estado”; c) la acción incoada es inadmisibile y la sentencia recurrida “ha desvirtuado la esencia de la vía excepcional del amparo, al admitirla para discutir un asunto que exhibe la complejidad constitucional” de autos; d) la acción fue intentada encontrándose vencido el plazo de caducidad dispuesto por el art. 2 inc. e de la ley 16.986 y el fallo “en claro apartamiento de la ley” permite que “se restablezcan plazos definitivamente fenecidos para cada uno de los eventuales afectados que omitieron articular la pertinente impugnación”; e) la norma impugnada del Código Electoral Nacional es constitucional pues “si un valor de entidad superior como es la libertad individual cede ante las exigencias del bien común y la seguridad general -sin que obste a ello la presunción de inocencia del eventual imputado-, no se advierte cuál sería el fundamento en función del cual un derecho deber que, como es el de sufragio, no tiene un rango axiológico superior al de la libertad, no pueda también ser provisoriamente suspendido mientras la persona se encuentre detenida”.

6°) Que razones de método conducen a considerar, en primer término, las objeciones de la demandada dirigidas a cuestionar la admisibilidad de la acción intentada y, despejadas éstas, corresponderá abordar su procedencia. Más allá del nomen juris empleado, mediante el pedido de declaración de inconstitucionalidad del art. 3, inc. d, del Código Electoral Nacional la actora pretende la modificación de una situación legal en la que se encuentran quienes están detenidos sin condena, en lo que hace al ejercicio de su derecho constitucional a votar. Si bien la actora inició la presente acción invocando las normas del amparo del art. 43, primer párrafo de la Constitución Nacional, cabe recordar que la misma norma dispone en el párrafo cuarto “cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuere la libertad física o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención [...] la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor...” (art. 43, cuarto párrafo, Constitución Nacional), situación compatible con lo que es objeto de decisión. Que en este marco, corresponde concluir que la actora se encuentra legitimada para demandar como lo ha hecho, pues los beneficiarios de la presente acción son personas en condiciones de detención y la lesión al derecho que buscan tutelar se integra con la restricción provisoria de la libertad.

7°) Que tampoco pueden ser estimadas las restantes objeciones formales, esto es, si la acción promovida requería de mayor debate o prueba o si había sido o no deducida dentro del plazo de caducidad. La primera, en tanto resultaría un exceso ritual manifiesto derivar el caso de autos que, sustancialmente es una cuestión de puro derecho -determinar si el art. 3° inc. d del Código Electoral Nacional es compatible con la Constitución Nacional y los tratados internacionales- a otros carriles procesales ordinarios. La segunda porque con arreglo a la jurisprudencia de esta Corte el punto de partida del plazo que establece el art. 2°, inc. e de la ley 16.986 es una cuestión de índole procesal que, aunque regida por una ley federal, no autoriza, en principio, la intervención de la Corte por la vía del recurso extraordinario (Fallos: 318:1154).

8°) Que respecto del fondo de la cuestión planteada resulta aplicable la doctrina de la causa A.671.XXXVII. “Alianza Frente para la Unidad (elecciones provinciales gober-

nador y vicegobernador, diputados y senadores provinciales) s/ oficialización listas de candidatos”, votos de los jueces Nazareno, Moliné O’Connor y López, sentencia del 27 de septiembre de 2001, a cuyos fundamentos y conclusiones, en lo pertinente, corresponde remitir en razón de brevedad. En tales condiciones, corresponde confirmar la sentencia apelada en cuanto declaró la inconstitucionalidad del art. 3° inc. d del Código Electoral Nacional.

9°) Que, finalmente, corresponde dar respuesta a los agravios del demandante. El reconocimiento del a quo de la razón del reclamo de la parte actora y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada resultan incompatibles con el rechazo parcial de la pretensión que, en definitiva, contiene la sentencia al sostener que “no se sigue de esto que podrán efectivamente emitir el voto en tanto los poderes competentes -el Legislativo y el Ejecutivo- no dicten la necesaria reglamentación que posibilite el sufragio de tal categoría de personas”. Reconocer un derecho pero negarle un remedio apropiado equivale a desconocerlo. En consecuencia, corresponde urgir al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo a que adopten las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos no condenados y en este marco, esta Corte considera prudente disponer que este derecho sea implementado por las autoridades competentes dentro del plazo de seis meses.

Por ello, y oído el señor Procurador General, se resuelve: a) Hacer lugar a la queja de la parte actora, declarar procedente el recurso extraordinario interpuesto y revocar la sentencia, en ese aspecto, con el alcance establecido en el considerando 9°; b) declarar procedentes los recursos deducidos por la demandada y confirmar la sentencia en los demás aspectos; c) imponer las costas en el orden causado, por tratarse de una cuestión novedosa. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O’CONNOR - CARLOS S. FAYT (según su voto)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto)- ANTONIO BOGGIANO (según su voto)- GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (según su voto).

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

Que los infrascriptos coinciden con los considerandos 1° a 5° del voto de la mayoría.

6°) Que razones de método conducen a considerar, en primer término, las objeciones de la demandada dirigidas a cuestionar la admisibilidad de la acción intentada y, despejadas éstas, corresponderá abordar su procedencia. En efecto, la actora -el Centro de Estudios Legales y Sociales (C.E.L.S.)- es una asociación entre cuyos fines se encuentra -según surge de su estatuto- la “...defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo, del bienestar de la comunidad...promover o ejecutar acciones administrativas y judiciales destinadas a procurar la vigencia de estos principios y valores. Asumir la re-

presentación de personas o grupos afectados en causas cuya solución suponga la defensa de aquéllos...bregar contras las violaciones, abusos y discriminaciones que afecten los derechos y libertades de las personas y de la sociedad por razones religiosas, ideológicas, políticas...”. En este marco y a la luz de lo decidido por esta Corte en Fallos: 320:690, “Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina” y en Fallos: 323:1339, “Asociación Benghalensis y otros” corresponde concluir que la actora se encuentra legitimada a demandar como lo ha hecho pues, con palabras de este último precedente, aquélla no ha ejercido sino el derecho que le “asiste para accionar para el cumplimiento de unas de las finalidades de su creación”. Asimismo -y en íntima vinculación con la conclusión expuesta- debe desecharse la idea de que en el presente no existe causa o controversia que habilite la intervención judicial pues, claramente, se configura un caso contencioso en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional y del art. 2° de la ley 27 toda vez que existe un perjuicio concreto y actual derivado del impedimento legal que se cuestiona.

7°) Que tampoco pueden ser estimadas las restantes objeciones formales, esto es, si la acción promovida requería de mayor debate o prueba o si había sido o no deducida dentro del plazo de caducidad. La primera, en tanto resultaría un exceso ritual manifiesto derivar el caso de autos que, sustancialmente es una cuestión de puro derecho -determinar si el art. 3° inc. d del Código Electoral Nacional es compatible con la Constitución Nacional y los tratados internacionales- a otros carriles procesales ordinarios. La segunda porque con arreglo a la jurisprudencia de esta Corte el punto de partida del plazo que establece el art. 2°, inc. e de la ley 16.986 es una cuestión de índole procesal que, aunque regida por una ley federal, no autoriza, en principio, la intervención de la Corte por la vía del recurso extraordinario (Fallos: 318:1154).

8°) Que sentado lo anterior es menester abordar, ahora, el fondo de la disputa. La Constitución Nacional, dice el art. 37, “garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia” y consagra el voto “universal, igual, secreto y obligatorio”. El art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -con la jerarquía constitucional que le asigna el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional- dispone que todos los ciudadanos tienen derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”, a “votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” y a “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. La ley -continúa- podrá reglamentar el ejercicio de los derechos enumerados “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal”. El art. 3° inc. d de la ley 19.945 -Código Electoral Nacional- cuya constitucionalidad se discute en autos, dice que “están excluidos del padrón electoral” quienes se encuentren “detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad”

9°) Que el sufragio -conforme lo ha definido esta Corte- es un derecho público de natu-

raleza política, reservado a los miembros activos del pueblo del Estado, que en cuanto actividad, exterioriza un acto político. Tiene por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el poder y cuya voluntad se considera voluntad del Estado en la medida en que su actividad se realiza dentro del ordenamiento jurídico, ya que los que mandan lo hacen en tanto obedecen al orden legal en que fundan sus decisiones y los que obedecen lo hacen en tanto mandan a través de ese mismo orden legal en cuya formación participaron. Esta participación se efectiviza por medio del sufragio, dando sentido al principio de que el pueblo, como titular de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes. Estos poderes cumplen funciones confiadas a órganos elegidos por medio del sufragio e investidos de autoridad en virtud de la representación que se les atribuye. Esto hace que el sufragio adquiera carácter funcional, ejercido en interés no del ciudadano individualmente considerado sino de la comunidad política, a través del cuerpo electoral (Fallos: 310:819, considerando 10). O, en términos más cercanos a una síntesis, el sufragio es la base de la organización del poder; y el derecho que tienen los ciudadanos de formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación.

10) Que el sufragio universal hace a la substancia del Estado constitucional contemporáneo. Todo otro sistema electoral niega la igualdad de los ciudadanos y, a diferencia del sufragio restringido, que clausura el acceso al poder al pueblo, su función es hacer posible el gobierno del pueblo o de una de sus mayorías, aproximando el ideal democrático a la realidad de la vida. La historia, la de nuestro país y la de muchos otros, muestra la lucha por su consagración plena y el sucesivo abandono de clasificaciones que reparaban en el sexo, estado o condición del elector, tal como disponía el art. 2º de la ley 8871, conocida como Ley Sáenz Peña. El derecho a votar libremente por un candidato de su propia elección -como lo ha decidido la Suprema Corte de los Estados Unidos de América- es de la esencia de una sociedad democrática y toda restricción de ese derecho golpea el corazón del gobierno representativo (voto del Chief Justice Warren 377 U.S. 533, Reynolds v. Sims {1964}, punto II, primer párrafo, in fine). En fin si, como hiperbólicamente dice Rousseau, “el derecho de votar es un derecho que nada puede quitar a los ciudadanos” (Contrato Social, Libro IV, cap. I), corresponde indagar si en el derecho argentino ese derecho puede sujetarse a la existencia o no de una orden de detención emanada de juez competente.

11) Que la detención preventiva es una necesidad del ejercicio de un deber primario del Estado impuesto por la defensa social a través de la persecución del delito y resulta consentida dentro de situaciones razonables y según la naturaleza del caso y la ilicitud de la conducta del procesado. El respeto debido a la libertad individual -ha dicho esta Corte en Fallos: 280:297- no puede excluir el legítimo derecho de la sociedad a adoptar todas las medidas de precaución que sean necesarias no sólo para asegurar el éxito de la investigación sino también para garantizar, en casos graves, que se siga delinquiriendo y que no se frustre la ejecución de la eventual condena por la incomparecencia del reo. Se trata, en definitiva, de conciliar el derecho del individuo a no sufrir persecución injusta con el interés general de no facilitar la impunidad del delincuente. “La idea de justicia -sostuvo

este Tribunal- impone que el derecho de la sociedad a defenderse contra el delito sea conjugado con el del individuo sometido a proceso, en forma que ninguno de ellos sea sacrificado en aras del otro” (Fallos: 272:188).

12) Que en armonía con esta filosofía esta Corte ha descalificado la validez constitucional del art. 316, segundo párrafo (agregado por la ley 24.410), del Código Procesal Penal que veda el otorgamiento de la excarcelación a quienes se les impute la comisión de “alguno de los delitos previstos por los arts. 139, 139 bis y 146 del Código Penal”. Dijo entonces que la limitación de la libertad personal durante el proceso motivada en el reproche o en la repulsa social de ciertas conductas -se trataba del delito de intermediación en la supresión de la identidad de un menor de diez años de edad- como remedio tendiente a combatir el auge de determinada delincuencia ante la necesidad de mayor protección de determinados bienes jurídicos, importa alterar arbitrariamente los ámbitos propios de las distintas esferas constitucionales para el ejercicio de prerrogativas legisferantes y desvirtúa la naturaleza cautelar de la prisión preventiva al convertirla en una verdadera pena anticipada, pues la aspiración social de que todos los culpables reciban pena presupone que se haya establecido previamente esa calidad (Fallos: 321:3630, considerando 16).

13) Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos -cuya jurisprudencia debe servir de guía para la interpretación del Pacto de San José de Costa Rica- ha consagrado, dentro del contexto general de los instrumentos internacionales vigentes, que la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva, y que a su vez no debe constituir la regla general, como expresamente lo consagra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.3), pues de lo contrario se estaría privando de la libertad a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida, en violación del principio de inocencia (art. 8.2 del Pacto de San José de Costa Rica y 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

14) Que los debates de la ley 8871, conocida como Ley Sáenz Peña, que contenía una disposición casi textual a la aquí impugnada (art. 2º, apartado 2, c), tanto en el ámbito de la Cámara de Diputados como en la de Senadores no arrojan luz sobre el punto (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1911, tomo III, p. 91 y sgtes.; Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, año 1911, tomo II, pág. 241 y sgtes.). Por su parte, tampoco esclarecen la cuestión las actas de la “Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos”. Interesa señalar, sin embargo, que el proyecto de lo que luego sería el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos disponía que las leyes podrían reglamentar el ejercicio de los denominados derechos políticos “exclusivamente por razones de edad, residencia, idioma, instrucción y capacidad civil y mental según el caso”. Las modificaciones hasta llegar al texto actual obedecieron a las observaciones efectuadas por distintos delegados y, en lo que al caso importa, fue el delegado de Brasil el que propuso el agregado final “o condena, por juez competente en proceso penal” (véase “Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica 7-22 de noviembre de 1969, Actas y Documentos”, Washington, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, reimpresión de 1978, pág. 252 y sgtes.).

15) Que, a esta altura, resulta imprescindible observar que el adverbio de modo “exclusivamente” utilizado por el art. 23 de la convención citada, denota que el elenco de casos en los cuales se permite la reglamentación por ley interna del ejercicio de los denominados derechos políticos, constituye un número cerrado y, por su propia naturaleza, de interpretación restrictiva, por lo cual toda ampliación que la ley nacional haga de dicho elenco resulta contraria al instrumento internacional.

Que, desde tal perspectiva, teniendo en cuenta que la Convención Americana sobre Derechos Humanos solamente alude a los casos de “condena, por juez competente en proceso penal”, resulta pristino que la exclusión del padrón electoral referente a “...los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad...” (categoría que el Código Nacional Electoral distingue claramente de los “...condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad, y por sentencia ejecutoriada, por el término de la condena...” -art. 3, inc. e-) no se ajusta a las directivas de dicho instrumento internacional, cuya superior jerarquía normativa deben los jueces declarar (art. 31 de la Constitución Nacional).

16) Que una orientación que procura preservar la integridad del cuerpo electoral exhiben algunas decisiones de la Suprema Corte de los Estados Unidos. En efecto, tratándose de detenidos, no ya legalmente, como acontece en el sub judice, sino físicamente impedidos de votar, dicho tribunal descalificó las normas electorales del Estado de New York (414 U.S. 524 O’Brien v. Skinner). Allí consideró que no se había justificado la existencia de un interés estatal imperioso que habilitase la exclusión, entre otros, de los procesados y que ello afectaba la cláusula de la igualdad (voto concurrente de los jueces Marshall, Douglas y Brennan). Y las disidencias de los jueces Marshall y Brennan en el caso Richardson v. Ramirez (418 U.S. 24) discreparon con la mayoría y consideraron que el Estado no puede privar a los condenados que han cumplido “su deuda con la sociedad” de “su derecho fundamental a votar”. Añadieron que “no existe fundamento para afirmar que los ex convictos tengan menos interés en el proceso democrático que cualquier otro ciudadano” y que, como los demás “su vida diaria es profundamente afectada y modificada por las decisiones del gobierno”. Es más -concluyeron con cita del memorial presentado por una de las partes- “la denegación del derecho a votar de tales personas constituye un obstáculo a los esfuerzos de la sociedad para rehabilitar a los ex convictos y convertirlos en ciudadanos productivos y respetuosos de la ley”.

17) Que, por otra parte, aunque en un similar orden de ideas, corresponde señalar que esta Corte, por mayoría, declaró la inconstitucionalidad de las restricciones al secreto de la correspondencia de los condenados previstas en la Ley Penitenciaria Nacional y en su reglamentación. Dijo, en lo que interesa para la decisión del sub judice que no hay en el Código Penal, ni en ninguna otra norma, que imponga como pena a un condenado la privación absoluta del derecho constitucional al secreto de sus comunicaciones; antes bien, el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación deposita en el juez de ejecución el control de que se respeten todas las garantías constitucionales y tratados internacionales ratificados por la República Argentina. Esto es, el modo de ejecución de las penas no puede revestir el carácter de una condena accesoria que no corresponda a las aplicadas en las sentencias

que emanan del Poder Judicial, ni a la pena establecida por la ley para el delito de que se trate (Fallos: 318:1894, voto de mayoría y de los jueces Fayt, Petracchi y Boggiano).

18) Que, de lo que se lleva dicho, puede desprenderse que el sufragio universal constituye un valor fundamental de todo el orden constitucional. La prisión preventiva, por su parte, no constituye una suerte de pena anticipada y su ejecución debe ser congruente con los fines que la inspiran. Es cierto que, necesariamente, algunos derechos son restringidos en virtud de la detención pero, también necesariamente, que subsisten inalterados un conjunto de derechos a intramuros del presidio. El de la inviolabilidad de la correspondencia que esta Corte reconoció a los condenados -por ejemplo- rige, naturalmente, para los procesados. Pero, tampoco se limitan, el derecho a la integridad física, psíquica y moral, el derecho a la honra, el derecho a contraer matrimonio, la libertad de conciencia, el derecho al nombre, el derecho a la nacionalidad, el derecho a aprender, para trazar sólo una relación incompleta. Es, en fin, la libertad ambulatoria y no la dignidad lo que cede en estas situaciones. En este contexto, la privación del sufragio a un ciudadano -encarcelado pero no condenado aún- constituye una restricción inadmisibles de un derecho fundamental que no guarda relación ni con los fines de la detención ni con las necesidades de la organización del sistema carcelario.

19) Que, finalmente, corresponde dar respuesta a los agravios del demandante. El reconocimiento del a quo de la razón del reclamo de la parte actora y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada resultan incompatibles con el rechazo parcial de la pretensión que, en definitiva, contiene la sentencia al sostener que “no se sigue de esto que podrán efectivamente emitir el voto en tanto los poderes competentes -el Legislativo y el Ejecutivo- no dicten la necesaria reglamentación que posibilite el sufragio de tal categoría de personas”. Reconocer un derecho pero negarle un remedio apropiado equivale a desconocerlo. Aquí es de estricta aplicación el antiguo principio: ubi ius, ibi remedium. En ese marco, esta Corte considera prudente disponer que el derecho de votar de los detenidos no condenados sea implementado por las autoridades competentes dentro del plazo de seis meses (art. 12, inc. c, ley 16.986).

20) Que, en síntesis, si el sufragio universal hace a la substancia del Estado constitucional contemporáneo; si la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva; si sólo algunos derechos son restringidos en virtud de la detención pero, otros subsisten inalterados a intramuros del presidio y si la privación de los derechos políticos no guarda relación ni con los fines de la detención ni con las necesidades de la organización del sistema carcelario, corresponde concluir que la limitación contenida en el art. 3º, inc. d del Código Electoral Nacional que excluye del padrón electoral a “los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad”, es contraria a la Constitución Nacional y a los tratados internacionales. Consecuentemente, corresponde: a) Hacer lugar a la queja de la parte actora, declarar procedente el recurso extraordinario interpuesto y revocar la sentencia, en ese aspecto, con el alcance establecido en el considerando 18; b) declarar procedente el recurso deducido por la demandada y confirmar la sentencia en los demás aspectos.

Por ello, oído el señor Procurador General, se resuelve: a) Hacer lugar a la queja de la parte actora, declarar procedente el recurso extraordinario interpuesto y revocar la sentencia, en ese aspecto, con el alcance establecido en el considerando 18; b) declarar procedentes los recursos deducidos por la demandada y confirmar la sentencia en los demás aspectos; c) imponer las costas en el orden causado, por tratarse de una cuestión novedosa. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1°) Que los antecedentes de la causa, los fundamentos de la sentencia apelada y los agravios de las partes han sido objeto de adecuada reseña en el dictamen del señor Procurador General que antecede, a cuyos términos corresponde remitir en razón de brevedad.

2°) Que habida cuenta de que el objeto de la pretensión queda comprendido dentro de los fines de los estatutos del amparista se impone concluir que tiene legitimación para interponer la presente acción y que el conflicto planteado constituye un “caso o controversia” en los términos señalados por la jurisprudencia de esta Corte, que requiere que se persiga en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas (Fallos: 323:1339 -voto de los jueces Moliné O'Connor y Boggiano-, considerando 7° y sus citas).

3°) Que los agravios atinentes a la admisibilidad formal del amparo conducen al examen de cuestiones procesales ajenas a la instancia del art. 14 de la ley 48, sin que se advierta un caso de arbitrariedad que justifique hacer excepción a tal principio.

4°) Que respecto del fondo de la cuestión resulta aplicable la doctrina de la causa A.671. XXXVII. “Alianza ‘Frente para la Unidad’ (elecciones provinciales gobernador y vicegobernador, diputados y senadores provinciales) s/ oficialización listas de candidatos” -voto del juez Boggiano-, resuelta el 27 de septiembre de 2001, a cuyos fundamentos y conclusiones, en lo pertinente corresponde remitir en razón de brevedad. En tales condiciones, corresponde confirmar la sentencia apelada en cuanto declaró la inconstitucionalidad del art. 3 inc. d del Código Electoral Nacional.

5°) Que si bien en la causa antes citada el Tribunal expuso acabadamente el alcance que cabe otorgar al adverbio “exclusivamente” que emplea el art. 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cabe añadir, que dicho adverbio impone, de suyo, una interpretación restrictiva y una armónica hermenéutica de dicha norma con el art. 32.2 del Pacto, según el cual “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, corrobora la conclusión a la que allí se arribó. En efecto, la especial índole de los derechos políticos, la presunción de inocencia y el alcance restringido de la prisión preventiva constituyen elementos esenciales de la seguridad, del bien común y de

la forma democrática de gobierno.

6°) Que, por lo demás, de ninguna manera podría invocarse el bien común como medio para suprimir un derecho garantizado por la convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva -5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, N° 5, párrafos 66-67).

7°) Que el agravio de la actora merece trato favorable, pues el fallo impugnado importa una privación de justicia toda vez que negó al Poder Judicial el ejercicio de su imperio constitucional con la eficacia que por su naturaleza exige el orden jurídico, en modo que tenga efectiva vigencia en el resultado de las decisiones que la Constitución Nacional ha dispuesto confiarle (doctrina de Fallos: 315:1492, considerando 16; 321:2021, 2031 -disidencia del juez Boggiano-).

En tal sentido no es ocioso recordar que “las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas en la Constitución e independientemente de las leyes reglamentarias... Ya a fines del siglo pasado señalaba Joaquín V. González: No son, como puede creerse, las declaraciones, derechos y garantías simples fórmulas teóricas: cada uno de los artículos y cláusulas que lo contienen poseen fuerza obligatoria para los individuos, para las autoridades y para toda la Nación. Los jueces deben aplicarla en la plenitud de su sentido, sin alterar o debilitar con vagas interpretaciones o ambigüedades la expresa significación de su texto...(Manual de la Constitución Argentina, en Obras Completas, vol. III, Bs. As., 1935 n° 82)” (Fallos: 239:459, entre otros).

8°) Que, en consecuencia, corresponde urgir al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo a que adopten las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos no condenados dentro del plazo de seis meses.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General, se resuelve: a) Hacer lugar a la queja de la parte actora, declarar procedente el recurso extraordinario interpuesto y revocar la sentencia, en ese aspecto, con el alcance establecido en los considerandos 7° y 8°; b) declarar procedentes los recursos deducidos por la demandada y confirmar la sentencia en lo demás que decide; c) imponer las costas en el orden causado, por tratarse de una cuestión novedosa. Agréguese la queja al principal. Notifíquese en forma urgente y devuélvase. ANTONIO BOGGIANO.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1°) Que el Centro de Estudios Legales y Sociales (C.E.L.S.) dedujo acción de amparo contra el Estado Nacional (Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia de la Nación) para que se adoptaran las medidas necesarias a fin de garantizar el derecho de sufragio (art. 37 de la Constitución Nacional) respecto de las personas detenidas sin condena en

todos los establecimientos penitenciarios de la Nación. Reclamó la declaración de inconstitucionalidad del art. 3, inc. d, de la ley 19.945 (Código Electoral Nacional) porque resulta contrario al sistema republicano de gobierno, a la expresión de la soberanía del pueblo y al normal funcionamiento del sistema democrático. Sostuvo su legitimación en que se trata de una asociación registrada entre cuyos fines se encuentra la defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo y del bienestar de la comunidad y en la circunstancia de que el derecho a sufragar es un derecho de incidencia colectiva.

Fundó su pretensión en el art. 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que dispone que los derechos políticos sólo pueden ser reglamentados en función de razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal y en el art. 18 de la Constitución Nacional que impone que todo ciudadano goza del ejercicio de sus derechos por el principio de inocencia.

2º) Que la demanda fue rechazada por la sentencia de primera instancia de fs. 100/108 que fue apelada por la demandante y que originó el pronunciamiento de la Cámara Nacional Electoral de fs. 154/167 que dejó sin efecto el fallo recurrido y declaró la inconstitucionalidad del art. 3, inc. d, del Código Electoral Nacional.

El a quo examinó la legitimación de la actora y estimó que la acción de amparo era admisible para resolver la controversia, que la falta de reglamentación del art. 43 de la Constitución Nacional no era obstáculo válido respecto de la amparista y que no corresponde la aplicación de lo dispuesto por el art. 2, inc. d, de la ley 16.986. Acto seguido, examinó el fondo del asunto y señaló que la norma impugnada excluye del sufragio a los detenidos sin condena a pesar de la presunción de inocencia que resulta del art. 18 de la Constitución Nacional, amén de que atenta contra lo dispuesto por el art. 23.2 de la mencionada convención que impide la exclusión del ejercicio del sufragio de toda persona detenida que no haya sido condenada.

La cámara concluyó que la declaración de inconstitucionalidad sólo importaba proclamar que la norma impugnada es contraria a la Carta Magna y que sobre los detenidos representados por la actora no podía recaer un impedimento jurídico para emitir el voto, con la aclaración en el sentido de que aquéllos se encontrarán liberados de sufragar efectivamente en tanto los poderes competentes no dicten la reglamentación necesaria y que hasta ese momento deberá considerárselos como liberados de ejercer sus derechos electorales por fuerza mayor.

3º) Que el C.E.L.S. solicitó aclaratoria de la sentencia de fs. 154/167 y pidió que la cámara dispusiera las medidas necesarias para garantizar el derecho al sufragio de las personas detenidas sin condena. El a quo rechazó ese pedido pues estimó que su decisión había restablecido la titularidad del derecho a sufragio respecto de esas personas y que las medidas necesarias consistentes en las modificaciones legales al Código Electoral no eran de competencia de los jueces que no estaban habilitados para ordenar a los demás poderes

del Estado que dictaran ese tipo de normas porque ello significaría una violación al principio de separación de poderes.

4º) Que contra la sentencia de fs. 154/167, el C.E.L.S. dedujo el recurso extraordinario de fs. 193/203 con sustento en la tacha de arbitrariedad porque omitió ejercer su poder jurisdiccional para garantizar el efectivo goce del sufragio sin considerar que el derecho de acceder a la jurisdicción incluye que el tribunal competente cuente con suficientes facultades para remediar en forma efectiva la violación de los derechos humanos denunciada en la demanda.

5º) Que el Ministerio del Interior dedujo el recurso extraordinario de fs. 206/213 y afirmó que la acción de amparo no era el proceso idóneo para el tratamiento de las cuestiones de orden político planteadas por la actora que debían ser resueltas por los poderes Legislativo y Ejecutivo con un debate previo que incluya todo el escenario político del país.

6º) Que el Ministerio de Justicia planteó recurso extraordinario a fs. 215/232 y señaló que la alzada le había concedido la legitimación a la actora a pesar de que falta la reglamentación exigida por el art. 43 de la Constitución Nacional y sin tener en cuenta que no se trataba de un derecho de incidencia colectiva sino de un “derecho deber” que conduce a una declaración de inconstitucionalidad erga omnes.

Esta recurrente cuestiona también la utilización de la vía excepcional del amparo, la admisión de la acción a pesar de que el plazo de caducidad se encontraba vencido y porque el tribunal declaró la inconstitucionalidad de la norma sin haber efectuado una interpretación integradora del ordenamiento aplicable con los arts. 30 y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Destacó que el principio de inocencia era inaplicable en el sub examine toda vez que debía considerarse que correspondía salvaguardar el bien de la seguridad común con sustento en el interés general.

7º) Que el C.E.L.S. dedujo recurso extraordinario a fs. 239/251 contra la resolución aclaratoria de fs. 183/185, pues sostuvo que la cámara debió haber utilizado su poder jurisdiccional para restablecer de inmediato el derecho violado mediante la adopción de las medidas necesarias.

8º) Que el a quo concedió los recursos interpuestos por los ministerios del Interior y de Justicia de la Nación por la presencia de cuestión federal en el caso y desestimó los recursos del C.E.L.S. con sustento en la tacha de arbitrariedad al considerar que sólo traducían una mera discrepancia con lo decidido, lo que dio origen a la presentación del recurso de queja de la entidad actora.

9º) Que los recursos deducidos por las demandadas resultan admisibles pues se relacionan con la declaración de inconstitucionalidad del art. 3, inc. d, del Código Electoral Nacional que es una norma de derecho federal (Fallos: 312:2192) y porque se vinculan a la interpretación y aplicación de normas de igual carácter contenidas en la Constitución Nacional

y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Por otra parte, los planteos de la actora respecto a la arbitrariedad de los pronunciamientos de la alzada también se encuentran relacionados con la cuestión planteada por los demandados, razón por la cual deben ser examinados en forma conjunta con la alegada errónea aplicación de las disposiciones federales en cuestión (Fallos: 308:1076 y 323:2519).

10) Que los demandados cuestionan la legitimación de la actora para intervenir en defensa de los derechos de los detenidos sin condena porque su presentación no cumpliría con los recaudos previstos por el art. 43 de la Constitución Nacional.

11) Que el Centro de Estudios Legales y Sociales es una asociación cuyos objetivos son entre otros la “defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo, del bienestar de la comunidad” con la facultad de “promover o ejecutar acciones administrativas y judiciales destinadas a procurar la vigencia de estos principios y valores, asumir la representación de personas o grupos afectados en causas cuya solución suponga la defensa de aquéllos,... bregar contra las violaciones, abusos y discriminaciones que afecten los derechos y libertades de las personas y de la sociedad por razones religiosas, ideológicas, políticas.”

12) Que el art. 43 de la Constitución Nacional concede la acción de amparo a los derechos de incidencia colectiva para lo cual resulta necesario, en el orden lógico, determinar su alcance y distinción respecto a los derechos individuales que se encontraban ya protegidos en el marco del sistema normativo de la Primera Parte de la Carta Magna antes de la reforma constitucional de 1994.

13) Que el interés colectivo o de grupo se refiere a la relación por la que un grupo más o menos determinado de personas pretende evitar un perjuicio o conseguir un beneficio en relación con un objeto no susceptible de apropiación exclusiva o en relación a diversos objetos susceptibles de apropiación exclusiva pero cualitativamente idénticos (Lorenzo Mateo Bujosa Vadell, Sobre el concepto de intereses de grupo difusos y colectivos, La Ley 1997 F 1157).

14) Que de acuerdo con esta posición se encontrarán legitimados para reclamar la protección de estos derechos de incidencia colectiva no sólo aquellos titulares del derecho fundamental presuntamente vulnerado -el afectado en los términos del art. 43- sino también quienes sin ser titulares del derecho tengan un interés legítimo en la preservación de los derechos o libertades de otras personas (Germán Fernández Farreres, El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional, Madrid, Marcial Pons, 1994, pág. 217) situación que se configura en el sub lite con la actora que invoca esa legitimación con fundamento en los estatutos acompañados en la demanda.

15) Que este Tribunal ha afirmado que la Constitución Nacional contempla nuevos mecanismos tendientes a proteger a usuarios y consumidores y, para ello, amplió el espectro

de los sujetos legitimados para accionar que tradicionalmente se había limitado a aquéllos que fueran titulares de un derecho subjetivo individual (Fallos: 323:1339), sin que de ello resulte posible inferir que esa decisión haya quedado excluida respecto de otros hipotéticos titulares de derechos de incidencia colectiva.

16) Que, asimismo, el derecho al sufragio tiene en el sistema democrático un carácter colectivo que se extiende más allá de la protección del derecho individual y del relativamente restringido grupo de los peticionantes representados por la actora, pues todo el andamiaje institucional de la sociedad política se encuentra asentado en el efectivo ejercicio de ese derecho. En efecto, el art. 37 de la Constitución Nacional dispone que “esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”. Dicha norma pone en evidencia que el ejercicio del derecho del voto está estrechamente relacionado con el mencionado principio de la soberanía popular que no refleja solamente el mero acto electoral individual sino también la conformación de la estructura gubernamental y del sistema de derechos de acuerdo con este principio y con la forma republicana de gobierno (arts. 1° y 33 de la Constitución Nacional).

Este Tribunal ha señalado también que el sufragio es un derecho público de naturaleza política, reservado a los miembros activos del pueblo del Estado, que en cuanto a actividad, exterioriza un acto político (Fallos: 310:819). Tal derecho individual al ejercicio del sufragio encuentra sustento en el principio de la soberanía del pueblo e importa también la tutela de un derecho colectivo a la participación de los ciudadanos en el gobierno del Estado que resulta esencial para el sustento de la sociedad democrática y que ha sido reconocido desde los comienzos mismos del constitucionalismo argentino. El Estatuto Provisorio del 5 de mayo de 1815 disponía que “cada Ciudadano es miembro de la Soberanía del Pueblo” y que “en esta virtud tiene voto activo y pasivo en los casos y forma que designa este Reglamento Provisional” (cap. 4, arts. I y II) y el Reglamento Provisorio del 3 de diciembre de 1817 prescribía -en términos similares- que “cada Ciudadano es Miembro de la Soberanía de la Nación” y que “en esta virtud tiene voto activo y pasivo en los casos y forma que designa este Reglamento Provisional.”

17) Que, en consecuencia, el derecho al voto no queda limitado a su ejercicio individual o incluso -como se plantea en el caso- a su difusión a un grupo relativamente amplio de personas sino que también reviste una importancia central en nuestro sistema representativo de gobierno donde el derecho político del voto es un derecho político fundamental ya que es protector de otros derechos (Yick Wo v. Hopkins 118 U.S. 356, 379 -1886-), de modo que el examen acerca de la legitimación invocada debe ser contemplado en términos no restrictivos que vayan en perjuicio de este aspecto fundamental del sistema democrático.

18) Que a raíz de las particulares características del derecho al sufragio en una sociedad democrática, el reclamo de la demandante se sustenta en un derecho de incidencia colectiva mediante el cual se procura la protección de un derecho político fundamental que se encuentra afectado por la actitud de la demandada, que tiene repercusiones sobre un

grupo de ciudadanos que se hallan en idéntica situación y que habrían sido excluidos del efectivo ejercicio de la soberanía popular sobre el que se asienta el sufragio (art. 37 de la Constitución Nacional).

19) Que, por consiguiente, la norma no requiere una identificación entre la asociación y cada uno de los perjudicados ya que la reforma constitucional de 1994 ha optado por ampliar la legitimación como medio para proteger los derechos mediante un instrumento que procura una tutela más amplia respecto del conjunto de personas autorizadas para promover este tipo de acción que surgía de la ley 16.986.

20) Que la pluralidad de sujetos ubicados en una misma situación de hecho se presenta en el caso si se tiene en cuenta que los demandantes reclaman la protección de un grupo abierto y al mismo tiempo limitado de individuos, constituido por aquellas personas que se encuentran detenidas y respecto de las cuales aún no se ha dictado condena judicial.

21) Que reconocida la legitimación de la actora en esos términos y la trascendencia colectiva del derecho al sufragio carece de relevancia el planteo relativo a la caducidad de la acción de amparo porque la relación íntima existente entre el derecho individual postulado por la actora con la incidencia colectiva en el grupo -constituido por los detenidos sin condena- hace inaplicable el precepto del art. 3º, inc. d, de la ley 19.945 que se refiere al planteo de derechos subjetivos individuales. El derecho de incidencia colectiva no puede caducar porque ello importaría unificar al conjunto de ciudadanos afectados bajo la singularidad de ese derecho subjetivo, que es precisamente lo que la reforma de 1994 pretendió modificar con la ampliación del universo de legitimados para incluir a las asociaciones que propendan a la defensa de esos fines.

22) Que el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -que tiene jerarquía constitucional de acuerdo con lo dispuesto por el art. 75 inc. 22 de la Carta Magna- impone en términos inequívocos que la exclusión de los ciudadanos sólo puede haber, en este tipo de casos, por condena dictada por juez competente en proceso penal. Las personas detenidas por orden de un magistrado a la espera de la condena respectiva -a quienes representa en el sub examine la actora- integran una categoría distinta respecto de la cual no son aplicables estas disposiciones.

La incompatibilidad entre la norma legal impugnada -que descarta el ejercicio del sufragio a los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad- con el precepto de la mencionada convención -que autoriza sólo la exclusión respecto del condenado por juez competente en proceso penal- es manifiesta de modo tal que el mantenimiento de la norma de inferior jerarquía no resulta admisible en el caso con el sistema normativo diseñado por los arts. 31 y 43 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados en la reforma constitucional de 1994.

23) Que es verdad que el derecho a elegir se encuentra sujeto a diversas restricciones como resulta de la propia reglamentación del art. 23.2 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos y existen ciertas situaciones -como la edad, la nacionalidad, la residencia, la instrucción o la capacidad civil o mental- que autorizan la limitación a su pleno ejercicio. La Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado en el caso "Mathieu Mohin and Clerfayt v. Belgium" (2 de marzo de 1987) que el derecho a elegir no es absoluto y los estados tiene un amplio margen de apreciación para sujetar al derecho a diversas condiciones pero tales restricciones no deben cercenar los derechos hasta un punto que lleguen a alterar su esencia o remuevan su efectividad, deben ser impuestas en persecución de un fin legítimo y los instrumentos empleados no deben ser desproporcionados o disminuir la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección de la legislatura (en similar sentido los fallos de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en los casos Carrington v. Rash, 380 U.S. 89 -1965- y Pope v. Williams, 193 U.S. 621, -1904-).

24) Que, sin embargo, las justificaciones meramente instrumentales no configuran un argumento suficiente para impedir el derecho al sufragio del grupo de personas representadas por la demandante y están, por el contrario, dirigidas a reprimir el ejercicio del sufragio respecto de ciudadanos que se encuentran habilitados para cumplir con ese derecho democrático por la interpretación sistemática que resulta de lo dispuesto por los arts. 37 de la Constitución Nacional y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

25) Que el ejercicio del sufragio por los prisioneros detenidos sin condena es una medida que ha sido aceptada en otras legislaciones del mundo sin que ello origine problemas insalvables para la estructura institucional del Estado. En este sentido los prisioneros en custodia remand prisoners en el Reino Unido pueden ejercer ese derecho y sus facultades han sido recientemente ampliadas para incluir el mayor amplio campo posible de detenidos en la Representation of the People Act del año 2000.

Asimismo, el Código Penitenciario y Carcelario de Colombia (ley 65 de 1993) dispone en su art. 57 que los detenidos privados de la libertad si reúnen los requisitos de ley podrán ejercer el derecho al sufragio en sus respectivos centros de reclusión. La Registraduría Nacional del Estado Civil facilitará los medios para el ejercicio de este derecho.

La reciente Canada Elections Act -que entró en vigencia el 1º de septiembre de 2000- dispone en su art. 4, inc. c, que no puede votar la persona que está detenida en institución criminal cumpliendo una sentencia de dos o más años (en idénticos términos el art. 30, inc. b., del British Columbia Election Act).

26) Que la actora se agravia de la sentencia de fs. 154/157 y de su aclaratoria de fs. 183/185 toda vez que no han respondido a su pedido de que se adopten medidas concretas con el objeto de que los detenidos puedan ejercer su derecho al voto, ya que los argumentos relativos al argumento de la división de poderes resultan inadmisibles frente a la violación de los derechos constitucionales que se pretenden reparar por la vía del amparo.

27) Que cualquier discriminación injustificada en determinar quién puede participar en los asuntos políticos o en las elecciones de los funcionarios públicos subvierte la legiti-

midad del gobierno representativo (Kramer v. Union School District, 395 U.S., 621, 626 -1969-). Ningún derecho es más precioso en un país libre que el de tener una voz en la elección de quienes hacen las leyes bajo las cuales los ciudadanos deben vivir. Otros derechos, incluso los más básicos, son ilusorios si el derecho al voto es socavado (Wesberry v. Sanders 376 US. 1, 16 -1964-).

El desbloqueo de las obstrucciones al proceso democrático es de lo que debe ocuparse primordialmente el control judicial, y la negación del sufragio es la obstrucción por excelencia de ese sistema que pretende la representación de los ciudadanos interesados (John Hart Ely, Democracia y desconfianza, Bogotá, Siglo del Hombre Ed., 1997, pág. 146). En resumidas cuentas, el derecho a votar libremente por el candidato de la propia elección es de la esencia de la sociedad democrática, y cualquier restricción a este derecho golpea el corazón del sistema representativo y para remediar esas dificultades las cortes pueden adoptar las acciones apropiadas para asegurar que las futuras elecciones no sean conducidas bajo un plan inválido e inconstitucional (Reynolds v. Sims 377 U.S. 533, 555 y 585; 1964).

28) Que, a la luz de estas consideraciones, no cabe que el órgano judicial se abstenga de adoptar las medidas conducentes reclamadas por la actora toda vez que esta Corte ha señalado que el Estado no sólo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales sino que tiene el deber de realizar prestaciones positivas, de manera tal que el ejercicio de aquéllos no se torne ilusorio (Fallos: 323:1339).

29) Que el cálculo instrumental de costos y de dificultades para llevar a cabo el mandato judicial que declara la inconstitucionalidad de la norma que impide a los detenidos sin condena el ejercicio del voto no atendió adecuadamente al rango del derecho político que se pretende tutelar en el caso. En efecto, la implementación del procedimiento en los términos requeridos por la demandante tiene dos objetivos que no han sido adecuadamente considerados y que se vinculan con la legitimación misma de la apelante. El a quo ha considerado la cuestión exclusivamente desde la perspectiva de la protección del derecho individual al sufragio y, con esa perspectiva, exculpa a los detenidos sin proceso hasta que se produzca la modificación legislativa con sustento en razones de fuerza mayor. Sin embargo, la cuestión debe ser examinada a partir del interés republicano en la habilitación del ejercicio del autogobierno a todos los ciudadanos no excluidos por razones fundadas en la ley.

30) Que habida cuenta de lo expresado corresponde desestimar los planteos de las demandadas y hacer lugar a la queja de la actora. Por ser ello así, el Estado Nacional deberá adoptar dentro del plazo de seis meses las medidas conducentes a que los detenidos sin condena puedan ejercer su derecho a votar.

Por ello, oído el señor Procurador General, se resuelve: a) Hacer lugar a la queja de la parte actora, declarar procedente el recurso extraordinario de fs. 239/251 y revocar la sentencia con el alcance establecido en los considerandos precedentes, b) declarar admisibles

los recursos deducidos por la demandada y confirmar la sentencia apelada en los demás aspectos, c) imponer las costas en el orden causado, por tratarse de una cuestión novedosa. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. GUSTAVO A. BOSSERT.

Ciudadanía – Solicitud de Enrolamiento – Principio de Igualdad – Condición de la mujer ciudadana.

Doña Julieta Lanteri Renshaw, solicita se ordene su enrolamiento en su carácter de argentina naturalizada – 15/5/1929 – Fallos: 154:283

Antecedentes

La señora Julieta Lanteri, argentina por naturalización, solicita que se ordene a las autoridades militares, por intermedio del juzgado, a que procedan a enrolarla, por su carácter de ciudadana, y en consecuencia, entregarle la respectiva libreta, lo que, en definitiva, la habilitaba al ejercicio de sus derechos políticos, como la posibilidad de sufragar, puesto que los padrones electorales se confeccionaban en base a los ciudadanos enrolados.

El juez de primera instancia declaró improcedente la petición, remarcando que cuando la Constitución Nacional, en su artículo 21, expresa “ciudadanos”, se refiere solo a “hombres” y que no cabe sostener que ese concepto tan nítido, necesite ser interpretado en el sentido de que comprende también a las “mujeres”. Lo mismo acontece con la ley de enrolamiento 11.386 que, a su criterio, se refiere pura y exclusivamente a los “ciudadanos argentinos” y de ninguna de sus disposiciones surge ni se infiere que ese concepto incluya a la “mujer ciudadana”. De este modo, no habría precepto alguno que imponga a las mujeres argentinas el deber de inscribirse en los registros militares de enrolamiento.

La Cámara confirmó la sentencia apelada indicando que “la naturalización de una mujer extranjera sólo acuerda los derechos que conciernen a la mujer de nacionalidad argentina, entre los cuales no figura el goce y ejercicio de los derechos políticos, ni su inclusión en los registros de enrolamiento”.

La Corte Suprema confirmó la sentencia apelada.

Algunas cuestiones planteadas

a) Igualdad ante la ley – derechos políticos.

b) Derechos de la mujer ciudadana – ejercicio legal de los derechos electorales.

c) La mujer ciudadana exenta y excluida del deber de enrolarse.

*d) Relatividad de los derechos.***■ Estándar aplicado por la Corte**

- El principio de igualdad ante la ley no puede decirse afectado por la mayor o menor amplitud de derechos o de deberes que deriven del vínculo de la nacionalidad para los ciudadanos comprendidos en dicha relación jurídica con el país.

- El principio de igualdad, como los demás derechos y garantías que de él emanan, no tienen carácter absoluto; y si por diversidad de situaciones y circunstancias la igualdad legal es sólo relativa entre un hombre y otro, debe serlo al menos, con igual razón, en casos como el de autos, entre un hombre y una mujer, de fundamental disparidad en el orden de la naturaleza.

- La ciudadanía no implica, siempre, el mismo conjunto de atributos, derechos y deberes, pues todo ello varía a virtud de múltiples circunstancias relativas a edad, aptitudes morales o físicas, incapacidades del mismo orden, etc., y con mayor fundamento si la desigualdad de situación se establece por razón del sexo. A diferencia del ciudadano naturalizado que pierde la ciudadanía y no puede readquirirla si omite enrolarse en tiempo (ley 11.386, artículo 22), la mujer extranjera al naturalizarse y adquirir los mismos derechos derivados de la nacionalidad que conciernen a la mujer nativa argentina, no pierde por su exclusión del registro de enrolamiento la ciudadanía que le ha sido conferida.

Texto del fallo

Caso: Lo explican las piezas siguientes:

VISTA FISCAL

Señor Juez:

La recurrente, que según manifiesta es argentina por naturalización, -circunstancia que no se encuentra acreditada-, solicita, fundada en los preceptos constitucionales y disposiciones legales que invoca, se ordene por el juzgado que las autoridades militares procedan a enrolarla y a entregarle la respectiva libreta.

Tal petición es improcedente y así se servirá U. S. declararlo desestimándola, con costas.

Dentro de nuestro régimen institucional, las mujeres están excluidas de la obligación de prestar servicio militar y del ejercicio de los derechos políticos, y por lo tanto no cabe pretender que le sean impuestos los primeros y acordados los segundos, en orden de una resolución judicial, que sólo tendría como fundamentos principios teóricos, no incorporados al cuerpo de la legislación que nos rige.

La recurrente invoca en pro de la tesis que sostiene los artículos 16, 19, 20, 28, 31, 33 y 37 de la Constitución Nacional y a base de la extensa glosa de que de ellos hace, sostiene que procede el enrolamiento de las mujeres que tengan el carácter de ciudadanos y que a éstas compete el ejercicio de los derechos políticos.

No me detendré, por considerarlo inoficioso, a refutar en detalle las inferencias, deducciones, etc., que con perfiles de interpretación doctrinaria se extraen de los preceptos constitucionales citados, por cuanto basta una sola consideración para dejar perfectamente establecido que nuestra carta fundamental no estatuye expresa ni implícitamente nada que tenga relación con las conclusiones que sienta la peticionante.

La Constitución Nacional fue promulgada en Octubre del año 1860, es decir, en una época en la cual no se había aún despertado el movimiento feminista en general y el sugragista particularmente, los cuales recién se insinúan hace veinte o veinticinco años, circunstancia ésta, (me refiero a la fecha de la aparición de la tendencia feminista) que se reconoce expresamente en el escrito en traslado.

Ahora bien, dado este antecedente, ¿cómo es posible decir que del texto o del espíritu de los diversos preceptos constitucionales que se citan, resulta que ellos confieren derechos políticos a la mujer y le imponen la obligación de prestar servicio militar?

Sostener semejante tesis y sentar por vía interpretativa la conclusión que se establece es ponerse en pugna con elementales principios de lógica y exégesis jurídica.

En el caso, nos consta cual ha sido la mente y la intención de los constituyentes (acordar esos derechos e imponer dichas obligaciones únicamente al elemento masculino) y en consecuencia la interpretación debe hacerse de acuerdo con esos conceptos.

Es regla de derecho, que cuando la ley está concebida con palabras tan claras, que en ella aparece bien expresa y terminante la voluntad del legislador, no se debe eludir su tenor literal, so pretexto de penetrar su espíritu “Ubis verba non sunt ambigua non est locus interpretatione.”

Como vemos, en orden a estos principios, no es admisible interpretar los preceptos constitucionales de la referencia en la forma que lo hace la recurrente.

El deber que pesa sobre los ciudadanos de prestar el servicio militar, se funda en primer término en el art. 21 de la Constitución Nacional que estatuye: “Tolo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la patria y de esta Constitución, conforme las leyes que dicte el Congreso y a los decretos del Poder Ejecutivo Nacional, etc”.

La Constitución expresa, “ciudadanos”, es decir, “hombres” y no cabe sostener que ese concepto tan nítido, necesite ser interpretado en el sentido de que comprende también a las mujeres.

La actual ley de enrolamiento número 11.386, lo mismo que las anteriores, se refiere pura y exclusivamente a los “ciudadanos argentinos” y de ninguna de sus disposiciones surge ni siquiera se infiere, que en ese concepto se incluya también a la mujer ciudadana.

En síntesis, ni la Constitución Nacional ni la ley de enrolamiento contiene precepto alguno que imponga a las mujeres argentinas de origen o por naturalización el deber de inscribirse en los registros militares de enrolamiento, y en consecuencia, la petición de que instruye el escrito en traslado es improcedente y así debe declararse, con costas. Julio Mello.

SENTENCIA DEL JUEZ FEDERAL

La Plata, Agosto 24 de 1927.

Autos y Vistos:

Por las razones expuestas en el dictamen precedente, que el juzgado encuentra ajustadas a los hechos y al derecho, no ha lugar al enrolamiento de doña Julieta Lanteri de Renshaw, que ésta gestiona en el escrito de fs. 1, con costas. R. A. Leguizamón.

SENTENCIA DE LA CÁMARA FEDERAL DE APELACIÓN

La Plata, Mayo 30 de 1928.

Y Vistos: A mérito de que la naturalización de una mujer extranjera solo acuerda los derechos que conciernen a la mujer de nacionalidad argentina, entre los cuales no figura el goce y ejercicio de los derechos políticos, ni su inclusión en los registros de enrolamiento, como lo tiene declarado la Corte Suprema tomo 147, página 252, se confirma la resolución apelada de fojas 19. Hágase saber y devuélvase. - J. B. Echeagaray. - Antonio L. Marcenaro.- U. Benci.

Dictamen del Procurador General de la Nación

Buenos Aires, Diciembre 28 de 1928.

Suprema Corte:

Doña Julieta Lanteri Renshaw solicita en estas actuaciones un pronunciamiento sobre si le asiste o no el derecho, como ciudadano argentino, por naturalización, de figurar en los registros de enrolamiento, derecho que le han denegado las autoridades militares a cargo de quienes está dicho registro.

Tanto el juez federal de La Plata como la Cámara de Apelación de dicha ciudad, han encontrado ajustada a derecho dicha denegación y han desestimado, por ello, la demanda.

Traído a conocimiento de V. E. el caso por apelación extraordinaria interpuesta en los términos del art. 14 de la ley 48, toca a esta Corte Suprema, atenta la procedencia manifiesta

del recurso, aludir la cuestión debatida aplicando la doctrina contenida en la causa que se registra en el tomo 147, página 252 de los fallos del tribunal.

En esa oportunidad V. E. estableció que entre los derechos que acuerda a la mujer la ciudadanía argentina, no figura el de su inclusión en el padrón de enrolamiento ni en los registros de inscripción electoral.

Las consideraciones que al respecto formula la peticionante, no pueden en mi opinión modificar los sólidos fundamentos en que se basa la resolución de V. E.

Soy por ello, de opinión que corresponde confirmar la sentencia apelada en la parte que ha podido ser materia del recurso. Horacio R. Larreta.

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, Mayo 15 de 1929.

Y Vistos: El recurso extraordinario interpuesto y concedido contra sentencia de la Cámara Federal de Apelación de La Plata, que no hace lugar al pedido de doña Julieta Lanteri Renshaw de que se ordene su inscripción en el registro de enrolamiento correspondiente, a título de ciudadano argentino naturalizado.

Y Considerando:

Que la recurrente ha fundado la gestión del caso en determinadas disposiciones de la Constitución y de las leyes números 346 y 11.386, derivando los derechos y deberes que invoca de la carta de ciudadanía argentina que en su concepto la habilita y la obliga a inscribirse en el registro general de enrolamiento, de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes.

Que al referirse a la denegatoria de inscripción dictada por las autoridades militares y confirmada por las decisiones judiciales de que apela, la recurrente arguye que, como en el caso de la exclusión de la mujer del ejercicio de los derechos políticos, en el sub iudice se afectan garantías primarias de la Constitución, tales como la que establece que nadie puede ser privado de lo que la ley no prohíbe y la que no admite prerrogativas de nacimiento y declara a todos los habitantes de la nación iguales ante la ley, pues sostiene que ningún precepto legal inhibe a la mujer de la inscripción en los registros aludidos, ni ello es conforme con el principio de igualdad citado, toda vez que el mismo título, el de la nacionalidad, no surte los mismos efectos para todos los ciudadanos de uno y otro sexo, nativos o naturalizados.

Que si bien es exacto, como se afirma, que ninguna ley prohíbe en términos expresos la inscripción de la mujer ciudadana en los registros de enrolamiento, no es menos cierto que por obvios fundamentos de todo orden, está evidentemente exenta y aún excluida de ese deber.

La ley de enrolamiento constituye la reglamentación preliminar del servicio militar instituido para hacer efectiva la declaración constitucional de que todo ciudadano argentino

está obligado a armarse en defensa de la patria y de la Constitución (artículo 21) y en los términos del preámbulo “con el objeto de consolidar la paz anterior y proveer a la defensa común.” Enrolarse importa, pues alistarse para formar parte de una de las clases de que se componen el ejército y la armada (leyes números 4707, 4856, 11.386, etc.) y someterse a las ordenanzas y reglamentos de organización de las milicias, en la paz como en la guerra, instituyéndose así para el ciudadano, en determinadas condiciones, el estado militar, officia virilia manifiestamente incompatibles con los destinos de la mujer en el hogar, en la sociedad, en las actividades múltiples de su vida.

Puede, sin duda, ser materia de controversia la legitimidad y conveniencia de que la mujer actúe en la vida pública por el ejercicio legal de los derechos electorales, y desde luego que el voto calificado de la mujer instruida influiría más eficazmente en el progreso de las instituciones políticas que el sufragio inconsciente o venal del electoral analfabeto; pero lo que no aparece discutible, lo que la ley no ha necesitado prohibir expresamente para que no sea razonablemente permitido, es el supuesto de la “mujer soldado”, desplazada de su sitio natural y de su noble misión social y humana, por las exigencias de una carga pública que no podría sobrellevar con eficacia si le sería impuesta por determinación justificada. El derecho, pues, de no ser privado de lo que la ley no prohíbe, se mantiene en el caso asignado al precepto invocado la interpretación que dicta el recto sentido de las cosas y de los hechos, constitutivos de la realidad misma y base de la verdad legal y jurídica.

Que atento lo precedentemente establecido, no es necesario detenerse en la demostración de que el deber de enrolarse no le ha sido impuesto al ciudadano, nativo o naturalizado, a título de “prerrogativa” por haber nacido varón. Si las prerrogativas de nacimiento que no admite la Constitución han podido referirse a la condición orgánica del sujeto, ni el servicio militar obligatorio puede considerarse un privilegio, sino una carga, que el país no adjudica al ciudadano como una gracia, sino que impone como un deber en resguardo de fundamentales intereses.

La igualdad ante la ley, principio constitucional en el que se ampara asimismo la solicitud de enrolamiento de que se trata, no puede decirse afectado como se pretende, por la mayor o menor amplitud de derechos y deberes que deriven del vínculo de la nacionalidad para los ciudadanos comprendidos en dicha relación jurídica con el país. En tesis general, y según lo ha definido esta Corte en reiterados casos, el principio de igualdad que consagra el art. 16 de la Constitución no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, de donde se sigue forzosamente que la verdadera igualdad consiste en aplicar la ley en los casos ocurrentes según las diferencias constitutivas de los mismos. (Fallos: tomo 16, pág. 118; tomo 123, pág. 106 tomo 124, pág. 122, entre otros). El principio aludido, como los derechos y garantías que de él emanan, no tienen, pues, carácter absoluto, y si por diversidad de situaciones y circunstancias la igualdad legal es sólo relativa entre un hombre y otro, debe serlo al menos con igual razón, en casos como el de autos, entre un hombre y una mujer, de fundamental disparidad en el orden de la naturaleza.

La ciudadanía, por lo demás, no implica siempre el mismo conjunto de atributos, derechos

y deberes, pues todo ello varía a virtud de múltiples circunstancias relativas a edad, aptitudes morales o físicas, incapacidades del mismo orden, etc., y con mayor fundamento si la desigualdad de situación se establece por razón del sexo, consideraciones de las que es permitido concluir, de acuerdo con lo resuelto por esta Corte en caso semejante al sub iudice, que a diferencia del ciudadano naturalizado que pierde la ciudadanía y no puede readquirirla si omite enrolarse en tiempo (ley 11.386, art. 22), la mujer extranjera al naturalizarse y adquirir los mismos derechos derivados de la nacionalidad que concierten a la mujer nativa argentina, no pierde por su exclusión del registro de enrolamiento la ciudadanía que le ha sido conferida. (Fallos: tomo 147, pág. 252).

Por estos fundamentos y de acuerdo con lo dictaminado por el señor Procurador General, se confirma la sentencia apelada en cuanto ha podido ser materia del recurso. Notifíquese y devuélvase. A. BERMEJO – J. FIGUEROA ALCORTA – ROBERTO REPETTO – R. GUIDO LAVALLE – ANTONIO SAGARNA.

DERECHO A SER ELEGIDO

Partidos políticos- Oficialización de candidatura- Ciudadano que no está afiliado a partido político.

Ríos, Antonio Jesús s/oficialización candidatura Diputado Nacional- Distrito Corrientes- 22/04/1987 – Fallos 310:819

Antecedentes

Contra el pronunciamiento de la Cámara Nacional Electoral, que confirmó lo resuelto por el juez federal con competencia electoral en la Provincia de Corrientes, que había rechazado la oficialización de la candidatura del actor para diputado nacional, éste interpuso recurso extraordinario que, al ser desestimado, dio lugar a un recurso de queja.

La Corte -con voto en forma individual del juez Petracchi- declaró procedente el recurso extraordinario y confirmó la sentencia apelada.

En disidencia, los jueces Caballero y Belluscio consideraron que el escrito de interposición del recurso extraordinario carecía de una crítica concreta y razonada de los argumentos desarrollados en el fallo recurrido y tenía una insuficiencia palmaria en relación con la cuestión constitucional planteada por lo cual consideraron que la queja debía ser rechazada.

⌘ Algunas cuestiones planteadas

- a) *Existencia de gravamen en tanto ya se ha realizado el acto eleccionario para cuya participación el quejoso pretendió inscribir su candidatura*
- b) *Posibilidad de candidaturas independientes*
- c) *Importancia de los partidos políticos*

■ Estándar aplicado por la Corte

- Subsiste un interés en obtener un pronunciamiento por parte de quien fue rechazado como candidato en elecciones que ya tuvieron lugar si la realización periódica de éstas surge de las previsiones de la Constitución Nacional y es una disposición consustanciada con los principios del gobierno representativo y republicano que ella sostiene, por lo que es un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable mientras se mantenga la vigencia del orden instaurado en la Ley Fundamental.

- El art. 2° de la ley de facto 22.627 que reconoce a los partidos políticos en forma exclusiva al nominación de cargos públicos electivos no es violatorio del art. 28 de la Constitución Nacional, ni atenta contra la función electoral del derecho de sufragio, al eliminar a los candidatos individuales, promovidos por sí, omitiendo determinar los requisitos que hubieran hecho posible la admisión de candidaturas independientes.

- Corresponde rechazar el agravio relacionado con la exclusividad de presentar candidatura para los cargos públicos conferida a los partidos políticos por la legislación vigente, que le impide nominarse, por sí, candidato a diputado, ya que tal solución constituye una de las alternativas de reducción posibles y no comporta una transgresión al art. 28 de la Constitución Nacional, pese a tratarse de una cuestión controvertida en doctrina.

- El reconocimiento jurídico de los partidos políticos deriva de la estructura de poder del Estado moderno, en conexión de sentido con el principio de la igualdad política, la conquista del sufragio universal, los cambios internos y externos de la representación política y su función de instrumentos de gobierno. Son grupos organizados para la elección de representantes en los órganos del Estado, haciendo posible que éste sea, efectivamente, la organización política de la Nación.

- Los partidos políticos forman parte de la estructura política real, de ahí que la vida política de la sociedad contemporánea no puede concebirse sin los partidos, como fuerzas que materializan la acción política.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración Fiscal
Suprema Corte:

El Sr. Antonio Jesús Ríos dedujo recurso extraordinario contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que confirmara lo resuelto por el Juez Federal de Primera Instancia al rechazar en todos sus términos las pretensiones articuladas al solicitar la oficialización de su candidatura a Diputado Nacional por el Distrito Electoral de la Provincia de Corrientes para las elecciones del 30 de octubre de 1983. La denegatoria del recurso interpuesto motiva esta presentación directa.

A mi modo de ver, la cuestión planteada se ha convertido en abstracta al no mediar un interés concreto y actual que justifique el pronunciamiento de V. E., por lo que debe reputarse improcedente el remedio federal intentado. Buenos Aires, 14 de setiembre de 1984. José Augusto Lapierre.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 22 de abril de 1987.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por Antonio Jesús Ríos en la causa Ríos, Antonio Jesús s/ oficialización candidatura Diputado Nacional - Distrito Corrientes”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral, que confirmó lo resuelto por el Juez Federal con competencia electoral en la Provincia de Corrientes, que había rechazado la oficialización de la candidatura del actor para diputado nacional por ese distrito, interpuso éste recurso extraordinario que, desestimado, dio lugar a la presente queja.

2°) Que en lo esencial el recurrente se agravia de que el art. 2° de la ley de facto 22.627, que reconoce a los partidos políticos, en forma exclusiva, la nominación de cargos públicos electivos, y los arts. 2° y 3° de la ley 22.838 que establecen la elección y el escrutinio de listas cerradas de candidatos, afectan el derecho de elegir y ser elegido, que basa en distintas normas constitucionales (Preámbulo y artículos 1, 14, 16, 19, 28, 30, 33, 37, 40, 41 y 44 de la Constitución Nacional).

Manifiesta, asimismo, que correspondería también dar efectividad operativa a las normas constitucionales en cuanto lo conducente a satisfacer su pedido no está contemplado en la legislación “ordenando que las autoridades de aplicación y control resuelvan y actúen en consecuencia en todo lo atinente a su postulación individual, boletas, escrutinio, etc.”.

3°) Que se impone, en primer lugar, determinar si existe un agravio actual que afecte al recurrente, en relación a lo que fue materia de estas actuaciones. El Tribunal ha declarado que si lo demandado carece de objeto actual, su decisión es inoficiosa (Fallos: 253:346), por lo que no corresponde pronunciamiento alguno cuando las circunstancias sobrevinientes han tornado inútil la resolución pendiente (Fallos: 267:449; 272:130, 167; 274:79;

285:353; 286:220; 293:42; 296:404), puesto que falta uno de los requisitos indispensables para la viabilidad del recurso extraordinario (Fallos: 290:329; 292:589). Esto impone entonces que la Corte deba atender a las circunstancias existentes al momento de su decisión -aunque sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario- (doctrina de fallos: 281:117; 297:30; 301:947; “Chaperón, Ricardo Humberto” y “Korn, Julio y otros”, del 30 de agosto y 27 de setiembre de 1984).

4°) Que por ello se debe analizar si, como afirma el señor Procurador Fiscal en su dictamen, la cuestión debatida se ha tornado abstracta, en virtud de la realización del acto eleccionario para cuya participación el quejoso pretendió inscribir su candidatura, o si, como éste manifiesta en su presentación de fs. 35/35 vta., su interés en obtener un pronunciamiento judicial sobre el tema subsiste.

5°) Que la doctrina del Tribunal ha considerado que el requisito de “gravamen” no subsiste cuando el transcurso del tiempo lo ha tornado inoperante (Fallos: 276:207; 290:326), cuando éste ha desaparecido de hecho (Fallos: 197:321; 231:288; 235:430; 243:303; 247:685; 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; 297:30; 302:721).

6°) Que estos supuestos no se dan en el sub lite. La realización periódica de elecciones de diputados nacionales surge de las previsiones de la Constitución Nacional, y es una disposición consustanciada con los principios del gobierno representativo y republicano que ella sostiene, por lo que es un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable mientras se mantenga la vigencia del orden instaurado en la Ley Fundamental. Sólo cuando éste sufrió violentas alteraciones se convirtieron en abstractos temas que hacen a la renovación de los titulares de los poderes políticos (confr. Fallos: 265:128).

7°) Que como, por otra parte, las disposiciones de las leyes de facto 22.627 y 22.838, que el recurrente ataca, no han sido modificadas en lo sustancial, le asiste razón cuando en su escrito citado de fs. 35/35 vta. y fs. 42 del principal manifiesta que al subsistir los obstáculos legales que le impiden postularse como candidato, se mantiene el agravio que lo afectaba al momento de su escrito inicial, lo que actualiza la pretensión del apelante y torna procedente un pronunciamiento del Tribunal sobre el punto.

8°) Que, por otra parte, existe en la causa cuestión federal suficiente para su tratamiento en la instancia extraordinaria, en tanto los agravios del recurrente remiten, en última instancia, a la delimitación y análisis del derecho electoral, tal como éste está reglado en los artículos 37 y 40 de la Constitución Nacional (confr. doct. de Fallos: 302:772, 864, 1112).

9°) Que corresponde tener en cuenta que en la actualidad el cuerpo electoral de la Nación está formado por millones de personas que reúnen los requisitos constitucionales exigidos para ser diputado nacional (artículo 40 de la Constitución Nacional) con idéntico derecho, todas ellas, potencialmente, para nominarse como candidatos. La posibilidad teórica de

que tal cosa ocurra, justifica que el poder reglamentario haya considerado necesario algún proceso de reducción, optando por alguna de las alternativas impuestas por la naturaleza del sufragio, la realidad de la vida política, el pluralismo inherente al sistema de partidos y la función que éstos tienen dentro del régimen representativo, excluyendo la simple postulación individual. Esas alternativas se reducen a la elección directa o indirecta de los candidatos por los miembros del partido; la elección por el cuerpo electoral mediante el procedimiento de las primarias abiertas; y la elección por un reducido número de electores de un candidato independiente.

10) Que es así como la legislación reglamentaria argentina ha optado por la primera de esas alternativas, con la sola excepción del estatuto aprobado por el gobierno de facto que dictó el decreto-ley 11.976/45 que interseccionó las opciones estableciendo las elecciones primarias abiertas con carácter optativo y las candidaturas independientes siempre que se cumplieran los siguientes requisitos: que la solicitud fuera presentada por un número de electores igual al requerido para la fundación del partido, que los solicitantes no estuvieran afiliados a algún partido, conformidad del candidato y presentación de la declaración de principios y el programa de acción del candidato (artículos 95, 96 y 98 del Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos aprobado por el decreto 11.976/45, derogado por decreto 25.652/45, puesto en vigencia por decreto 13.840/46 y suspendido por decreto 17.428/54). Que estos requisitos exigidos inexcusablemente para la admisión en las elecciones de candidatos independientes, especialmente la existencia cierta de un número mínimo de electores proponentes a la candidatura, consultan la trascendencia que revisten los actos electorales para la integración del directorio político del Estado y la naturaleza del derecho de sufragio, que excede el marco de lo estrictamente individual. Es que el sufragio es un derecho público de naturaleza política, reservado a los miembros activos del pueblo del Estado, que en cuanto actividad, exterioriza un acto político. Tiene por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el poder y cuya voluntad se considera voluntad del Estado en la medida en que su actividad se realiza dentro del ordenamiento jurídico, ya que los que mandan lo hacen en tanto obedecen al orden legal en que fundan sus decisiones y los que obedecen lo hacen en tanto mandan a través de ese mismo orden legal en cuya formación participaron. Esa participación se efectiviza por medio del sufragio, dando sentido al principio de que el pueblo, como titular de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes. Estos poderes cumplen funciones confiadas a órganos elegidos por medio del sufragio e investidos de autoridad en virtud de la representación que se les atribuye. Esto hace que el sufragio adquiera carácter funcional, ejercido en interés no del ciudadano individualmente considerado sino de la comunidad política, a través del cuerpo electoral.

11) Que los antecedentes de la legislación comparada en materia de reglamentación de las candidaturas independientes, establecen en todos los casos como condición indispensable su promoción por un grupo de electores, no admitiendo la simple postulación individual. Así, la ley electoral del Estado de Nueva York exige que la petición a una candidatura independiente esté firmada por 20.000 votantes al menos; la ley electoral del Estado de Carolina del Norte, por el 11 % al menos, de aquellos que votaron en la última elección

en el mismo distrito (General Statutes of North Carolina, 163-122); la ley electoral del Estado de Arkansas, que esté firmada por el 3% de los votantes del Estado (Arkansas Revised Statutes Annotated, 3-105(c)); y la ley electoral del Estado de Colorado, que la petición esté firmada por lo menos por 5.000 electores registrados (Colorado Revised Statutes, 1-14-201 y 1-14-301). En España, el Real decreto ley 20/1977 del 18 de marzo de 1977 sobre Normas Electorales, autoriza a proponer candidatos a los electores del distrito incluidos en el censo en número no inferior al 10/00 de los censados, y en todo caso, al menos de 500; en el Reino Unido, el Representation of the People Act. 1969, art. 8, la petición debe estar suscripta por dos electores como promotores y por ocho electores más como adherentes a la nominación; y en Venezuela, según la Ley Orgánica del Sufragio del 6 de julio de 1977, la postulación de candidatos a diputados al Congreso, además de los partidos nacionales y regionales, podrán ser hechas por 10 electores inscriptos en el Registro Electoral del respectivo distrito que representarán por lo menos el 0,5 % del cuerpo electoral. En ningún caso el número de electores en cuya representación se haga la postulación será inferior a 200 (art. 99).

12) Que el art. 2° de la ley de facto 22.627 que reconoce a los partidos políticos en forma exclusiva la nominación de cargos públicos electivos no es violatorio del artículo 28 de la Constitución Nacional, ni atenta contra la función electoral del derecho de sufragio, al eliminar los candidatos individuales, promovidos por sí, omitiendo determinar los requisitos que hubieran hecho posible la admisión de candidaturas independientes. En primer término, porque dentro del ordenamiento constitucional argentino, los derechos civiles, políticos y sociales que la Constitución consagra, lejos de ser absolutos, están sujetos a limitaciones o restricciones tendientes a hacerlos compatibles entre sí y con los que corresponde reconocer a la comunidad (Fallos: 136:161; 142:80; 191:197; 253:135 y otros). La Constitución ha confiado al Poder Legislativo la misión de reglamentar dentro de cierto límite el ejercicio de los que ella reconoce y no es del resorte del Poder Judicial decidir del acierto de los otros poderes públicos en el uso de las facultades que le son propias, aunque sí le incumbe pronunciarse acerca de los poderes reglamentarios del Congreso para establecer restricciones a los derechos teniendo en cuenta para ello, la naturaleza, las causas determinantes y la extensión de las medidas restrictivas o limitativas (Fallos: 126:161). En segundo término, porque la restricción impuesta por la reglamentación impugnada se limita a establecer uno de los criterios de reducción dentro de las alternativas posibles, reconociendo de ese modo la condición de auxiliar del Estado que tienen en la actualidad los partidos políticos, criterio, por otra parte, consagrado jurídicamente por la mayoría de los países. Así, Brasil por ley 4737 del 15 de julio de 1965; Ecuador por ley de elección del 20 de febrero de 1978 y Méjico, por ley Electoral Federal del 5 de enero de 1973.

13) Que resulta necesario tener en cuenta que los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por tanto, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral; y la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes. Que coexisten como fuerzas de cooperación y opo-

sición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones y que, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas.

14) Que el reconocimiento jurídico de los partidos políticos deriva de la estructura de poder del Estado moderno, en conexión de sentido con el principio de la igualdad política, la conquista del sufragio universal, los cambios internos y externos de la representación política y su función de instrumentos de gobierno. En rigor, son grupos organizados para la elección de representantes en los órganos del Estado, haciendo posible que éste sea, efectivamente, la organización política de la Nación. Los partidos forman parte de la estructura política real. De ahí que la vida política de la sociedad contemporánea no puede concebirse sin los partidos, como fuerzas que materializan la acción política. Reflejan los intereses y las opiniones que dividen a los ciudadanos, actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales; y de ellos surgen los que gobiernan, es decir, los que investidos de autoridad por la Constitución y por las leyes, desempeñan las funciones que son la razón de ser del Estado.

15) Que la función de los partidos de proveer el directorio político como auxiliares del Estado explica su encuadramiento estatutario y en los hechos, que sistema de partidos y sistema representativo hayan llegado a ser sinónimos (Maurice Duverger, *Esquisse d'une théorie de la représentation politique*, en *L'évolution du droit public; études offertes à Achille Mestre*, París, 1956, pág. 211). Esta Corte ha reconocido que los partidos políticos, cuya existencia y pluralidad sustenta el art. 1° de la Constitución, condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e incluso, la acción de los poderes gubernamentales. Que de los partidos depende en gran medida lo que ha de ser, en los hechos, la democracia del país; y que al reglamentarlos, el Estado Democrático cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital. En consecuencia, resulta constitucionalmente válido el ejercicio del poder reglamentario al establecer controles gubernamentales, con el objeto de garantizar la pluralidad, la acción y el sometimiento de los partidos a las exigencias básicas del ordenamiento jurídico (Fallos: 235:133), y atribuirles la exclusividad de la postulación de candidatos a los cargos públicos.

17) Que en consecuencia, debe rechazarse el agravio del recurrente relacionado con la exclusividad de presentar candidatura para los cargos públicos conferida a los partidos políticos por la legislación vigente, que le impide nominarse, por sí, candidato a diputado por el distrito electoral de Corrientes, ya que tal solución constituye una de las alternativas de reducción posibles y no comporta una transgresión al artículo 28 de la Constitución Nacional, pese a tratarse de una cuestión controvertida en doctrina. Ello es así, de acuerdo a lo señalado, en razón de que el elector dispone, como ciudadano, de la libre afiliación y participación en cualesquiera de los diversos partidos políticos existentes en su distrito y en el ámbito nacional y de la posibilidad de formar un nuevo partido, como medio de acceder a los cargos públicos.

18) Que, a la luz de lo expuesto y de las conclusiones arribadas, al adecuarse materialmente las disposiciones de la ley de facto n° 22.627 a las prescripciones constitucionales, resulta innecesario pronunciarse sobre las cuestiones vinculadas al escrutinio de listas cerradas de candidatos y que fueron planteadas por el recurrente en relación causal con su pretensión básica. Tampoco corresponde a esta Corte pronunciarse sobre las críticas que se formulan a la organización interna de los partidos o a las desviaciones que se atribuyen a su actividad externa, ni al hecho que se señala de su disfunción o desnaturalización, toda vez que el remedio de esos males y el perfeccionamiento de la organización y actividad partidaria es tarea reservada al cuerpo electoral en su totalidad y en última instancia a cada uno de los ciudadanos en particular. Tampoco corresponde pronunciarse en esta oportunidad sobre las modificaciones que el sistema de los partidos ha producido sobre las instituciones y el sistema de la democracia representativa.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario, se hace lugar a la queja y se confirma la sentencia apelada. JOSÉ SEVERO CABALLERO (en disidencia)- AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia) - CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según mi voto) – JORGE ANTONIO BACQUÉ.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral, que confirmó lo resuelto por el Juez Federal con competencia electoral en la Provincia de Corrientes que había rechazado la oficialización de la candidatura del actor para diputado, nacional por ese distrito, interpuso éste recurso extraordinario que, desestimado, dio lugar a la presente queja.

2°) Que el recurrente, tras remitirse a su escrito de apelación, imputa al a quo la omisión de considerar los argumentos desarrollados en dicho escrito -en especial, la del examen de las normas legales que establecen el régimen de elección por listas cerradas, el cual afectaría el derecho constitucional de elegir y de ser elegido individualmente-, omisión que, a su juicio, determinaría la arbitrariedad de la sentencia. Sostiene la existencia de cuestión federal, alegando que los mencionados supuestos derechos estarían afectados por las leyes 22.627, 22.838, 22.847, 19.445 y complementarias, con respecto a las cuales solicita que se declare su “inaplicabilidad, nulidad y o inconstitucionalidad” en cuanto se oponen a sus “derechos y garantías constitucionales de elegir y ser elegido y derechos conexos”, de manera que se autoricen tachas y sustituciones en las listas de candidatos oficializadas.

3°) Que cabe, ante todo, determinar si existe un agravio actual para el recurrente, en relación a lo que fue materia de estas actuaciones. Esta Corte ha establecido que su decisión es inoficiosa si la demanda carece de objeto actual (Fallos: 253:346), por lo que no co-

rresponde pronunciamiento alguno cuando las circunstancias sobrevinientes han tornado inútil la resolución pendiente (Fallos: 267:449; 272:130, 167; 274:79; 285:353; 286:220; 293:42; 296:404), pues falta uno de los requisitos indispensables para la viabilidad del recurso extraordinario (Fallos: 290:329; 292:589). Esto impone entonces que el Tribunal deba atender a las circunstancias existentes al momento de su decisión -aunque sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario- (doctrina de Fallos: 281:117; 297:30; 301:947; “Chaperón, Ricardo Humberto” y “Korn, Julio y otros”, del 30 de agosto y 27 de setiembre de 1984).

4°) Que por ello se debe considerar si, como afirma el señor Procurador Fiscal en su dictamen, la cuestión debatida se ha tornado abstracta en virtud de la realización del acto eleccionario para el cual pretendió el apelante inscribir su candidatura, o si, como éste manifiesta en su presentación de fs. 35/35 vta., subsiste su interés en obtener un pronunciamiento judicial sobre dicha cuestión.

5°) Que la doctrina del Tribunal ha considerado que el requisito de “gravamen”, no subsiste cuando el transcurso del tiempo lo ha tornado inoperante (Fallos: 276:207; 290:326), cuando éste ha desaparecido de hecho (Fallos: 197:321; 231:288; 235:430; 243:303; 247:685; 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; 297:30; 302:721).

6°) Que estos supuestos no se dan en el sub lite. La realización periódica de elecciones de diputados nacionales surge de las previsiones de la Constitución Nacional, y es una disposición consustanciada con los principios del gobierno representativo y republicano que ella sostiene, por lo que es un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable mientras se mantenga la vigencia del orden instaurado en la Ley Fundamental. Sólo cuando éste sufrió violentas alteraciones se convirtieron en abstractos temas que hacen a la renovación de los titulares de los poderes políticos (confr. Fallos: 265:128).

7°) Que como, por otra parte, las disposiciones de las leyes de facto 22.627 y 22.838 -que el recurrente impugna- no han sido modificadas en lo sustancial, le asiste razón cuando en su escrito (fs. 35/35 vta. y fs. 42 del principal) manifiesta que, al subsistir los obstáculos legales que le impiden postularse como candidato, se mantiene el agravio que lo afectaba al momento de su pretensión inicial, lo que la actualiza y funda la necesidad de un pronunciamiento del Tribunal sobre el punto.

Similar orientación ha seguido la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica en casos sustancialmente análogos al sub examine, pues también se controvertían derechos electorales relacionados con comicios ya realizados al tiempo de su pronunciamiento. En tal sentido, dicho tribunal descartó el carácter moot de esos litigios, en cuanto entrañaban cuestiones susceptibles de reiterarse sin posibilidad de que, por el tiempo que normalmente insumiesen los trámites, pudieran llegar a ser resueltas por la Corte en tiempo apropiado (394 U.S. 814, 816; 405 U.S. 330, 333 y nota 2; 410 U.S. 752, 756 nota 5,

sus citas y otros). Por lo demás, el apelante ha expresado el mantenimiento de sus pretensiones para el futuro (v. la disidencia de los jueces Stewart y Harlan en 394 U.S. 814, 819). 8°) Que, por otra parte, existe en la causa cuestión federal suficiente para su tratamiento en la instancia extraordinaria, en tanto los agravios del recurrente remiten, en última instancia, a la delimitación y examen del derecho electoral tal como está reglado en los artículos 37 y 40 de la Constitución Nacional (Confr. doctrina de Fallos: 302:772, 864, 1112).

9°) Que en el sistema representativo de gobierno consagrado por el artículo 1° de la Constitución Nacional, el pueblo es la fuente originaria de la soberanía, y el modo de ponerla en ejercicio es el voto de los ciudadanos a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación (Fallos: 168:130).

De tal manera, el pueblo, en su carácter de titular de la soberanía, ha decidido ejercerla a través de sus representantes (art. 22 Constitución Nacional) y, a la vez, ha señalado cuáles son los requisitos de capacidad, elegibilidad, etc., que deben revestir estos últimos.

10) Que el derecho a ser elegido para ser diputado de la Nación está, al igual que los restantes derechos, sujeto a reglamentación. Como esta Corte lo ha afirmado en forma invariable, ningún derecho es absoluto, por el contrario todos están subordinados a las leyes que reglamentan su ejercicio (arts. 14, 20, 28 Constitución Nacional).

El límite a esa reglamentación está dado por el artículo 28 de la Constitución Nacional: ella no debe alterar el principio, garantía o derecho reglamentario.

De esta manera, la no alteración de los derechos y la razonabilidad de la reglamentación son los límites de la potestad legislativa.

11) Que el planteo sub examine exige determinar si el impedimento del recurrente a ser candidato a diputado nacional, por el carácter independiente o extrapartidario de su nominación, es o no compatible con el régimen representativo y republicano; es decir, si se trata de una reglamentación razonable del derecho a ser elegido.

Dado que la Ley Fundamental establece cuáles son las condiciones requeridas para ser diputado, corresponde decidir si la ley de facto 22.627 que regula la materia electoral, es violatoria de alguno de los principios constitucionales señalados, al establecer en su artículo 2°, que la nominación de candidatos para cargos públicos electivos es facultad exclusiva de los partidos políticos.

Al ser potestad indiscutible del legislador establecer restricciones a los derechos previstos en la Constitución, cabe examinar si aquella atribución se ejerció con el fin de evitar que el derecho de que se trata pueda poner en crisis, en forma mediata o inmediata, la subsistencia, viabilidad o eficacia del sistema representativo y republicano de gobierno.

12) Que, como fue expresado en uno de los votos concurrentes del caso Bazterrica “nues-

tro país atraviesa una coyuntura histórico política particular, en la cual, desde las distintas instancias de producción de interpretación normativas, se intenta reconstruir el orden jurídico con el objetivo de restablecer y afianzar para el futuro en su totalidad las formas democráticas y republicanas de convivencia de los argentinos de modo que dicho objetivo debe orientar la hermenéutica constitucional en todos los campos”.

Este objetivo requiere ser sumamente prudente en un tema de tanta trascendencia para la vida institucional del país como el que suscita el caso materia de este pronunciamiento. En primer lugar, el afianzamiento de las formas democráticas exige, como condición ineludible, que los partidos políticos se fortalezcan y consoliden en su irremplazable rol de servir de intermediarios entre los individuos y el poder, entre el legislador y el pueblo.

Por otro lado, como esta Corte lo ha sostenido en Fallos: 253:133 “al reglamentarlos, pues, el estado democrático cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital” (consid. 11).

13) Que el caso requiere considerar el derecho electoral consagrado en los artículos 37 y 40 de la Constitución Nacional. Si bien el derecho a asociarse con fines políticos no es un derecho enumerado expresamente por la Constitución Nacional, forma parte del derecho más amplio de asociarse con fines útiles consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional. Se trata, entonces, de un derecho no enumerado pero que nace de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno (art. 33 de la Constitución Nacional). Independientemente de aparecer o no mencionados en la Constitución Nacional, los partidos políticos son la expresión real e innegable de un derecho imposible de desconocer o menoscabar.

“La teoría constitucional europea e iberoamericana son completamente conscientes del hecho de que el Estado del siglo XX es un Estado de partidos y que el puesto de la soberanía popular ha sido ocupado prácticamente por la soberanía de los partidos. Esto se refleja en la búsqueda de una ley fundamental o de un estatuto orgánico para los partidos políticos” (Karl Lowenstein, Teoría de la Constitución. Editorial Ariel - 1976, pág. 451).

14) Que la elección de los candidatos es un elemento esencial del sistema democrático. Sin embargo, esta elección fue muchas veces dominada por procedimientos autocráticos. Antes de la organización de los partidos políticos, sólo podían acceder a las candidaturas quienes gozaban de un gran poderío económico o de favores políticos. El candidato era designado por su antecesor, o por un pequeño grupo de notables.

Tal como lo expresara Lowenstein -op. cit., pág. 94-: “El partido político se hace necesario y, en realidad, indispensable para organizar y activar la voluntad política de la masa electoral. . . La entrada de los partidos políticos caracteriza el paso de un control oligárquico burgués del proceso de poder a la democracia constitucional moderna. Junto al descubrimiento de la técnica de la representación que, como tal, creó el instrumento para institucionalizar la distribución del poder entre diversos detentadores, se puede considerar que la intercalación de los partidos políticos en el proceso político es la invención más

importante en el campo de la organización política”.

Si bien la exclusividad para la nominación de candidatos que tienen los partidos políticos es un tema controvertido en doctrina, la realidad nos ha demostrado hasta ahora que la existencia política concreta de voluntades aisladas no es plausible ni útil, toda vez que es ineficaz para ejercer influencia en la formación de la voluntad del Estado. El sistema democrático hace necesaria la organización de los individuos en asociaciones determinadas por diversos fines comunes; en ellas se agrupan las voluntades individuales coincidentes. “Los partidos políticos reúnen a los individuos afines en edad, con objeto de garantizarles una influencia eficaz en la marcha de la vida pública. La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”. “En oportunidad de cada acto electoral, los partidos seleccionan a los candidatos entre los cuales el elector deberá optar al emitir su sufragio; con lo cual imponen el orden de la opinión pública, ya que si los ciudadanos votasen directamente, sin esta labor previa de las agrupaciones partidarias, sobrevendría el caos y la anarquía en los comicios, los votos se dispersarían desordenadamente y quienes resultaren elegidos carecerían de representatividad por el escaso número de sufragios que obtendrían”. (Segundo V. Linares Quintana: “Derecho constitucional e instituciones políticas”. Ed. Plus Ultra, 1981, págs. 211 y 235).

En tal sentido, cabe señalar que la aceptación de la demanda importaría admitir, sin más requisitos, la oficialización de la candidatura del petionario, con exclusivo fundamento en el derecho constitucional que invoca.

Asimismo, la intención de ampliar el margen de libertad para la presentación de candidaturas ocasionaría que el poder se debilitara, atomizándose, y paralelamente se aumentaría la influencia de los poderes económicos u otros factores de poder, que no siempre están organizados democráticamente.

Como se ha dicho en el considerando 12, al citar el caso Bazterrica, no debe perderse de vista que nuestro país atraviesa un período de transición democrática luego de casi cincuenta años de alteraciones del sistema institucional. Dos de los rasgos de la reconstrucción de la democracia inciden notablemente en la cuestión a resolver en este caso. Por un lado la sociedad en su conjunto tiene sus energías comprometidas en la reconstitución de las pautas de convivencia que pueden resultar fundacionales de un sistema democrático estable. La necesidad de fortalecer las instituciones requiere pues concentrar esfuerzos. Esto aún en detrimento de formas que, como las candidaturas independientes (admitidas en otras naciones de arraigada tradición democrática), si bien pueden ser teóricamente encomiables por el incremento de la libertad individual que entrañan, no se insertan en la historia de nuestras prácticas políticas como para que su establecimiento sea aconsejable en la aludida etapa de transición.

Por otro lado, la reconstrucción a la que se encuentra abocado nuestro país también incluye a la de los partidos políticos. Estos transcurren una etapa de reorganización intensa y en

algunos casos consolidación de su forma organizativa. La introducción de procedimientos para la gestión de candidaturas que prescindan de la estructura de los partidos podría entonces implicar el riesgo de entorpecer dicha necesaria reconstrucción.

Transcurrida la transición, con los partidos políticos reestructurados, las instituciones democráticas de la República consolidadas y con las prácticas políticas acotadas en el marco de acuerdos sociales fundacionales que den estabilidad al sistema, se abrirá nuevamente la posibilidad para que, en el ámbito que corresponda, se discutan alternativas de reglamentación del derecho a ser elegido.

15) Que en la elección de los candidatos se enfrentan dos valores: la libertad y la claridad. Si bien la multiplicidad de candidaturas respeta el primero de estos valores, no siempre ayuda a la claridad de la elección.

Tal como afirma André Hauriou: “Para conciliar estas dos exigencias, el principio de la libertad de candidatura, en otras palabras, de la elegibilidad, que es la regla general, surgen algunas excepciones: unas de carácter jurídico, pero poco importantes, y las otras de hecho, algo más serias.

a) Limitaciones jurídicas. Los obstáculos a una candidatura constituyen otras tantas hipótesis de inelegibilidad. Hacen referencia, esencialmente, a la edad: se estima generalmente que es preciso tener más experiencia para gobernar que para designar un gobernante: a la moralidad ...: a los riesgos de presión ...

b) Las limitaciones de hecho provienen principalmente de la existencia de partidos políticos. En teoría, todo aquel que cumpla las condiciones legales puede presentarse a los sufragios de los electores. Sin embargo, de hecho, aparte de raras excepciones, sólo aquellos que están apoyados por un partido político con influencia seria en la circunscripción, tienen posibilidad de éxito. Son, por tanto, en muchos casos, los mismos partidos quienes eligen los candidatos. Esta circunstancia pudiera parecer enojosa, pero es preciso tener en cuenta que, si no interviniesen los partidos, el hombre de la calle no tendría probabilidad alguna. Los candidatos bien situados serían los notables locales, los portavoces del dinero o del Estado. . . La libertad del elector sería menor aún. En todo caso, es preferible una clase política de origen popular. En igualdad de condiciones, los partidos políticos cuyo desarrollo está íntimamente ligado al del cuerpo electoral, son a la democracia de tipo occidental lo que la raíz es al árbol. En una palabra, resultan irremplazables en el papel de intermediarios entre el individuo y el Poder”. (André Hauriou. Jean Gicquel Patrice Gelard “Derecho constitucional e instituciones políticas”. Editorial Ariel, pág. 295).

Los partidos políticos desarrollan la conciencia política de los electores y exponen con mayor transparencia las alternativas políticas, objetivos y medios. De lo contrario, los ciudadanos no podrían conocer con precisión qué perfil ideológico distingue a los diversos postulantes. El partido político, a través de la prédica de sus propósitos, plataformas electorales, estatuto de regulación interna, definición de objetivos y la demostración de

su idoneidad para alcanzarlos, y la concordancia entre palabras y hechos, ofrece pautas orientadoras para los electores, que pueden comprobarse por los antecedentes del partido en los distintos aspectos de la vida pública, en su actividad política y en la labor administrativa.

Señala Duverger, que “Los partidos políticos desempeñan un doble papel en la representación política. En primer lugar, encuadran a los electores, es decir, a los representados. Encuadran también a los elegidos, es decir, a los representantes. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores. . . Sin partidos políticos, el funcionamiento de la representación política, es decir, de la base misma de las instituciones liberales, es imposible ... “. “Los partidos políticos encuadran a los electores de dos modos. Por una parte desarrollan la concurrencia política de los ciudadanos y permiten explicar más claramente las opciones políticas. Por otra, seleccionan los candidatos entre los que se desenvuelve la lucha electoral. . . “Más adelante agrega: “Los partidos políticos aseguran un encuadramiento ideológico de los electores. . . Son indispensables para que aquéllos puedan saber más o menos claramente la política que desean, la cual define el mandato que confían a sus representantes”. Maurice Duverger. “Instituciones políticas y derecho constitucional”. Editorial Ariel, 1880, pág. 89 y ss.).

A ello cabe agregar, que los partidos políticos cumplen la función de nexo permanente entre electores y elegidos y, entre estos últimos, ya sea por medio de la actividad de los militantes como también por el de congresos, reuniones, publicaciones, etc. Esto permite una mayor representatividad en el ejercicio del mandato otorgado por los electores.

Alfredo L. Palacios desde su banca de senador en 1938 dijo: “Los partidos son órganos de la democracia; tienen por función en el Estado organizar y educar cívicamente a los ciudadanos sobre una base ética. Actúan, además, como agentes de ideas; disciplinan las fuerzas y orientan las corrientes de sentimientos e ideas que se agitan en la sociedad... El partido señala puntos de vista sobre los cuales tiene que formular su voto el elector. Su fuerza le impele a presentar candidatos que se disponen a identificarse con su orientación. Y como sus contrarios harán lo mismo, he aquí de qué manera resulta capaz el electorado para votar. De otra manera, sería el caos”. (Citado por Linares Quintana, op. cit., pág. 23).

16) Que, según se ha adelantado, sin la existencia de los partidos políticos, la probabilidad del hombre de la calle de acceder a cargos públicos sería mínima, toda vez que los poderosos o los notables detentarían casi con exclusividad el control de las candidaturas. Los países democráticos persiguen el desarrollo máximo de la igualdad entre los candidatos. Con tal fin se instrumentan métodos de intervención del Estado que luchan contra las principales causas de desigualdad: la presión del dinero y los favores del poder. Así, se intenta realizar una distribución equitativa de fondos, reparto de locales para realizar reuniones, acceso a los medios de propaganda, etc. Todo ello se realiza a través de los partidos políticos. Si se admitiese la libre presentación de candidatos, el objetivo de la igualdad se vería postergado, pues resultaría imposible hacer frente a la erogación que conllevaría, una vez generalizada, tal actitud.

17) Que no se viola el art. 28 de la Constitución Nacional, pues el recurrente tiene abierta la posibilidad de afiliarse a cualquiera de los partidos políticos existentes y de participar en la selección de candidatos, así como la de constituir un nuevo partido que posibilite su acceso al cargo público al que aspira.

18) Que, en consecuencia, corresponde el rechazo de la petición del recurrente en lo concerniente a la inconstitucionalidad del art. 2° de la ley de facto 22.627, en cuanto establece la exclusividad en la nominación de candidatos para ejercer cargos públicos, que detentan los partidos políticos. Ello es así, toda vez que tal disposición resulta una reglamentación razonable del derecho a ser elegido, en concordancia con lo establecido por los artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional.

19) Que, por ende, resulta inoficioso el tratamiento de los temas relativos al régimen de elección por listas cerradas, en cuanto son formulados como accesorios del resuelto precedentemente.

20) Que respecto de las impugnaciones que el apelante invoca en su carácter de elector activo, vinculadas al régimen citado en el considerando anterior, cabe señalar que, con prescindencia de que tales materias obtendrían respuesta a la luz de cuanto se ha expuesto en este pronunciamiento, lo cierto es que obsta a su respuesta puntual la ausencia de la fundamentación concreta y circunstanciada exigida por conocida doctrina de esta Corte. Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario, y se confirma la sentencia apelada.

ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

DISIDENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON JOSE SEVERO CABALLERO Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral, que confirmó lo resuelto por el Juez Federal con competencia electoral en la provincia de Corrientes, que había rechazado la oficialización de la candidatura del actor para diputado nacional por ese distrito, interpuso éste recurso extraordinario que, desestimado, dio lugar a la presente queja.

2°) Que el recurrente, tras remitirse a su escrito de apelación, imputa al a quo la omisión de considerar los argumentos desarrollados en dicho escrito -en especial, la del examen de las normas legales que establecen el régimen de elección por listas cerradas, el cual afectaría el derecho constitucional de elegir y de ser elegido individualmente-, omisión que, a su juicio, determinaría la arbitrariedad de la sentencia. Sostiene la existencia de cuestión federal, alegando que los mencionados supuestos derechos estarían afectados por las leyes 22.627, 22.838, 22.847, 19.445 y complementarias, con respecto a las cuales solicita que

se declare su “inaplicabilidad, nulidad y/o inconstitucionalidad” en cuanto se oponen a sus “derechos y garantías constitucionales de elegir y ser elegido y derechos conexos”, de manera que se autoricen tachas y sustituciones en las listas de candidatos oficializadas.

3°) Que se impone, en primer lugar, determinar si existe un agravio actual que afecte al recurrente, en relación a lo que fue materia de estas actuaciones. El Tribunal ha declarado que si lo demandado carece de objeto actual, su decisión es inoficiosa (Fallos: 253:346), por lo que no corresponde pronunciamiento alguno cuando las circunstancias sobrevinientes han tornado inútil la resolución pendiente (Fallos: 267:449; 272:130, 167; 274:79; 285:353; 286:220; 293:42; 296:404), puesto que falta uno de los requisitos indispensables para la viabilidad del recurso extraordinario (Fallos: 290:329; 292:589). Esto impone entonces que la Corte deba atender a las circunstancias existentes al momento de su decisión -aunque sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario- (doctrina de Fallos: 281:117; 297:30; 301:947; “Chaperón, Ricardo Humberto” y “Korn, Julio y otros”, del 30 de agosto y 27 de septiembre de 1984).

4°) Que por ello se debe analizar si, como afirma el señor Procurador Fiscal en su dictamen, la cuestión debatida se ha tornado abstracta, en virtud de la realización del acto eleccionario para cuya participación el quejoso pretendió inscribir su candidatura, o si, como éste manifiesta en su presentación de fs. 35/35 vta., su interés en obtener un pronunciamiento judicial sobre el tema subsiste.

5°) Que la doctrina del Tribunal ha considerado que el requisito de “gravamen” no subsiste cuando el transcurso del tiempo lo ha tornado inoperante (Fallos: 276:207; 290:326), cuando éste ha desaparecido de hecho (Fallos: 197:321; 231:288; 235:430; 243:303; 247:685; 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; 297:30; 302:721).

6°) Que estos supuestos no se dan en el sub lite. La realización periódica de elecciones de diputados nacionales surge de las previsiones de la Constitución Nacional, y es una disposición consustanciada con los principios del gobierno representativo y republicano que ella sostiene, por lo que es un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable mientras se mantenga la vigencia del orden instaurado en la Ley Fundamental. Sólo cuando éste sufrió violentas alteraciones se convirtieron en abstractos temas que hacen a la renovación de los titulares de los poderes políticos (confr. Fallos: 265:128).

7°) Que como, por otra parte, las disposiciones de las leyes de facto 22.627 y 22.838, que el recurrente ataca, no han sido modificadas en lo sustancial, le asiste razón cuando en su escrito citado de fs. 35/35 vta. y fs. 42 del principal manifiesta que al subsistir los obstáculos legales que le impiden postularse como candidato, se mantiene el agravio que lo afectaba al momento de su escrito inicial, lo que actualiza la pretensión del apelante y torna procedente un pronunciamiento del Tribunal sobre el punto.

8°) Que esta Corte tiene reiteradamente resuelto que el escrito de interposición del recurso extraordinario debe contener la enunciación concreta de los hechos de la causa, de la cuestión federal en debate y de la relación que existe entre ésta y aquéllos, y que la invocación genérica y esquemática de agravios no basta a ese fin, dado el carácter autónomo del recurso extraordinario, de modo que es insuficiente la aserción de determinada solución jurídica en tanto ella no esté razonada con referencia a dichas circunstancias y a los términos del fallo que la resuelve (Fallos: 300:1063 ...) .

9°) Que dichos requisitos no se observan en el escrito en el cual el actor interpone el recurso extraordinario (fs. 40/43 del principal), en el cual, a más de omitir el indicado relato, sólo esboza la crítica de los fundamentos del fallo recurrido, remitiéndose a argumentos desarrollados en escritos presentados durante la sustanciación de la causa, con lo que obviamente no se basta a sí mismo.

10) Que, además, el mentado escrito carece de una crítica concreta y razonada de los argumentos desarrollados en el fallo recurrido, y su insuficiencia es palmaria en relación con la cuestión constitucional que plantea, ya que la impugnación genérica de todas las normas que impiden la vigencia de un supuesto derecho de elegir y ser elegido con independencia de las listas oficializadas -sin especificación concreta de cuáles serían ellas y en qué medida se apartarían de determinados preceptos de la Carta Magna- carece de la seriedad necesaria para fundamentar la invalidez constitucional de dichas normas, en especial en materia de singular trascendencia institucional como lo es la que se vincula con el régimen electoral de la representación popular en el Congreso de la Nación.

11) Que, en especial, se omita toda impugnación concreta contra el régimen de elección de diputados nacionales por representación proporcional al número de votos recibidos por cada una de las listas de candidatos oficializada (arts. 2° y ss. de la ley 22.838), y falta toda explicación de cómo se haría compatible la existencia de candidatos independientes con un sistema que, por su índole, sólo se concibe aplicable a listas completas. En tales condiciones, a la pretensión del recurrente se opone no sólo el monopolio de presentación de candidatos otorgado por el art. 2° de la ley 22.627 a los partidos políticos, sino también su actuación a título individual, pues si se estimase que dicha norma afecta principios constitucionales, el resultado de esa apreciación podría ser la posibilidad de presentación de listas independientes de los partidos más no de candidatos independientes de las listas. 12) Que, por otra parte, aun en el hipotético caso de considerarse al apelante legitimado para ejercer una suerte de acción popular en favor de todos los electores, deducida con el fin de atribuirles la posibilidad de tachar y sustituir candidatos, también carecería de explicación la forma cómo el ejercicio de esa facultad podría insertarse en el sistema de representación proporcional adoptado por la ley 22.838.

13) Que, en tales condiciones, la admisión de la pretensión deducida por el actor implicaría la modificación por vía judicial del sistema de elección de diputados nacionales, lo que constituiría un desborde de las facultades judiciales en desmedro de las que corresponden al Congreso de la Nación (art. 41 de la Constitución).

Por ello, y habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se rechaza la queja y se da por perdido el depósito de fs. 1. JOSE SEVERO CABALLERO – AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.

Elecciones – Tratados Internacionales – Convención Americana sobre Derechos Humanos - Normas y Actos Provinciales – Competencias - Oficialización de listas de candidatos – Prisión Preventiva - Procesados.

Alianza “Frente para la Unidad” (elecciones provinciales gobernador y vicegobernador, diputados y senadores provinciales) s/ oficialización listas de candidatos —Romero Feris— 27/09/2001 – Fallos 324:3143

Antecedentes

Los apoderados del Frente para la Unidad solicitaron ante la Justicia Electoral de la Provincia de Corrientes la oficialización de una lista de candidatos para las elecciones de gobernador, vicegobernador y senadores y diputados provinciales, titulares y suplentes, a realizarse el 14 de octubre de 2001. Pidieron la habilitación de la candidatura a gobernador de Raúl Rolando Romero Feris quien en ese momento se encontraba privado de libertad sin condena. Solicitaron que se declarase la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del art. 3º, inc. d, del Código Electoral provincial y de los arts. 53 y 57 de la Constitución de la provincia.

La jueza provincial con competencia electoral rechazó los planteos de inconstitucionalidad e inaplicabilidad del art. 3º, inc. d, del Código Electoral provincial.

Apelada la sentencia, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes la confirmó y declaró la inhabilidad de Raúl Rolando Romero Feris y de Lucía Plácida Ortega para ser candidatos a los cargos de gobernador y de senadora provincial, respectivamente. Contra ese pronunciamiento, la agrupación política dedujo recurso extraordinario que fue concedido respecto del planteo de inconstitucionalidad y denegado en lo referente a la tacha de arbitrariedad.

El Tribunal consideró procedente el recurso extraordinario, revocó el fallo apelado y declaró la inconstitucionalidad de los artículos 53 y 57 de la Constitución de la Provincia de Corrientes y del artículo 3º, inciso d, del código electoral provincial por ser contrarios a normas de jerarquía constitucional.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Conflicto entre jerarquía de leyes - Supremacía constitucional*
- b) *Sufragio - Derechos Políticos.*
- c) *Prisión Preventiva*
- d) *Violación del principio de inocencia.*
- e) *Violación a la CADH.*
- f) *Adecuación del derecho interno.*

Estándar aplicado por la Corte

- La prisión preventiva es una medida cautelar no punitiva.
- La condición de inocentes de las personas detenidas pero no condenadas en un proceso penal, determina que no se pueda afectar su derecho a ser elegido en los comicios.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, de jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional), regula los derechos políticos de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado Argentino.
- Afirmar que la vigencia de una norma de jerarquía constitucional se detiene frente a normas locales es derechamente ignorar el artículo 31 de la Carta Magna.
- La falta de adecuación del derecho interno al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no constituye óbice para viabilizar su aplicación, pues la falta de reglamentación legislativa no obsta a la vigencia de ciertos derechos que por su índole, pueden ser invocados, ejercidos y amparados sin el complemento de disposición legislativa alguna.

Texto del fallo

Dictamen del Procurador General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

A fs. 62/72, los apoderados del Frente para la Unidad solicitaron al Juzgado Electoral de la Provincia de Corrientes la oficialización de la lista de candidatos correspondientes a las categorías de gobernador y vicegobernador, senadores y diputados provinciales, titulares y suplentes, para las elecciones del 14 de octubre de 2001, así como también, la habilitación de la candidatura a gobernador de Raúl Rolando Romero Feris, quien, de acuerdo a las constancias del expediente 1184 de la Secretaría Electoral, se encuentra privado de libertad sin condena.

Señalaron que el juez federal con competencia electoral, por resolución del 21 de agosto de 2001, declaró inconstitucionalidad e inaplicable el art. 3° inc. d del Código Electoral Nacional, dispuso que Romero Feris podía ejercer los derechos políticos de elegir y ser elegido, dejó sin efecto su tacha del padrón electoral y, en consecuencia, lo declaró habilitado para ser candidato a cargos públicos electivos.

Sin perjuicio de lo expuesto, demandaron la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del art. 3° inc. d, del Código electoral provincial, con fundamento en que una interpretación extensiva del art. 33 de la ley 23.298, en función del art. 71 de la ley provincial 3.767 y de lo establecido en el inciso citado del código de rito, podrían vedar la posibilidad de ser candidato a cargos públicos electivos, por encontrarse excluidos del padrón electoral, a los procesados que cumplen prisión provisoria antes de resolverse su situación procesal.

Plantearon, también, la inconstitucionalidad de los arts. 53 y 57 de la ley fundamental local en cuanto vedan la posibilidad de ocupar los cargos de diputado y senador a los procesados con auto de prisión preventiva firme y sostuvieron que la inteligencia de tales normas se encuentra en pugna con el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto establece que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas y con los arts. 16 y 18 de la Constitución Nacional, por afectar los principios del debido proceso, en particular el de presunción de inocencia.

Finalmente, reprodujeron estos planteos respecto de la candidata a senadora provincia, Lucía Plácida Ortega.

-II-

A fs. 138/143, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes confirmó la sentencia de la señora jueza provincial con competencia electoral, que rechazó los planteos de inconstitucionalidad e inaplicabilidad del art. 3° inc. d del código electoral provincial y declaró la inhabilidad de Raúl Rolando Romero Feris y de Lucía Plácida Ortega para ser candidatos a los cargos de gobernador y de senadora provincial, respectivamente.

Para así decidir, sostuvo que la inclusión de aquel postulante en la padrón electoral, dispuesta por el juez federal, en manera alguna implica privar a las autoridades locales del juicio de aptitud de los candidatos, adoptado sobre la base de la legislación provincial que regula la materia, pues lo contrario llevaría a sostener que el magistrado federal se habría extralimitado en sus potestades jurisdiccionales e invadido, por tanto, funciones propias de la judicatura local.

Expresó que la Constitución Nacional determina que las provincias eligen sus gobernadores y legisladores, sin intervención del gobierno federal (art. 122), de forma tal que el ejercicio y reglamentación resultan facultades reservadas y ajenas a la competencia federal, cuyo único valladar es el respeto al sistema republicano y representativo de gobierno establecido en el art. 5° de la Ley Fundamental.

En tales condiciones, desestimó los agravios atinentes al conflicto de una ley con otra de superior jerarquía, atento a que el tratado internacional invocado no tiene vigencia en el ámbito de los derechos electorales locales.

Concluyó que tampoco se advierte afectación de los arts. 16 y 18 de la Constitución Nacional, toda vez que la norma cuestionada atiende al interés general que contempla una hipótesis objetiva que no genera discriminación, pues respeta el principio de razonabilidad, puesto que, los que están sujetos a prisión preventiva, se encuentran en un status jurídico distinto de aquellos que, aún bajo proceso penal, conservan su libertad.

-III-

Contra tal pronunciamiento, el apoderado del Frente para la Unidad dedujo el recurso extraordinario de fs. 149/155, con fundamento en la existencia de cuestión federal, porque se desestimó su pretensión sustentada en las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la vez que se declaró la validez de una ley local, cuestionada por ser contraria a la Constitución Nacional.

Sus principales agravios pueden resumirse del siguiente modo:

a) Los ciudadanos postulados se encuentran incluidos en el padrón electoral y habilitados para ser candidatos a cargos públicos electivos, por aplicación de la ley nacional 15.262, su decreto reglamentario 17.265/59, la resolución del juez federal con competencia electoral y el decreto provincial de adhesión al régimen de simultaneidad de elecciones (816/01) que, en su concepto, decidió la sujeción provincial a las disposiciones del Código Electoral Nacional.

Ello es así porque, tratándose de elecciones unificadas, se aplican las normas nacionales y sería absurdo y antijurídico que existiera un único padrón electoral, del cual, al mismo tiempo, algunos ciudadanos estén habilitados y, a la vez, inhabilitados, o que existieran dos padrones electorales válidos.

Por otra parte, el argumento del a quo, según el cual el art. 3° de la ley nacional 15.262 determina que las autoridades provinciales oficialicen las listas de candidatos a cargos públicos locales, no es relevante, porque ello debe realizarse de acuerdo con las normas nacionales a las que están sujetas todas las autoridades nacionales y provinciales y, en caso, el juez federal –quien tiene la facultad de tachar a un ciudadano del padrón electoral– determinó la inclusión de sus candidatos en el citado registro.

Culmina este agravio señalando que es incorrecto que los arts. 121 y 122 de la Constitución Nacional otorguen sustento a la sentencia recurrida, porque la provincia se sometió voluntariamente a las disposiciones de la ley nacional en este supuesto de elecciones unificadas.

b) También critica que el a quo hay declarado la constitucionalidad del art 3°, inc. d,

del código electoral provincial. En primer término, porque en las elecciones unificadas el padrón electoral no es provincial, sino, en todo caso, nacional y provincial, pero aun así, su manejo está a cargo de la justicia federal y con sujeción a las leyes nacional sobre elecciones.

En segundo lugar, porque es incorrecto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos no tenga vigencia en la Provincia de Corrientes en el ámbito de los derechos electorales locales, por tratarse de poderes no delegados al gobierno federal. En este sentido, señala que la sentencia desconoce que la Constitución Nacional atribuye a los poderes Ejecutivo y Legislativo la facultad de celebrar y aprobar tratados internacionales (arts. 99, inc. 11, y 75, inc. 22, respectivamente), así como que el pacto tiene jerarquía superior a las leyes (conf. Artículo citado en último término, que además le confiere carácter federal a sus normas).

c) Contrariamente a lo que resuelve el a quo, el principio de igualdad ante la ley se ve menoscabado por la falta de aplicación del art. 23 de la mencionada convención internacional, ya que sin razonabilidad los ciudadanos que se postulan como candidatos a cargos electivos nacionales no son inhabilitados si no registran condena penal, pero no pueden ser candidatos a cargos provinciales, por el solo hecho de estar detenidos –aunque no hayan sido condenados-. Ello también afecta –dice- el principio constitucional de presunción de inocencia.

También considera arbitraria y antojadiza la afirmación del superior tribunal provincial de que la decisión no le causa agravio, debido a que puede nominar a otros candidatos, porque su alianza tiene derecho a postular a estos ciudadanos, que no resultarían inhabilitados de no ser por la aplicación de las normas cuya inconstitucionalidad demanda. Es más, sostiene, no sólo tiene derecho a elegirlos, sino a no reemplazarlos por otros si no padecen ninguna causa de inhabilidad.

d) Por último, critica el fallo por otorgar relevancia a circunstancias que carecen de entidad para impedir las candidaturas que propone –la ponderación de los informes remitidos por los tribunales que dan cuenta sobre el estado de las distintas causas que involucran a los candidatos Romero Feris y Ortega-, porque entiende que, según el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica, solamente la existencia de condena penal constituye causa válida para decretar la inhabilidad de un ciudadano a quien un partido o alianza de partidos postule como candidato a un cargo electivo y reitera su posición, en cuanto a que el art. 3º, inc. d, del código electoral provincial no es fundamento válido para ello, por ser inconstitucional y, por lo tanto, inaplicable al sub lite.

-IV-

El recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se debate la interpretación y el alcance de normas federales (contenidas en el Código Electoral Nacional) y la decisión del a quo resultó contraria a los derechos que el apelante fundó en aquéllas, así como porque se cuestionó la validez de una ley local, por considerarla contraria a

las disposiciones de la Constitución Nacional y de un tratado de jerarquía constitucional y el superior tribunal provincial se expidió a su favor de su constitucionalidad (art. 14, incs. 2º y 3º de la ley 48).

Sentado lo anterior, cabe recordar que, por encontrarse en discusión la inteligencia de normas de aquel carácter, la Corte no se encuentra limitada por los argumentos expuestos por las partes o por el a quo, sino que le corresponde efectuar una declaratoria sobre el punto disputado (doctrina de Fallos: 308:647; 323:1406, 1656, entre muchos otros).

-V-

En mi opinión, la crítica que el apelante efectúa a la sentencia, porque no aplicó las normas nacionales, fundado en que se trata de una elección simultánea para autoridades locales y nacionales, no puede prosperar.

Así lo pienso, porque la propia ley nacional 15.262, establece que las provincias podrán realizar sus elecciones provinciales y municipales, simultáneamente con las nacionales, “bajo las mismas autoridades de comicio y de escrutinio”, en la forma que establezca la reglamentación (art. 1) y aclara que, en tales casos, “la oficialización de las boletas de sufragio y su distribución quedarán a cargo de la Junta Electoral Nacional, a cuyo efecto las autoridades locales respectivas remitirán la correspondiente lista de candidatos oficializados” (art. 3º, énfasis agregado). Es decir que, contrariamente a lo que afirma el recurrente, la legislación nacional no desplaza a las normas locales ni a las autoridades provinciales que deben aplicarlas, sino que contempla expresamente que sean éstas las que oficialicen las listas de candidatos a cargos electivos de dicho carácter, sobre la base de su propio régimen jurídico. Por lo demás, no resulta ocioso destacar que hasta la alianza apelante así lo entendió, en la medida que se presentó ante la justicia local y le solicitó la oficialización de su lista.

Por otra parte, esta solución es concordante con la que adoptó V.E. cuando resolvió una cuestión sustancialmente análoga. Me refiero al precedente de Fallos: 315:71, en donde sostuvo que las elecciones realizadas en una provincia simultáneamente en los órdenes nacional, provincial y municipal, al amparo del régimen de la ley nacional 15.262, no puede tener otro alcance que el de que aquéllas se efectúen bajo las mismas autoridades de comicio y de escrutinio –tal como prescribe el art. 1 de la citada norma-, pues admitir que también tuvo como consecuencia hacer aplicables las normas del Código Electoral Nacional, por sobre las específicas provinciales, importaría una seria afectación del art. 105 de la Constitución Nacional (actual 122) que prevé que los estados locales “eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal”, sin que se den, por cierto, las condiciones que exige el art. 5 del texto constitucional para poner en práctica la “garantía federal” allí consagrada, a la par que constituiría una inaceptable presunción de que la provincia habría implícitamente delegado poderes conservados al sancionarse la Ley Fundamental (conf. Considerando 9º).

En tales condiciones, a mi modo de ver, la decisión provincial de adherir al régimen de la

ley 15.262, adoptada por el decreto 816/01, sólo tiene el alcance señalado en el precedente recién mencionado y la decisión del a quo, de desestimar el pedido de aplicación de las disposiciones del Código Electoral Nacional, resulta ajustada a derecho.

-VI-

Respecto de los demás agravios del recurrente, estimo oportuno poner de resalto que cuestiones análogas fueron examinadas por este Ministerio Público en la causa M.1486. XXXVI (dictamen del 24 de agosto de 2001), a cuyas conclusiones, en cuanto fueren pertinentes, me remito brevitatibus causae.

Sin embargo, cabe aclarar que lo hasta aquí expuesto significa que los ciudadanos postulados por la alianza apelante no pueden ser excluidos de aquel registro por la circunstancia de sus detenciones, pero de ello no se concluye que estén automáticamente habilitados para aspirar oficialmente a los cargos propuestos, porque la determinación de los demás requisitos de idoneidad –constitucionales y legales- para acceder a las candidaturas es materia reservada a las provincias y el examen de su cumplimiento compete a las autoridades locales, aspectos sobre los que no corresponde que me expida en el sub lite.

-VII-

Por lo expuesto, considero que el recurso extraordinario es formalmente admisible, que corresponde confirmar parcialmente la sentencia apelada y, con el alcance indicado en el acápite anterior, revocarla en cuanto declaró la validez del art. 3º, inc d, del código electoral provincial. Buenos Aires, 20 de septiembre de 2001. Nicolás Eduardo Becerra.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 27 de septiembre de 2001.

Vistos los autos: “Alianza ‘Frente para la Unidad’ (elecciones provinciales gobernador y vicegobernador, diputados y senadores provinciales) s/ oficialización listas de candidatos”.

Considerando:

1º) Que el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, al confirmar el pronunciamiento de primera instancia, desestimó la pretensión promovida por la Alianza Frente para la Unidad con el objeto de oficializar la lista de sus candidatos para el acto eleccionario a llevarse a cabo el 14 de octubre de 2001 y, en consecuencia, declaró la inhabilidad de las personas que habían sido propuestas para los cargos de gobernador y de senador provincial.

El tribunal sostuvo, por un lado, que la decisión tomada por el juez federal de incluir al postulante a gobernador en el padrón electoral no proyectaba sus efectos sobre la habilidad de éste para ser electo como autoridad provincial, pues la circunstancia de utilizarse –por razones de economía- un padrón único para las elecciones nacionales y provinciales,

de manera alguna implicaba privar a las autoridades locales del juicio de aptitud de los candidatos, que les corresponde por expresa disposición de la ley 15.262 y del art. 122 de la Constitución Nacional.

En lo que concierne al planteo de inconstitucionalidad de las normas constitucionales y legales de orden local regulatorias de los requisitos para ser electo gobernador o senador, por ser contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el tribunal afirmó que el mencionado tratado no tiene vigencia operativa en el ámbito de los derechos electorales provinciales, por constituir la designación de las autoridades locales el ejercicio de facultades reservadas y ajenas a la competencia federal, por lo que no se configuraba conflicto alguno entre las normas impugnadas con otra disposición de superior jerarquía.

Por último, el tribunal a quo sostuvo que tampoco se advertía la afectación de los arts. 16 y 18 de la Constitución Nacional, pues la norma que excluye del padrón electoral a los detenidos no condenados atiende al interés general, contempla una hipótesis objetiva que no genera discriminación y respeta el principio de razonabilidad pues los que están sujetos a prisión preventiva se encuentran en un status jurídico distinto de aquellos que, aun bajo proceso penal, conservan su libertad.

2º) Que contra dicho pronunciamiento la agrupación política dedujo el recurso extraordinario de fs. 149/155, que fue contestado a fs. 157/162 y que fue concedido por el tribunal a quo sólo con respecto al planteo de inconstitucionalidad resuelto, pues fue denegado con relación a la tacha de arbitrariedad (fs. 164).

3º) Que el recurso extraordinario es admisible en tanto se ha puesto en tela de juicio la validez de normas constitucionales y legales de naturaleza local por ser contrarias a disposiciones de la Constitución Nacional y de un tratado internacional al que ella hace referencia, y la decisión ha sido en favor de las normas de provincia (art. 14, inc. 2º, de la ley 48; Fallos 311:955 y sus citas).

Cabe señalar que la jurisdicción de esta Corte ha quedado limitada al examen de la tacha de inconstitucionalidad mencionada, pues con respecto a la pretendida arbitrariedad de lo decidido por el tribunal a quo sobre la ausencia de efectos de la decisión del juez federal en el ámbito provincial, ante la denegación de la instancia extraordinaria el recurrente no ha deducido el recurso directo que contempla el art. 285 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

4º) Que el art. 33, inc. a, de la ley 23.298, de aplicación al caso según el reenvío que ordena el art. 71 de la ley local 3767, dispone que no podrán ser candidatos a cargos públicos electivos, ni ser designados para ejercer cargos partidarios, las personas excluidas del padrón electoral como consecuencia de disposiciones legales vigentes; por su lado, el art. 3, inc. d, del Código Electoral de la Provincia de Corrientes, establece que no pueden ser electores por estar excluidos del padrón electoral quienes se encuentran detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad. Asimismo, el art. 53 de la

constitución provincial dispone que no podrán ser diputados los procesados con auto de prisión preventiva firme, inhabilidad que se extiende a los senadores según el reenvío que establece el art. 57 del texto indicado.

5°) Que la reforma constitucional de 1994 ha conferido jerarquía constitucional a varios acuerdos internacionales (art. 75, inc. 22, segundo párrafo), entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce a todos los ciudadanos, entre otros derechos políticos el de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (art. 23.1.b), y establece que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere la norma mencionada, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal (art. 23.2).

6°) Que a esta Corte, como órgano supremo de uno de los poderes del gobierno federal, le corresponde –en la medida de su jurisdicción– aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado.

En tal sentido, este Tribunal ha decidido con respecto al alcance del art. 1° de la convención, sobre la base de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, que los Estados parte deben no solamente respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, sino además garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, concepto que implica el deber del Estado de tomar las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la convención reconoce. Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos el goce de los derechos constituye una violación de la convención, en la medida en que la expresión garantizar entraña el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídica y libremente el pleno ejercicio de los derechos humanos (Fallos: 318:514).

7°) Que en materia de interpretación de los tratados es preciso acudir al principio de buena fe, según el sentido corriente que ha de atribuirse a los términos en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin (Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, art. 31), y a las pautas hermenéuticas específicas que contiene, para el caso, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto dispone que no podrá admitirse restricción o menoscabo de ningún derecho reconocido en el pacto o limitarlos en mayor medida que la prevista en él (art. 29).

8°) Que la expresión “condena por juez competente en proceso penal” tipificada en la convención como uno de los exclusivos supuestos que autoriza a reglamentar los derechos políticos reconocidos en el art. 25, no genera en lo que respecta al caso en que se examina la situación de un procesado dificultades en cuanto a su alcance, por lo que es de aplica-

ción la pauta de hermenéutica que establece que cuando una ley es clara y no exige mayor esfuerzo interpretativo no cabe sino su directa aplicación (Fallos: 218:56).

Por lo demás, esta patente restricción impuesta a los Estados parte en sus facultades reglamentarias se armoniza con el estado de inocencia que ampara a toda persona a quien se le haya imputado la comisión de un delito, el cual es expresamente reconocido en el art. 8.2. de la convención, así como en el art. XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el art. 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el art. 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales conforman un bloque único de legalidad –con jerarquía constitucional– cuyo objeto y fin es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos (Fallos: 320:2145).

La nítida diferenciación entre las situaciones de los condenados y de las personas detenidas que carecen de un pronunciamiento definitivo que hubiese juzgado sobre la culpabilidad, es reafirmada por el llamado “Conjunto de principios para la protección de personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 43/173, del 9 de diciembre de 1988, al disponer que “sólo se procederá al arresto o detención de la persona sospechada o acusada de un delito en espera de la instrucción y el juicio cuando lo requieran las necesidades de la administración de justicia por motivos y según condiciones y procedimientos determinados por ley”, y que “estará prohibido imponer a esa persona restricciones que no estén estrictamente justificadas para los fines de la detención o para evitar que se entorpezca el proceso e instrucción o la administración de justicia, o para el mantenimiento de la seguridad y el orden en el lugar de detención” (principio n° 36, ap. 2°, en “Recopilación de las reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y de la justicia penal”, pág. 286).

Concordemente, como lo ha recordado esta Corte en el precedente de Fallos: 321:3630, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisprudencia debe servir de guía para la interpretación del Pacto de San José de Costa Rica, ha consagrado dentro del contexto general de los instrumentos internacionales vigentes, que la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva y que, a su vez, no debe constituir una regla general, como expresamente lo consagra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.3), pues de lo contrario se estaría privando de la libertad a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida, en violación del principio de inocencia.

Esta Corte ha coincidido con tal calificación, al subrayar la naturaleza cautelar de la prisión preventiva y, desde tal premisa, que pueda ser considerada una pena anticipada (Fallos: 321:3630).

9°) Que las razones expresadas acerca de la condición de inocentes de las personas que, aunque detenidas, no han sido condenadas en un proceso penal, brinda fundamento suficiente para declarar procedente la pretensión deducida en el recurso sub examine, pues la restricción a la admisión del candidato –del modo en que ha sido opuesta– no puede afectar

su derecho a ser elegido en los comicios.

10) Que, en efecto, se ha incorporado un nuevo contenido constitucional que individualiza exclusivamente a los condenados por juez competente en proceso penal como destinatarios de la reglamentación de los derechos políticos a que se refiere el art. 23 de la convención, según lo dispone el inc. 2º de dicho texto, sin que la falta de adecuación del derecho interno a esas normas fundamentales, constituya óbice para viabilizar, en el caso, la aplicación concreta que se persigue mediante esta acción.

11) Que, en tal sentido, corresponde recordar la doctrina de este Tribunal con arreglo a la cual la falta de reglamentación legislativa no obsta a la vigencia de ciertos derechos que por su índole, pueden ser invocados, ejercidos y amparados sin el complemento de disposición legislativa alguna (Fallos: 315:1492; 321:2767). Esta conclusión armoniza con la doctrina de esta Corte que recuerda que “las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas por la Constitución, e independientemente de las leyes reglamentarias” (Fallos: 239:459).

12) Que, en el caso, las normas de rango constitucional examinadas permiten derivar con nitidez -como se dijo supra- los perfiles básicos del derecho reclamado, motivo por el cual resulta superada la ausencia de normas regulatorias de los nuevos contenidos de la Ley Fundamental, pues en situaciones como la descripta incumbe a los órganos jurisdiccionales habilitar su ejercicio, lo cual no va en desmedro de las facultades reglamentarias que pudiere ejercitar el Congreso, dentro de los límites impuestos por el nuevo ordenamiento (doctrina de Fallos: 315:1492, considerando 22; 321:2767).

13) Que, en el marco indicado, compete a este Tribunal establecer con razonable flexibilidad el alcance de la garantía invocada, a fin de otorgar al peticionario la plena protección que ella establece, sin perjuicio de la adecuación legislativa que pudiere ulteriormente efectuarse y de la vigencia de otras garantías constitucionales que -como la del debido proceso- pudieran incidir en la definición de los alcances con que corresponde admitir la petición.

14) Que, por otra parte, no puede aceptarse el argumento invocado por el tribunal a quo para concluir que esta norma de la convención carece de vigencia en el ámbito de los derechos electorales provinciales, pues desconoce que la norma de origen internacional cuenta con jerarquía constitucional. Además, el art. 1º de la convención obliga al Estado Argentino a respetar los derechos reconocidos a toda persona bajo su jurisdicción, condición que es predicable de los candidatos que la recurrente pretende oficializar.

Por otro lado, al examinar la cuestión en orden a la armonización de la disposición en juego con respecto a la distribución de competencias entre la Nación y las provincias que efectúa la Constitución Nacional en lo atinente a la designación de las autoridades locales, el tribunal a quo ha incurrido en un encuadramiento notoriamente erróneo del asunto, pues no se trata de juzgar si se adecua a la Constitución Nacional, o no, una nueva norma que

concierna a la organización del régimen atinente a las autoridades provinciales, sino de un instrumento que según el preámbulo de la convención tiene como propósito consolidar un régimen de respeto por los derechos esenciales del hombre, estableciendo garantías para las personas y no para beneficio de los estados contratantes; en este sentido, la Corte Interamericana dispuso que “los Estados...asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción” (OC. 2/82, 24 de septiembre de 1982, párrafo 29).

La Convención ha regulado, con la jerarquía de la Constitución Nacional, los derechos políticos de las personas bajo la jurisdicción del Estado Argentino y únicamente la determinación del alcance de aquéllos es la materia controvertida en esta causa; afirmar que la vigencia de una norma de tal supremacía se detiene frente a normas locales es derechamente ignorar el art. 31 de nuestra Carta Magna.

Por ello, oído el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca el fallo apelado y se declara la inconstitucionalidad de los arts. 53 y 57 de la Constitución de la Provincia de Corrientes y del art. 3, inc. d, del código electoral provincial. Con costas en el orden causado en mérito a la naturaleza de la cuestión que se resuelve. Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (según su voto) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (según su voto) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto) - ANTONIO BOGGIANO (según su voto) - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (según su voto) - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ (según su voto).

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y DON ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ

Considerando:

1º) Que a fs. 68/72 se presentan los apoderados del “Frente para la Unidad” solicitando ante la justicia con competencia electoral de la Provincia de Corrientes el registro y oficialización de la lista de candidatos de la fuerza que representan, correspondiente a las categorías de candidatos a gobernador y vicegobernador de la provincia, senadores y diputados provinciales, titulares y suplentes. Expresamente solicitan que se declare la habilidad y se oficialice la candidatura a gobernador de la Provincia de Corrientes del señor Raúl Rolando Romero Feris, por el “Frente para la Unidad”, lista nº 139, para los próximos comicios del 14 de octubre de 2001. En dicha presentación solicitaron que se declarase la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del art. 3, inc. d, del código electoral provincial y de los arts. 53 y 57 de la Constitución de la provincia y sostuvieron que, puesto que la justicia federal electoral había decidido no tachar del padrón electoral al ciudadano Raúl Rolando Romero Feris, se debía concluir que el nombrado “no está incurrido en inhabilidad legal alguna para ser reconocido, habilitado y oficializado como candidato a Gobernador”.

2°) Que la jueza con competencia electoral rechazó el planteo de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las normas citadas y declaró la inhabilidad de Raúl Rolando Romero Feris para la candidatura al cargo de gobernador de la Provincia de Corrientes y de Lucía Plácida Ortega para la de senadora provincial (fs. 108/112 vta.). Apelada la sentencia, el superior tribunal local resolvió rechazar el recurso interpuesto y confirmar el fallo (fs. 138/143 vta.). Para así decidir sostuvo que: a) no cabe extender los efectos de la resolución del juez federal, que dispuso la inclusión en el padrón de Raúl Rolando Romero Feris, al ámbito provincial, pues “es resorte exclusivo de la autoridad local y de acuerdo a su propio régimen electoral, la determinación de la habilidad o inhabilidad de los candidatos postulados para los cargos electivos locales”; b) no existe contradicción entre lo resuelto por el juez federal y la jueza provincial con competencia electoral pues los magistrados se han pronunciado, cada uno, en el ámbito exclusivo de sus competencias (nacional y provincial, respectivamente); c) el art. 23, punto 2 del llamado Pacto de San José de Costa Rica “no tiene vigencia operativa en el ámbito de los derechos electorales locales” y, por lo tanto, el art. 3, inc. d, del código electoral provincial es válido y d) la citada norma provincial no resulta violatoria de los arts. 16 y 18 de la Constitución Nacional por cuanto no genera discriminación arbitraria alguna sino que tiende a la preservación de la legitimidad de las instituciones. No existe, por lo tanto, trato desigual entre los procesados detenidos y los que gozan de libertad, en tanto quienes están sujetos a prisión preventiva se encuentran en una situación jurídica distinta que aquellos que, aun bajo proceso penal, conservan su libertad.

3°) Que contra este pronunciamiento se interpuso recurso extraordinario federal (fs. 149/155), el que fue bien concedido por el a quo (fs. 164), en atención a que se “ha cuestionado la validez de normas locales bajo la pretensión de ser contrarias a la Constitución Nacional y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...] y la decisión le ha sido adversa [...] (art. 14, inciso 2° de la ley 48 y 75, inciso 22 de la Constitución Nacional)”. El a quo no concedió el recurso en cuanto a la tacha de arbitrariedad que habían formulado los recurrentes, los que no dedujeron queja al respecto.

4°) Que en autos se discute la constitucionalidad del art. 3, inc. d, del Código Electoral de la Provincia de Corrientes que establece que “están excluidos del padrón electoral” quienes se encuentren “detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad”. También se impugna la constitucionalidad del art. 53 de la Constitución provincial que dispone que “no pueden ser diputados los procesados, con auto de prisión preventiva firme” y el art. 57 del mismo cuerpo que establece que “son aplicables al cargo de senador las incompatibilidades establecidas para ser diputado”.

5°) Que los agravios de los apelantes que cuestionan los fundamentos del fallo reseñados en el considerando 2°, puntos a y b, encuentran adecuada respuesta en lo expresado por el señor Procurador General en el capítulo V de su dictamen, al que cabe remitirse en razón de brevedad. Por consiguiente, corresponde rechazar aquellos argumentos.

6°) Que, en cambio, deben acogerse las restantes quejas del apelante. En efecto, la Consti-

tución Nacional, dice el art. 37, “garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia” y consagra el voto “universal, igual, secreto y obligatorio”. El art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con la jerarquía constitucional que le asigna el art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional dispone que todos los ciudadanos tienen derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”, a “votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” y a “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. La ley continúa podrá reglamentar el ejercicio de los derechos enumerados “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal”.

7°) Que el carácter representativo de las autoridades depende de que su designación haya tenido o no origen en las elecciones, es decir, de su relación con el sufragio. Las elecciones son técnicas o procedimientos de selección de la dirigencia política, constituyendo la forma mediante las cuales el pueblo elige a sus autoridades. Ellas concretan la relación entre quienes aspiran a ser designados y quienes con su voto realizan la designación. Los primeros se denominan candidatos, los segundos electores. Unos y otros se precisan recíprocamente y constituyen protagonistas excluyentes de la vida democrática. No hay república sin ciudadanos que voten en elecciones libres pero, tampoco, sin postulantes a ocupar las magistraturas públicas. Y a la luz de lo que se expondrá es tan fuerte la protección que la Constitución dispensa a quien elige, como a quien pretende ser elegido.

8°) Que el sufragio conforme lo ha definido esta Corte es un derecho público de naturaleza política, reservado a los miembros activos del pueblo del Estado, que en cuanto actividad, exterioriza un acto político. Tiene por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el poder y cuya voluntad se considera voluntad del Estado en la medida en que su actividad se realiza dentro del ordenamiento jurídico, ya que los que mandan lo hacen en tanto obedecen al orden legal en que fundan sus decisiones y los que obedecen lo hacen en tanto mandan a través de ese mismo orden legal en cuya formación participaron. Esta participación se efectiviza por medio del sufragio, dando sentido al principio de que el pueblo, como titular de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes. Estos poderes cumplen funciones confiadas a órganos elegidos por medio del sufragio e investidos de autoridad en virtud de la representación que se les atribuye. Esto hace que el sufragio adquiera carácter funcional, ejercido en interés no del ciudadano individualmente considerado sino de la comunidad política, a través del cuerpo electoral (Fallos: 310:819, considerando 10). O, en términos más cercanos a una síntesis, el sufragio es la base de la organización del poder; y el derecho que tienen los ciudadanos de formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación.

9°) Que el sufragio universal hace a la substancia del Estado constitucional contemporá-

neo. Todo otro sistema electoral niega la igualdad de los ciudadanos y, a diferencia del sufragio restringido, que clausura el acceso al poder al pueblo, su función es hacer posible el gobierno del pueblo o de una de sus mayorías, aproximando el ideal democrático a la realidad de la vida. La historia, la de nuestro país y la de muchos otros, muestra la lucha por su consagración plena y el sucesivo abandono de clasificaciones que reparaban en el sexo, estado o condición del elector, tal como disponía el art. 2 de la ley 8871, conocida como Ley Sáenz Peña. El derecho a votar libremente por un candidato de su propia elección como lo ha decidido la Suprema Corte de los Estados Unidos de América es de la esencia de una sociedad democrática y toda restricción de ese derecho golpea el corazón del gobierno representativo (voto del Chief Justice Warren 377 U.S. 533, “Reynolds v. Sims” -1964-, punto II, primer párrafo, in fine). En fin si, como hiperbólicamente dice Rousseau, “el derecho de votar es un derecho que nada puede quitar a los ciudadanos” (Contrato Social, Libro IV, cap. I), corresponde indagar si en el derecho argentino ese derecho y el de ser elegido pueden sujetarse a la existencia o no de una orden de detención emanada de juez competente.

10) Que la detención preventiva es una necesidad del ejercicio de un deber primario del Estado impuesto por la defensa social a través de la persecución del delito y resulta consentida dentro de situaciones razonables y según la naturaleza del caso y la ilicitud de la conducta del procesado. El respeto debido a la libertad individual ha dicho esta Corte en Fallos: 280:297 no puede excluir el legítimo derecho de la sociedad a adoptar todas las medidas de precaución que sean necesarias no sólo para asegurar el éxito de la investigación sino también para garantizar, en casos graves, que se siga delinquiendo y que no se frustre la ejecución de la eventual condena por la incomparecencia del reo. Se trata, en definitiva, de conciliar el derecho del individuo a no sufrir persecución injusta con el interés general de no facilitar la impunidad del delincuente. “La idea de justicia sostuvo este Tribunal impone que el derecho de la sociedad a defenderse contra el delito sea conjugado con el individuo sometido a proceso, en forma que ninguno de ellos sea sacrificado en aras del otro” (Fallos: 272:188).

11) Que en armonía con esta filosofía esta Corte ha descalificado la validez constitucional del art. 316, segundo párrafo (agregado por la ley 24.410), del Código Procesal Penal que veda el otorgamiento de la excarcelación a quienes se les impute la comisión de “alguno de los delitos previstos por los arts. 139, 139 bis y 146 del Código Penal”. Dijo entonces que la limitación de la libertad personal durante el proceso motivada en el reproche o en la repulsa social de ciertas conductas se trataba del delito de intermediación en la supresión de la identidad de un menor de diez años de edad como remedio tendiente a combatir el auge de determinada delincuencia ante la necesidad de mayor protección de determinados bienes jurídicos, importa alterar arbitrariamente los ámbitos propios de las distintas esferas constitucionales para el ejercicio de prerrogativas legisferantes y desvirtúa la naturaleza cautelar de la prisión preventiva al convertirla en una verdadera pena anticipada, pues la aspiración social de que todos los culpables reciban pena presupone que se haya establecido previamente esa calidad (Fallos: 321:3630, considerando 16).

12) Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuya jurisprudencia debe servir de guía para la interpretación del Pacto de San José de Costa Rica ha consagrado, dentro del contexto general de los instrumentos internacionales vigentes, que la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva, y que a su vez no debe constituir la regla general, como expresamente lo consagra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.3), pues de lo contrario se estaría privando de la libertad a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida, en violación del principio de inocencia (arts. 8.2 del Pacto de San José de Costa Rica y 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

13) Que los debates de la ley 8871, conocida como Ley Sáenz Peña, que contenía una disposición casi textual a la aquí impugnada (art. 2, ap. 2, c, tanto en el ámbito de la Cámara de Diputados como en la de Senadores no arrojan luz sobre el punto (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1911, tomo III, pág. 91 y siguientes; Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, año 1911, tomo II, pág. 241 y siguientes). Por su parte, tampoco esclarecen la cuestión las actas de la “Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos”. Interesa señalar, sin embargo, que el proyecto de lo que luego sería el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos disponía que las leyes podrían reglamentar el ejercicio de los denominados derechos políticos “exclusivamente por razones de edad, residencia, idioma, instrucción y capacidad civil y mental según el caso”. Las modificaciones hasta llegar al texto actual obedecieron a las observaciones efectuadas por distintos delegados y, en lo que al caso importa, fue el delegado de Brasil el que propuso el agregado final “o condena, por juez competente en proceso penal” (véase “Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica 7 22 de noviembre de 1969, Actas y Documentos”, Washington, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, reimpresión de 1978, pág. 252 y siguientes).

14) Que una orientación que procura preservar la integridad del cuerpo electoral exhiben algunas decisiones de la Suprema Corte de los Estados Unidos. En efecto, tratándose de detenidos, no ya legalmente, como acontece en el sub iudice, sino físicamente impedidos de votar, dicho Tribunal descalificó las normas electorales del Estado de New York (414 U.S. 524 “O’Brien v. Skinner”). Allí consideró que no se había justificado la existencia de un interés estatal imperioso que habilitase la exclusión, entre otros, de los procesados y que ello afectaba la cláusula de la igualdad (voto concurrente de los jueces Marshall, Douglas y Brennan). Y las disidencias de los jueces Marshall y Brennan en el caso “Richardson v. Ramírez” (418 U.S. 24) discreparon con la mayoría y consideraron que el Estado no puede privar a los condenados que han cumplido “su deuda con la sociedad” de “su derecho fundamental a votar”. Añadieron que “no existe fundamento para afirmar que los ex convictos tengan menos interés en el proceso democrático que cualquier otro ciudadano” y que, como los demás “su vida diaria es profundamente afectada y modificada por las decisiones del gobierno”. Es más concluyeron con cita del memorial presentado por una de las partes “la denegación del derecho a votar de tales personas constituye un obstáculo a los esfuerzos de la sociedad para rehabilitar a los ex convictos y convertirlos

en ciudadanos productivos y respetuosos de la ley”.

15) Que, por otra parte, aunque en un similar orden de ideas, corresponde señalar que esta Corte, por mayoría, declaró la inconstitucionalidad de las restricciones al secreto de la correspondencia de los condenados previstas en la Ley Penitenciaria Nacional y en su reglamentación. Dijo, en lo que interesa para la decisión del sub judice que no hay en el Código Penal, ni en ninguna otra norma, que imponga como pena a un condenado la privación absoluta del derecho constitucional al secreto de sus comunicaciones; antes bien, el Código Procesal deposita en el juez de ejecución el control de que se respeten todas las garantías constitucionales y tratados internacionales ratificados por la República Argentina. Esto es, el modo de ejecución de las penas no puede revestir el carácter de una condena accesoria que no corresponda a las aplicadas en las sentencias que emanan del Poder Judicial, ni a la pena establecida por la ley para el delito de que se trate (Fallos: 318:1894, voto de mayoría y de los jueces Fayt, Petracchi y Boggiano).

16) Que, de lo que se lleva dicho, puede desprenderse que el cabal ejercicio de los derechos políticos constituye un valor fundamental de todo el orden constitucional. La prisión preventiva, por su parte, no constituye una suerte de pena anticipada y su ejecución debe ser congruente con los fines que la inspiran. Es cierto que, necesariamente, algunos derechos son restringidos en virtud de la detención pero, también necesariamente, que subsisten inalterados un conjunto de derechos a intramuros del presidio. El de la inviolabilidad de la correspondencia que esta Corte reconoció a los condenados por ejemplo rige, naturalmente, para los procesados. Pero, tampoco se limitan, el derecho a la integridad física, psíquica y moral, el derecho a la honra, el derecho a contraer matrimonio, la libertad de conciencia, el derecho al nombre, el derecho a la nacionalidad, el derecho a aprender, para trazar sólo una relación incompleta. Es, en fin, la libertad ambulatoria y no la dignidad lo que cede en estas situaciones. En este contexto, la privación de los derechos políticos de un ciudadano encarcelado pero no condenado aún constituye una restricción inadmisibles de un derecho fundamental que no guarda relación ni con los fines de la detención ni con las necesidades de la organización del sistema carcelario.

17) Que cabe puntualizar, finalmente, que esta Corte no está llamada a pronunciarse sobre las virtudes cívicas ni sobre las aptitudes éticas de los candidatos propuestos por la actora sino sobre la validez constitucional de un sistema electoral impugnado por una parte interesada. En síntesis, si el derecho “de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” como expresa el art. 23, inc. b, de la varias veces citada Convención Americana sobre Derechos Humanos hace a la substancia del Estado constitucional contemporáneo; si la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva; si sólo algunos derechos son restringidos en virtud de la detención pero, otros subsisten inalterados a intramuros del presidio y si la privación de los derechos políticos no guarda relación ni con los fines de la detención ni con las necesidades de la organización del sistema carcelario, corresponde concluir que la limitación contenida en las disposiciones locales impugnadas son contrarias a la Constitución Nacional y a los tratados

internacionales.

Por ello, oído el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca el fallo apelado y se declara la inconstitucionalidad de los arts. 53 y 57 de la Constitución de la Provincia de Corrientes y del art. 3, inc. d, del código electoral provincial. Costas en el orden causado, por tratarse de una cuestión novedosa. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. CARLOS S. FAYT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES SON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO Y DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1º) Que el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, al confirmar el pronunciamiento de primera instancia, desestimó la pretensión promovida por la Alianza Frente para la Unidad con el objeto de oficializar la lista de sus candidatos para el acto eleccionario a llevarse a cabo el 14 de octubre de 2001 y, en consecuencia, declaró la inhabilidad de las personas que habían sido propuestas para los cargos de gobernador y de senador provincial.

El tribunal sostuvo, por un lado, que la decisión tomada por el juez federal de incluir al postulante a gobernador en el padrón electoral no proyectaba sus efectos sobre la habilidad de éste para ser electo como autoridad provincial, pues la circunstancia de utilizarse –por razones de economía– un padrón único para las elecciones nacionales y provinciales, de manera alguna implicaba privar a las autoridades locales del juicio de aptitud de los candidatos, que les corresponde por expresa disposición de la ley 15.262 y del art. 122 de la Constitución Nacional.

En lo que concierne al planteo de inconstitucionalidad de las normas constitucionales y legales de orden local regulatorias de los requisitos para ser electo gobernador o senador, por ser contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el tribunal afirmó que el mencionado tratado no tiene vigencia operativa en el ámbito de los derechos electorales provinciales, por constituir la designación de las autoridades locales el ejercicio de facultades reservadas y ajenas a la competencia federal, por lo que no se configuraba conflicto alguno entre las normas impugnadas con otra disposición de superior jerarquía.

Por último, el tribunal a quo sostuvo que tampoco se advertía la afectación de los arts. 16 y 18 de la Constitución Nacional, pues la norma que excluye del padrón electoral a los detenidos no condenados atiende al interés general, contempla una hipótesis objetiva que no genera discriminación y respeta el principio de razonabilidad pues los que están sujetos a prisión preventiva se encuentran en un status jurídico distinto de aquellos que, aun bajo proceso penal, conservan su libertad.

2º) Que contra dicho pronunciamiento la agrupación política dedujo el recurso extraordi-

nario de fs. 149/155, que fue contestado a fs. 157/162 y que fue concedido por el tribunal a quo sólo con respecto al planteo de inconstitucionalidad resuelto, pues fue denegado con relación a la tacha de arbitrariedad (fs. 164).

3°) Que el recurso extraordinario es admisible en tanto se ha puesto en tela de juicio la validez de normas constitucionales y legales de naturaleza local por ser contrarias a disposiciones de la Constitución Nacional y de un tratado internacional al que ella hace referencia, y la decisión ha sido en favor de las normas de provincia (art. 14, inc. 2°, de la ley 48; Fallos 311:955 y sus citas).

Cabe señalar que la jurisdicción de esta Corte ha quedado limitada al examen de la tacha de inconstitucionalidad mencionada, pues con respecto a la pretendida arbitrariedad de lo decidido por el tribunal a quo sobre la ausencia de efectos de la decisión del juez federal en el ámbito provincial, ante la denegación de la instancia extraordinaria el recurrente no ha deducido el recurso directo que contempla el art. 285 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

4°) Que el art. 33, inc. a, de la ley 23.298, de aplicación al caso según el reenvío que ordena el art. 71 de la ley local 3767, dispone que no podrán ser candidatos a cargos públicos electivos, ni ser designados para ejercer cargos partidarios, las personas excluidas del padrón electoral como consecuencia de disposiciones legales vigentes; por su lado, el art. 3, inc. d, del Código Electoral de la Provincia de Corrientes, establece que no pueden ser electores por estar excluidos del padrón electoral quienes se encuentran detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad. Asimismo, el art. 53 de la constitución provincial dispone que no podrán ser diputados los procesados con auto de prisión preventiva firme, inhabilidad que se extiende a los senadores según el reenvío que establece el art. 57 del texto indicado.

5°) Que la reforma constitucional de 1994 ha conferido jerarquía constitucional a varios acuerdos internacionales (art. 75, inc. 22, segundo párrafo), entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce a todos los ciudadanos, entre otros derechos políticos el de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (art. 23.1.b), y establece que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere la norma mencionada, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal (art. 23.2).

6°) Que a esta Corte, como órgano supremo de uno de los poderes del gobierno federal, le corresponde –en la medida de su jurisdicción– aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado, ya que lo contrario podría implicar responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional.

En tal sentido, este Tribunal ha decidido con respecto al alcance del art. 1° de la conven-

ción, sobre la base de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, que los Estados parte deben no solamente respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, sino además garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, concepto que implica el deber del Estado de tomar las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la convención reconoce. Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos el goce de los derechos constituye una violación de la convención, en la medida en que la expresión garantizar entraña el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídica y libremente el pleno ejercicio de los derechos humanos (Fallos: 318:514).

7°) Que en materia de interpretación de los tratados es preciso acudir al principio de buena fe, según el sentido corriente que ha de atribuirse a los términos en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin (Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, art. 31), y a las pautas hermenéuticas específicas que contiene, para el caso, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto dispone que no podrá admitirse restricción o menoscabo de ningún derecho reconocido en el pacto o limitarlos en mayor medida que la prevista en él (art. 29).

8°) Que la expresión “condena por juez competente en proceso penal” tipificada en la convención como uno de los exclusivos supuestos que autoriza a reglamentar los derechos políticos reconocidos en el art. 25, no genera en lo que respecta al caso en que se examina la situación de un procesado dificultades en cuanto a su alcance, por lo que es de aplicación la pauta de hermenéutica que establece que cuando una ley es clara y no exige mayor esfuerzo interpretativo no cabe sino su directa aplicación (Fallos: 218:56).

Por lo demás, esta patente restricción impuesta a los Estados parte en sus facultades reglamentarias se armoniza con el estado de inocencia que ampara a toda persona a quien se le haya imputado la comisión de un delito, el cual es expresamente reconocido en el art. 8.2. de la convención, así como en el art. XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el art. 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el art. 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales conforman un bloque único de legalidad –con jerarquía constitucional– cuyo objeto y fin es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos (Fallos: 320:2145).

La nítida diferenciación entre las situaciones de los condenados y de las personas detenidas que carecen de un pronunciamiento definitivo que hubiese juzgado sobre la culpabilidad, es reafirmada por el llamado “Conjunto de principios para la protección de personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 43/173, del 9 de diciembre de 1988, al disponer que “sólo se procederá al arresto o detención de la persona sospechada o acusada de un delito en espera de la instrucción y el juicio cuando lo requieran las necesidades de la

administración de justicia por motivos y según condiciones y procedimientos determinados por ley”, y que “estará prohibido imponer a esa persona restricciones que no estén estrictamente justificadas para los fines de la detención o para evitar que se entorpezca el proceso e instrucción o la administración de justicia, o para el mantenimiento de la seguridad y el orden en el lugar de detención” (principio n° 36, ap. 2°, en “Recopilación de las reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y de la justicia penal”, pág. 286).

Concordemente, como lo ha recordado esta Corte en el precedente de Fallos: 321:3630, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisprudencia debe servir de guía para la interpretación del Pacto de San José de Costa Rica, ha consagrado dentro del contexto general de los instrumentos internacionales vigentes, que la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva y que, a su vez, no debe constituir una regla general, como expresamente lo consagra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.3), pues de lo contrario se estaría privando de la libertad a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida, en violación del principio de inocencia.

Esta Corte ha coincidido con tal calificación, al subrayar la naturaleza cautelar de la prisión preventiva y, desde tal premisa, que pueda ser considerada una pena anticipada (Fallos: 321:3630).

9°) Que las razones expresadas acerca de la condición de inocentes de las personas detenidas que no han sido condenadas en un proceso penal y de los fundamentos que las diferencian de quienes sí lo han sido, excluyen toda controversia sobre el riguroso alcance de la norma de la convención que se pone en tela de juicio, en cuanto a que las restricciones que pueden establecer los Estados partes para el ejercicio del sufragio están condicionadas a que la persona detenida haya sido condenada en un proceso penal; máxime si se toma en consideración que el texto en cuestión ha enfatizado el carácter restrictivo de toda reglamentación a cargo de los Estados parte, al señalar que tal atribución estaba acotada “exclusivamente” a las materias indicadas.

Esta conclusión permite verificar que de la mera confrontación entre las disposiciones impugnadas de la constitución provincial y del código electoral provincial, y la norma de la convención, se advierte que la de jerarquía constitucional excluye la limitación que introducen las normas constitucionales e infraconstitucionales locales en cuanto comprenden a las personas privadas de la libertad mientras se desarrolla el proceso, que por ende deben ceder en su validez a fin de salvaguardar el principio de supremacía constitucional, que constituye uno de los pilares sobre los que se asienta la organización institucional vigente en la república desde 1853.

10) Que en modo alguno puede aceptarse el argumento invocado por el tribunal a quo para concluir que esta norma de la convención carece de vigencia en el ámbito de los derechos electorales provinciales, pues desconoce que la norma de origen internacional cuenta con jerarquía constitucional. Además, el art. 1° de la convención obliga al Estado Argentino

a respetar los derechos reconocidos a toda persona bajo su jurisdicción, condición que es predicable de los candidatos que la recurrente pretende oficializar.

Por otro lado, al examinar la cuestión en orden a la armonización de la disposición en juego con respecto a la distribución de competencias entre la Nación y las provincias que efectúa la Constitución Nacional con respecto a la designación de las autoridades locales, el tribunal a quo ha incurrido en un encuadramiento notoriamente erróneo del asunto, pues no se trata de juzgar si se adecua a la Constitución Nacional, o no, una nueva norma que concierne a la organización del régimen atinente a las autoridades provinciales, sino de un instrumento que según el preámbulo de la convención tiene como propósito consolidar un régimen de respeto por los derechos esenciales del hombre, estableciendo garantías para las personas y no para beneficio de los estados contratantes; en este sentido, la Corte Interamericana dispuso que “los Estados...asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción” (OC. 2/82, 24 de septiembre de 1982, párrafo 29).

La convención ha regulado, con la jerarquía de la Constitución Nacional, los derechos políticos de las personas bajo la jurisdicción del Estado Argentino y únicamente la determinación del alcance de aquéllos es la materia controvertida en esta causa; afirmar que la vigencia de una norma de tal supremacía se detiene frente a normas locales es derechamente ignorar el art. 31 de nuestra Carta Magna.

Por ello, oído el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca el fallo apelado y se declara la inconstitucionalidad de los arts. 53 y 57 de la Constitución de la Provincia de Corrientes y del art. 3, inc. d, del código electoral provincial. Con costas en el orden causado en mérito a la naturaleza de la cuestión que se resuelve. Notifíquese y devuélvase. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - GUSTAVO A. BOSSERT.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1°) Que a fs. 68/72 se presentan los apoderados del “Frente para la Unidad” solicitando a la señora jueza provincial con competencia electoral de la Provincia de Corrientes el registro y oficialización de la lista de candidatos de la fuerza que representan, correspondiente a las categorías de candidatos a gobernador y vicegobernador de la provincia, senadores provinciales y diputados provinciales, titulares y suplentes. Expresamente solicitan que se declare la habilidad, y se oficialicen las candidaturas a gobernador de la Provincia de Corrientes, del señor Raúl Rolando Romero Feris, por el “Frente para la Unidad” lista n° 139, para los próximos comicios del 14 de octubre de 2001.

En dicha presentación solicitaron que se declarase la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del art. 3º, inc. d del código electoral provincial y de los arts. 53 y 57 de la constitución de la provincia y sostuvieron que, puesto que la justicia federal electoral decidió no tachar del padrón electoral al ciudadano Raúl Rolando Romero Feris, se debe concluir que el nombrado “no está incurso en inhabilidad legal alguna para ser reconocido, habilitado y oficializado como candidato a Gobernador”.

2º) Que la jueza con competencia electoral rechazó el planteo de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las normas citadas y declaró la inhabilidad de Raúl Rolando Romero Feris para la candidatura al cargo de gobernador de la Provincia de Corrientes y de Lucía Plácida Ortega para la de senadora provincial (fs. 108/112 vta.).

3º) Que la sentencia fue apelada por los apoderados del “Frente para la Unidad” y el Superior Tribunal de la Provincia de Corrientes resolvió rechazar el recurso interpuesto y confirmar el fallo (fs. 138/143 vta.).

La corte local fundó su decisión en los siguientes argumentos:

A) No cabe extender los efectos de la resolución del juez federal, que dispuso la inclusión en el padrón de Raúl Rolando Romero Feris, al ámbito provincial, pues “es resorte exclusivo de la autoridad local y de acuerdo a su propio régimen electoral, la determinación de la habilidad o inhabilidad de los candidatos postulados para los cargos electivos locales”.

B) No existe contradicción entre lo resuelto por el juez federal y la jueza provincial con competencia electoral pues los magistrados se han pronunciado, cada uno, en el ámbito exclusivo de sus competencias (nacional y provincial, respectivamente).

C) El art. 23, punto 2 del Pacto de San José de Costa Rica (CADH) “no tiene vigencia operativa en el ámbito de los derechos electorales locales” y, por lo tanto, el art. 3º, inc. d del código electoral provincial es válido.

D) La citada norma provincial no resulta violatoria de los arts. 16 y 18 de la Constitución Nacional por cuanto no genera discriminación arbitraria alguna sino que tiende a la preservación de la legitimidad de las instituciones. No existe, por lo tanto, trato desigual entre los procesados detenidos y los que gozan de libertad, en tanto quienes están sujetos a prisión preventiva se encuentran en un status jurídico distinto que aquellos que, aun bajo proceso penal, conservan su libertad.

4º) Que contra ese pronunciamiento se interpuso recurso extraordinario federal (fs. 149/155), el que fue bien concedido por el a quo a fs. 164, en atención a que se “ha cuestionado la validez de normas locales bajo la pretensión de ser contrarias a la Constitución Nacional y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...] y la decisión le ha sido adversa [...] (art. 14, inciso 2º de la ley 48 y 75 de la Constitución Nacional”.

El a quo no concedió el recurso en cuanto a la tacha de arbitrariedad que habían formulado los recurrentes, los que no dedujeron queja al respecto.

5º) Que el art. 3º, inc. d, del Código Electoral de la Provincia de Corrientes reproduce lo dispuesto en el Código Electoral Nacional, que establece que “están excluidos del padrón electoral” quienes se encuentren “detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad”.

El art. 53 de la constitución de la provincia dispone: “No pueden ser diputados los procesados, con auto de prisión preventiva firme...” y el art. 57 establece que “son aplicables al cargo de senador las incompatibilidades establecidas para ser diputados”.

6º) Que los agravios de los apelantes que cuestionan los fundamentos del fallo del a quo reseñados en el considerando 3º, puntos sub A y sub B, encuentran adecuada respuesta en lo expresado por el señor Procurador General en el capítulo V de su dictamen, al que cabe remitirse en razón de brevedad. Por consiguiente, corresponde rechazar aquellos argumentos.

7º) Que, en cambio, deben acogerse los agravios en cuanto sostienen que el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe prevalecer sobre las normas del código electoral de la provincia.

Dicha norma establece:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libre-mente elegidos;

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal”.

8º) Que en la norma transcripta claramente se dispone que no pueden existir otras restricciones al derecho de votar y ser elegido, que las que en ella misma se establecen en su parte final. Con relación al asunto en examen resulta, entonces, que sólo respecto de quienes ha recaído condena por juez competente en proceso penal podría la ley reglamentar el

ejercicio del aludido derecho.

Resulta evidente, en este sentido, que no es posible equiparar tal situación a la de quien se encuentra procesado, y por lo tanto amparado por la presunción de inocencia consagrada por el art. 18 de la Constitución Nacional. A este respecto, cabe señalar que las limitaciones a la libertad que impone el sometimiento a un proceso penal son de interpretación restrictiva, y con la única finalidad de asegurar los fines de dicho proceso, y ellas en modo alguno pueden convertirse en un adelantamiento de pena.

9°) Que la pretensión del a quo relativa a que las normas del Pacto de San José de Costa Rica no tienen vigencia operativa en el ámbito de los derechos electorales locales, carece de todo fundamento.

En efecto, como es obvio, no sólo la citada norma del pacto -que, como los restantes tratados enumerados en el art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional, integran el bloque de la constitucionalidad argentina- sino la propia Constitución es jerárquicamente superior a las leyes provinciales, las que deberán adecuar su contenido a aquéllas (art. 31 de la Constitución Nacional).

Sostener que el “derecho electoral local” no está alcanzado por la mencionada subordinación jerárquica es un desvarío equivalente a postular que las reglas electorales provinciales podrían, por ejemplo, declarar inhabilidades fundadas en la raza, en el sexo o en la condición social. Esa suerte de “independencia” de que gozaría el derecho electoral local con relación a las normas constitucionales, no es propia -como lo quiere el a quo- del estado de federación sino, más bien, del de anarquía.

10) Que, por fin, resulta inaceptable la afirmación del tribunal correntino, en el sentido de que la norma electoral provincial establecería una distinción que no importaría una discriminación arbitraria entre quienes se encuentran procesados detenidos y quienes gozan de libertad. En efecto, cuando un criterio discriminatorio está expresamente vedado -como resulta del art. 23 in fine del pacto- no existe margen de apreciación alguna para el legislador de rango inferior, el que debe limitarse a respetar la prohibición constitucional.

El Pacto de San José -según ya se expresó- sólo autoriza a “reglamentar” el ejercicio de los derechos políticos respecto de los condenados, categoría a la que no puede asimilarse la de los procesados, sea que estén o no detenidos.

Por ello, oído el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca el fallo apelado y se declara la inconstitucionalidad de los arts. 53 y 57 de la Constitución de la Provincia de Corrientes y del art. 3°, inc. d, del código electoral provincial. Costas por su orden en atención a tratarse de una cuestión novedosa. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1°) Que los antecedentes de la causa, los fundamentos de la sentencia apelada y los agravios de las partes han sido objeto de adecuada reseña en el dictamen del señor Procurador General que antecede, a cuyos términos cabe remitir en razón de brevedad.

2°) Que lo atinente a la ley nacional 15.262 fue resuelto en sentido concorde con la doctrina de Fallos: 315: 71, sin que el apelante adelante argumentos que justifiquen revisar los criterios adoptados sobre el punto. Por otra parte el remedio federal fue denegado en cuanto se funda en la tacha de arbitrariedad sin que se dedujera la correspondiente presentación directa.

3°) Que en lo demás el recurso extraordinario es formalmente admisible por cuanto se cuestiona la validez de normas provinciales bajo la pretensión de ser repugnantes a la Constitución Nacional y a un tratado de jerarquía constitucional y la decisión ha sido favorable a la validez de aquéllas (art. 14, incs. 2 y 3 de la ley 48). Cabe recordar que ante la existencia de cuestión federal el Tribunal no se encuentra limitado en su decisión por los argumentos de las partes o del a quo, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos: 318:1269 y sus citas, entre muchos otros).

4°) Que el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes sostuvo que la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) no resulta aplicable en el ámbito provincial en virtud de lo dispuesto en los arts. 5, 121 y 122 de la Ley Fundamental.

5°) Que dicha conclusión carece del más mínimo sustento ante lo dispuesto por el art. 31 de la Constitución Nacional según el cual ella, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales.

6°) Que las competencias reservadas por cada una de las provincias para el ejercicio de su poder constituyente bajo el condicionamiento de resguardar el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución (art. 5), exigen una adecuación de las instituciones locales a los mencionados requerimientos que “debe conducir a que las constituciones de provincia sean, en lo esencial de gobierno, semejantes a la nacional, que confirmen y sancionen sus ‘principios, declaraciones y garantías’, y que lo modelen según el tipo genérico que ella crea” (González, Joaquín V. “Manual de la Constitución Argentina”, Ed. Estrada, Buenos Aires, 1971, págs. 648/649, Fallos: 311:465; 317:1195).

7°) Que la supremacía a la que alude la Constitución Nacional (art. 31) garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin in-

tervención del gobierno federal (arts. 5 y 122), las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1 y 5) y encomienda a esta Corte el asegurarla (art. 116) con el fin de procurar la perfección de su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que las provincias acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804).

8°) Que con la reforma constitucional de 1994 la supremacía del derecho internacional respecto del derecho interno ha pasado a integrar los principios de derecho público de la Constitución (arts. 27 y 75, incs. 22 y 24 de la Constitución Nacional).

9°) Que el art. 75 inc. 22 de la Ley Fundamental mediante el que se otorgó jerarquía constitucional a los tratados establece en su última parte que aquéllos “no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”. Ello indica que los constituyentes han efectuado un juicio de comprobación, en virtud del cual han cotejado los tratados y los artículos constitucionales y han verificado que no se produce derogación alguna, juicio que no pueden los poderes constituidos desconocer o contradecir. De ello se desprende que la armonía o concordancia entre los tratados y la Constitución es un juicio constituyente. En efecto, así lo han juzgado al hacer referencia a los tratados que fueron dotados de jerarquía constitucional y, por consiguiente, no pueden ni han podido derogar la Constitución pues esto sería un contrasentido insusceptible de ser atribuido al constituyente cuya imprevisión no cabe presumir.

De tal modo, los tratados complementan las normas constitucionales sobre derechos y garantías, y lo mismo cabe predicar respecto de las disposiciones contenidas en la parte orgánica de la Constitución, aunque el constituyente no haya hecho expresa alusión a aquélla, pues no cabe sostener que las normas contenidas en los tratados se hallen por encima de la segunda parte de la Constitución.

Por el contrario, debe interpretarse que las cláusulas constitucionales y las de los tratados tienen la misma jerarquía, son complementarias y, por lo tanto, no pueden desplazarse o destruirse recíprocamente (Fallos: 319:3148, 3241).

10) Que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1.1 y 2) impone el deber para los estados partes de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la convención reconoce. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, consideró que es “deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (O.C. 11/90, parágrafo 23). Asimismo, debe tenerse presente que cuando la Nación ratifica un tratado que firmó con otro Estado, se obliga internacionalmente a que sus órganos administrativos, jurisdiccionales federales o locales y legislativos lo apliquen a los supuestos que ese tratado contemple, siempre que contenga

descripciones lo suficientemente concretas de tales supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata. Su incumplimiento podría importar una violación de las obligaciones internacionales del Estado Argentino, con su consiguiente responsabilidad, extremo éste que incumbe a la Corte evitar como cabeza de uno de los poderes del Gobierno Federal (Fallos: 318:514, 1269, entre otros).

11) Que la deliberada prescindencia de la Convención Americana de Derechos Humanos es particularmente merecedora del excepcional señalamiento acuñado hace ya décadas por Holmes: contener una equivocación tan grosera que aparezca como inconcebible dentro de una racional administración de justicia (su voto en 244 U.S. 25, Fallos: 316:1141, voto del juez Boggiano).

12) Que la citada convención en su art. 23.1 establece que todos los ciudadanos gozan del derecho de votar y ser elegidos. El 23.2 dispone: “La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal”.

13) Que, de acuerdo con el art. 31.1 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, un tratado debe interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

14) Que, además, el art. 29 del Pacto de San José de Costa Rica establece que ninguna disposición de la convención puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes.

15) Que, por otra parte según el art. 27 de la citada convención algunos derechos fundamentales no pueden ser derogados aun en tiempo de guerra o de otras emergencias que amenacen a la Nación. Entre ellos enumera los derechos a la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de las leyes ex post facto, a la libertad de conciencia y religión, a los derechos de la familia, al nombre, a los derechos del niño, de la nacionalidad y derechos políticos y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos arts. 3, 4, 5, 6, 9, 12, 17, 18, 19, 20, 23 y 27 (confr. R. Higgins, *Derogation Under Human Rights Treaties*, 48 *British Yearbook of International Law*, 1976 7, pág. 281).

16) Que, en tales condiciones, la Convención Americana misma confiere un lugar especial en la jerarquía interna del tratado a los derechos políticos. Así el pacto otorga una especialísima e inderogable tutela de rango superior a los derechos de elegir y ser elegido, por lo que resulte aún más evidente que ninguna norma de derecho interno puede desconocerlos. 17) Que ante la diafanidad del art. 23.2 de la convención citada y las pautas interpretativas anteriormente referidas no cabe sino concluir que sólo se hallan privados del derecho a

ser elegidos aquellas personas respecto de las cuales se puso fin a su situación procesal mediante una sentencia condenatoria y que, por lo tanto, tal restricción no pesa sobre quienes se encuentran bajo proceso o prisión preventiva. En este sentido los términos “exclusivamente” y “condena” son categóricos y no exigen mayor esfuerzo interpretativo por lo que no cabe sino su directa aplicación. Por lo demás, ello guarda armonía con los arts. 8.2 del pacto, XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagran la presunción de inocencia mientras no se establezca legalmente la culpabilidad, los cuales conforman un bloque único de legalidad con jerarquía constitucional cuyo objeto y fin es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos (Fallos: 320:2145). Ello torna irrelevantes las genéricas invocaciones de la recurrida al art. 36 de la Constitución Nacional y a la Convención Interamericana contra la Corrupción.

18) Que, por lo demás, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisprudencia debe servir de guía para la interpretación del Pacto de San José de Costa Rica (Fallos: 318:514) ha consagrado, dentro del contexto general de los instrumentos internacionales vigentes, que la prisión preventiva es una medida cautelar no punitiva, insusceptible de ser considerada una pena anticipada (caso “Suárez Rosero”, sentencia del 12 de noviembre de 1997, párrafo 77, Fallos: 321:3630).

19) Que, del simple cotejo de las disposiciones en juego se desprende que las de rango inferior se encuentran irremisiblemente reñidas con las de jerarquía superior, por lo que cabe declarar la inconstitucionalidad de los arts. 53 y 57 de la Constitución de la Provincia de Corrientes en cuanto impiden ser diputado o senador a los procesados con auto de prisión preventiva firme y, también, del art. 3, inc. d, del código electoral provincial en cuanto inhabilita la candidatura de los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada en cuanto fue materia de agravios. Con costas en el orden causado. Notifíquese en forma urgente y devuélvase. ANTONIO BOGGIANO.

Partidos Políticos – Acción de Amparo - Constitución Nacional – Reección Presidencial – Reforma 1994 – Cláusulas Transitorias.

Ortiz Almonacid, Juan Carlos s/ acción de amparo – 16/3/1999 – Fallos: 322:385

Antecedentes

Un afiliado al Partido Justicialista interpuso acción de amparo ante la Justicia Nacional Electoral para lograr habilitar la reelección del que era entonces presidente en las próximas elecciones a realizarse. Para ello sostenía que la cláusula transitoria novena (reforma constitucional de 1994) lesionaba el derecho político de elegir y ser elegido. La acción fue rechazada pues no se acreditó una de las condiciones esenciales del amparo, es decir, la manifiesta ilegalidad.

El afiliado apeló a la Cámara Electoral que confirmó lo dictado en primera instancia haciendo hincapié en que las cláusulas en cuestión no daban lugar a dudas interpretativas. Frente a esta decisión interpuso recurso extraordinario que fue concedido.

La Corte rechazó la pretensión por falta de legitimación del actor. En sus respectivos votos, los jueces Petracchi y Bossert, sostuvieron la claridad del texto constitucional impugnado y que las normas que limitaban la reelección no vulneraban ningún principio de la constitución ni ningún derecho político en ella consagrado.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Acción de amparo.*
- b) *Constitución Nacional – Tratados internacionales.*
- c) *Reforma constitucional - Cláusulas transitorias.*
- d) *Reelección presidencial.*
- e) *Legitimación de la parte actora.*
- f) *Partidos políticos.*
- g) *Razonabilidad de la ley.*

Estándar aplicado por la Corte

- El afiliado a un partido político carece de legitimación para deducir el amparo tendiente a habilitar la reelección presidencial del presidente de la Nación para las elecciones de 1999, si no alegó ni demostró, que se hayan desconocido los derechos que le otorga la Carta Orgánica del Partido Justicialista ni que haya agotado las instancias partidarias previstas para la satisfacción del derecho, extremos éstos que son los únicos cuya configuración otorga personería a los afiliados de los partidos políticos para actuar ante la justicia electoral.

- No puede ser obviada la aplicación de las normas de la ley 23.298 (Ley Orgánica de los Partidos Políticos), si no fueron tachadas de inconstitucionalidad por el amparista.

- La carencia de legitimación sustancial se configura cuando alguna de las partes no es titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión, con prescindencia de que ésta tenga o no fundamento.

- El derecho de nominar como candidato al presidente de la Nación, es una prerrogativa que, tanto la Constitución Nacional como la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, otorgan con exclusividad a un partido político, por lo que jamás puede aceptarse que ella repose en cabeza del presidente de una agrupación interna del Partido Justicialista.

- Sólo el titular actual del derecho que se pretende vulnerado puede petitionar y obtener el ejercicio del control judicial de constitucionalidad de las leyes.

- Resulta constitucionalmente válido el ejercicio del poder reglamentario al establecer controles gubernamentales, con el objeto de garantizar la pluralidad, la acción y el sometimiento de los partidos a las exigencias básicas del ordenamiento jurídico, y atribuirles la exclusividad de la postulación de candidatos a los cargos públicos.

- Si bien la jurisdicción que la Corte ejercita por la vía extraordinaria es uno de los casos posibles de la apelada que se menciona en el art. 117 de la Constitución Nacional, y en tanto es el Alto Tribunal el que comprueba la existencia de los requisitos exigidos para la procedencia del recurso, no puede ser llamado a intervenir, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, haciendo caso omiso de los errores o pretericiones en que hayan incurrido los jueces y las partes, de manera tal que éstos se tornen aptos para abrir aquella jurisdicción.

Texto del fallo

Dictamen del Procurador General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

A fs. 3/5, el doctor Juan Carlos Ortiz Almonacid, en su carácter de afiliado al Partido Justicialista –Distrito Capital Federal- y de titular de la agrupación interna “Militancia – Menen Presidente”, con la que encabezó la lista de candidatos a Diputados en la última elección partidaria, dedujo la acción de amparo prevista en el art. 43 de la Constitución Nacional para obtener que se ponga fin al estado de incertidumbre originado por el texto de la Cláusula Novena de las Disposiciones Transitorias de dicha Carta, en función de lo dispuesto por el art. 90 acerca de la facultad de reelección del Presidente de la Nación, pues la primera de las normas citadas lesiona, restringe, altera y amenaza, con arbitrariedad e ilegalidad manifiestas, afectándolo en forma actual e inminente, el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

Sostuvo que la Ley Fundamental, a partir del principio de la soberanía del pueblo, garantiza a todos los ciudadanos el derecho político de elegir y de ser elegidos libremente sin otra condición que la idoneidad para el desempeño del cargo. Además, resultan prohibidas –y son repugnantes al espíritu libertario que emana claramente del texto constitucional-

disposiciones, aun transitorias, que pudieran encubrir limitaciones o eventuales proscripciones políticas o, de cualquier modo, cercenar dicho derecho constitucional, base del sistema democrático representativo federal adoptado por la Nación Argentina.

Señaló que tales derechos se encuentran ratificados en los tratados internacionales que tienen jerarquía superior a las leyes, conforme al art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación y la Convención Americana de Derechos Humanos o Tratado de San José de Costa Rica, entre otros.

Dijo que por virtud del art. 90 de la Constitución Nacional, está claro que el Presidente de la Nación dura en sus funciones cuatro años y que podrá ser reelecto por un solo período consecutivo de otros cuatro años, pero que es requisito ineludible para la reelección haber cumplido un período de cuatro años a partir de la instauración del nuevo plazo y sistema de duración en el cargo, conforme a la reforma del plazo anterior de seis años sin posibilidad de reelección.

Sostuvo que las “Disposiciones Transitorias” que los constituyentes incluyeron al final del texto constitucional son distintas y diferentes, conforme a su propia denominación y en cuanto a su duración, de las normas constitucionales permanentes, como así también respecto de su cumplimiento, pues mientras el de éstas es ineludible, obligatorio y permanente, el de aquéllas no lo es y algunas podrían extinguirse sin haber sido cumplidas nunca.

Como prueba de ello, invocó lo acontecido con la Disposición Transitoria Tercera, que establece que “La ley que reglamente el ejercicio de la iniciativa popular deberá ser aprobada dentro de los dieciocho meses de esta sanción” (art. 39, C.N.) y con la Disposición Transitoria Decimoquinta que pese a que establecía que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sería elegido durante el año 1995, lo fue sin respetarse ese plazo, con la participación de toda la ciudadanía y los partidos políticos, además de haber declarado la justicia electoral que ello no era inconstitucional.

Adujo que lo anterior demuestra que es posible la modificación de las disposiciones transitorias sin sanción de inconstitucionalidad o nulidad alguna, por el solo imperio de circunstancias políticas coyunturales.

Refirió luego que la Disposición Transitoria Décima, según la cual “El mandato del Presidente de la Nación que asuma a cargo el 8 de julio de 1995, se extinguirá el 10 de diciembre de 1999”, modificó y redujo el plazo de cuatro años del período fijado como requisito por el art. 90 de la Constitución Nacional para la reelección presidencial, toda vez que ésta procede una vez cumplido el ejercicio completo de cuatro años.

De aceptarse esa ficción y reducción, se estaría discriminando o proscribiendo, aseguró, el derecho constitucional a la libre elección del candidato a Presidente de la Nación, por

el Partido Justicialista, el doctor Carlos Saúl Menen, quién, por otra parte, así lo denunció, conforme a manifestaciones publicadas por el Diario Clarín, que se adjuntaron como prueba en esta causa.

Esa discriminación y proscripción afecta, dijo, los derechos políticos de casi cuatro millones de afiliados y de muchos millones de ciudadanos en toda la República que se encontrarían impedidos de votarlo, lo que demuestra la gravedad institucional que motiva esta acción de amparo, destinada a que, por vía del pertinente pronunciamiento judicial, se declare la verdad, esto es que, en razón de no constituir un período completo de cuatro años el mandato presidencial establecido por la Cláusula Transitoria Novena, no se cumplen los requisitos legales establecidos por el art. 90 de la Constitución para la reelección y, consecuentemente, que se habilite a tal efecto, en la próxima elección de 1999, al ciudadano Presidente Carlos Saúl Menen.

Para finalizar, aseguró que los hechos denunciados le ocasionan un impedimento y perjuicio que afectan sus derechos políticos constitucionales de proceder, como titular de la agrupación interna del Partido Justicialista que representa, a proponer al nombrado como candidato a la reelección para el cargo electivo de Presidente de la Nación en las próximas elecciones de 1999, ante las autoridades partidarias y con la debida antelación.

Máxime, teniendo en cuenta que los demás partidos y fuerzas políticas pueden designar y elegir libremente sus candidatos, circunstancia que constituye, a su entender, una flagrante desigualdad que impone actuar con celeridad a fin de remover el obstáculo ficticio con el que se impediera la candidatura mencionada.

-II-

A fs. 11/13, la señora jueza a cargo del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 1, a través de su Secretaría Electoral, rechazó “de plano” la pretensión.

A tal efecto, consideró que, tal como lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia, la acción de amparo reglada por la ley 16.986 es “un procedimiento excepcional, sólo utilizable en las delicadas y extremas situaciones en las que por carencia de otras vías legales aptas, pelagra la salvaguarda de derechos fundamentales, requiriendo para su apertura circunstancias de muy definida excepción, tipificadas por la presencia de arbitrariedad, irracionalidad o ilegalidad manifiestas que configuren, ante la existencia de un daño concreto y grave, solo eventualmente reparable por esta acción urgente y expeditiva”.

Advirtió que, según Sagües, “el art. 43 de la Constitución Nacional diseña el amparo para atender exclusivamente hipótesis de ‘arbitrariedad o ilegalidad manifiesta’, con lo que se repite la pauta del art. 1° de la ley 16.986: de esta manera si el acto lesivo no adolece de un vicio palmariamente arbitrario o ilegal, el amparo no será el camino viable, debiendo en cambio, recurrirse a otros procesos”.

Sobre tales bases, concluyó que la acción resulta inviable en el marco de las disposiciones

de la ley de amparo y de la Constitución Nacional, “toda vez que en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, existe otra vía más idónea a los efectos de la pretendida declaración solicitada...”.

A lo que agregó que el planteo deviene insustancial y abstracto, en la medida en que el presentante aparece subrogándose los hipotéticos derechos de quien considera que podría, eventualmente, ser reelegido para candidato a la Presidencia de la Nación, cuando ni siquiera actualmente se ha mínimamente acreditado la convocatoria a elecciones partidarias internas, y menos aún, que el beneficiario de su acción haya manifestado su intención de postularse en dicha interna si la hubiera, en aras de formalizar su candidatura, lo que evidencia la falta de agravio actual y concreto, despejando de toda duda a la magistrada en cuanto a que la pretensión no puede tener acogida favorable.

-III-

A fs. 31, el señor Fiscal Electoral dictaminó que la vía judicial establecida por el ordenamiento jurídico para el sub lite es la acción meramente declarativa del art., 322 del Código Civil y Comercial de la Nación, con fundamento en doctrina que citó.

Asimismo, advirtió que, a su juicio, es el medio más idóneo para producir la prueba ofrecida en autos (fs. 9), ya que no entreveía ninguna urgencia en el tratamiento de esta cuestión, al no vislumbrarse por ese entonces posibilidad de interna dentro del Partido Justicialista.

-IV-

La Cámara Nacional Electoral, a fs. 45/53, resolvió confirmar, por sus propios fundamentos, la resolución de la instancia anterior en cuanto desestimó la acción de amparo.

Expresaron sus integrantes, a tal efecto, que el actor pretende, en síntesis, que se declare que el período presidencial 1989-1995 no reúne los requisitos legales establecidos por el art. 90 para la reelección y que se habilite a quien actualmente ocupa la presidencia de la República para poder ser candidato en 1999. Que reitera, a fs. 23, el concepto, pidiendo “que se declare incumplido el período presidencial de 4 años establecido ficticiamente por la cláusula transitoria novena”.

Dijeron que la satisfacción de esta pretensión requiere necesariamente, frente a la clara letra de la cláusula transitoria novena, que no deja margen para ningún género de interpretación, que se declare lisa y llanamente inaplicable la referida cláusula, puesto que no hay otro modo de arribar al resultado buscado por el actor. Es decir, que la justicia deje sin efecto la nítida voluntad de los constituyentes cristalizada en la norma en cuestión.

Tal imprecisa petición –agregaron- que oscila entre una habilitación extraconstitucional y una declaración de certeza, o bien en una inconstitucionalidad, lo cual no es posible, deviene en una especie de “inconstitucionalidad contra legem”, como resulta de los fundamentos que exponen.

Señalaron, en ese sentido, que, al reformarse una constitución, en el lapso de transición comprendido entre la vigencia de la norma fundamental anterior y la plena vigencia de la nueva reformada, se pueden producir y se producen situaciones que el constituyente debe prever, dejando plasmada en disposiciones transitorias la solución elegida, que valdrá sólo para el momento para el que ha sido prevista. Si no hubiera identificado determinada situación que pudiera producirse con la reforma y, en consecuencia, no hubiera elegido y normado la solución, se produciría una laguna constitucional que daría lugar, seguramente, a dispares interpretaciones, lo que traería aparejado muy probablemente una vía desconstitucionalizadora en la Ley Fundamental. Previsoramente y con la intención de evitarlo, los constituyentes de 1994 establecieron, en las distintas disposiciones transitorias, la solución jurídico constitucional que eligieron para las varias situaciones fácticas que se planteaban y que tenían como origen la reforma constitucional.

Es así que, en el caso de la reelección del Presidente de la Nación, los constituyentes, ante la necesidad de establecer una regla clara y precisa sobre cómo debía ser considerado el mandato representativo que a la fecha de la reforma se encontraba ejerciendo el Presidente de la República, optaron por considerarlo como primer período, producto del consenso a que arribara la declaración de la necesidad de la reforma (ley N° 24.309), y así quedó consagrado en las disposiciones transitorias novena y décima.

Destacaron que, al limitar la reelección a un solo período consecutivo en el art. 90, los convencionales constituyentes dejaron implícitamente establecido que ningún presidente puede ocupar el cargo en forma continuada por un lapso superior a ocho años. A su vez, al sancionar la cláusula transitoria novena –que integra el texto de la Ley Fundamental y regula la aplicación del art. 90 a una situación derivada del tránsito de un preciso requisito constitucional a otro– determinaron, del mismo modo, que quién a la sazón ejercía esa función no podría permanecer en ella los catorce años que hubieran resultado hipotéticamente de sumar el período entonces en curso a los dos períodos consecutivos de cuatro años autorizados por la reforma, y optaron por limitar esa permanencia a 10 años, es decir, dos en exceso de los que autoriza el nuevo texto constitucional (conf. arg. Disposición transitoria décima).

Remarcaron que sendas disposiciones fueron sancionadas por el mismo cuerpo convencional constituyente en representación del pueblo soberano de la Nación y en virtud del mismo mandato representativo por él otorgado y que, si se analizan las otras disposiciones transitorias, se podrá observar que cada una de ellas ha optado por una determinada solución con respecto a las distintas situaciones que los constituyentes previeron que se producirían.

Consideraron indiscutible, de otro lado, con relación al ejercicio del poder constituyente, que los institutos jurídicos que del mismo surgen, pueden tener en la práctica una concreción amplia o restrictiva según qué camino o cuál modalidad los constituyentes hayan elegido para expresarlos y que, si se examinan con detenimiento las disposiciones constitucionales, inclusive las cláusulas transitorias, se observará que en varios casos se

han establecido restricciones de tiempo y lugar para su ejecución y para acceder a ciertos cargos, porque se trata de las opciones que eligieron los constituyentes ante la necesidad de establecer con precisión las reglas aplicables a cada situación.

A criterio de los magistrados, la garantía constitucional de la seguridad jurídica salvaguarda no solamente los derechos individuales, sino también el sistema constitucional y las instituciones del Estado de Derecho.

Dijeron que aquellas opciones ejercidas conforme al principio de razonabilidad no son revisables so pretexto de ser inadecuadas en determinado tiempo y lugar, pues la admisión de la revisibilidad, además de invadir las atribuciones de otros poderes, traería como consecuencia necesaria una absoluta riesgosa y trastornadora inseguridad jurídica, ya que nunca podría tenerse la certeza de la permanencia y vigencia de las instituciones, al desconocerse el ejercicio de las facultades de los otros poderes, en este caso, nada menos que el poder constituyente. Es evidente, agregaron, que ésta no ha sido la intención de los votantes al atribuir a los constituyentes la misión de reformar la Constitución, extremo al que se llegaría con la admisión de una pretendida “anticonstitucionalidad contra legen” de las disposiciones constitucionales.

Recordaron que, según declaró la Corte en una causa análoga, la exigencia de un intervalo de un período para posibilitar la reelección no vulnera ninguno de los principios institucionales que hacen a la estructura del sistema adoptado por la Constitución Nacional, ni los derechos políticos que reconocen a los ciudadanos esta Ley Fundamental y los tratados y convenciones sobre derechos humanos que, con igual jerarquía, incorpora a la Carta Magna el art. 75, inc. 22, de la reforma introducida en 1994, pues la forma republicana de gobierno –susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.–, no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos (conf. Fallos: 317:1195).

Destacaron, en el precedente citado, lo expuesto en el voto del doctor Fayt, en orden a “que las normas que vedan la reelección para cargos electivos no obedecen a una razón persecutoria y discriminatoria sino que tienden a preservar –con un criterio cuyo acierto no es función de la Corte juzgar– justamente el principio republicano en uno de sus aspectos esenciales, la periodicidad en la renovación de autoridades” y que “por medio del ejercicio del derecho de sufragio se designa a las autoridades encargadas de desempeñar el poder político, pero los límites de su competencia, su duración en el cargo y la forma en que habrán de ejercer su actividad funcional están jurídicamente predeterminados a través del ordenamiento constitucional y legal, condicionamientos que expresan otra voluntad anterior e igual de soberana que sólo puede ser sometida a un examen de conveniencia por los mismos poderes políticos que los dispusieron”.

En cuanto al principio de la soberanía popular –invocado por el amparista– estimaron que se encuentra debidamente preservado, puesto que la norma cuestionada fue establecida, precisamente, por los representantes del pueblo de la Nación, al reformar la Constitución

Nacional y el criterio de los convencionales constituyentes, plasmado en el art. 90 y en la cláusula transitoria novena, no puede ser objeto de evaluación ni revisión alguna por el Poder Judicial, habida cuenta de la indiscutible vigencia, en un régimen, del principio de la división de poderes.

Por otro lado, advirtieron que el cuerpo electoral que sufragó en las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1995 lo hizo encontrándose vigente la Constitución reformada en 1994, incluida la cláusula transitoria novena, es decir, a sabiendas de que el período 1995/1999 se contaba como segundo y último consecutivo viable constitucionalmente para quien entonces resultó electo.

Luego de recordar expresiones de la doctrina constitucional nacional, consideraron sumamente ilustrativa la opinión expuesta en su mensaje de apertura de las sesiones del H. Congreso de la Nación correspondientes al año 1948, por el entonces Presidente de la República, Gral. Juan Domingo Perón, que descarta que la prohibición de ser reelecto consecutivamente importe proscripción alguna.

Finalmente, por los fundamentos sustanciales precedentes, y a mayor abundamiento, expresaron que “esta acción iniciada en solitario no cuenta con la presentación ni pronunciamiento alguno de los partidos políticos (art. 38 C.N. y 2° de ley 23.298), en el caso del Partido Justicialista y/o de ninguno de sus eventuales precandidatos, por lo cual no existe violación de los derechos políticos (art. 37 C.N.). Dicha acción deviene ‘contra legem’ (art. 31 C.N.), lo que torna absolutamente inviable cualquier declaración de pretendida inaplicabilidad de la disposición transitoria novena de la Constitución Nacional”.

-V-

Disconforme, el actor interpuso el recurso extraordinario de fs. 57/77, donde sostuvo que el fallo carece de motivación lógica, constitucional y legal.

Adujo que los jueces omitieron considerar un argumento dirimente y esencial para la solución de la causa, como lo es el fallo dictado por la misma Cámara Nacional Electoral en autos “Ortiz Almonacid, Juan Carlos s/ interpone acción de amparo”, del 20 de mayo de 1996, del cual surge que el incumplimiento del plazo establecido por la cláusula transitoria quince no resulta inconstitucional y, por lo tanto, que no tiene la misma jerarquía inmutable de los preceptos constitucionales permanentes.

Frente a ello, resulta arbitraria la sentencia recurrida en cuanto, a través de una deliberada omisión e ignorancia de dicho fallo, no interpreta con el mismo criterio de cláusula transitoria novena relacionada con el art. 90 de la Constitución Nacional y los demás derechos políticos y garantías permanentes alegados.

Sostuvo que las afirmaciones que contiene la sentencia alteran las constancias de la causa, porque jamás solicitó “que se declare lisa y llanamente inaplicable la referida cláusula” sino, por el contrario, que se aplique el mismo principio lógico empleado por la misma

Cámara Nacional Electoral en ese fallo anterior para adecuar la cláusula transitoria decimoquinta al cumplimiento del art. 129, que es idéntica a la adecuación aquí solicitada de la cláusula transitoria novena al art. 90 de la Constitución Nacional, en lo atinente al instituto de la reelección.

Además, al omitir la existencia de este argumento esencial y dirimente para la debida solución de la causa, el sentenciante quebrantó “las reglas de la sana crítica racional, en relación con los principios lógicos de razón suficiente, la regla lógica de la derivación racional, el principio lógico de la no contradicción y el principio lógico del tercero excluido”, extremos que le ocasionan un agravio grave e insusceptible de reparación ulterior, ya que altera esencialmente la garantía constitucional innominada del debido proceso sustancial y adjetivo (arts. 28 y 33 C.N.), lo que deviene en violación de la garantía y del derecho a la defensa en juicio (art. 18 C.N.), ya que le impide controlar racionalmente las aparentes razones o motivaciones invocadas como sustento del fallo, y del derecho de igualdad ante la ley (art. 16 C.N.), puesto que, pese a no ser dispares las pretensiones del mismo apelante en ambos juicios, se adoptaron soluciones distintas.

Adujo que la sentencia también contiene un error esencial al afirmar que el actor interpuso una acción de inconstitucionalidad contra la cláusula transitoria novena, que resulta desvirtuada con la aclaración expresa que hizo en el escrito de expresión de agravios contra el fallo de primera instancia, cuyos términos transcribió.

También tachó de arbitraria a la sentencia por cuanto, en su último considerando, habría confundido los derechos políticos individuales garantizados por la Constitución Nacional con los de los partidos políticos, toda vez que éstos son instituciones fundamentales del sistema democrático a quienes se garantiza su organización y libre funcionamiento, la representación de las minorías y la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos, además del acceso a la información y difusión de sus ideas, de donde se deduce que la institución partido tiene como función esencial y final práctica la postulación de candidatos a puestos electivos, para ocupar los respectivos cargos de autoridades de la Nación.

A su vez, esa función esencial de los partidos políticos está compuesta de dos aspectos o fases claramente definidos: 1) la necesaria postulación interna por los ciudadanos afiliados al partido político, mediante el ejercicio de sus derechos políticos individuales de libre elección y 2) la posterior, donde el partido político propone a toda la ciudadanía a su candidato electo internamente. Vale decir que, a su juicio, sin el ejercicio de ese derecho individual, garantizado a los ciudadanos por los arts. 37 y 38 de la Constitución Nacional en materia de postulación para los cargos públicos electivos, no existe posibilidad de postulación alguna, porque ésta debe ser efectivizada mediante la presentación personal del afiliado que proponga la candidatura ante las autoridades partidarias.

Empero, resulta errónea la conclusión del juzgador en cuanto adjudica con exclusividad, esa atribución, a la institución partido, como así también la afirmación según la cual, en

el caso, no existe violación de los derechos consagrados por los antes aludidos arts. 37 y 38 de la Ley Fundamental.

Por lo demás, los agravios expuestos están referidos a una causa de trascendencia institucional, que excede largamente su interés particular, toda vez que se trata de postulación para el cargo electivo de Presidente de la Nación que, por su propia naturaleza, trasciende al campo general, con repercusión institucional grave y suficiente, cuando, como en el caso, mediante disposiciones ficticias o simuladas, o inspiradas en propósitos encubiertos, se pretende proscribir o impedir que la ciudadanía toda pueda elegir libremente su candidato presidencial.

-VI-

A fs. 96/103, el a quo, por mayoría, decidió conceder el recurso deducido, al entender que, si bien no se encuentra configurada la arbitrariedad que invoca el apelante, por su intermedio se ha puesto en tela de juicio la interpretación de normas constitucionales, contrarias al derecho que en ellas funda el apelante. Ello trae el asunto a conocimiento de la Corte.

-VII-

Pienso que el recurso extraordinario deducido es inadmisibile por la ausencia de un interés concreto, extremo que, a su vez, determina la consiguiente falta de legitimación de quien pretende la intervención judicial en el sub examine.

En este sentido, es oportuno poner de relieve que, como quedó expuesto a través del relato de la causa efectuado supra capítulos IV y V, mientras el a quo, por un lado, abordó el examen de dicha falta de legitimación sólo “a mayor abundamiento” en el último considerando de su sentencia y luego de analizar el fondo del asunto, el recurrente, por el otro, controvierte esta última cuestión. Más aún, como también quedó expuesto, el recurso fue concedido precisamente por existir esta controversia.

Sin embargo, tales extremos no pueden sustentar la apertura de la instancia, ni tampoco dejar subsistente la parte del pronunciamiento que trata, en primer lugar, en fondo del asunto pues, a mi juicio, corresponde considerar que, en realidad, dicha parte es un verdadero obiter dictum, mientras el holding del fallo es la declaración de la falta de legitimación del accionante. No podría pensarse lo contrario sin concluir que los jueces de la Cámara Nacional Electoral habrían excedido los límites de su competencia al expedirse sobre una cuestión de índole constitucional, pese a no existir un “caso” o “causa”. Consistiendo, el obiter dictum, en “pronunciamientos, elaboraciones y razonamientos que están en el fallo, pero no son necesarios para decidir el caso” (cf. Miller Jonathan y otros “Constitución y poder político” t. I, pág. 15, Ed Astrea, 1987), los agravios del recurrente contra el mismo carecen de entidad para abrir la instancia excepcional.

En efecto, como expresó con anterioridad este Ministerio Público, si bien la jurisdicción que la Corte ejercita por la vía extraordinaria es uno de los casos posibles de la apelada que se menciona en el art. 101 de la Constitución Nacional (Fallos: 307:560), y en tanto

es el Alto Tribunal el que comprueba la existencia de los requisitos exigidos para la procedencia del recurso (Fallos: 283:145), no puede ser llamado a intervenir, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, haciendo caso omiso de errores o pretericiones en que hayan incurrido los jueces y las partes, de manera tal que éstos se tornen aptos para abrir aquella jurisdicción (ver dictamen del Procurador Fiscal ante la Corte en Fallos: 312:727, al que se remitió el Tribunal).

Estos argumentos, en mi opinión, dejan huérfanos de toda eficacia a los autodenominados “fundamentos sustanciales de los considerandos precedentes” de la sentencia de fs. 45/53 y opino, por lo tanto, que así debe declararlo V.E.

-VIII-

Aclarado, entonces, que corresponde abordar, antes que nada, el punto relacionado con la falta de legitimación del amparista, creo oportuno poner de relieve que, contrariamente a lo afirmado por éste, aun con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, la Corte ya había rechazado un agravio relacionado con la exclusividad de presentar candidaturas para los cargos públicos, conferida a los partidos políticos por la legislación vigente por ese entonces, in re: “Recurso de Hecho deducido por Antonio Jesús Ríos en la causa Ríos, Antonio Jesús s/ oficialización candidatura Diputado Nacional – Distrito Corrientes” (precedente en Fallos: 310:819).

Señaló V.E. en esa oportunidad que el reconocimiento jurídico de los partidos políticos deriva de la estructura de poder del Estado moderno, en conexión de sentido con el principio de la igualdad política, la conquista del sufragio universal, los cambios internos y externos de la representación política y su función de instrumentos de gobierno. Agregó que, en rigor, son grupos organizados para la elección de representantes de los órganos del Estado, haciendo posible que éste sea, efectivamente, la organización política de la Nación. Los partidos forman parte de la estructura política real. De ahí que la vida política de la sociedad contemporánea no puede concebirse sin los partidos, como fuerzas que materializan la acción política., Reflejan los intereses y las opiniones que dividen a los ciudadanos, actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales; y de ellos surgen los que gobiernan, es decir, los que investidos de autoridad por la Constitución y por las leyes, desempeñan las funciones que son la razón de ser del Estado. De ahí que “sistema de partidos y sistema representativo hayan llegado a ser sinónimos” (Maurice Duverger, “Esquisse d’une theorie de la représentation politique”, en L’evolution du droit public; études offertes á Achillen Mestre, pág. 211, París, 1956).

En consecuencia, declaró el Alto Tribunal que resulta constitucionalmente válido el ejercicio del poder reglamentario al establecer controles gubernamentales, con el objeto de garantizar la pluralidad, la acción y el sometimiento de los partidos a las exigencias básicas del ordenamiento jurídico (Fallos: 235:133), y atribuirles la exclusividad de la postulación de candidatos a los cargos públicos.

-IX-

Esa interpretación de la Corte fue expresamente consagrada por el art. 38 de la Constitución Nacional, según el texto introducido por la reforma de 1994, en cuanto dispone que “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático” y que “su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza...la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos...”.

A su vez, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23.298, establece en su art. 2° que “Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos”.

También corresponde señalar que, de acuerdo con el art. 35 de la mencionada ley, ubicado en el Capítulo III (“De la titularidad de los derechos y poderes partidarios”), “se garantiza a las autoridades constituidas el uso del nombre partidario, el ejercicio de las funciones de gobierno y administración del partido y, en general, el desempeño de todas las actividades inherentes al mismo, de conformidad con esta ley, demás disposiciones legales sobre la materia y la carta orgánica del partido”.

Finalmente, el art. 57 prevé que “Tendrán personería para actuar ante la Justicia federal con competencia electoral, los partidos..., sus afiliados, cuando les hayan sido desconocidos los derechos otorgados por la carta orgánica y se encuentren agotadas las instancias partidarias...”(énfasis agregado).

-X-

A esta altura, creo conveniente recordar que, según reiterada jurisprudencia de la Corte, la carencia de legitimación sustancial se configura cuando, como en el caso, alguna de las partes no es titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión, con prescindencia de que ésta tenga o no fundamento (conf. Fallos: 311:2725; 312:985, 2138,317:687, 1598, 1615 y 318:2114 entre otros pronunciamientos).

A mi modo de ver, ello es lo que acontece en el sub lite, toda vez que, de la transcripción de normas antes efectuada, se desprende que el actor no estaba legitimado para deducir este amparo, tal como fue concebido, si se tiene en cuenta que no alegó en momento alguno, ni por ende demostró, que se hayan desconocido los derechos que le otorga la Carta Orgánica del Partido Justicialista ni, mucho menos, que haya agotado las instancias partidarias previstas para la satisfacción del derecho que esgrime, extremos éstos que son los únicos cuya configuración otorga personería a los afiliados de los partidos políticos para actuar ante la justicia electoral.

Por lo demás, cabe señalar que las mencionadas normas de la ley 23.298 no fueron tachadas de inconstitucionalidad por el amparista, de tal forma que su aplicación al caso no puede ser obviada.

Y, toda vez que el derecho invocado de nominar como candidato a Presidente de la Nación al doctor Carlos Saúl Menen, es una prerrogativa que, tanto la Constitución Nacional como la ley Orgánica de los partidos Políticos, otorgan con exclusividad, en el caso, a un partido político, corresponde concluir que jamás puede aceptarse que ella repose en cabeza del promotor de este amparo, en su carácter de presidente de una agrupación interna del Partido Justicialista.

En estas condiciones, también es aplicable aquella doctrina de la Corte, de acuerdo a cuyos términos, el hecho de no invocarse un agravio que afecte personalmente a quien deduce el recurso extraordinario, sino a un tercero, obsta a la procedencia de ese remedio, pues sólo el titular actual del derecho que se pretende vulnerado puede peticionar y obtener el ejercicio del control judicial de constitucionalidad de las leyes (conf. Fallos: 254:162; 271:20 y 275:432, entre muchos otros).

-XI-

V.E. ya tuvo oportunidad de resolver una cuestión análoga, en el precedente de Fallos: 313: 863, donde el señor Moisés E. Fontela, “por sí y en el carácter de representante del pueblo”, promovió un amparo a efectos de que se ordenara al Estado Nacional encuadrar, la forma societaria de la empresa “Aerolíneas Argentinas”, como consecuencia del trámite de adjudicación entonces en curso, “dentro de los tipos vigentes tal cual reza el art. 6° de la ley 23.696”.

Se dijo allí, con apoyo en doctrina que comenzó a elaborarse desde los inicios mismos del funcionamiento del Tribunal, que no confería legitimación al señor Fontela, su invocada “representación del pueblo” sobre la base de la calidad de diputado nacional que investía, pues el ejercicio de la mencionada representación encuentra su quicio constitucional en el ámbito del Poder Legislativo, para cuya integración en una de sus cámaras fue electo, y en el terreno de las atribuciones dadas a ese poder y a sus componentes por la Constitución Nacional y los reglamentos del Congreso.

“Tampoco la mencionada calidad parlamentaria lo legitima, dijo la Corte, para actuar en ‘resguardo de la división de poderes’ ante un eventual conflicto entre normas dictadas por el Poder Ejecutivo y leyes sancionadas por el Congreso toda vez que, con prescindencia de que este último cuerpo posea o no aquel atributo procesal, es indudable que el demandante no lo representa en juicio”.

Y, sobre tal base, este Ministerio Público opinó que ello era lo que acontecía en otra causa, donde un grupo de diputados nacionales aducía que el dictado del decreto 842/97 por el Poder Ejecutivo Nacional lesionaba sus derechos a ejercer sus funciones como tales.

En efecto, se dijo que dicha afirmación se encontraba totalmente alejada de la realidad, puesto que, así como lo sostenía el presentante de autos, a los actores nunca les estuvo impedido ejercer su función como legisladores. Por el contrario, disponían de un doble curso de acción para llevarla a cabo: uno, consistente en agotar los trámites parlamentarios ne-

cesarios para convertir en ley el proyecto sobre privatización de aeropuertos aprobado por el Senado de la Nación que en ese momento se encontraba a consideración de la Cámara de Diputados que, precisamente, integraban los accionantes; y otro, sancionar una ley contraria a la ratificación del decreto 842/97, aun cuando no se había creado la Comisión Bicameral prevista por el art. 99 de la Constitución Nacional.

Por lo tanto, se concluyó que otorgar legitimación a los actores en esa causa significaría admitir que, cada vez que su voto en el recinto no fuera suficiente para alcanzar las mayorías requeridas por las respectivas reglamentaciones para convertir un proyecto en ley –ya sea la ley de privatización de aeropuertos que abrogue cualquier posibilidad de vigencia del decreto 842/97 o, en su caso, la ley no ratificatoria de éste- pudieran obtener, por vía judicial, un derecho que va más allá que el conferido por su propio cargo de legislador, esto es, paralizar las iniciativas que, en el mismo sentido, pueda tener el Poder Ejecutivo Nacional (conf. Fallos: 320:2851).

Pienso que, de admitirse la acción en el caso, análogamente se estarían ampliando los derechos que constitucional y legalmente le competen al doctor Ortiz Almonacid, como afiliado y presidente de una agrupación interna del Partido Justicialista, para intervenir en el proceso, también interno, que habrá de culminar en la postulación, por dicho movimiento, de determinado candidato a un cargo efectivo.

-XII-

Establecido, entonces, que el interés jurídico alegado no recae sobre el peticionario, se impone concluir, en mi concepto, que el supuesto agravio fundado, por el accionante, en la violación de su propio derecho constitucional de elegir libremente, determina la improcedencia formal del recurso extraordinario, toda vez que no cuenta con la representación de su partido ni tampoco de quien –según dice- está afectado por la norma que se cuestiona.

-XIII-

Lo hasta aquí expuesto es suficiente, desde mi punto de vista, para declarar la inadmisibilidad formal del recurso extraordinario intentado en la parte destinada a cuestionar la declarada –en ambas instancias- falta de legitimación del actor para interponer la demanda de amparo. Buenos Aires, 19 de mayo de 1998. Nicolás Eduardo Becerra.

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, 16 de marzo de 1999.

Vistos los autos: “Ortiz Almonacid, Juan Carlos s/ acción de amparo”.

Considerando:

Que el Tribunal comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador General de la Nación en cuanto sostiene la ausencia de legitimación en cabeza del

demandante (fs. 107/115), el que se da por reproducido por razones de brevedad.

Por ello, se declara improcedente el recurso extraordinario e innecesario expedirse sobre las cuestiones planteadas a fs. 116/119, 126/127, 129/131, 136/138, 142/143, 163/164, 172/175, 184/196 y 206/209 de la presente causa y fs. 11/12 del expediente mencionado a fs. 145. Notifíquese, archívese el expediente B.85.34 con copia de la presente y, oportunamente, devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINÉ O’CONNOR - CARLOS S. FAYT (por su voto) - AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (por su voto) - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LÓPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (por su voto) - ADOLFO ROBERTO VÁZQUEZ.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

Que en el sub lite ningún argumento válido ha aportado el recurrente con referencia a la eventual afectación del derecho que invoca, para demostrar que reúne los recaudos mínimos exigidos para la admisibilidad de la acción, por lo que cabe concluir que carece de legitimación conforme lo requiere esta Corte (Fallos: 317:1195, voto del juez Fayt).

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General de la Nación, se declara improcedente el recurso deducido e innecesario expedirse sobre las cuestiones planteadas a fs. 116/119, 126/127, 129/131, 136/138, 142/143, 163/164, 172/175, 184/196 y 206/209, de la presente causa y fs. 11/12 del expediente mencionado a fs. 145. Notifíquese, archívese el expediente B.85.XXXIV. con copia de la presente y, oportunamente, devuélvase. CARLOS S. FAYT.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1º) Que la presente acción de amparo, interpuesta por el señor Juan C. Ortiz Almonacid con base en el art. 43 de la Constitución Nacional, tuvo por objeto que se invalide la cláusula transitoria novena de dicha constitución, con el fin de “habilitar la reelección presidencial del ciudadano Carlos Saúl Menem para la próxima elección de 1999” (fs. 57).

Afirmó el actor que se encontraba legitimado para articular esta pretensión porque es afiliado al Partido Justicialista y, además, titular de la agrupación interna de tal partido llamada “Militancia-Menem Presidente”.

2º) Que en el fallo de primera instancia se rechazó la pretensión con base en dos razones de carácter procesal sin examinarse el problema de fondo. Por un lado se entendió que el

agravio alegado era conjetural, pues el demandante “aparece subrogándose los hipotéticos derechos de quien considera podría, eventualmente, ser reelegido para candidato a la presidencia de la Nación, cuando ni siquiera actualmente se ha mínimamente acreditado la convocatoria a elecciones partidarias internas, y menos aún, que el beneficiario de su acción haya manifestado su intención de postularse en dicha interna si la hubiera, en aras de formalizar su candidatura” (fs. 13).

Por otro lado, se aseveró que el actor disponía de vías más idóneas que la del amparo “a los efectos de la pretendida declaración judicial solicitada” (fs. 12 vta.), lo que originó que fuera desestimada la acción con fundamento en el inc. a, del art. 2º de la ley 16.986 (fs. 13/13 vta.).

3º) Que la Cámara Nacional Electoral confirmó la sentencia de primera instancia con base, sustancialmente, en los siguientes argumentos:

a) las cláusulas transitorias tienen por finalidad dar solución a las situaciones concretas que plantea la transición entre el viejo y el nuevo régimen constitucional, para evitar “disparidades interpretaciones” (fs. 48). “En el caso de la reelección del Presidente de la Nación, los constituyentes, ante la necesidad de establecer una regla clara y precisa sobre cómo debía ser considerado el mandato representativo que a la fecha de la reforma se encontraba ejerciendo el presidente de la República, optaron por considerarlo como primer período, producto del consenso a que arriba la declaración de la necesidad de la reforma (ley Nº 24309), quedando así consagrado en las disposiciones transitorias novena y décima” (fs. 48 vta.).

En estos supuestos “se trata de las opciones que han elegido los constituyentes ante la necesidad de establecer con precisión las reglas aplicables a cada situación”. En tanto se haya “observado el principio de razonabilidad no son revisables so pretexto de ser inadecuadas en determinado tiempo y lugar” (fs. 49/49 vta.).

b) “Al limitar la reelección a un solo período consecutivo en el artículo 90 (de la Constitución Nacional) los convencionales constituyentes dejaron implícitamente establecido que ningún presidente puede ocupar el cargo en forma continuada por un lapso superior a ocho años. A su vez, al sancionar la cláusula transitoria novena -que integra el texto de la Ley Fundamental y regula la aplicación del artículo 90 a una situación derivada del tránsito de un preciso requisito constitucional a otro-, determinaron del mismo modo, que quien a la sazón ejercía esa función no podría permanecer en ella los catorce años que hubieran resultado hipotéticamente de sumar el período entonces en curso a los dos períodos consecutivos de cuatro años autorizados por la reforma, y optaron por limitar esa permanencia a 10 años, es decir dos en exceso de los que autoriza el nuevo texto constitucional (conf. arg. disposición transitoria décima)” (fs. 48 vta./49);

c) la Corte Suprema al resolver el precedente “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c. Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa”, el 6 de octubre de 1994 (Fallos:

317:1195), expresó que “la forma republicana de gobierno -susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.- no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos” (fs. 50);

d) “el cuerpo electoral que acudió a sufragar en las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1995, lo hizo encontrándose vigente la Constitución reformada en 1994, incluida la cláusula transitoria novena, es decir a sabiendas de que el período 1995/1999 se contaba como segundo y último consecutivo viable constitucionalmente para quien entonces resultó reelecto” (fs. 50 vta./51);

e) “a mayor abundamiento, cabe destacar que esta acción iniciada en solitario no cuenta con la presentación ni pronunciamiento alguno de los partidos políticos (art. 38 C.N. y 2º de la ley 23.298), en el caso del Partido Justicialista y/o de ninguno de sus eventuales precandidatos, por lo cual no existe violación de los derechos políticos (art. 37 C.N.)” (fs. 52 vta.).

4º) Que contra la sentencia el actor dedujo recurso extraordinario (fs. 57/77) que fue concedido con fundamento en el inc. 3 del art. 14 Ver Texto de la ley 48 (fs. 96/103).

5º) Que una larga línea de precedentes establece que quien interpone recurso extraordinario debe efectuar una crítica concreta y razonada de los fundamentos en que se apoyó el tribunal a quo para arribar a las conclusiones que lo agravian (Fallos: 299:258; 302:795, 884 y 1564; 310:1560; 311:499; 312:389; 314:481 y 1440; 316:1979, entre muchos otros).

En este sentido cabe señalar que, en su escrito, el apelante ni siquiera se refiere a los argumentos reseñados en los puntos a), d) y e) del considerando 3º de este voto. Aunque lo expuesto es suficiente para rechazar el recurso interpuesto, resulta pertinente formular dos consideraciones más: la primera, que no corresponde que la Corte se pronuncie sobre el cumplimiento de los recaudos para la procedencia del amparo -tales como lesión actual o inminente; arbitrariedad o ilegalidad manifiesta del acto impugnado; la existencia o no de una vía judicial más idónea- pues la cámara, al entrar derechamente en el artículo constitucional de fondo, dio por cumplido estos recaudos de manera implícita pero no por ello menos clara, lo cual, al no haber sido cuestionado por el Ministerio Público al contestar a fs. 79 el recurso extraordinario, impide que esta Corte se pronuncie sobre la existencia o no de los apuntados recaudos.

La segunda, que a raíz de la gran cantidad de recursos que, animados del mismo propósito que el de autos, se han presentado en los tribunales de todo el país, hace necesario, a mi parecer, entrar al examen del fondo del asunto.

6º) Que el art. 90 de la Constitución Nacional prevé que “el presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido re-

cíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”. La cláusula transitoria novena establece, por su parte, que “el mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período (corresponde al art. 90)”. Finalmente, la cláusula transitoria décima dispone “El mandato del presidente de la Nación que asuma su cargo el 8 de julio de 1995, se extinguirá el 10 de diciembre de 1999 (corresponde al art. 90)”.

7º) Que el significado de la transcripta cláusula transitoria novena es de una precisión atípica en normas de rango constitucional. Es tan clara que resulta imposible oscurecerla. En ella se alude sin duda al doctor Menem, porque era el “presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma” de 1994, según la terminología de dicha cláusula, en la cual se ordena que el mandato entonces en curso, que se desarrolló desde 1989 hasta 1995, debe considerarse el primero a los efectos de la posibilidad de su reelección inmediata (prevista en el art. 90 de la Ley Fundamental). En consecuencia, no es constitucionalmente válido que el doctor Menem se presente como candidato a presidente de la Nación para el período 1999/2003.

8º) Que al respecto cabe recobrar la inveterada jurisprudencia del Tribunal en el sentido de que, en materia interpretativa, “la primera regla consiste en respetar la voluntad del legislador y, en tal sentido, cabe estar a las palabras que ha utilizado. Si la ley emplea determinados términos la regla de interpretación más segura es la que esos términos no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, por cuanto, en definitiva, la misión de los jueces es dar pleno efecto a las normas vigentes sin sustituir al legislador ni juzgar sobre el mero acierto o conveniencia de disposiciones adoptadas por aquél en el ejercicio de facultades propias” (Fallos: 318:1012, considerando 3º y sus citas).

Tales conceptos, aunque han sido elaborados para la interpretación de normas infraconstitucionales, también son aplicables para determinar el alcance de la Ley Fundamental.

9º) Que es oportuno añadir que una de las misiones precipuas de los jueces en los sistemas republicanos es la de hacer cumplir los acuerdos a los que arriban los representantes de la sociedad cuando ellos se traducen en normas jurídicas válidas (ver, en similar sentido, Richard Posner, *Economic Analysis of Law*, segundo párrafo de la página 529 y segundo párrafo de la página 616, cuarta edición, Little, Brown and Company, 1992).

10) Que, desde esta perspectiva, es ilustrativo reseñar lo expuesto en el Congreso Nacional cuando se presentó el proyecto que se transformaría en la ley que declaró la necesidad de la reforma constitucional. La Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación sostuvo lo siguiente:

“El acuerdo político al que han arribado los dos grandes partidos de nuestro país, compartido por otras fuerzas políticas, es el reflejo más elocuente del consenso tantas veces reclamado, presupuesto necesario del procedimiento establecido en el artículo 30 de la Constitución Nacional” (conf. segunda columna de la página 4092 del “Diario de Sesio-

nes de la Cámara de Diputados de la Nación”, reunión del 21 de diciembre de 1993).

Por su parte, el miembro informante de dicho proyecto, diputado Rodríguez Sañudo, aseveró ante la cámara baja: “Si analizamos nuestra historia constitucional observamos con notable claridad cómo su organización, sus cambios y sus reformas son precedidos por acuerdos de gobernabilidad que, más allá del juicio que merezcan, han servido para construir la unión nacional.

“Esto es así cuando tales acuerdos reflejan el sentir de la necesidad social, se encuentran refrendados por sus auténticos representantes, y cuando contienen el silencio y el grito de cada uno de los argentinos. Sin duda con esas condiciones tendrán el fruto maravilloso de la concordia nacional”.

“Al respecto cabe mencionar el Pacto de Cañuelas, que quedó en el intento, pero era posible; el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos; el Pacto de San José de Flores; el acuerdo de 1891 entre Roca y Mitre, e incluso la ley Sáenz Peña que reforma la vida electoral del país producto de un acuerdo entre Roque Sáenz Peña e Hipólito Yrigoyen. Observamos entonces que esos acuerdos encauzan, formalizan y posibilitan las soluciones que la República está pidiendo a cada instante”.

“Creo que en ese mismo rango debe inscribirse el acuerdo (habitualmente llamado ‘Pacto de Olivos’) que el 13 de diciembre del corriente año (1993) suscribieron en nombre de los dos partidos mayoritarios del país el señor presidente de la Nación y el señor presidente de la Unión Cívica Radical, que además indudablemente está acompañado por otras importantes fuerzas políticas” (op. cit., pág. 4111).

El miembro informante agregó: “La metodología adoptada para la determinación de las cuestiones sometidas a revisión ha conducido a plantear en el art. 2º del proyecto las modificaciones incorporadas y dispuestas, y en el art. 3º la habilitación de determinados temas e instituciones a fin de que la Convención Constituyente decida con su debate su incorporación o no a la Constitución Nacional”.

“En cada una de estas propuestas subyacen los objetivos que se plasmaron en el documento acuerdo firmado el pasado 13 de diciembre. Ese informe hizo público que las necesidades urgentes y actuales radican fundamentalmente en la estructura de poder contenida en la segunda parte de la Constitución” (op. cit., pág. 4113).

“Uno de los temas más debatidos en torno a la reforma de la Constitución quizás haya sido la reelección presidencial. En este proyecto se plantea la reelección del presidente y del vicepresidente de la Nación, con la reducción de sus mandatos a cuatro años. La cláusula expresa claramente la pretensión de una mayor participación de la voluntad popular en la configuración del poder y de una mayor eficacia en la conducción de los destinos de la República. Repito que se trata de la reducción de los mandatos de presidente y vicepresidente de la Nación a cuatro años, con una reelección inmediata por única vez y considerando

como un período al actual mandato presidencial” (op. cit., pág. 4113/14; los subrayados no se encuentran en el original).

11) Que, como consecuencia del mencionado pacto, el Congreso Nacional dictó la ley 24.309 que declaró necesaria la reforma constitucional de 1994. En dicha ley se estableció lo siguiente: “La finalidad, el sentido y el alcance de la reforma (constitucional) que habilita este artículo 2° (de la ley 24.309) se expresa en el núcleo de coincidencias básicas que a continuación se detalla:

“Reducción del mandato de Presidente y vicepresidente de la Nación a cuatro años con reelección inmediata por un solo período. Considerando al actual mandato presidencial como un primer período” (conf. punto “B” del artículo 2° de la ley 24309; el subrayado no se encuentra en el original).

El art. 5° de esa ley dispone: “La Convención (Constituyente) podrá tratar en sesiones diferentes el contenido de la reforma, pero los temas indicados en el art. 2° de esta ley de declaración deberán ser votados conjuntamente, entendiéndose que la votación afirmativa importará la incorporación constitucional de la totalidad de los mismos, en tanto que la negativa importará el rechazo en su conjunto de dichas normas y la subsistencia de los textos constitucionales vigentes” (el subrayado no se encuentra en el original).

El art. 6° agrega: “Serán nulas de nulidad absoluta todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de la competencia establecida en los arts. 2° y 3° de la presente ley de declaración”.

12) Que, del lenguaje y de la estructura de las normas transcritas, se desprende que el Congreso sólo habilitó la reforma de la Constitución Nacional si, entre otros puntos, la Convención Constituyente consideraba al mandato del presidente entonces en ejercicio como primero a los efectos de su posible reelección inmediata. De no cumplirse este requisito, se hubiera originado una grave consecuencia, a saber: la invalidez de toda la reforma constitucional (conf. arts. 5° y 6° de la ley 24.309).

13) Que en la Convención Constituyente el texto de lo que sería la cláusula transitoria novena fue propuesto por la Comisión de Redacción (conf. Convención Nacional Constituyente, 18a Reunión, 3a Sesión Ordinaria -continuación- 27 de julio de 1994, cuarto párrafo de la primera columna de la pág. 2199 y penúltimo párrafo de la segunda columna de la pág. 2204). El texto sugerido por dicha comisión era un fiel reflejo del punto “B” del art. 2° de la ley 24309. Su texto era el siguiente: “A los efectos del presente artículo (se alude al que sería el artículo 90) el mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período” (op. cit., cuarto párrafo de la pág. 2199).

Por su parte el miembro informante de la cláusula transitoria novena ante la convención, doctor García Lema, sostuvo: “La cláusula transitoria referida a la posibilidad de la ree-

lección del actual presidente se encuentra sustentada en una conducta política transparente, porque no podemos olvidar que el doctor Carlos Menem planteó el tema en 1986, en su carácter de líder del partido de la oposición y cuando esta posibilidad podía beneficiar a otro presidente que, por supuesto, no era precisamente él” (op. cit. pág. 2215).

14) Que, asimismo, la Convención Constituyente se limitó a transcribir en el art. 90 de la Carta Magna (y en su cláusula transitoria novena) el contenido del citado punto “B” del art. 22 de la ley que había declarado necesaria la reforma constitucional. Esta decisión fue votada de modo afirmativo por 177 convencionales, 27 se pronunciaron de manera negativa y hubo 3 abstenciones (conf. “Convención Nacional Constituyente”, 21a Reunión, 3a Sesión Ordinaria (continuación), 12 de Agosto de 1994, último párrafo de la pág. 2701).

15) Que, sentado que la cláusula transitoria novena fue el resultado de un acuerdo expreso, corresponde determinar si el apelante presenta en autos algún argumento que permita sostener que aquella cláusula es inválida.

En su primer agravio afirma que el lapso comprendido entre el momento en que entró en vigencia la Constitución de 1994 y el fin del primer mandato del presidente Menem fue inferior a cuatro años. Luego, no es válido que en la cláusula transitoria novena se considere que dicho lapso es equivalente a un período de cuatro años a los efectos de aplicar al doctor Menem el art. 90 (fs. 59). Ello es inválido -concluye- pues no puede admitirse que una cláusula transitoria “derogue” a la norma que reglamenta (fs. 61 vta.).

No le asiste razón al apelante. La cláusula transitoria novena no deroga al art. 90 de la Ley Fundamental pues -parece obvio señalarlo- tales normas no se oponen entre sí. Contrariamente a lo que afirma el actor, el constituyente del 94 no le dio el carácter de primer período al intervalo 1994/95, sino que, como resulta diáfano de su mera lectura, le atribuye ese carácter al sexenio 1989/95.

Fue soberano para hacerlo y pudo, evidentemente, elegir la solución contraria, pero no lo hizo. Subyace a la cláusula en examen la valoración de que, autorizar que a un período de seis años le sucedan dos de cuatro años cada uno, es excesivo para un sistema republicano.

En suma, la cláusula sólo autorizó que al sexenio le suceda un período de cuatro años. Con esa solución, debe destacárselo, por única vez se permite que un presidente de la nación ocupe ese cargo durante diez años consecutivos cuando, en el futuro, solamente podrá hacerlo por ocho años (dos períodos de cuatro años cada uno).

16) Que el recurrente también afirma que dicha cláusula transitoria ordena que se aplique de modo retroactivo el art. 90 al presidente Menem. Ello es así pues manda computar el mandato de seis años (que se originó a la luz de la vieja constitución del 53/60) con el fin de establecer el alcance del art. 90 de la nueva constitución de 1994. Esta aplicación retroactiva es inválida porque viola “derechos amparados por garantías constitucionales” (60 vta./61).

Indudablemente, la cláusula sub examine no consagra retroactividad alguna. Distinto hubiera sido, por ejemplo, si se hubiese dado por concluido el transcurso de seis años antes de cumplirse el plazo, por aplicación del artículo noventa que lo establece en cuatro años.

Si pudiera hablarse de “retroactividad”, la que hubo fue a beneficio del doctor Menem. En efecto, los constituyentes pudieron tomar en cuenta que él había sido electo por seis años en condiciones de no reelegibilidad, y, por lo tanto, hacer posible la aspiración a un nuevo período sólo para el primer presidente que ejerciera un mandato de cuatro años.

Sin embargo, no lo hicieron así, y autorizaron -excepcionalmente- que ese sexenio, después del cual no había posibilidad de reelección (según el viejo texto constitucional a la luz del cual había sido electo el doctor Menem), se computara “a la manera” del primer período de cuatro años del nuevo sistema.

17) Que el apelante también asevera que las cláusulas transitorias de la Constitución tienen un rango inferior al de sus normas permanentes. Así, asegura que mientras éstas deben ser cumplidas de modo “ineludible y obligatorio”, las cláusulas transitorias pueden ser incumplidas, tal como ocurrió, por ejemplo, con la (cláusula transitoria) N° 15 que ordena que “el jefe de gobierno (de la Ciudad de Buenos Aires) será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco” (fs. 58 y 65 vta.).

La distinción que efectúa el apelante es extravagante porque no surge de la Ley Fundamental ni hay doctrina que la sustente. Por lo demás, del hecho que pudiera haberse incumplido una cláusula transitoria no se deriva que tenga una naturaleza diferente a las que no lo son (las que, por otra parte, también pueden ser incumplidas).

18) Que, según Ortiz Almonacid, la cláusula transitoria novena contiene una proscripción encubierta del doctor Menem. Esto es inválido -apostrofa- porque viola el sistema republicano que prevé la libre elección de los gobernantes, “sin proscripción ni limitación alguna encubierta”. Por otro lado -continúa- la cláusula transitoria novena impide a los afiliados del partido justicialista postular al doctor Menem como candidato a la elección interna con el fin de lograr su reelección presidencial. Y ello viola los derechos políticos de los habitantes previstos en el art. 37 de la Constitución Nacional (fs. 64 vta. y 73 vta.).

La cláusula en examen sin duda limita el número de años consecutivos que el doctor Menem puede permanecer a cargo del Poder Ejecutivo Nacional. Empero -y aunque esto se aparte de la dirección que llevan los deseos del apelante- tal límite no es “encubierto” (en el sentido de oculto o escondido), porque es difícil imaginar una norma jurídica más precisa y más examinada en el Congreso, en la Convención Constituyente de 1994 y en la prensa, que dicha cláusula transitoria novena.

Por otro lado, esta Corte ha afirmado, en un punto compartido por todos los jueces en su actual integración, que las normas que limitan la reelección de quienes desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional (conf.

“Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe v. Provincia de Santa Fe, considerando 4° de Fallos: 317:1195 y, en similar sentido, considerandos 14 a 18 del voto del juez Fayt emitido en ese precedente).

Por lo demás, limitaciones del tipo de las que el recurrente califica injustificadamente como “proscripciones” abundan en el texto constitucional. Así, por ejemplo, las consagradas en los arts. 48, 55, 72, 73, 89, 105 y 111 de la Ley Fundamental.

Precisamente, uno de los pilares fundamentales (sino el más) del sistema democrático adoptado en nuestra Constitución es el límite a la duración de las funciones presidenciales.¹

19) Que, en suma, no son atendibles los agravios del apelante sobre el fondo del asunto.

Por ello, y habiendo dictaminado el señor Procurador General, se declara inadmisibile el recurso extraordinario interpuesto en autos e innecesario expedirse sobre las cuestiones planteadas a fs. 116/119, 126/127, 129/131, 136/138, 142/143, 163/164, 172/175, 184/196 y 206/209 de la presente causa, y fs. 11/12 del expediente mencionado a fs. 145. Notifíquese, archívese el expediente B.85.XXXIV con copia de la presente y, oportunamente, devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1º) Que Juan Carlos Ortiz Almonacid interpuso la presente acción de amparo a “fin de obtener la declaración judicial...que ponga fin al estado de incertidumbre originado por el texto de la cláusula novena de las disposiciones transitorias agregada a la Constitución Nacional y relacionada con las disposiciones establecidas por el art. 90 de la misma; respecto de la facultad de reelección del presidente de la Nación; y cuya redacción por la autoridad pública constituyente que la dictara; lesiona, restringe, altera y amenaza, con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, afectando en forma actual e inminente, el pleno ejercicio de los derechos políticos del recurrente, que reconoce el art. 37 y 38 de la Constitución Nacional, con arreglo al principio de la soberanía popular y del derecho a elegir y ser elegido libremente conforme las garantías reconocidas por la Constitución y tratados vigentes” (sic).

Sostuvo que la cláusula transitoria novena alteró el plazo del ejercicio de cuatro años al establecer que el “mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma deberá ser como primer período (corresponde al art. 90, Constitución Nacional)”, pues de aceptarse “la ficción y reducción del plazo constitucional de cuatro años fijado para el primer período presidencial establecido por la cláusula transitoria novena, se es-

¹ Sobre dicho límite, en general, vid.: Karl Popper, “La lección de este siglo”, págs. 109 y 110, Temas Grupo Editorial, junio de 1998.

taría discriminando o proscribiendo con dicha ficción el derecho constitucional a la libre elección del candidato a presidente de la Nación por el Partido Justicialista del Dr. Carlos S. Menem”.

Argumentó que las cláusulas transitorias son distintas y diferentes en cuanto a su duración de las disposiciones constitucionales permanentes así como respecto de su cumplimiento, ya que estas últimas son de cumplimiento ineludible, obligatorio y permanente, en tanto que aquéllas no lo son.

Por último expuso que los hechos denunciados le ocasionan un ilegal impedimento y perjuicio al afectar sus derechos políticos constitucionales para proceder como titular de la agrupación interna del Partido Justicialista que representa a proponer como candidato a la reelección para el cargo de presidente de la Nación a Carlos Saúl Menem en las próximas elecciones de 1999, lo que constituiría una flagrante desigualdad con relación a los demás partidos y fuerzas políticas que pueden designar y elegir libremente sus candidatos para el cargo presidencial.

2º) Que la Cámara Nacional Electoral, al confirmar la decisión de primera instancia, desestimó la acción de amparo. Para así decidir sostuvo que la satisfacción de la pretensión del actor requiere necesariamente, frente a la clara letra de la cláusula transitoria novena -que no deja margen para ningún género de interpretación-, que se la declare lisa y llanamente inaplicable lo cual era inaceptable; y que los constituyentes ante la necesidad de establecer una regla clara y precisa sobre cómo debía ser considerado el mandato representativo que a la fecha de la reforma se encontraba ejerciendo el presidente de la República, optaron por considerarlo como primer período, y que todo ello fue producto del consenso por el que se arribó a la necesidad de la reforma (ley 24309); en cuanto a la validez de las cláusulas transitorias sostuvo que tanto el art. 90 como la disposición transitoria fueron sancionadas por el mismo cuerpo convencional constituyente en representación del pueblo soberano de la Nación y en virtud del mismo mandato representativo por él otorgado, y que se trata de una opción ejercida por el poder constituyente que ha observado el principio de razonabilidad y no resulta revisable. Citó precedentes de esta Corte referentes a que la exigencia de un intervalo de un período para posibilitar la reelección no vulnera ninguno de los principios institucionales que hacen a la estructura del sistema adoptado por la Constitución Nacional, ni los derechos políticos que reconocen a los ciudadanos esta Ley Fundamental y los tratados y convenciones sobre derechos humanos (Fallos: 317:1195). Sostuvo que la limitación para que determinadas personas fueran reelectas, no lesionaba el principio de soberanía popular pues éste se hallaba adecuadamente preservado al haber sido dictados el art. 90 y la cláusula transitoria 9a. por los representantes del pueblo de la Nación. Agregó que el pueblo que votó en las elecciones del 14 de mayo de 1995 lo hizo a sabiendas de que el período 1995/1999 se contaba como segundo y último consecutivo. El mencionado tribunal señaló que no debía confundirse, en relación al derecho de elegir y ser elegido, lo que incumbe a los derechos humanos y lo que es propio de la organización del poder. Las normas constitucionales que vedan o limitan las reelecciones no lastiman ni el derecho a ser elegido de quienes no pueden ser-

lo, ni el derecho a elegir de los que desearían la reelección. Contra esta sentencia el actor interpuso el recurso extraordinario que fue concedido.

3º) Que el recurso extraordinario padece de serios defectos de fundamentación que conforme a la doctrina de esta Corte impone su desestimación por no refutar todos los argumentos expuestos por el a quo; no obstante, por la trascendencia de la cuestión planteada señalaré, además, su falta de fundamento.

4º) Que basta la lectura del art. 90 de la Constitución Nacional y la disposición transitoria novena, cuya claridad no admite dudas ni doble lectura, para rechazar el planteo del actor.

El art. 90 expresa “El presidente y el vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”.

La cláusula transitoria novena dispone “El mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período”.

Ha dicho esta Corte que la primera fuente de la ley es su letra y cuando ésta no exige esfuerzos de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso contempladas por la norma (Fallos: 313:1007), y ello es así pues no cabe apartarse del principio primario de sujeción de los jueces a la ley, ni atribuirse el rol de legislador para crear excepciones no admitidas por ésta, pues de hacerlo podría arribarse a una interpretación que, sin declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal, equivaliese a prescindir de su texto (Fallos: 313:1007).

Un simple análisis literal o gramatical de la cláusula transitoria 9a, demuestra que dicha norma no presenta oscuridad o ambigüedad que implique algún esfuerzo interpretativo; por el contrario de su letra surge que el período de seis años cumplido entre 1989 y 1995 por el presidente debe ser considerado como primero a los efectos del nuevo art. 90, lo que implica que no puede ser reelecto por segunda vez consecutiva.

5º) Que otro principio elemental para interpretar la Constitución es el sistemático; este Tribunal, al definirlo, ha señalado que “la Constitución Nacional constituye un todo orgánico y sus disposiciones deben ser aplicadas concertadamente” (Fallos: 289:200). Por ello también tiene dicho que la “interpretación del instrumento político que nos rige no debe hacerse poniendo frente a frente las facultades enumeradas por él para que se destruyan recíprocamente, sino armonizándolas dentro del espíritu general que le dio vida” y que se debe desechar la hipótesis de un conflicto entre distintas cláusulas constitucionales, ya que debe adoptarse la exégesis que las compatibilice y que respete los principios fundamentales (Fallos: 181:343; 236:101).

El recurrente desconoce el principio de interpretación sistemática de la Constitución, pues

toma aisladamente el art. 90 de la Constitución Nacional, para privar de valor a la cláusula constitucional transitoria 9a. consagrando un desequilibrio en el conjunto de derechos reconocidos por la Constitución, intentando dar un alcance distorsionado a las garantías constitucionales de igualdad y el derecho de elegir y ser elegido (Fallos: 307:326).

El art. 90 de la Carta Magna y su 9a. cláusula transitoria no son normas que disponen dos consecuencias jurídicas opuestas o que imputen efectos jurídicos incompatibles a las mismas condiciones fácticas. Por el contrario, constituyen un todo coherente, donde cada uno de los preceptos recibe y confiere su inteligencia de y para el otro (doctrina de Fallos: 259:413, voto del juez Boffi Boggero).

En efecto, no cabe duda de que la cláusula transitoria 9a., al igual que otras normas transitorias, tiene como finalidad posibilitar la aplicación concreta de una norma permanente que se incorpora a la Constitución; la cláusula transitoria permite la inserción y armonización de un artículo nuevo, y en el caso constituye una interpretación auténtica del art. 90, ‘plasmada por los mismos constituyentes como texto constitucional para aventar toda duda con relación a la situación que el recurrente pretende discutir en el sub lite. De manera que, obviamente, la consideración armónica de ambas disposiciones, resulta obligatoria para el intérprete.

6º) Que de los fundamentos hasta aquí expuestos surge con claridad que el apelante ha propuesto una hermenéutica constitucional que desatiende groseramente la letra de la ley, así como el sentido armonioso y orgánico de la Constitución Nacional. Y aun, cuando por razones instructivas y didácticas, sometiéramos los agravios traídos por el apelante al principio de interpretación estricta que señala que “la misión judicial no se agota con la remisión a la letra de la ley, toda vez que los jueces, en cuanto servidores del derecho y para la realización de la justicia, no pueden prescindir de la ratio legis y del espíritu de la norma” (Fallos: 312:1614), igualmente corresponde desechar de plano los agravios. Este principio interpretativo también ha sido obviado por el recurrente.

Un breve análisis de los orígenes de las cláusulas constitucionales ya citadas, indica que la pretensión que el recurrente intenta artificialmente sustentar en el texto de la Constitución, choca frontalmente con la intención de los constituyentes al crearlas.

En efecto, el origen político de la cláusula 9a. lo encontramos en el Pacto suscripto entre el presidente Carlos Saúl Menem y el ex presidente Raúl Ricardo Alfonsín, en el que se impulsa un proyecto de reforma de la Constitución y, entre otros aspectos, se señala que se reformaría el art. 77 de la Constitución con el objeto de establecer la reducción del mandato presidencial a cuatro años y la posibilidad de reelección consecutiva por cuatro años más. El segundo párrafo del punto 12 de dicho Pacto expresa:

“La reducción del mandato del presidente y vicepresidente a cuatro años con reelección inmediata por un solo período, considerando el actual mandato presidencial como primer período”.

Este Pacto dio origen al núcleo de coincidencias básicas (año 1993) cuyo punto B expresa:

“Reducción del mandato del presidente y vicepresidente de la Nación a cuatro años con reelección inmediata por un solo período, considerando el actual mandato presidencial como un período”.

El 29 de diciembre de 1993 fue sancionada y promulgada la ley 24309 que declara la necesidad de la reforma constitucional conforme a las prescripciones del art. 30 Ver Texto de la Constitución Nacional.

La ley 24309 en su art. 2º señala:

“La convención constituyente podrá:

d) sancionar las cláusulas transitorias que fueren necesarias”.

Por su parte el apartado B del mismo art. 2º expresa:

“Reducción del mandato del presidente y vicepresidente de la Nación a cuatro años con reelección inmediata por un solo período, considerando el actual mandato presidencial como un primer período”.

Conforme a ello fueron sancionados el art. 90 y la cláusula transitoria 9a. de la Constitución, transcriptos en el considerando 3.

7º) Que de lo hasta aquí recordado surge que todas las etapas institucionales que dieron origen a la cláusula transitoria 9a. resultan consecuentes y consonantes, habiéndose incorporado a la Constitución con el objeto de establecer los alcances del art. 90. En este sentido resulta elocuente, por ejemplo, lo expresado por la convencional Guzmán al establecer el objetivo de dicha norma: “La cláusula transitoria que establece que debe considerarse el presente período como el primero a los fines de la reelección, entendemos que es útil y sana para el país, a efectos de que luego no se concurra a sede judicial y surjan interpretaciones que invoquen que era a partir del juramento de la nueva constitución...” (Sesión ordinaria N° 19, “Obra de la Convención Nacional Constituyente”, 1994, T. V, pág. 4928). Por su parte el miembro informante del dictamen de la mayoría expresó al referirse a la cláusula transitoria 9a. que respondía “...a la lógica de los alcances y avances logrados en 1988, cuando se estuvo a punto de llevar a cabo esta reforma”.

También alcanza relevancia lo expresado por quien fuera presidente de la Convención Constituyente del año 1994, Dr. Eduardo Menem, en su obra La Constitución Reformada cuya autoría comparte con el Dr. Roberto Dromi; al aludir a la cláusula transitoria 9a., señaló que “...para evitar discusiones de interpretación, la cláusula transitoria novena establece expresamente que el mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma debe ser considerado como primer período” (pág. 311).

8º) Que también las fuentes jurídicas tenidas a la vista por los constituyentes al redactar el art. 90 de la Constitución Nacional descalifican el planteo del recurrente. Conforme a lo expresado por el miembro informante del dictamen de la mayoría, García Lema, la reducción del mandato del presidente y del vicepresidente a cuatro años con la posibilidad de reelección inmediata por un período consecutivo “significa en buena medida adoptar el modelo de la Constitución de los Estados Unidos”. Cabe recordar que la Enmienda XXII de la Constitución norteamericana expresa que “nadie será elegido más de dos veces en el cargo de presidente...”. Dicha constitución impide de manera perpetua que aquel funcionario que ha sido reelecto una vez pueda acceder a un nuevo mandato, aun cuando deje pasar un período.

El miembro informante del dictamen de la mayoría también menciona como antecedente del art. 90 la reforma constitucional de 1972, que estableció por primera vez el mandato de cuatro años con reelección inmediata por un período.

En conclusión, los antecedentes políticos, institucionales y jurídicos del art. 90 y de la cláusula transitoria 9a., también se oponen frontalmente a los alegatos esgrimidos por Ortiz Almonacid.

9º) Que el actor sostiene en su recurso extraordinario que computar el período de seis años que ejerció el presidente Menem como primer período de cuatro años a los efectos dispuestos por el mencionado art. 90, significaría una aplicación retroactiva de la ley vedada por el principio general contenido en el art. 3º del Código Civil.

Este planteo importa sostener, que, antes de la reforma constitucional de 1994, el actual presidente tenía un derecho adquirido a ser candidato en 1999, ya que de otro modo no podría aludirse al citado artículo 3 que impide la aplicación retroactiva de las normas a los derechos amparados por garantías constitucionales.

Por el contrario, con anterioridad a la reforma, el presidente en ejercicio carecía de derecho a ser reelegido. Y es más: la cláusula transitoria 9a. permitió -sin discusión- interpretar el art. 90 de manera que se hallase en condiciones de ser reelecto en el año 1995 (conf. García Lema miembro informante del dictamen de la mayoría en la Convención Nacional Constituyente, 18a. reunión, 3a. sesión ordinaria, 27 de julio de 1994, “Obra de la Convención Nacional Constituyente”, 1994, T. V, pág. 4885).

10) Que en un confuso párrafo el recurrente pretende sostener que la aplicación de la cláusula transitoria 9a. reduce el primer período presidencial del art. 90 a un lapso de un año.

Se trata de un desatino jurídico y existencial, ya que implica sostener que los cinco años de ejercicio de la presidencia de la República, entre 1989 y 1994, no deben considerarse como tales -no es posible imaginar qué tipo de función debe considerarse que ejerció el Dr. Menem, distinta de la Presidencia de la República- como si el tiempo no hubiese transcurrido; es decir, se alza no sólo contra la continuidad jurídica que no se interrumpió

pió por la Reforma de la Constitución, sino también contra la realidad, contra los hechos sucedidos.

Tan insólita tesis no podría tampoco fundarse en pretender que en 1994 no se reformó la Constitución, sino que se sancionó una nueva.

Por tratarse de conceptos elementales, que se hallan en la base del conocimiento jurídico, no es necesario que esta Corte recuerde aquí la diferencia esencial que existe entre una nueva Constitución, que emana de un poder constituyente originario establecido al tiempo de la organización de una nación o como fruto de una revolución que fractura la continuidad jurídica, y una simple reforma constitucional que proviene del poder constituyente derivado, cuyo ejercicio se adecua al procedimiento y a los límites impuestos por el poder constituyente originario a través de la constitución, y forma parte natural de la continuidad institucional de una nación.

El poder constituyente derivado tiene, entonces, una competencia en el Derecho ya establecido, regulada y limitada por éste (conf. Xifra Heras, Curso de Derecho Constitucional, 2a. ed., Barcelona, 1957, T. I, pág. 151).

Para desechar el absurdo que implica pretender que en 1994 no hubo una reforma constitucional sino que desde entonces rige una nueva constitución, basta tener a la vista el art. 12 de la ley 24309 que declara necesaria la reforma de la Constitución Nacional de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898, y 1957: “Declárase necesaria la reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957”.

Dicha ley señaló, además, las disposiciones de la Constitución que podían ser reformadas, prohibiendo expresamente excederse de esa habilitación.

La Convención que reformó nuestra Carta Magna en 1994 se constituyó siguiendo el procedimiento especial establecido en el artículo 30 de la Constitución, previsto para su reforma.

Acorde con ello, la cláusula transitoria 16 introducida en 1994 expresa “Esta reforma entra en vigencia...”.

Tras la reforma de 1994, los jueces de la Nación, incluidos los actuales jueces de esta Corte Suprema, hemos jurado “cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional conforme al texto sancionado en 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y las modificaciones realizadas por la reciente Convención Constituyente, en los términos de las normas que habilitaron su funcionamiento” (acordada de la Corte Suprema 58, en Fallos: 317:570, 571; Libro de Actas de la Corte Suprema, folios 339, 343, 347 donde constan nuestros juramentos).

Es grave que el recurrente, auxiliar de la Justicia por su carácter de letrado, pretenda que,

ahora, los jueces contradigan su juramento de fidelidad a la Constitución de 1853 con las reformas que se le introdujeron, sosteniendo que tal Constitución ya no rige.

11) Que también resulta inadmisibles lo argüido por el apelante respecto a que el carácter de transitoria de la cláusula 9a. hace que carezca del rango de norma constitucional. Ningún argumento aporta ni podría aportar para tan peregrina tesis, desmentida por la práctica legislativa uniforme de nuestro país y de todos los países, ya que jamás se ha puesto en duda la vigencia de cláusulas transitorias incorporadas a textos constitucionales o a leyes.

Aunque resulte innecesario agregar argumentos, cabe tener presente que la ley 24309, que dispuso la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional, autorizó expresamente a la asamblea constituyente a “sancionar las cláusulas transitorias que fueren necesarias” (inc. d del art. 2º); la cláusula transitoria 9a. fue aprobada sin oposición ni disidencias por los constituyentes, del mismo modo que el art. 90, norma ésta a la que el apelante intenta otorgarle primacía.

Es que las cláusulas transitorias resultan necesarias para evitar conflictos interpretativos, y es por eso que también se introdujo la 4a., que estableció la subsistencia del mandato de nueve años de los senadores elegidos antes de la reforma, y la 6a. vinculada al régimen de coparticipación de recursos y a la vigencia de los reclamos ya formulados.

Por otra parte, resulta absurdo suponer que el poder constituyente tiene facultad para establecer exigencias y calificaciones permanentes para las autoridades electivas futuras, comprometiendo a las próximas generaciones sobre el modo que elegirán a sus representantes, y entender, concomitantemente, que carece de potestad para establecer cómo debe interpretarse el art. 90 respecto del presidente en ejercicio al tiempo de la reforma.

12) Que negar vigencia a la norma constitucional transitoria por carecer de carácter general implica considerar que todas las leyes que disponen obras públicas, expropiaciones, privatizaciones, etc. carecerían de naturaleza legislativa. La ligereza del argumento carece de justificativo.

13) Que una breve revisión del constitucionalismo comparado, permite concluir que en gran parte de las constituciones del mundo se han incluido cláusulas transitorias; la Constitución de Bolivia de 1967 (disposiciones transitorias, arts. 1º y 2º); la de Brasil de 1937 (Acto de las disposiciones constitucionales transitorias, arts. 1-70); la de Colombia de 1991 (disposiciones transitorias, arts. 1-58); la de Costa Rica de 1949 (disposiciones transitorias, arts. 85, 116, 132, 141 y 117); la de Haití de 1939 (Titre XIV, des dispositions transitoires, articles 285-295); la de México de 1917 (arts. transitorios 1-19); la de Uruguay de 1934 (disposiciones transitorias y especiales, letras A-U) (conf. “El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las constituciones latinoamericanas”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, págs. 184; 303/324; 420/432; 474; 833/835; 990/993; 1301/1305, respectivamente); la Constitución Alemana de 1949 (disposiciones transitorias y finales, arts. 116-146); la de los Países Bajos de 1993 (dis-

posición transitoria, título IX); la española de 1978 (disposiciones transitorias, arts. 1-9); la francesa de 1958 (título XVII, disposiciones transitorias, arts. 90-93); la de Grecia de 1986 (sección C, disposiciones transitorias, arts. 111-119); la de Italia de 1947 (disposiciones transitorias y finales, I-XVII); la de Luxemburgo de 1839 modificada en 1983, 1988 y en 1989, capítulo XI, disposiciones transitorias y adicionales, arts. 116-120); la de Portugal de 1976 (disposiciones finales y transitorias, arts. 290-298); la de Suecia de 1974 (disposiciones transitorias, arts. 1-14); (“Las Constituciones de los Estados de la Unión Europea”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1996, págs. 75/82; 185; 243/244; 289; 355/359; 443/445; 463; 533/534; 563/565, respectivamente), entre tantas que podrían citarse sin que jamás se haya discutido la vigencia y rango constitucional de dichas cláusulas en virtud de su carácter transitorio.

Por otra parte y específicamente en lo que se refiere a cláusulas transitorias atinentes al término de mandatos de presidentes y vicepresidentes se encuentran plasmadas en las constituciones de Bolivia (art. 1º), Brasil (art. 49), Colombia (art. 15), Costa Rica (art. 116), Chile (art. 13 y 14), El Salvador (art. 257), Guatemala (art. 8º), México (art. 3º), Nicaragua (art. 201), Panamá (art. B.2), Grecia (art. 114).

La Enmienda XXII de la Constitución de los Estados Unidos -que según el miembro informante del proyecto de la mayoría de la Convención Constituyente de 1994 de la República Argentina, es el antecedente inmediato del actual art. 90 nuevo de nuestra Carta Magna en su último párrafo estableció cómo debía computarse el mandato del presidente en ejercicio al tiempo de la incorporación de dicha Enmienda.

14) Que conforme a lo expuesto, el planteo del actor resulta inadmisibles, pues la cláusula transitoria 9a. es una prescripción constitucional válida, establecida por una Convención Constituyente reformadora, legítimamente integrada, cuyos representantes fueron elegidos a través de procedimientos democráticos.

15) Que expresa el recurrente que el impedimento constitucional a ser reelecto dos veces consecutivamente conculca el derecho a elegir y ser elegido.

Contra tal criterio, ya esta Corte se ha pronunciado, por unanimidad, el 6 de octubre de 1994 en “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Provincia de Santa Fe” (Fallos: 317:1195); donde se señaló que “la forma republicana de gobierno -susceptible, de por sí de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.- no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos...y que los derechos de cada persona están limitados... por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática...no es dudoso que la restricción impugnada (imposibilidad de reelección del gobernador) resulta compatible con ese tipo de organización política y, por ende con el art. 23 de dicha Convención (Americana)”. La Corte señaló además que “...el principio de soberanía popular tampoco requiere que se reconozca al cuerpo electoral la facultad de mantener como representante a quien haya cumplido con su mandato en los términos en que originariamente había

sido elegido” y que asimismo “...el mentado principio [de soberanía popular, frente a la imposibilidad de volver a elegir a quien cumplió su mandato] resulta adecuadamente preservado puesto que la limitación de que se trata ha sido establecida, precisamente, por los representantes del pueblo... al sancionar su constitución”.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe 30/93 “Petitorio Ríos Montt”, declaró inadmisibles las denuncias de Ríos Montt contra una cláusula de la Constitución de Guatemala que establecía la inelegibilidad permanente del petionario. La Comisión consideró que dicha cláusula no constituía violación a los derechos reconocidos por la Convención. Entre algunos fundamentos señaló que “la... causal de inelegibilidad surge de un acto de Asamblea Constituyente elegida por votación democrática en la que el pueblo...decidió a través de sus representantes constituyentes... Estamos pues...dentro de aquellas condiciones que posee todo sistema jurídico constitucional para hacer efectivo su funcionamiento, y para defender la integridad de los derechos de los ciudadanos”. También expresó que “...es aceptable en el marco del Derecho Constitucional que el Estado establezca constitucionalmente ese término para los jefes de Estados elegidos democráticamente...”. Sostuvo además que “la efectividad de los derechos políticos y de la autenticidad de las elecciones ha llevado a distintas formas de reglamentación de la elegibilidad para ser presidente de un país, que deben ser consideradas como contexto de apreciación”.

16) Que la Corte Suprema de los Estados Unidos, al referirse al derecho a elegir candidatos a través del voto, ha señalado que el principio fundamental de la democracia representativa es que las personas deben escoger a quienes ellos prefieran que los gobiernen (395 US 534); pero también expresó que el derecho a votar y el de asociarse con propósitos políticos a través del voto no puede ser considerado absoluto, ya que la Constitución permite prescribir el tiempo, lugar, manera de las elecciones, pues “...el sentido común así como la Constitución compelen a la conclusión de que al gobierno le toca un papel activo en la estructuración de las elecciones”, y que para que éstas puedan ser justas y honradas la regulación de las mismas debe ser sustancial, pues sólo estableciendo alguna clase de orden se acompañan los procesos democráticos, y que por ello, las normas eleccionarias impondrán inevitablemente algunas cargas a los votantes individuales, pues cada provisión referente a calificaciones de votantes, la selección y elegibilidad de los candidatos o el proceso de votación afecta inevitablemente, al menos hasta cierto punto, el derecho del individuo para votar, pero ello es necesario, pues lo contrario significaría atar de manos al Estado para asegurar elecciones justas (Burdick v. Takushi 504 US 428, 1992).

El mencionado tribunal al referirse específicamente a la limitación de los funcionarios a ser reelectos expresó que “los méritos de imponer límites de tiempo o rotación a funcionarios, ha sido un asunto de debate desde la formación de la Constitución, y que más de la mitad de los Estados han adoptado medidas que imponen límites directa o indirectamente a alguna de sus oficinas gubernamentales, y que por su parte la Nación en su conjunto, a través de la Enmienda constitucional XXII ha impuesto un límite en el número de períodos que el presidente puede servir. Luego señaló que imponer un límite al número

de períodos, como cualquier otra clasificación, indiscutiblemente restringe la posibilidad de los votantes de elegir a quienes ellos deseen, pero tales límites permiten mantener la infusión de ideas frescas y nuevas perspectivas, y disminuyen la probabilidad de que los representantes pierdan contacto con los electores (U S Term Limits Inc. vs. Thornton 514 US 779, 1995).

17) Que en lo que se refiere a la supuesta violación de la garantía a la igualdad (art. 16 de la Constitución Nacional), cabe en primer lugar señalar que la violación del citado art. 16 sólo puede ser planteada por quienes hayan sufrido la discriminación (Fallos: 251:21; 262:86; 263:545). Desde esta perspectiva, es importante no perder de vista que la acción en el sub lite no fue promovida por el actual presidente supuestamente discriminado, sino por quien pretende reelegirlo.

Además, en forma reiterada se ha decidido que “la garantía de igualdad consagrada por el art. 16 de la Constitución Nacional no obsta a que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, con tal que la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos de personas, aunque su fundamento sea opinable” (esta Corte en Fallos: 311:2781; 312:840, entre muchos otros).

Esta Corte ha dicho, al establecer el alcance de la garantía constitucional en análisis, que no hay discriminación respecto de quienes se encuentran en situaciones diferentes (Fallos: 251:180).

Para acceder al cargo de presidente, como también a otras funciones de la República, la Constitución impone determinados requisitos y también impedimentos e incompatibilidades. La violación al principio de igualdad, que permitiría aludir a discriminación o proscripción, se configura cuando a un sujeto se le niega la posibilidad de acceso al cargo hallándose en la misma situación que otros a quienes ello le es permitido. En este caso, en cambio, no se ha introducido una disposición discriminatoria, no se trata distinto a ciudadanos que se encuentran en la misma situación, no hay ciudadanos que hayan ejercido dos mandatos sucesivos y se les permita postularse para un tercer período negándosele tal posibilidad al Dr. Menem, lo que sí configuraría violación al principio de igualdad; la cláusula 9a., representa, una disposición no discriminatoria que objetivamente responde a la necesidad de asegurar el sistema republicano a través de la periodicidad y renovación de los cargos.

La discriminación o proscripción de un individuo se configura cuando se le prohíbe el acceso a un cargo por razones personales, raciales, ideológicas, religiosas; en cambio, la inhabilidad para acceder a un tercer período consecutivo por parte del presidente en ejercicio es de índole funcional, establecida para armonizar con el sistema de renovación en la Presidencia que dispone la Constitución, ya que habría resultado grotescamente contradictorio con el principio general del art. 90, que veda a todos los ciudadanos ejercer más de dos períodos consecutivos la presidencia, permitir al Dr. Menem ejercer tres períodos

consecutivos; la violación del principio de igualdad se configuraría, se incurriría en una actitud discriminatoria, si se admitiera -en contra de lo dispuesto por la Constitución- ese especial privilegio al presidente en ejercicio, como pretende el actor.

No advertir la diferencia entre disposiciones discriminatorias o proscriptivas e inhabilidades de índole funcional, como es la imposibilidad de ejercer un tercer mandato consecutivo para afirmar el sistema republicano que nuestra Carta Magna organiza, llevaría a sostener que todos los menores de treinta años y los extranjeros que habitan en este país y no son hijos de ciudadanos nativos, son objeto de “discriminación o proscripción” por el art. 89 de la Constitución. También esto demuestra el absurdo del planteo del recurrente.

En realidad, y aunque no lo formule, el planteo del actor conduce a sostener que debería también declararse la invalidez del art. 90 de la Constitución, ya que en los años 2003, 2007 y siguientes de renovación del cargo de presidente, nuevamente se actualizaría la inhabilidad de quien haya ejercido dos mandatos sucesivos para postularse a un tercer período inmediato. De manera que la invocación de una supuesta discriminación o proscripción, no significa sino postular la posibilidad de la reelección indefinida de la misma persona, actitud que corresponde a una monarquía, no a la República.

Conforme al criterio del actor, los jefes de gobierno de las naciones en las que se respeta fielmente el principio liminar de la República, consistente en la renovación periódica en los cargos, podrían sostener que las normas que vedan la reelección después de uno o dos períodos, como sucede en las democracias de Occidente, son “discriminatorias o proscriptivas”. No se conocen peticiones ni precedentes judiciales que hayan recogido tamaño dislate en los países que hacen honor al concepto de República, preservándola, como un triunfo de la civilización, después de tantos siglos de predominio del personalismo y el poder ejercido de por vida.

Lo que calla el actor es que, contra lo que afirma en su demanda, el artículo 90 y la cláusula transitoria 9a., lejos de imponer una discriminación o proscripción, establecen una solución de excepción en favor del Dr. Menem, ya que, mientras que ningún ciudadano puede ejercer la presidencia más de ocho años seguidos, al Dr. Menem se le permite que la ejerza continuadamente diez años y cinco meses.

Sobre este aspecto resultan ilustrativas las objeciones que realizaron algunos miembros de la Convención Constituyente a la situación beneficiosa en que quedaba el presidente en ejercicio: el constituyente Conesa Mones Ruiz sostuvo que el actual presidente ha sido electo bajo el imperio del art. 77 de la Constitución Nacional que expresa que un mandato dura seis años y no puede ser reelecto, y que en consecuencia ésa era la ley aplicable al caso, de lo contrario se daría el privilegio irritante de que un ciudadano pudiera cumplir no ya ocho años de gobierno sino diez (“Obra de la Convención Nacional Constituyente”, 1994, T. V, pág. 4901, sesión ordinaria N° 18). La constituyente Avelín de Ginestar, en sentido coincidente, señaló “hemos dicho hasta el cansancio que no deben tomarse seis como si fueran cuatro. La conducta ética que se le exige a la máxima investidura del país

debe ser el ejemplo para el resto de los funcionarios y para el resto de los argentinos. Aquí también estuvo ausente la ética y la conducta ejemplar. Si es reelecto debería renunciar a dos años para gobernar ocho, que, es lo que se ha tomado como espíritu cuando se ha pactado este núcleo de coincidencias” (op. cit. pág. 4908).

Por su parte el convencional Llano sostuvo “...esta modificación constitucional que establecerá la reelección presidencial no debe beneficiar al actual presidente...el actual presidente juró acatar, cumplir y hacer cumplir una Constitución que le impide su reelección. Por tanto, no debe beneficiarse con la modificación de las reglas de juego a través de una reforma que él ha impulsado...señalamos también la violación del principio constitucional de la igualdad ante la ley que significa que el actual presidente no tendrá, como cualquier ciudadano o ciudadana argentinos, la posibilidad de un período de cuatro años, seguido de otro también de cuatro años. Tendrá diez años, eventualmente algunos meses más si esta Convención Constituyente le prolonga su mandato” (op. cit. pág. 4959). El constituyente Posse expresó “...darle al actual presidente la posibilidad de gobernar por diez años nos parece que es un término excesivo...” (op. cit. pág. 4987). El constituyente Lorenzo expresó que “...de llegar a ser reelecto [el presidente] va a cumplir con otro mandato de cuatro años. Esto significa -computando los seis que va a sumar el año próximo- darle dos años más de los que tendría cualquier otro ciudadano que, luego de la sanción de la nueva constitución, sea electo presidente por cuatro años y luego reelecto...Hemos estudiado este tema que ha dado lugar a discusiones internas en el partido, pero con un espíritu de grandeza, lo hemos aceptado para dar lugar a este consenso que hoy existe” (op. cit. pág. 5074); el constituyente Álvarez “a este presidente le estamos dando la posibilidad de gobernar el país durante diez años, al colocar una cláusula de excepción. Buscamos reglas de juego parejas para todos los argentinos, pero empezamos incluyendo en la Constitución Nacional una cláusula de excepción, donde el mandato de seis...como si fuera de cuatro. Esto atenta contra el principio de igualdad ante la ley” (op. cit. pág. 5154).

Más allá de los términos vehementes o duros de algunos constituyentes referentes a lo disvalioso que sería que el presidente en ejercicio pudiera acceder a otro mandato de cuatro años después de haber gobernado seis, cuestión que no corresponde a esta Corte analizar, no cabe duda que tales manifestaciones también ratifican la falta de razón del recurrente cuando sostiene que la imposibilidad de una segunda reelección del presidente, luego de diez años y cinco meses de gobierno, afectaría al Dr. Menem en su derecho de igualdad ante la ley.

Cabe agregar que la pretensión del actor choca con lo expresamente acordado y suscripto por el presidente Menem en el Pacto que dio origen a la Reforma de 1994. Es decir, el actor, al invocar un supuesto interés personal del actual presidente, pretende colocarlo en una actitud de franca violación al compromiso que personalmente asumió al establecer las bases de la Reforma constitucional, actitud en la que el presidente Menem no ha incurrido en estos autos.

18) Que, conforme a lo expuesto, el recurrente pretende una sentencia que implicaría un

notable desconocimiento de elementales principios constitucionales, ya que, como se ha visto, las normas en juego, sometidas a análisis gramatical, sistemático, armónico, histórico y axiológico admiten una sola interpretación, contraria a su pretensión. Su planteo, desprovisto de cualquier fundamento serio, implica suponer que los jueces pueden resolver en contra de la letra y el espíritu de la Ley Fundamental ejerciendo funciones propias del poder constituyente, con grave daño al sistema representativo, republicano y democrático en que se sustenta el estado de derecho. Ello significa, entonces, que el tema que el actor ha planteado en estos autos no atañe sólo a la posibilidad de un hombre de presentarse como candidato en los próximos comicios, sino que es un tema que trasciende a los hombres y al momento, se vincula a nuestro destino de Nación: vivir civilizadamente dentro de la ley o descender a un tiempo incierto, de curso imprevisible, subordinando la ley a propósitos personales o de grupo.

Por ello, se resuelve desestimar el recurso extraordinario concedido a fs. 103 e innecesario expedirse sobre las cuestiones planteadas a fs. 116/119, 126/127, 129/131, 136/138, 142/143, 163/164, 172/175, 184/196 y 206/209 de la presente causa, y fs. 11/12 del expediente mencionado a fs. 145. Notifíquese, archívese el expediente B.85.XXXIV con copia de la presente y, oportunamente, devuélvase.
GUSTAVO A. BOSSERT.

Partidos Políticos – Constitución Nacional – Constitución Provincial – Reelección.

Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa – 6/10/1994 – Fallos: 317:1195

Antecedentes

El Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe interpone acción declarativa de certeza con el fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 64 de la Constitución provincial que impide la reelección del gobernador y vicegobernador sin intervalo entre un período y otro. Los actores entendieron que esa limitación afectaba derechos incorporados a la Constitución Nacional por diversos tratados internacionales. La Corte Suprema rechazó la pretensión.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Constitución Nacional – Tratados internacionales.*
- b) *Autonomía provincial.*
- c) *Gobernadores de Provincia – Elecciones - Reelección.*
- d) *Democracia - Sistema republicano y representativo.*

- e) *Federalismo.*
- f) *Facultades no delegadas.*
- g) *Razonabilidad de la ley.*

Estándar aplicado por la Corte

- No es inconstitucional el art. 64 de la Constitución de Santa Fe en cuanto exige el intervalo de un período para posibilitar la reelección del gobernador y vicegobernador, pues la forma republicana de gobierno no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos.

- La Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación y no para el gobierno particular de las Provincias, las cuales según la declaración del art. 122, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el art. 121.

- La necesidad de resguardar el sistema representativo republicano debe conducir a que las constituciones de provincia sean, en lo esencial de gobierno, semejantes a la nacional; que confirmen y sancionen sus “principios, declaraciones y garantías”, y que lo modelen según el tipo genérico que ella crea. Pero no exige, ni puede exigir, que sean idénticas, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta e igual de aquella.

- La constitución de una provincia es el código que condensa, ordena y da fuerza imperativa a todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, a toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación.

- Dentro del molde jurídico del código de derechos y poderes de la constitución de una provincia, cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o provincia, o de sus particulares anhelos o aptitudes colectivas.

- No es inconstitucional el art. 64 de la Constitución de Santa Fe en cuanto exige el intervalo de un período para posibilitar la reelección del gobernador y vicegobernador, pues no vulnera ninguno de los principios institucionales que hacen a la estructura del sistema adoptado por la Constitución Nacional, ni las garantías individuales, ni los derechos políticos que reconocen a los ciudadanos la Ley Fundamental y los tratados y convenciones sobre derechos humanos que, con igual jerarquía, incorpora a la Carta Magna el art. 75, inc. 22 de la reforma introducida en 1994.

- El principio de soberanía popular no requiere que se reconozca al cuerpo electoral la facultad de mantener como representante a quien ha cumplido con su mandato en los términos en que originariamente había sido elegido.

- La forma republicana de gobierno no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos.

Texto del fallo

Dictamen del Procurador General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

Los actores –en representación del Partido Justicialista Distrito Electoral de la Provincia de Santa Fe, circunstancia que acreditan con el instrumento glosado a fs. 19- deducen la presente demanda, en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia de Santa Fe, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad del artículo 64 de la Constitución provincial.

Cuestionan la validez del mencionado art. 64 de la Ley Fundamental de la provincia, en cuanto dispone el intervalo de un período para posibilitar la reelección del Gobernador y Vicegobernador que están ejerciendo tales cargos, por considerarlo violatorio de los arts. 1, 5, 8, 16, 31, 33, 75 inc. 22, 90 y 128 de la Constitución (texto reforma 1994), de los arts. 1, 2, 23, 24, 25, 27 y 28 del Pacto de San José de Costa Rica –ley 23.054- y de los arts. 25, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Atento a ello, V.E. me corre vista a fs. 84 a fin de que me expida si, en el sub lite, se da alguno de los supuestos que habilite la competencia originaria del Tribunal.

-II-

Ante todo, cabe recordar que V.E. ha admitido la procedencia de la acción declarativa de inconstitucionalidad a partir del precedente “Provincia del Neuquén v/ Nación Argentina”, publicado en Fallos: 307:1379, especialmente considerandos 4º y 5º. En dicha oportunidad señaló que, en la medida en que la cuestión no tenga carácter simplemente consultivo ni importe una indagación meramente especulativa, sino que responde a un caso y busque precaver los efectos de un acto en ciernes –al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal- la acción declarativa, regulada en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, constituye una vía apta para intentar que se eviten los eventuales perjuicios que se denuncian (confr. A. 329, L. XXVI, Originario, “Antonio González S.A. c/ Mendoza, Provincia de s/ inconstitucionalidad”, pronunciamiento de 9 de diciembre de 1993).

Sentado lo expuesto, entiendo que la presente demanda corresponde a la competencia originaria de la Corte en razón de la materia, toda vez que la acción entablada se funda directa y exclusivamente en prescripciones de la Constitución Nacional y en tratados con naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal es la predominante en la causa

(Fallos: 115:167; 132:244; 292:265 y sus citas; 306:1310; 310:697 y 877; 311:919, 1588, 1812, 2104, 2725; 313:98, 127 y 548; 314:495 y 506 entre muchos otros).

En efecto, de los términos de la demanda –a cuya exposición de los hechos corresponde atender de modo principal para determinar la competencia, según el artículo 4º del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:229; 312808; 314:417- surge que los actores han puesto en tela de juicio el artículo 64 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe pues, a su modo de ver, sería contrario a cláusulas constitucionales federales y tratados internacionales. Por ello, estimo que cabe asignar manifiesto contenido federal a la materia del pleito (conf. Sentencia in re I. 90 L. XXIV, Originario, “Iribarren, Casiano Rafael c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa, 22 de diciembre de 1992 y dictamen del suscripto en la causa R. 55, L. XXIX, originario, “Ravaglia, Erasmo Carlos y otros c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo”, del 22 de septiembre pasado).

Asimismo, es doctrina reiterada del Tribunal que la inconstitucionalidad de las leyes y decretos provinciales constituye una típica cuestión de esa especie (Fallos: 211:1162; 303:1418 y sentencia in re “Francisco E. Cugliani v/ Provincia de Salta” y “Ramón Andrés Castro v/ Provincia de Salta”, pronunciamientos del 19 de mayo y 25 de octubre de 1985, publicados en –fallos: 311: 810 y 2154).

En tales condiciones y, al ser demandada una provincia, opino que, cualquiera que sea la vecindad o nacionalidad de la contraria (desde antiguo Fallos: 1: 485, 115:167; 97:177; 122:244 y, recientemente, 310:697; 311:810, 1812 y 2154 y 313:127, entre otros), el caso se revela como de aquellos reservados a la competencia originaria del Tribunal según los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional (texto reforma 1994) y 24, inciso 1º del decreto-ley 1285/58 (t.o. según la ley 21.708).

Buenos Aires, 28 de septiembre de 1994. Angel Nicolás Agüero Iturbe.

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, octubre 6 de 1994.

Considerando:

1. Que los representantes del Partido Justicialista de la Prov. de Santa Fe interponen acción declarativa de certeza, pretendiendo que se declare la inconstitucionalidad del art. 64 de la Constitución de dicha provincia en cuanto exige el intervalo de un período para posibilitar la reelección del gobernador y vicegobernador.

2. Que la naturaleza e implicaciones de la cuestión planteada, lleva a destacar que este tribunal, desde sus primeros pronunciamientos, jamás ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los consti-

tuyentes argentinos, y ha sentado el postulado axiomático de “que la Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación y no para el gobierno particular de las Provincias, las cuales según la declaración del art. 105, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el art. 104” (causa L.XXX “D. Luis Resoagli v. Prov. de Corrientes s/cobro de pesos”, fallada el 31/7/1869, Fallos 7:373).

3. Que las competencias reservadas por cada una de las provincias para el ejercicio de su poder constituyente bajo el condicionamiento de resguardar el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional (art. 5), exigen una adecuación de las instituciones locales a los mencionados requerimientos que “debe conducir a que las Constituciones de provincia sean, en lo esencial de gobierno, semejantes a la nacional, que confirmen y sancionen sus principios, declaraciones y garantías”, y que lo modelen según el tipo genérico que ella crea. Pero no exige, ni puede exigir que sean idénticos, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta e igual de aquélla. Porque la Constitución de una provincia es el código que condensa, ordena y da fuerza imperativa a todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, a toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación. Luego, dentro del molde jurídico del código de derechos y poderes de ésta, cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o provincia, o de sus particulares anhelos o aptitudes colectivas” (González, Joaquín V., “Manual de la Constitución Argentina”, ps. 648/649; Fallos 311:465).

4. Que desde esta comprensión del doble régimen de poderes y de la recíproca independencia en el ejercicio de ellos en los términos señalados, el sistema establecido en el art. 64 Const. de Santa Fe Ver Texto no vulnera ninguno de los principios institucionales -relacionados anteriormente- que hacen a la estructura del sistema adoptado por la Constitución Nacional, ni las garantías individuales, ni los derechos políticos que reconoce a los ciudadanos esta Ley Fundamental y los tratados y convenciones sobre derechos humanos que, con igual jerarquía, incorpora a la Carta Magna el art. 75 inc. 22, de la reforma introducida en 1994, pues la forma republicana de gobierno -susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.- no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos.

En este sentido, los “derechos de cada persona están limitados... por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática” (art. 32 inc. 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos”, y no es dudoso que la restricción impugnada resulta compatible con ese tipo de organización política y, por ende, con el art. 23 de dicha Convención.

Por otro lado, el principio de soberanía popular tampoco requiere que se reconozca al cuerpo electoral la facultad de mantener como representante a quien ha cumplido con su

mandato en los términos en que originariamente había sido elegido.

Asimismo, el mentado principio resulta adecuadamente preservado puesto que la limitación de que se trata ha sido establecida, precisamente, por los representantes del pueblo de Santa Fe, al sancionar su Constitución.

5. Que en las condiciones expresadas, el régimen vigente en el orden provincial representa un razonable ejercicio del poder constituyente local que no es incompatible con los principios de la Constitución Nacional que deben ser preservados, de manera que por no verificarse en modo alguno afectación de la supremacía de las normas federales implicadas, la acción de inconstitucionalidad que se promueve debe ser desestimada.

Por ello, oído el Procurador General, se rechaza la demanda.- Ricardo Levene (h).- Augusto O. Belluscio.- Enrique S. Petracchi.- Gustavo A. Bossert.- Eduardo Moliné O'Connor.- Antonio Boggiano.- Guillermo A. López.- Julio S. Nazareno. Con su voto: Carlos S. Fayt.

VOTO DEL DOCTOR CARLOS S. FAYT

Considerando:

1. Que los representantes del Partido Justicialista de la Prov. de Santa Fe interponen acción declarativa de certeza, pretendiendo que se decida la inconstitucionalidad del art. 64 Constitución de esa provincia en cuanto exige el intervalo de un período para posibilitar la reelección del gobernador y vicegobernador.

2. Que por los fundamentos del dictamen del procurador general a los que corresponde remitir a fin de evitar reiteraciones innecesarias, cabe concluir que la presente causa es de la competencia originaria de este tribunal. No obsta a tal conclusión la derogación de la previsión contenida en el art. 5 CN. en su versión de 1853 en punto a la revisión de las Constituciones provinciales por parte del Congreso de la Nación. En efecto, la idea federalista que inspiró la sanción de dicha reforma, no tuvo en miras vedar el control de constitucionalidad de las normas provinciales que a esta Corte le corresponde. Antes bien, expresamente se ponderó que era sólo a la Corte Federal a la que competía anular las disposiciones locales en caso de ser contrarias a la Constitución Nacional, pues justamente era su misión definir los límites de las dos soberanías (Informe de la Comisión examinadora de la Constitución Federal, Convención del Estado de Buenos Aires, previa a la Convención Reformadora Nacional de 1860 en Ravignani, “Asambleas Constituyentes Argentinas 1813/1898”, t. 4, ps. 773 y ss.).

3. Que la demanda es formalmente procedente porque el caso reúne los requisitos a los que el tribunal ha subordinado la procedencia de las acciones meramente declarativas de inconstitucionalidad, de acuerdo al procedimiento previsto por el art. 322 CPr. Ver Texto

y la doctrina de Fallos 307:1379, entre muchos otros.

4. Que, en primer lugar, es necesario analizar el punto referente a la legitimación del Partido Justicialista de la Prov. de Santa Fe para iniciar la presente acción. Esta Corte tuvo oportunidad de sostener que al margen de las polémicas doctrinarias sobre el alcance de expresiones como “interés legítimo”, nacidas las más de ellas no en el campo del derecho constitucional -que es norte primordial del tribunal por la vocación que la propia Ley Suprema le impone- sino en otros de jerarquía infraconstitucional, debía reconocerle a un ciudadano vecino de una provincia el derecho a reclamar de los jueces el cumplimiento de la Constitución de esa provincia si consideraba que ella se hallaba en trance de ser alterada de un modo contrario a sus propias disposiciones” (Fallos 313:594 -disidencia del juez Fayt-). Idéntico razonamiento, fue por otra parte reiterado en un reciente pronunciamiento (P.304.XXVII “Polino, Héctor y otro v. Poder Ejecutivo (expte. de feria 5/94) s/amparo” del 7/4/94 -disidencia del juez Fayt-) en el que se le reconoció la calidad de actor a un ciudadano que reclamaba el cumplimiento de la Constitución Nacional, ante la inminencia de su reforma por medio de un procedimiento que reputaba inconstitucional.

Por otra parte, el tribunal ha definido a los partidos políticos como organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y por tanto, instrumentos de gobierno. En virtud de ello, los reconoció investidos de autoridad por la Constitución y por las leyes para la formulación de las candidaturas a los cargos electivos (Fallos 310:819 y sus citas), interpretación que resultó luego plasmada en las modificaciones introducidas en la Constitución Nacional por la reciente Convención Constituyente convocada por ley 24309, que les confirió expresa competencia para la postulación de los candidatos.

En razón de los antecedentes expuestos, resulta incuestionable la legitimación sustancial del Partido Justicialista de la Prov. de Santa Fe para reclamar lo que considera una aplicación de la Constitución Nacional. Ello resulta evidente, si se examina la cuestión a contrario sensu. En efecto, si se quisiese sostener que sólo el gobernador actualmente en funciones y no el partido al que pertenece y por intermedio del cual accedió a ese cargo, se halla en condiciones de iniciar la presente acción, se desconocería una condición necesaria de su próxima candidatura, su postulación por parte de un partido político conforme lo expuso este tribunal en el precedente antes citado y lo reafirmó el art. 38 de la Ley Fundamental, en su nueva redacción.

5. Que la controversia que encierra la litis exige el tratamiento de las siguientes cuestiones: a) el alcance de la supremacía del derecho federal a tenor del art. 31 CN. y su relación con las autonomías provinciales, consecuencia de la forma federal de gobierno; b) la naturaleza que cabe reconocerle a las previsiones constitucionales que habilitan o no la reelección consecutiva de los gobernantes; c) la gravitación de la garantía de la igualdad en el caso; d) la interpretación de las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de San José de Costa Rica, que el recurrente invoca en sustento de su argumentación.

6. Que a fin de resolver la primera cuestión planteada, debe reiterarse una vez más, que la misión más importante de la Corte consiste en interpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelva armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa. Del logro de ese equilibrio debe resultar la amalgama perfecta entre las tendencias unitaria y federal, que los originarios constituyentes propiciaron mediante la coexistencia de dos órdenes de gobiernos cuyos órganos actuaran en órbitas distintas, debiendo encontrarse sólo para ayudarse pero nunca para destruirse (Fallos 186:170; 307:360); en definitiva, corresponde hacer jugar la pauta de hermenéutica reiterada por esta Corte en el sentido de que la Constitución Nacional debe ser analizada como un conjunto armónico, dentro del cual cada una de sus disposiciones ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás (Fallos 167:121; 190:571; 194:371; 240:311, entre otros) pues es misión del intérprete superar las antinomias frente al texto de la Ley Fundamental, que no puede ser entendido sino como coherente (Fallos 211:1637).

En otras palabras, la interpretación constitucional ha de tender al desenvolvimiento armonioso de las autoridades federales y locales y no al choque y oposición de ellas; en efecto, “nada obsta a la convivencia legal y material de los dos principios siguiendo en sus respectivos campos de acción, sin roces ni conflictos irreparables, que no los hay posibles dentro de la Constitución, como quiera que no se han instituido en ella poderes discrepantes y facultades en discordia, sino al contrario, entidades legales armonizadas en la afinidad suprema de la organización social y del bien público, principio y fin de las instituciones políticas que nos rigen” (Fallos 313:594, voto del juez Fayt y sus citas).

7. Que, en ese examen, es obvio que no le corresponde al tribunal indagar sobre el mérito, oportunidad y conveniencia de las normas locales atacadas, pero sí es deber suyo asegurar el acatamiento del art. 31 de la Constitución Nacional (voto antes citado en Fallos 313:594).

8. Que, como se sostuvo en Fallos 314:1915, el actual art. 122 CN. consagra y preserva las autonomías provinciales al prescribir que las provincias eligen sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, sin intervención del gobierno federal y que cada provincia es titular del poder constituyente en el ámbito personal y territorial que le es propio, a fin de dictar para sí una Constitución bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional (art. 5 CN.). Con las limitaciones que les impone la soberanía nacional, las provincias se dan su gobierno e instituciones locales, dictan para sí una Constitución y aseguran en ella su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria (arts. 5 y 123 CN.), ejercen todo poder no delegado por la Constitución al gobierno federal, y el que se hubieran reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación (arts. 121, 125 y 126 CN.) así como los poderes concurrentes. Al gobierno federal le está prohibido trasponer la frontera de reserva local que establece el art. 122 CN., la que expresamente lo instituye garante para cada provincia del goce y ejercicio de sus instituciones.

Dentro de la forma federal de Estado, la existencia de dos esferas de gobierno, una con poderes delegados y otra con poderes conservados, ha generado desde siempre el problema de la definición de las fronteras de la competencia. A este respecto, y como una línea separativa entre los dos centros de autoridad, es dable reconocer como facultades de las provincias todas las requeridas para “la debida satisfacción de las necesidades exigidas por el gobierno civil de cada localidad, teniendo como límites las atribuciones inherentes al gobierno central, en orden a la dirección de las relaciones exteriores y a satisfacer las exigencias generales de la Nación” (Bas, Arturo N., “El derecho federal argentino. Nación y provincias”, t. I, Ed. Abeledo-Perrot, 1927, p. 70).

Autonomía institucional significa que en la elección de sus gobernadores, legisladores y funcionarios, cada provincia posee una potestad que no depende ni puede ser igualada por ningún otro poder. Esta potestad de darse sus Constituciones y sus autoridades dentro de una esfera propia y exclusiva, reconocida y garantizada por la Constitución Nacional, les asegura su existencia como unidades políticas con los atributos de la autoridad pública, que ejercitan por medio de órganos elegidos por ellos sin intervención del poder central.

9. Que esta Corte, al juzgar sobre la validez de los actos provinciales determinó que no pueden ser invalidados sino cuando han ejercido una competencia expresamente atribuida por la Constitución Nacional al gobierno federal; o su ejercicio les hubiera sido expresamente prohibido; o este último sea absoluta y directamente incompatible por parte de las provincias. Así, pues, será necesario probar que a las provincias les ha sido expresamente prohibido el ejercicio de la atribución de que se trate para juzgar que no les corresponde, toda vez que ellas conservan el poder que en la Constitución Nacional no delegaron al gobierno federal. A este respecto, la interpretación más auténtica del pensamiento de 1853 son las palabras de la Comisión del Congreso Constituyente que preparó el proyecto de Constitución, al presentar su despacho: “El sistema federal es la base del proyecto que la Comisión ha concebido. Según él, conserva cada provincia su soberanía y su independencia; se gobierna según sus propias instituciones, y la elección de magistrados y legisladores se verifica exclusivamente por la libre voluntad de sus habitantes”. En definitiva, y en términos de Bryce sobre la formación federal, “la distribución de poderes entre el gobierno nacional y los de los estados se ha efectuado de dos maneras: de una manera positiva, concediendo ciertos poderes al gobierno nacional, y negativamente, imponiendo ciertas restricciones a los estados. Hubiera sido superfluo conferir poderes a los estados, porque conservan todos los que no les han sido negados expresamente. Un jurisperito encontraría innecesario imponer restricciones al gobierno nacional, porque éste no puede ejercer poderes que no le corresponden expresamente”.

10. Que “la supremacía de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia” no tiene el sentido y alcance que se pretende y es por ello que mal puede considerarse que exista contradicción o falta de armonía entre este principio y el federalismo. En efecto, la supremacía a la que alude la Constitución Nacional (art. 31) garante a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (arts. 5 y 122), las sujeta a ellas y a la Nación a sistema

representativo y republicano de gobierno (arts. 1 y 5) y encomienda a esta Corte el asegurarla (art. 116) con el fin de procurar la perfección de su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que las provincias acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos 310:804).

Como lo ha sostenido esta Corte en Fallos 311:460, el art. 5 CN. declara la unión de los argentinos en torno del ideal republicano. Pero se trata de una unión particular. Es la unión en la diversidad. Diversidad proveniente, precisamente, del ideal federalista abrazado con parejo fervor que el republicano. El federalismo encierra un reconocimiento y respeto hacia las identidades de cada provincia, lo cual configura una fuente de vitalidad para la República, en la medida en que posibilita una pluralidad de ensayos y la búsqueda por parte de las provincias de caminos propios para diseñar, mantener y perfeccionar los sistemas republicanos locales. Esa diversidad no entraña ninguna fuerza disgregadora, sino una fuente de fructífera dialéctica, enmarcada siempre por la ley cimera de la Nación.

Tal es la doctrina que conciertan los dos pilares del régimen de gobierno de todos los argentinos, el republicano y el federal.

11. Que la necesidad de armonía entre los estados particulares y el Estado Nacional “debe conducir a que las Constituciones de provincia sean, en lo esencial de Gobierno, semejantes a la nacional. Pero no exige, ni puede exigir que sean idénticas, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta e igual a aquélla. Porque la Constitución de una provincia es el código en que condensa, ordena y da fuerza imperativa a todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, a toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación. Luego, dentro del molde jurídico del código de derechos y poderes de ésta, cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o provincia, o de sus particulares anhelos o aptitudes colectivos” (González, Joaquín V., “Manual de la Constitución Argentina”, Bs. As., Ed. Estrada, 1959, ps. 648/49).

Es que tal como se señaló en el Informe de la Comisión examinadora de la Constitución Federal -Convención del Estado de Buenos Aires, previa a la Convención Reformadora Nacional de 1860- la supresión de la previsión del art. 5 del texto de 1853, en cuanto establecía el control del Congreso Nacional respecto de las Constituciones provinciales, residió en el respeto del principio fundamental de la soberanía provincial en todo lo que no daña a la Nación. Como se ha dicho antes, cada provincia debe tener el derecho de usar de esa soberanía en el límite que le es propio, dándose aquellas leyes que juzgue más convenientes para su felicidad, por lo que no le corresponde al Congreso legislar en el nombre de una provincia, suplantando la representación de esa soberanía, pues ello es atentatorio de los principios fundamentales de la asociación federativa en que la personalidad política de los pueblos no puede ser eliminada sino en todo aquello que corresponde al modo de ser exterior de cada estado (Ravignani, “Asambleas Constituyentes Argentinas 1813/1898”, t. 4, ps. 773 y ss.).

12. Que estos conceptos, lejos de haber sido atenuados por el reciente proceso de reforma de la Constitución Nacional, deben entenderse reforzados en tanto el fortalecimiento del régimen federal fue uno de los objetivos expresamente indicados como sustento de parte de las modificaciones que definió la ley que declaró su necesidad (art. 3 ley 24309).

13. Que de lo hasta aquí expresado, se sigue que lo establecido en el art. 64 Const. Prov. de Santa Fe representa la expresión de la facultad soberana de esa provincia de darse su ordenamiento electoral interno, mediante una modalidad que no contrasta con garantía fundamental alguna.

14. Que a esta altura del razonamiento intentado, corresponde precisar la naturaleza de la reelección consecutiva de los titulares del Poder Ejecutivo -nacional o provincial-, con el objeto de esclarecer si se trata de un “derecho” -como lo sostiene el actor- y en ese caso, si se lo lesiona mediante prescripciones como la de la Constitución provincial antes aludida.

15. Que -sobre la base de considerar que cada provincia establece las disposiciones funcionales que considera más adecuadas para su organización institucional- los sistemas electorales pretenden traducir la intención del cuerpo electoral, que se declara por medio del ejercicio del sufragio -que en clásica definición se ha dicho, es un derecho público subjetivo de naturaleza política- al ámbito del poder del Estado por aplicación de ciertas pautas genéricas o específicas de reducción de las voluntades individuales que siempre lo condicionan en alguna medida. Así, puede sostenerse a modo de ejemplo, sin temor de que se lo invoque como un derecho, que el sistema de distritos uninominales puede resultar inadecuado si se distorsiona en sus efectos la realidad socio-política a la que se lo aplica y proyecta falsas consecuencias sobre la elección de las autoridades. Del mismo modo, la norma que imposibilita la candidatura consecutiva del titular del Poder Ejecutivo puede, o no, ser considerada adecuada en su aplicación a ciertas circunstancias de tiempo y lugar, pero de lo que no cabe duda alguna, es que no le corresponde al Poder Judicial evaluar tales extremos.

16. Que el poder electoral que le proporciona la dirección a la organización del Estado, se materializa mediante un derecho esencial e ineludible, el sufragio.

Por medio del ejercicio de ese derecho, se designa a las autoridades encargadas de desempeñar el poder político, pero los límites de su competencia, su duración en el cargo y la forma en que habrán de ejercer su actividad funcional está jurídicamente predeterminada a través del ordenamiento constitucional y legal. Esos condicionamientos son, como ya se ha expuesto, expresión de otra voluntad anterior e igual de soberana -para el caso en el ámbito provincial- que sólo puede ser sometida a un examen de conveniencia por los mismos poderes políticos de las provincias que la dispusieron, en atención a la forma federal de gobierno que adoptó nuestra Constitución Nacional desde sus orígenes y a la obediencia de una pauta esencial del sistema jurídico de establecimiento del poder político, el respeto de la lógica de los antecedentes.

17. Que parece evidente que la posibilidad de reelección del Poder Ejecutivo -sea nacional, sea provincial- no es una característica diferencial del sistema republicano de gobierno, como que tampoco se le opone a éste. En el último de los casos, y si se quisiese encontrar una relación entre este tipo de regulación y un principio que haga al sistema republicano, la disputa se resolvería contra la petición de la parte actora. En efecto, no cabe duda alguna de que la periodicidad de los mandatos se halla más cerca del espíritu que anima los arts. 1, 5 y 23 CN. que el supuesto “derecho” que intentan esgrimir los actores.

Una interpretación contraria -como la ensayada por los peticionarios- llevaría a la conclusión de que nuestra Constitución Nacional antes de la reciente reforma, al vedar en forma expresa tal posibilidad, y no obstante su categórica declaración de adoptar la forma republicana de gobierno, no lo era. Del mismo modo, cabría considerar que las Constituciones provinciales reformadas con anterioridad a la modificación de la Ley Fundamental y que expresamente preveían la ireelegibilidad de los gobernadores, no respetaban el principio republicano.

18. Que, aun cuando no resulte necesario atento a la naturaleza del instituto de reelección, según ha quedado demostrado, conviene efectuar el examen de la garantía de la igualdad, ya que ha sido invocada para fundar la acción intentada. Ese estudio debe ser objeto de un doble orden de razonamiento, tal como lo propugna el presentante.

El primer examen debe relacionarse exclusivamente con el orden interno de la provincia y consiste en determinar si existe violación de la alegada garantía en razón de que se impide a quien ejerce el Poder Ejecutivo provincial presentarse como candidato a su reelección, esto es, se lo priva de esa posibilidad frente a los demás ciudadanos de la provincia que pueden hacerlo.

Desde esta óptica, cabe recordar la tradicional jurisprudencia del tribunal en esta materia, según la cual la garantía del art. 16 CN. no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, en tanto la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución de personas o grupo de ellas. La citada norma constitucional entrega a la prudencia y sabiduría del Poder Legislativo -y con igual o mayor razón al poder constituyente local- una amplia libertad para ordenar y agrupar, distinguiendo y clasificando los objetos de la legislación (Fallos 313:410 y sus citas). La validez constitucional de esas categorías se encuentra subordinada a que emanen de causas objetivas o razones sustanciales, por lo que resulta excluida toda disparidad o asimilación injusta a la que conducirían criterios arbitrarios, de indebido favor o desfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase o de ilegítima persecución. La razonabilidad de las leyes depende de su arreglo a los fines que requiere su establecimiento y de la ausencia de iniquidad manifiesta.

Estas últimas circunstancias no se observan en la especie. Así, resulta evidente que el diferente trato que la Constitución provincial asigna a quien ejerce el PEN. y el resto de los ciudadanos en orden a su postulación para desempeñarlo nuevamente no obedece a

ningún criterio arbitrario o persecutorio. Antes bien, parte de una consideración elemental, como es la de ponderar que no se encuentran en la misma situación respecto de la posibilidad de participar en un acto eleccionario el común de los ciudadanos, por un lado, y quien ejerce el poder por el otro. Y aun cuando la cuestión pudiera resultar desde el punto de vista si se quiere político, discutible, pues podrían imaginarse regulaciones más adecuadas o convenientes, es indudable que la selección de aquéllas no es de resorte del tribunal, a quien le está vedado ingresar en un ámbito de apreciación que exceda el campo de lo irrazonable, inicuo o arbitrario (Fallos 313:41 antes cit. y sus citas).

En definitiva, debe afirmarse que las normas que vedan la reelección para cargos electivos no obedecen a una razón persecutoria y discriminatoria sino que tienden a preservar -con un criterio cuyo acierto no es función de esta Corte juzgar- justamente el principio republicano en uno de sus aspectos esenciales, la periodicidad de la renovación de autoridades.

En cuanto al segundo orden de estudio, esto es, si tal garantía resulta violada por el hecho de que la cuestión merece diverso tratamiento luego de los procesos de reforma de las Constituciones Nacional y provinciales, cabe arribar a idéntica conclusión. Esta Corte ha descartado la inconstitucionalidad de disposiciones provinciales que exigen requisitos diversos que las nacionales para el desempeño de cargos en los poderes provinciales (Fallos 280:153; 283:383, entre otros). En el mismo sentido -y bien que un plano menor desde el punto de vista de la organización institucional de los estados provinciales- el tribunal ha desestimado planteos sustentados en una supuesta violación de la garantía de la igualdad ante la ley en razón de los distintos regímenes de excarcelación de los códigos procesales nacionales y provinciales, con fundamento en que tales diferencias son consecuencia directa del sistema federal adoptado por la Constitución Nacional, de modo que cada una de ellas es libre de dictarlos con la sola limitación -en ese caso- derivada del art. 18 Ley Fundamental (Fallos 312:772) y, en la especie, de su art. 5.

19. Que en ámbito interno, es de hacer notar que aun el proceso reformador que ha caracterizado al derecho constitucional provincial a partir del restablecimiento de la plena vigencia de las instituciones democráticas dista de ser en este punto -como en otros que hacen a la estructura de los poderes locales- uniforme. Así, algunas Constituciones provinciales aun luego de su reforma, mantienen el principio de la no reelegibilidad inmediata de los gobernadores y vicegobernadores como la prohibición de sucederse recíprocamente (Salta [20], art. 137; Santiago del Estero [21], art. 123; Tucumán, art. 76; Corrientes [22], art. 102), prohibición que la Constitución de Jujuy (23) extiende hasta a los parientes -en los grados que indica- consanguíneos, afines y adoptivos (art. 127); otras admiten la posibilidad de reelección por una sola vez consecutiva (Córdoba [24], art. 136; Formosa [25], art. 129; San Juan [26], art. 175; Río Negro [27], art. 175; Tierra del Fuego [28], art. 126; y Buenos Aires [29], art. 123; finalmente, otras provincias la toleran sin limitación alguna (Catamarca [30], art. 133; San Luis [31], art. 147); similar disposición adopta la Constitución de La Rioja (32) (art. 117), no obstante que impide la elección como gobernador a quien ocupe interinamente ese cargo en caso de acefalía (art. 122).

Ello permite advertir que el punto dista de ser uniforme en el ámbito provincial, lo que no es ni más ni menos que una consecuencia directa del sistema federal de gobierno que ha adoptado nuestra Constitución.

20. Que, por otra parte, el proceso reformador de las Constituciones provinciales, lejos de poder ser interpretado como un abandono de la forma federal de gobierno la ha acentuado, agregando cláusulas que -más allá de la genérica alusión a la autonomía provincial que contienen casi todas- persiguen explicitar ese principio, mediante disposiciones como las denominadas “cláusulas federales” (Constituciones de Córdoba -art. 16-, Salta -art. 3-, Tierra del Fuego -art. 5-). Así, se ocupan de expresar criterios que se han elaborado en orden a la preservación de sus facultades en los establecimientos de utilidad nacional, o de regular el alcance de los actos de los interventores federales, entre otras disposiciones, todo lo cual demuestra que las semejanzas que puedan encontrarse en este proceso de reformas no han obedecido al designio de olvidar la esencial autonomía que permite definir las como estados.

21. Que los peticionarios indican que la Constitución provincial, en cuanto impide la reelección del gobernador, es igualmente violatoria de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y citan en apoyo de su postura el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Ríos Montt”.

Liminarmente, debe decirse que la incorporación a la Constitución de los tratados internacionales mencionados en su art. 75 inc. 22 no deroga artículo alguno de la Ley Fundamental, conforme allí en forma expresa se dispone. Si es así, la forma federal de gobierno (art. 1 CN.) y el consecuente reconocimiento de la autonomía institucional de las provincias que el gobierno federal garante (art. 5 CN) no pueden considerarse derogados por la incorporación de los tratados en cuestión, conclusión que se derivaría de aceptarse la interpretación que ensayan los peticionarios pero que, como se advierte, no es sostenible en los términos de la misma norma que invocan como base de su posición.

Entrando al estudio del precedente citado, deben reseñarse las constancias de la mencionada causa pues de ella, lejos de resultar fundamento alguno a la postura que se esgrime en autos, surge sin lugar a dudas que la limitación en cuestión no es violatoria de ninguna disposición de esos tratados.

Al respecto, debe señalarse en primer término, que de la reseña de la denuncia original del peticionante que contiene el informe 30/93 resulta con toda claridad que la cuestión sometida a conocimiento de esa comisión internacional no era -como lo es en autos- la cláusula que impide la reelección inmediata en el caso del presidente de la Nación sino otra -el art. 186 inc. a de la Constitución de Guatemala- que dispone que no podrán optar a ese cargo, entre otros, “los caudillos o jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento militar que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno”. Tan diverso era aquel conflicto que el propio

Ríos Montt señaló que “la legislación de un país puede establecer, desde luego, la prohibición de elección para los ciudadanos que hubieren ejercido el cargo de Presidente de la República, Jefe de Estado o Jefe de Gobierno en razón de elección anterior o de facto, por determinado tiempo, y en tal caso, dicha restricción sería general y no discriminatoria” (ver informe cit., p. 292, ap. 15.d).

Para dar respuesta a ese punto, esto es, si la cláusula constitucional del Estado demandado, violaba o no el art. 23 Ver Texto de la Convención Americana, se partió de un estudio comparado del derecho constitucional guatemalteco y de otros países centroamericanos, advirtiendo en todos ellos principios que reflejaban el rechazo de la ruptura del orden constitucional y, consecuentemente, inhabilitaban a sus líderes para altas magistraturas, de donde derivó que la norma en cuestión era consuetudinaria y de firme tradición en la región. A continuación, la Comisión comparó la previsión atacada con otras condiciones de inelegibilidad que existen en la legislación comparada constitucional, a fin de verificar si ella tenía o no carácter discriminatorio o excedía los límites convencionales. Señaló en tal sentido que varios regímenes constitucionales establecían como condición la inelegibilidad por un período determinado o de modo permanente por el hecho de haber sido titular o ejercido el PE. por elección. Citó en tal sentido las Constituciones de México, Colombia, Honduras que establecen la inelegibilidad absoluta y permanente de los titulares del PE., así como que la mayoría de los regímenes establecen alguna restricción para la reelección, ya sea por un número de términos o impidiendo su consecutividad (pto. 31, y nota n. 23). A continuación argumentó que esas diferentes condiciones de inelegibilidad buscan evitar el nepotismo, el conflicto de intereses, y que la defensa de la efectividad de los derechos políticos y de la autenticidad de las elecciones ha llevado a distintas formas de reglamentación de la elegibilidad para ser Presidente de un país, que deben ser consideradas como contexto de apreciación por la Comisión, normas a las que expresamente calificó de aceptables (pto. 35).

Finalmente, la Comisión descartó que la prohibición atacada violara el derecho de los ciudadanos a elegir al recurrente como Presidente, pues la causal resultaba de un acto emanado de una Asamblea Constituyente elegida por votación democrática en la que el pueblo había decidido a través de sus representantes constituyentes que era necesario mantener dicha causal, y que había que reconocer las condiciones que posee todo sistema jurídico para hacer efectivo su funcionamiento y defender la integridad de los derechos de sus ciudadanos (pto. 38, p. 298). Rechazó por estas razones que en el caso existiera una violación de los derechos reconocidos por la Convención.

22. Que, en consecuencia, si algún principio puede extraerse de la resolución en cuestión, es que todo sistema constitucional posee condiciones para hacer efectivo su funcionamiento y que tales condiciones resultan incuestionables siempre que las limitaciones que imponga no sean arbitrarias o discriminatorias. Criterios cuya evaluación deberá ponderarse en base a la legislación constitucional comparada.

23. Que, en este aspecto, el derecho constitucional latinoamericano hace uso, de manera

casi uniforme, del principio de la no reelegibilidad inmediata de quienes desempeñan funciones ejecutivas.

Así, impiden la reelección para el período siguiente las Constituciones de Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú de 1979, Uruguay y Venezuela (arts. 87, 82, 25, 151, 186 y 187, 239, 173, 205, 152 y 184 respectivamente).

Por su parte, vedan de modo definitivo la posibilidad de reelección las Constituciones de Colombia (art. 197), Costa Rica (art. 132), Ecuador (art. 79), México (arts. 82 y 83), y Paraguay (art. 229).

Finalmente, extienden la prohibición a otras personas tales como los parientes del Presidente, sus ministros o secretarios de estado, los gobernadores, entre otros funcionarios, las Constituciones de Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, y Venezuela.

De otra parte, el principio de la no reelegibilidad -al menos inmediata- tiene en el derecho constitucional latinoamericano un arraigo tal, que algunas Constituciones adoptan disposiciones tendientes a que éste sea un contenido pético e inmodificable de la organización política, sancionando severamente todo intento de modificación (Constituciones de Costa Rica -art. 134- y de Honduras -art. 239-).

De allí resulta evidente que el sentido de las normas de los tratados internacionales involucradas en que se funda la pretensión no pudo ser nunca el de vedar la prohibición de reelección de quien ejerce el PE., a poco que se repare que la casi totalidad de los ordenamientos constitucionales de los países signatarios contienen el principio opuesto al indicado, esto es, vedan la reelección en términos por demás amplios y severos.

24. Que no es posible, por otra parte, encontrar relación alguna entre lo resuelto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el denominado “caso México” y las articulaciones al sub lite. Menos aun se advierte de qué modo esa decisión podría abonar la tesis de los presentantes.

La distinción fáctica entre ambos supuestos es incontestable. No hay lugares comunes entre la situación que se plantea en la especie y las que suscitaban aquella decisión, motivada por las denuncias -entre diversos hechos- de distintas formas de fraude electoral y de rechazo de los recursos internos interpuestos en su consecuencia. Precisamente, el organismo internacional estimó oportuno hacer presente al gobierno respectivo su deber de adoptar disposiciones de derecho interno “con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, ya sean medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce” (ap. 101 del Informe). También propició la Comisión que el proceso de reforma de la legislación electoral conduzca “a la adopción de normas que protejan adecuadamente el ejercicio de los derechos políticos y a instituir un recurso efectivo y rápido para la protec-

ción de los mismos” (ap. 102, Informe cit.). La forma en que se decide en la especie sobre la procedencia formal de la acción no permite sino concluir que en autos se encuentra plenamente asegurada la vía recursiva interna que, en sus recomendaciones, la Comisión calificó como ineludible para la preservación de los derechos políticos tutelados.

Sentado ello, y aun cuando diversas consideraciones generales del mencionado informe resulten válidas para reiterar a los países signatarios del Convenio la necesidad de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos, de ello no se sigue que la reelección constituya una especie indisponible por la soberanía popular. La reiterada argumentación basada en el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que limita la reglamentación legal del acceso a “las funciones públicas” a razones de “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal” (inc. c] y ap. 2), supone la existencia de “condiciones generales de igualdad”. En la especie, el ejercicio de un mandato ejecutivo inmediato anterior al acto electoral, parece haber sido considerada por la Constitución local como una situación que compromete -bien que temporalmente- la condición de igualdad señalada. De allí que sólo resulte de una elaboración forzada la tesis según la cual la reelección participa de la naturaleza de los “derechos fundamentales”: la restricción impugnada no degrada la sustancia de los derechos políticos en juego, pues no priva ni condiciona al partido representante -como tal- de integrar la contienda electoral mediante candidaturas alternativas.

Cabe tener presente, al respecto, que no es función de este tribunal juzgar el acierto o desacierto de esa decisión, pero es del caso reiterar los enunciados del federalismo, que presenta afinidad con el “derecho de los pueblos a la libre determinación e independencia”, recordado especialmente por la Comisión en el Informe invocado (ap. 94). La necesaria integración y armonía de ese principio con los derechos humanos y las libertades fundamentales, ha de compatibilizarse con el derecho que asiste a las provincias de reglar su vida interna mediante constituciones que se adecuan al régimen republicano, a lo cual no resulta ajena la facultad de limitar la reelección inmediata.

25. Que, en síntesis, debe afirmarse enfáticamente que no existe pugna alguna entre el sistema federal de gobierno y la supremacía de la Constitución Nacional; que a las provincias les compete en forma exclusiva, autónoma y soberana la adopción y reglamentación de sus propias instituciones y que en su caso es atribución de esta Corte juzgar si aquéllas al hacerlo han violado los principios que el art. 5 las obliga a respetar. Pero al ejercer esta misión, el tribunal se ve precisado a recalcar que las Constituciones provinciales no deben ser una copia carbónica de la nacional. La forma en que cada estado federal regule sus instituciones debe ser respetada, porque lo contrario significaría que por arte de interpretaciones artificiosas, el principio de la supremacía constitucional destruiría el sistema federal, de tal suerte que se violaría una de las reglas tradicionales de interpretación constitucional antes recordada que parte de la base cierta de que la Constitución es un todo armónico.

Por otra parte, es doctrina de esta Corte que no existen en nuestro ordenamiento jurídico

derechos absolutos sino que todos -incluso los de naturaleza política- se encuentran sometidos a las leyes que reglamentan su ejercicio. Es obvio que idénticas facultades reglamentarias le asisten a los órdenes provinciales en sus órbitas respectivas. De este modo, la prohibición de la reelección es una de las formas posibles en que cada uno de los estados provinciales puede reglamentar el acceso a las funciones gubernamentales y, por esa vía, el principio republicano de gobierno.

26. Que, en esas condiciones, la presente demanda resulta manifiestamente infundada, lo que justifica que sea desestimada in limine a efectos de evitar actos procesales inútiles con la consecuente afectación del servicio de justicia.

Por ello, y oído el Procurador General, se rechaza la demanda. CARLOS S. FAYT.

Postulación como gobernador de provincia- Requisito de nacionalidad- Acción declarativa de inconstitucionalidad- Competencia

De Narváez Steuer, Francisco c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa - 20/03/2007 – Fallos 330:1114

Antecedentes

El actor interpuso una demanda contra la Provincia de Buenos Aires, por la vía de la acción declarativa de inconstitucionalidad a fin de disipar el estado de incertidumbre que le generaba el inc. 1° del art. 121 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que establece que para ser elegido gobernador es necesario “haber nacido en territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo, si hubiese nacido en país extranjero”. Consideró que una interpretación literal de la norma podía impedirle ser electo, al haber nacido en Colombia y haber adquirido la ciudadanía argentina por vía de naturalización, y a su vez ser hijo de argentino naturalizado.

La Corte Suprema declaró su incompetencia para entender en la causa a través de su jurisdicción originaria.

Los jueces Petracchi y Argibay, en voto aparte, remitieron al dictamen de la Procuradora Fiscal, que consideró que resultaba claro que la cuestión federal propuesta no era exclusiva ni la predominante en la causa, toda vez que se deducía en el marco de un proceso electoral que se regía por las normas de derecho público local.

Los jueces Fayt, Zaffaroni y Maqueda, en disidencia, consideraron que sí resultaba competente el Tribunal ya que se trataba de examinar si, en el marco de los arts. 16 y 37 de la Constitución Nacional, y de acuerdo con las disposiciones de Tratados Internacionales

con jerarquía constitucional, la condición que impone el art. 121, inc. 1, de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires para ser elegido gobernador vulneraba prescripciones de naturaleza federal.

⦿ Algunas cuestiones planteadas

- a) *Requisito de nacionalidad para ser elegido gobernador de provincia.*
- b) *Competencia originaria de la Corte Suprema.*
- c) *Autonomía provincial.*

■ Estándar aplicado por la Corte

- La apertura de la jurisdicción originaria de la Corte Suprema en razón de la materia sólo procede cuando la acción entablada se basa directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, leyes del Congreso o tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa y dicha jurisdicción será improcedente cuando se incluyan cuestiones de índole local y de competencia de los poderes provinciales.

- Las provincias, en virtud de su autonomía, tienen competencia privativa y excluyente para establecer los procedimientos y condiciones para la elección, nombramiento y remoción de sus funcionarios, por ser cuestiones que se rigen por la constitución y leyes provinciales.

- El cuestionamiento atinente a la elección y nombramiento de la máxima autoridad provincial y el requisito de nacionalidad no puede ser radicado ante la competencia originaria de la Corte Suprema ya que concierne al procedimiento jurídico político de organización de una provincia, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y consumarse dentro del ámbito estrictamente local, sin perjuicio de que las cuestiones federales que puedan contener, sean revisadas, en su caso, por el Tribunal por la vía prevista en el art. 14 de la ley 48.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

A fs. 77/93, se presenta Francisco de Narváez Steuer, quien nació en la República de Colombia pero obtuvo la nacionalidad argentina en 1992 (v. fs. 40), denuncia tener su domicilio en la Provincia de Buenos Aires, ser afiliado al Partido Justicialista (v. fs. 9) y, actualmente, diputado nacional por dicho Estado local, para el mandato 2005-2009, por la

lista 2 del Frente Justicialista (v. fs. 2), y entabla demanda contra la Provincia de Buenos Aires.

Promueve la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a fin de obtener que cese el estado de incertidumbre que tiene respecto del alcance que debe asignársele al inciso 1º del art. 121 de la Constitución provincial, que dispone que para ser elegido gobernador es preciso “haber nacido en territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo, si hubiese nacido en país extranjero”.

Cuestiona tal prescripción en cuanto de su interpretación literal se desprende que no tiene tales requisitos y, en consecuencia, no puede ser electo gobernador de la provincia, ni postularse como candidato para dicho cargo y tampoco ejercer el derecho de sufragio en los comicios locales a celebrarse en 2007 pues, no obstante reunir los demás recaudos exigidos por dicho artículo, carece de la ciudadanía argentina de origen, toda vez que es hijo de argentino naturalizado y ciudadano por naturalización, lo cual —según dice— viola los arts. 16 y 37 de la Constitución Nacional; 1º y 23, inc. 1º, ap. b y c, de la Convención Americana de Derechos Humanos y 2, inc. 1º, y 25, incs. b y c, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Indica que si bien no formalizó aún su presentación como candidato ante las autoridades provinciales tiene la intención de hacerlo, pero como le resulta imposible esperar a que éstas le impidan participar en el proceso electoral del próximo año, es por ello que inicia la presente acción, ya que para ese entonces carecerá de un medio judicial idóneo que asegure, con suficiente celeridad, el ejercicio efectivo de sus derechos en un marco de igualdad y competitividad, pues ya no se trataría de “prevenir los efectos de un acto en ciernes” sino que la lesión a sus derechos estaría consumada y tendría consecuencias irreversibles.

A fs. 94, se corre vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

-II-

Ante todo, cabe señalar que uno de los supuestos en que procede la competencia originaria de la Corte si es parte una Provincia, según el art. 117 de la Constitución Nacional, es cuando la acción entablada se funda directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279).

Por lo tanto, quedan excluidos de esa instancia aquellos procesos en los que se debatan cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de éstas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza o el examen o la revisión en sentido estricto de actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales de las autoridades provinciales (Fallos: 319:2527; 321:2751; 322:617, 2023 y 2444).

Además, tiene dicho V.E. que, a fin de resolver una cuestión de competencia, es preciso

atender, de manera principal, a la exposición de los hechos que el actor efectúa en la demanda, así como también, al origen de la acción y a la relación de derecho existente entre las partes (Fallos: 311:1791 y 2065; 322:617, entre otros) y después, sólo en la medida en que se adecue a ellos, al derecho que invoca como fundamento de la pretensión (Fallos 305:1453; 306:1053 y 308:2230; 320:46; 324:4495, entre muchos otros), pues deberá estarse a la realidad jurídica y no a la mera voluntad de las partes (Fallos: 297:396; 299:89; 301:702, entre muchos otros).

En este orden de ideas, a mi modo de ver, la última hipótesis de las indicadas ut supra es la que se presenta en el sub lite, dado que el planteamiento que efectúa el actor exige en forma ineludible interpretar una disposición de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (el art. 121, inc. 1º) vinculada con el régimen establecido para la elección de Gobernador, asunto que concierne a su procedimiento jurídico político de organización, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y terminar dentro del ámbito estrictamente local (Fallos: 326:193 y 3448 y 327:1797).

Al respecto, cabe recordar que el art. 122 de la Constitución Nacional dispone que las provincias “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal”, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra “Gobierno” incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe “discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al art. 105 de la Constitución Nacional” (tal como lo sostuvo V.E. en oportunidad de expedirse en Fallos: 177:390 al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe). Ello es así, en razón de que conservan su soberanía absoluta en lo que incumbe a los poderes no delegados a la Nación, según lo reconoce el art. 121 de la Ley Fundamental.

Confirma el criterio adoptado el hecho evidente de que el planteamiento que efectúa el actor no resulta exclusivamente federal puesto que involucra no sólo una cuestión federal sino otra de orden local, ya que la norma que impugna no es sólo contraria a la Constitución Nacional (arts. 16 y 37) y a los tratados internacionales con jerarquía constitucional, sino que también conculca el art. 11 de la propia Constitución Provincial en cuanto prescribe que “Los habitantes de la Provincia son iguales ante la ley, y gozan de los derechos y garantías que establece la Constitución Nacional, los que emanan en su consecuencia a través de los tratados celebrados por la Nación y los que se expresan en esta Constitución. La Provincia no admite distinciones, discriminaciones ni privilegios por razones de sexo, raza, religión, nacionalidad, lengua, ideología, opinión, enfermedades de riesgo, características físicas o cualquier otra condición amparada por las normas constitucionales. Es deber de la Provincia promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social”, todo lo cual impide la competencia originaria de la Corte en razón de la materia (Fallos: 327:1797).

No empece a lo expuesto lo decidido por el Tribunal en la causa “Hooft”, publicada en Fa-

llos: 322:3034 y 327:5118, pues en dicha oportunidad se declaró la competencia originaria de la Corte al considerar que la norma local violaba la Constitución Nacional en forma manifiesta, por ello se entendió que la cuestión federal era directa y exclusiva, situación que —a mi juicio— difiere de la de autos, en donde se debate un asunto cuya naturaleza e implicancias involucran cuestiones regidas por el derecho público local, como lo es el derecho a ser elegido para integrar uno de los poderes públicos del Estado provincial, el de Gobernador. En efecto, se encuentra en discusión la inteligencia que corresponde atribuir a una norma de la Constitución de la provincia que exige, entre otros requisitos, ser ciudadano nativo o hijo de ciudadano nativo para acceder al cargo de Gobernador, asunto que por su naturaleza encuadra —como se indicó con anterioridad— dentro de las facultades reservadas de la provincia.

Bajo estos términos, resulta claro que la cuestión federal que propone el actor no es exclusiva ni es la predominante en la causa, toda vez que se deduce en el marco de un proceso electoral que se rige por las normas de derecho público local, a las que para la solución del pleito el intérprete deberá acudir ineludiblemente.

Por lo tanto, es mi parecer que corresponde a la Justicia de la Provincia de Buenos Aires expedirse al respecto, ya que el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales, exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que las cuestiones de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado por el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 314:620 y 810; 318:2534 y 2551; 324:2069; 325:3070).

En tales condiciones, dado que el art. 117 de la Constitución Nacional establece de modo taxativo los casos en que el Tribunal ejercerá su competencia originaria y exclusiva, la cual, por su raigambre, es insusceptible de extenderse a otros casos no previstos (Fallos: 322:1514; 323:1854; 325:3070), opino que el proceso resulta ajeno a esta instancia.

Buenos Aires, 18 de diciembre de 2006. LAURA M. MONTI.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 20 de marzo de 2007.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 77/93 se presenta el señor Francisco de Narváez e interpone demanda contra la Provincia de Buenos Aires, por la vía de la acción declarativa de inconstitucionalidad a fin de disipar el estado de incertidumbre que, según sostiene, le genera el inc. 1º del art. 121 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en tanto dispone que para ser elegido gobernador es necesario “haber nacido en territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo, si hubiese nacido en país extranjero”.

Al efecto sostiene, que si bien reúne todos los requisitos constitucionales y legales para la postulación de su candidatura como gobernador de la provincia, la interpretación de un modo literal de la norma referida podría impedirle ser electo, dado que nació en Colombia y adquirió la ciudadanía argentina “por vía de naturalización”, y a su vez es hijo de “argentino naturalizado”. Arguye que la disposición provincial supone crear una categoría de ciudadanos con derechos políticos reducidos, que es jurídicamente inexistente, y que vulnera las previsiones contenidas en los arts. 16 y 37 de la Constitución Nacional, y viola los arts. “1 y 23 incisos 1 b) y c) de la Convención Americana de Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica...y los artículos 2 inciso 1 y 25 incisos b) y c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos...” (ver fs. 77/77 vta.).

En ese marco solicita que se declare su aptitud para postularse y ser electo para el cargo referido, y “en caso de entenderse que la interpretación literal de la norma es la única posible...declare la inconstitucionalidad del inciso 1° del artículo 121 de la Constitución Provincial...” (ver fs. 77 vta., segundo párrafo).

Funda la competencia originaria del Tribunal prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, en que su reclamo se dirige contra la provincia y se funda directa y exclusivamente en prescripciones de la Constitución Nacional, tratados con naciones extranjeras y leyes nacionales, resultando en consecuencia la cuestión federal la predominante en la causa.

2°) Que esta Corte reiteradamente ha establecido que la apertura de su jurisdicción originaria en razón de la materia sólo procede cuando la acción entablada se basa directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, leyes del Congreso o tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa. Por lo mismo, dicha jurisdicción será improcedente cuando se incluyan cuestiones de índole local y de competencia de los poderes provinciales (Fallos: 97:177; 183:160; 271:244 y sus citas; 318:2457 y 2534; 319:744, 1292; 322:1470, entre otros); a fin de lograr el equilibrio que debe coexistir evitando acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa.

3°) Que la naturaleza y las implicancias de la acción interpuesta llevan a destacar que este Tribunal, desde sus primeros pronunciamientos, jamás ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos, y ha sentado el postulado axiomático de “que la Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación y no para el gobierno particular de las Provincias, las cuales según la declaración del art. 105, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el artículo 104” (énfasis agregado, conf. causa “D. Luis Resoagli c/ Provincia de Corrientes s/ cobro de pesos”, fallada el 31 de julio de 1869, Fallos: 7:373; 317:1195).

4°) Que es por ello que una de las más importantes misiones de la Corte consiste en in-

terpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelvan armoniosamente. Del logro de ese equilibrio debe resultar la adecuada coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuarán en dos órbitas distintas, debiendo encontrarse sólo para ayudarse (Fallos: 186: 170; 307:360).

5°) Que es por dicha razón que este Tribunal ha tenido oportunidad de sostener, al compartir el dictamen que al respecto emitió en la ocasión la Procuración General, que las provincias en virtud de su autonomía tienen competencia privativa y excluyente para establecer los procedimientos y condiciones para la elección, nombramiento y remoción de sus funcionarios, por ser cuestiones que se rigen por la constitución y leyes provinciales. Ello es así, en razón del respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales que requiere que sean los jueces locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que la índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado en el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 154:5; 310:2841; 311:1588 y 1597; 313:548; 323:3859 y sus citas; C.3581.XL “Colegio de Abogados de Tucumán c/ Tucumán, Provincia de s/ acción de inconstitucionalidad”, sentencia del 28 de marzo de 2006).

6°) Que, en ese marco, y por tratarse en la especie de un cuestionamiento atinente a la elección y nombramiento de la máxima autoridad provincial, no corresponde admitir la radicación de esta causa en la instancia pretendida.

7°) Que el problema suscitado concierne al procedimiento jurídico político de organización de una provincia, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y consumarse dentro del ámbito estrictamente local, sin perjuicio de que las cuestiones federales que puedan contener este tipo de litigios, sean revisadas, en su caso, por esta Corte por la vía prevista en el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 180:87, 236:559 citado).

8°) Que, como lo determina el art. 122 de la Constitución Nacional, las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia “sin intervención del Gobierno federal”, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra “Gobierno” incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe -tal como lo sostuvo en el caso registrado en Fallos: 177:390, al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe de 1921- “discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al art. 105 de la Constitución Nacional”.

Son los jueces provinciales quienes deben expedirse al respecto, ya que es imposible examinar el planteo efectuado sin pronunciarse sobre cada una de las disposiciones en virtud de las cuales el poder constituyente de la provincia estableció la exigencia que se impugna (arg. Fallos: 122:244; 306:1310; 311:1588).

9°) Que el thema decidendum hace imprescindible dilucidar puntos del derecho público provincial, atinentes a la organización del Estado y a la elección de sus autoridades, de carácter constitucional e infraconstitucional, y la exégesis de aquél es determinante en la

causa, lo que impide considerar que el asunto corresponda a la competencia originaria de esta Corte en razón de la materia, limitada a los asuntos basados directa y exclusivamente en preceptos federales.

10) Que es preciso recordar que la jurisdicción federal “lleva al propósito de afirmar atribuciones del gobierno federal en las causas relacionadas con la Constitución, tratados y leyes nacionales, así como las concernientes a almirantazgo y jurisdicción marítima...” (énfasis agregado, Confr. W.I.XXII “Wilensky, Pedro c/ Provincia de Salta s/ acción de amparo”, sentencia del 12 de abril de 1988).

Allí está la importancia de su existencia, cual es asegurar el cumplimiento de las leyes nacionales dictadas en el marco de las facultades legislativas otorgadas al gobierno central.

Mas se excedería el propósito para el que se la creó, si bajo la argumentación de que se vulnera una garantía -que se sostiene reconocida en tratados internacionales, o en la Constitución misma-, se concluyese que la cuestión lleva a afirmar atribuciones del gobierno federal, cuando se trata de examinar las condiciones exigibles para ser gobernador de una provincia; condiciones fijadas en ejercicio de facultades propias.

Si por la vía intentada se le reconociera a la jurisdicción originaria de esta Corte la extensión que se le atribuye, la justicia nacional habría realizado por su facultad de examen y el imperio de sus decisiones la absorción completa de los atributos primordiales del gobierno de los Estados (arg. Fallos: 141:271; 318:992; 326:193, entre otros).

11) Que no empece a lo expuesto el hecho de que el actor invoque el respeto de cláusulas nacionales o tratados que, según su interpretación, garantizarían el derecho invocado, pues la nuda violación de garantías de tal naturaleza, provenientes de autoridades de provincia, no sujeta por sí sola las causas que de ellas surjan al fuero federal.

En efecto, tal como se sostuvo en Fallos: 306:1363 “...si bien el presupuesto necesario de la competencia federal... *ratione materiae* estriba en que el derecho que se pretende hacer valer esté directa e inmediatamente fundado en un artículo de la Constitución, de la ley federal o de un tratado (v. Fallos: 10:134; 43:117; 55:114;...302:1325), una causa no es de las especialmente regidas por la Constitución a que alude el art. 2º, inc. 1º de la ley 48 si no está en juego la inteligencia de una cláusula constitucional (Fallos: 28:93...). Y, en relación con tal principio, se ha determinado que la violación de las garantías constitucionales relativas a la propiedad, libertad y vida de los habitantes de la República no sujeta, por sí sola, las causas que de ella surjan al fuero federal (Fallos: 10:20), principio este afirmado tanto en juicios de hábeas corpus (Fallos: 21:73 y 26:233) como de amparo, con mención de la defensa en juicio (Fallos: 154:5, en especial cons. 3º, pág. 13)...Esta doctrina se asienta en las razones expresadas en el citado precedente de Fallos: 21:73...las garantías que la Constitución Nacional acuerda a la vida, propiedad y libertad de los habitantes de la República, deben respetarse y hacerse efectivas por ambos Gobiernos Nacional y Provincial, con entera independencia pues de lo contrario, el Gobierno Nacional sería su-

perior al Provincial y la Justicia Nacional tendría que rever los actos de las autoridades de Provincia, siempre que se alegase que éstos habían violado en sus procedimientos algunas de sus garantías; pero evidentemente eso contrariaría y destruiría el sistema de Gobierno establecido por la misma Constitución y por esta razón la interpretación constante que se ha dado a los artículos de la Constitución, que acuerdan esas garantías, es que ellos no constituyen a los Jueces Nacionales en autoridades superiores para reparar cualquier violación de ellas...” (Fallos: 322:2033).

12) Que tampoco se advierte que las razones en que se funda esta acción, exijan la intervención del Tribunal, por vía de su competencia originaria, sobre la base de su obligación de asegurar el sistema representativo y republicano de gobierno, con el fin de lograr su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (arts. 1, 5 y 116 de la Constitución Nacional; Fallos: 310:804; 327:3852), y que la Nación debe garantizar.

13) Que la solución que se propone tiene respaldo en el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales que exige que se reserve a los jueces locales el conocimiento y la decisión de las causas que, en lo sustancial, versan sobre aspectos propios de su derecho público, sin perjuicio de que las cuestiones federales que también pueden comprender estos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 308:2564; 310: 295, 2841; 311:1791; 312:282 y 943; 318:992 y 327:436 y sus citas).

Por ello y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal se resuelve: Declarar la incompetencia de la Corte para entender en la cuestión propuesta por vía de su jurisdicción originaria. Notifíquese por cédula que se confeccionará por Secretaría y oportunamente archívese.

RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO – CARLOS S. FAYT (en disidencia) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto) - JUAN CARLOS MAQUEDA (en disidencia)- E. RAUL ZAFFARONI (en disidencia) - CARMEN M. ARGIBAY (según su voto).

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI Y DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando:

Que el Tribunal comparte los argumentos y la conclusión del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, y a ellos, a lo resuelto por esta Corte en la causa D.1765.XLI “Díaz, Ruth Inés c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 19 de diciembre de 2006, y a los precedentes allí citados, corresponde remitirse a fin de evitar repeticiones innecesarias.

Por ello, se resuelve: Declarar que la presente causa es ajena a la competencia originaria

de la Corte Suprema de Justicia de la Nación prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional. Notifíquese y comuníquese al señor Procurador General. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - CARMEN M. ARGIBAY.

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y DON E. RAUL ZAFFARONI

Considerando:

1°) Que el actor, nacido en el exterior de la República Argentina y nacionalizado (fs. 40), demanda a la Provincia de Buenos Aires directamente ante esta Corte, promoviendo acción declarativa en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a fin de que se establezca la inconstitucionalidad del inc. 1 del art. 121 de la Constitución provincial, en tanto dispone que los ciudadanos argentinos nacidos en país extranjero sólo pueden ser elegidos gobernador o vicegobernador de la provincia si son hijo(s) de ciudadano nativo. Denuncia tener su domicilio en esa provincia y, actualmente ser diputado nacional (fs. 2).

2°) Que si bien la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (arts. 5° y 122), las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1° y 5°) y encomienda a esta Corte el asegurarla (art. 116) con el fin de lograr su funcionamiento y el acatamiento de aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804). Es por ello que, con el propósito de lograr afianzar estos valores esenciales, el art. 117 le ha asignado al Tribunal competencia originaria en razón de la materia en las causas que versan sobre cuestiones federales en las que sea parte una provincia (Fallos: 97:177; 183:160; 211:1162 y sus citas; 271:244 y sus citas; 286:198; 310:877; 311:810; 314:495 considerando 1° entre otros). En su mérito, cuando -como en el sub iudice- se denuncia que han sido lesionadas expresas prescripciones de la Constitución Nacional, convenciones, declaraciones, tratados o pactos complementarios, solo puede verse la intervención de esta Corte como un modo de asegurar los preceptos esenciales e indisponibles que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Ley Fundamental (Fallos: 310:804; 327:3852), y que la Nación debe garantizar.

3°) Que en el caso se persigue la declaración de inconstitucionalidad del inc. 1° del art. 121 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, con fundamento en que esa disposición crea una categoría de ciudadanos, con derechos políticos reducidos, que es jurídicamente inexistente y que vulnera las previsiones contenidas en los arts. 16 y 37 de la Ley Fundamental; en los arts. 1° y 23, incs. 1 b y c, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica- y en los arts. 2, inc. 1, y 25, aps. b y c, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ello constituye, claramente, una típica cuestión federal (Fallos: 190:83; 311:2001; 322:3034) que, por su preeminencia,

impone la competencia originaria exclusiva y excluyente prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, ya que el asunto se presenta como de aquéllos reservados a esta jurisdicción (Fallos: 97:177; 183:160; 271:244; 311:810 y sus citas; 315:2956; 327:3852, entre otros).

4°) Que, en efecto, si bien es cierto que -como lo señala la señora Procuradora Fiscal subrogante- están excluidos de la competencia originaria los casos que requieren para su solución la aplicación de normas de derecho público local y el examen o revisión en sentido estricto de actos administrativos o legislativos de carácter local (Fallos: 301:661; 310:1074, entre muchos otros) debe recordarse que ese principio cede cuando la pretensión se funda exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso, o en tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 115: 167; 122:244; 292:625; 311:1588; 322:3034; 327:3852, entre muchos otros).

El descripto es el supuesto de autos, puesto que en la resolución del caso no se aplicarán normas provinciales ni se revisarán actos administrativos de naturaleza pública local, sino que deberá examinarse y determinarse solo si, en el marco de los arts. 16 y 37 de la Constitución Nacional, y de acuerdo con las disposiciones de Tratados Internacionales con jerarquía constitucional, la condición que impone el art. 121, inc. 1, de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires para ser elegido gobernador vulnera prescripciones de naturaleza federal. Es decir, se encuentran en juego directamente disposiciones de la Constitución Nacional y la tarea hermenéutica que corresponderá efectuar respecto de la norma local no es otra que la que siempre exige un planteo de esta índole en cualquier causa en la que, en ejercicio de la jurisdicción originaria que le confiere al Tribunal el art. 117 de la Ley Fundamental, debe resolverse sobre la constitucionalidad de prescripciones locales (Fallos: 311:2104 y sus citas; 311:2222; 317:473; 319:418).

5°) Que no puede sino colegirse que incluso cuando el accionante sostiene que la inconstitucionalidad de la norma local estaría dada por una interpretación literal de su texto -supuesto configurado en el caso D.1765.XLI. "Díaz, Ruth Inés c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", voto de la mayoría, sentencia del 19 de diciembre de 2006- funda todas sus argumentaciones directa y exclusivamente en preceptos federales, y no aparecen involucrados aspectos de derecho público provincial sino y precisamente la garantía prevista en el art. 16 de la Constitución Nacional y en normas internacionales complementarias, cuya tutela jurisdiccional requiere exclusiva y excluyentemente un control de constitucionalidad federal.

Por lo demás, cabe recordar por la analogía que guarda con el caso de autos, que esta Corte declaró que correspondía a su conocimiento originario la causa en la que se impugnaba la validez constitucional del art. 88 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe (Fallos: 315:2956), o más recientemente aquella en la que se cuestionaba la constitucionalidad del art. 177 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que contiene la misma exigencia que el art. 121, inciso 1, que aquí se impugna, pero para ser elegido juez de cámara

(Fallos: 322:3034), en criterio que fue materialmente reafirmado a su vez por la actual integración del Tribunal en Fallos: 327:5118.

Asimismo, resultaría a todas luces contradictorio con la doctrina establecida por este Tribunal denegar en el caso el tipo de competencia de que se trata, cuando ante una norma de idéntico tenor -y de la misma constitución provincial (art. 177 cit.)- se sostuvo que se presentaba “afectada por una presunción de inconstitucionalidad” (Fallos: 327: 5118).

6°) Que, configurada la competencia, corresponde señalar que se encuentran reunidos los presupuestos para la admisibilidad formal de la acción declarativa articulada. En efecto, como se ha destacado en reiteradas oportunidades, “la declaración de certeza, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un ‘caso’ que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, constituye causa en los términos de la Ley Fundamental” (Fallos: 307:1379; 308: 2569; 310:606, 977; 318:30; 320:1875; 322:678; 1253 y 327: 5118, del dictamen del señor Procurador General al que remite el Tribunal, entre otros). En el sub lite, el accionante acredita estar excluido de la posibilidad de acceder al cargo de gobernador de la Provincia de Buenos Aires -por aplicación de una previsión alcanzada por la presunción aludida en el considerando precedente- en atención a no reunir los recaudos constitucionales para postularse como candidato en los próximos comicios, por lo que se configura la afectación de su interés legítimo en forma directa y concreta.

Por ello, se resuelve: I. Declarar la competencia de esta Corte para entender en forma originaria en la presente causa; II. Correr traslado de la demanda, por el plazo de treinta días, al gobernador de la Provincia de Buenos Aires y al señor fiscal de Estado. Notifíquese a la actora por cédula que se confeccionará por Secretaría y librese oficio al señor juez federal a fin de diligenciar las comunicaciones que se ordenan. CARLOS S. FAYT - E. RAUL ZAFFARONI.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° a 4° del voto en disidencia de los jueces Fayt y Zaffaroni.

5°) Que en una situación análoga en la que se cuestionaba la constitucionalidad del art. 177 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que contiene la misma exigencia que el art. 121 inc. 1°, que aquí se impugna, pero para ser elegido juez de cámara, este Tribunal declaró que correspondía a su conocimiento originario (Fallos 322:3034).

Tanto en aquel supuesto como en éste se somete a tratamiento la configuración de una cuestión federal por confrontación directa entre la norma provincial y la normativa fede-

ral en cuanto se consignan restricciones que se traducen en la formulación de diferencias a partir del modo en que se ha accedido a la nacionalidad argentina. Tales restricciones -según se alega- ponen en crisis los alcances de la ley 346 de nacionalidad y ciudadanía, de los arts. 16, 37, 75 inc. 22 y 23 de la Constitución Nacional y los arts. 1° y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus concordantes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La disposición de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece una prohibición expresa al excluir el supuesto de nacionalidad por naturalización, razón por la cual la literalidad de la norma no permitiría otorgarle otro alcance que aquel que deriva de su texto. No se trata de una cuestión cuyo resultado pueda variar de acuerdo a los criterios de interpretación que se adopten sino que la suerte de la norma en cuestión estará condicionada a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los presupuestos exigidos con carácter específicos en el marco del caso concreto.

Lo expuesto no enerva la necesidad de interpretación de la norma local en relación con las disposiciones federales en la materia, precisamente ese es el único camino para determinar si la expresa restricción, y la categoría a que da origen, respecto a la posibilidad de acceder al cargo de gobernador, supera o no el test de constitucionalidad.

6°) Que a diferencia de lo expuesto en el considerando precedente, en el caso D.1765. XLI. “Díaz, Ruth Inés c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 19 de diciembre de 2006, este Tribunal resolvió que correspondía la competencia local ya que en dicha oportunidad se cuestionaba la constitucionalidad de una norma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que establece un requisito genérico, la edad como límite para acceder a la magistratura, que no confrontaba en forma directa con norma alguna federal, su condición resultaba compatible a priori con el presupuesto constitucional de idoneidad y su aplicación no distinguía según los modos de adquirir la nacionalidad. Por otra parte, la redacción de la disposición provincial requería de la efectiva interpretación gramatical del texto de la norma para determinar su alcance y aplicación al caso concreto. Tales particularidades ponían en evidencia que correspondía dirimir la cuestión en el ámbito público local, ello con independencia de ocurrir oportunamente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación ante la eventual cuestión federal.

7°) Que, tras las diversas soluciones examinadas, cabe concluir que cuando una provincia es demandada cuestionándose la constitucionalidad de un precepto de su norma fundamental cuyo texto literal colisiona prima facie en forma directa con prescripciones constitucionales de carácter federal, leyes federales o tratados, la competencia corresponde a esta Corte en su instancia originaria (arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional; conf. voto del juez Maqueda en Fallos: 326:193).

8°) Que, configurada la competencia, corresponde señalar que se encuentran reunidos los presupuestos para la admisibilidad formal de la acción declarativa articulada. En efecto, como se ha destacado en reiteradas oportunidades, “la declaración de certeza, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un ‘caso’ que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que

se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, constituye causa en los términos de la Ley Fundamental” (Fallos: 307:1379; 308: 2569; 310:606, 977; 318:30; 320:1875; 322:678; 1253 y 327: 5118, del dictamen del señor Procurador General al que remite el Tribunal, entre otros). En el sub lite, el accionante acredita estar excluido de la posibilidad de acceder al cargo de gobernador de la Provincia de Buenos Aires en atención a no reunir los recaudos constitucionales para postularse como candidato en los próximos comicios, por lo que se configura la afectación de su interés legítimo en forma directa y concreta.

Por ello, se resuelve: I. Declarar la competencia de esta Corte para entender en forma originaria en la presente causa; II. Correr traslado de la demanda, por el plazo de treinta días, al gobernador de la Provincia de Buenos Aires y al señor fiscal de Estado. Notifíquese a la actora por cédula que se confeccionará por Secretaría y librese oficio al señor juez federal a fin de diligenciar las comunicaciones que se ordenan. JUAN CARLOS MAQUEDA.

Reelección de gobernador provincial- Cláusulas constitucionales- Competencia originaria de la Corte Suprema- Medida cautelar innovativa.

Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia– 22/10/2013

Antecedentes

El interventor de la Unión Cívica Radical en el distrito Santiago del Estero promovió acción declarativa en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación a fin de que se declare que el doctor Gerardo Zamora no se encontraba habilitado para ser candidato a gobernador para el nuevo período en tanto el artículo 152 de la Constitución de la Provincia establece que gobernador y vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período únicamente.

La Corte declaró su competencia originaria para entender en la causa e hizo lugar a la medida cautelar solicitada.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Competencia originaria de la Corte ante contenido federal del tema.*
- b) *Normas sobre reelección de la constitución provincial.*
- c) *Procedencia de la medida cautelar innovativa ante peligro de permanencia en la situación.*

Estándar aplicado por la Corte

- Si se denuncia que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno, en el sentido que da a esos términos la Ley Fundamental, y que constituyen los pilares del edificio por ella construido con el fin irrenunciable de afianzar la justicia, no puede verse en la intervención de la Corte una intromisión ni un avasallamiento de las autonomías provinciales, sino la procura de la perfección de su funcionamiento, asegurando el acatamiento de aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional y que la Nación debe garantizar.

- Cuando el artículo 152 de la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero prevé que si el gobernador y el vicegobernador han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período, corresponde únicamente concluir que el pueblo de la provincia -a través de sus constituyentes estableció el límite de una sola reelección consecutiva para los cargos mencionados.

- Corresponde hacer lugar a la medida cautelar solicitada y suspender la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia de Santiago del Estero del próximo 27 de octubre y hasta tanto se dicte un pronunciamiento definitivo en esta causa ya que ese acto electoral podría producir en breve un trastorno institucional irreparable en la medida en que las autoridades electas puedan llegar a serlo en contradicción textual con la voluntad del pueblo santiagueño plasmada en su Constitución de 2005 de limitar la reelección consecutiva del gobernador.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General

Suprema Corte

- I-

A fs. 22/37, la Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero, por medio de su interventor, promueve la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la mencionada provincia, a fin de obtener que se haga cesar el estado de incertidumbre existente con relación a la postulación de Gerardo Zamora, actual gobernador de la provincia, como candidato al mismo cargo para el periodo que comienza el 10 de diciembre de 2013, y a tal fin se declare: a) que la forma republicana de gobierno garantizada por los arts. 1º, 5 y 122 de la Constitución Nacional no exige el derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos; b) que el principio de igualdad contenido en el art. 16 de la Ley Fundamental no constituye base legal para declarar la inconstitucionalidad de la disposición transitoria sexta de la Constitución de Santiago del Estero que impide la reelección del actual gobernador de la Provincia; e) que los derechos políticos reconocidos por el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en particular,

el derecho a ser elegido y a tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, no son contrarios a la inhabilidad para acceder a un tercer periodo consecutivo por parte del actual gobernador de la provincia; d) que la disposición transitoria sexta referida al art. 152 de la constitución provincial no es contraria a la Constitución Nacional ni a los tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional según lo dispuesto por el art. 75, inc. 22, por lo que debe ser declarada válida, constitucional, convencional y vigente; e) que lo decidido por el Tribunal Electoral de la provincia, al recoger el pronunciamiento del juzgado Civil y Comercial de Segunda Nominación provincial, modifica sin razón alguna la voluntad del constituyente local y se aparta del principio de soberanía popular, con violación de la regla de alternancia en el poder de los gobernantes; y f) que el actual gobernador no se encuentra habilitado para ser candidato al mismo cargo para el nuevo período que comienza el 10 de diciembre de 2013.

Señala que, de conformidad con lo dispuesto por el art. 152 de la constitución provincial sancionada el 25 de noviembre de 2005, durante el primer mandato del actual gobernador (que asumió su cargo el 23 de marzo de 2005 y fue reelecto para el período 2009/2013), en concordancia con lo establecido por la disposición transitoria sexta del mismo texto constitucional, aquél no se encuentra habilitado para presentarse nuevamente como candidato a gobernador, pese a lo cual por resolución del 23 de septiembre de este año el Tribunal Electoral provincial oficializó la candidatura a gobernador de Gerardo Zamora por la alianza “Frente Cívico por Santiago”, aparentemente por la autorización que se habría otorgado por medio de la sentencia dictada en la causa “Partido Federal Distrito Santiago del Estero e/ Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/ amparo” (expediente 432.935/10) en trámite ante el Juzgado en lo Civil y Comercial de Segunda Nominación de la provincia, en cuyo marco se declaró la inconstitucionalidad de la disposición transitoria sexta de la constitución provincial por ser supuestamente violatoria de los arts. 16 de la Constitución Nacional y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Expresa que, por tratarse de un partido político reconocido con capacidad para postular candidatos a gobernador y vicegobernador de la Provincia de Santiago del Estero, el estado de incertidumbre en que se encuentra le produce un perjuicio actual e irreparable al verse obligado a competir contra quien no se encuentra constitucionalmente habilitado para postularse a un nuevo mandato como gobernador.

En virtud de lo expuesto, pide que se dicte una medida cautelar por la cual -mientras se sustancia el proceso se suspenda la elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia de Santiago del Estero convocada para el próximo 27 de octubre.

A fs. 38 se corre vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

- II -

Ante todo, cabe recordar que para que proceda la competencia originaria de la Corte establecida en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y 24, inc. 1°, del decreto-ley 1285/58, en los juicios en que una provincia es parte, resulta necesario examinar la mate-

ria sobre la que éste versa, es decir, que se trate de una causa de manifiesto contenido federal o de naturaleza civil, en cuyo caso resulta esencial la distinta vecindad o nacionalidad de la contraria (Fallos: 322:1514 y 3572; 323:1854; 324:533; 329:759).

En el primero de los supuestos enunciados, para que la causa revista manifiesto contenido federal la demanda deducida debe fundarse directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279).

Pero ello no sucederá cuando en el proceso se debatan cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de ellas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza o el examen o la revisión en sentido estricto de actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales de las autoridades provinciales (Fallos: 319:2527; 321:2751; 322:617, 2023 y 2444; 329:783 y 5675).

A mi modo de ver, esta última hipótesis es la que se presenta en el sub lite, pues según se desprende de los términos de la demanda -a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con los arts. 4° y 5° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230- el partido político actor pretende obtener certeza respecto de una resolución dictada por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santiago del Estero (organismo permanente creado por la constitución provincial que está integrado exclusivamente por autoridades locales: el presidente del Superior Tribunal de Justicia, el Fiscal de Estado y un diputado de la minoría, según el art. 46) en el marco de elecciones provinciales, por lo que entiendo que el pleito es de naturaleza electoral y, por lo tanto, se rige por el derecho público local -sin perjuicio de que esas elecciones se celebren simultáneamente con los comicios nacionales, toda vez que no se encuentran en juego las candidaturas nacionales, sino únicamente las locales para gobernador y vicegobernador-, lo cual impide la tramitación de la causa ante los estrados de la Corte en esta instancia originaria.

Así lo pienso, pues el asunto se relaciona con el procedimiento jurídico político de organización, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y tener cumplimiento dentro del ámbito estrictamente local (Fallos: 326:193 y 3448; 327:1797; 329:5809; dictamen in re C. 1637, XLIV, Originario “Colegio de Abogados de Tucumán e/ Tucumán, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 2 de febrero de 2009, a cuyos fundamentos se remitió V.E. en su sentencia del 7 de abril de 2009; entre otros).

Al respecto, debe ponerse de relieve que el art. 122 de la Constitución Nacional dispone que las provincias “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal”, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra “Gobierno” incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe “discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al art. 105 de la Constitución Nacional” (tal como

lo sostuvo V.E. en oportunidad de expedirse en Fallos: 177:390 al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe). Ello es así, en razón de que conservan su soberanía absoluta en lo que concierne a los poderes no delegados a la Nación, según lo reconoce el art. 121 de la Ley Fundamental.

Por otra parte, es mi parecer que se intenta la intromisión de la Corte Suprema en un proceso sujeto a la jurisdicción y competencia de los magistrados de la Provincia de Santiago del Estero por una vía inadecuada, pues el actor persigue mediante una acción independiente de certeza ante V.E. que ésta revise en un juicio nuevo las resoluciones judiciales dictadas por una autoridad provincial que habilitaron al actual gobernador a postularse a la reelección de su cargo, lo cual resulta a todas luces improcedente.

Sobre el punto, la Corte tiene establecido desde antiguo que -con arreglo al art. 7° de la Constitución Nacional las resoluciones de los tribunales provinciales dentro de su competencia no pueden ser revisadas por los de la Nación, con excepción de que se haga por vía del recurso extraordinario, pues tales resoluciones son actos de soberanía y la justicia nacional no puede examinarlas, ya sea admitiendo recursos que contra ellas se interpongan, ya conociendo de demandas que tiendan a idéntico fin (Fallos: 130: 404; 135:236; 329:49).

En ese orden de ideas, ha extendido la doctrina de las causas “Strada” y “Di Mascio” (Fallos: 308:490 y 311:2478, respectivamente) a los asuntos en que se impugnan pronunciamientos dictados por las juntas o tribunales electorales locales, tal como se pretende realizar en autos (v. doctrina de Fallos: 332:1460 y sus citas).

No obsta a lo expuesto la circunstancia de que el actor funde su pretensión en disposiciones de la Constitución Nacional y de instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, toda vez que la cuestión federal no es la predominante en la causa. En efecto, ello no resulta suficiente para suscitar la competencia originaria de la Corte, pues la solución del pleito exige el tratamiento de instituciones de derecho público local -tal como antes se indicó- y el examen en sentido estricto de actos jurisdiccionales de igual naturaleza.

Por lo tanto, es mi parecer que corresponde a la justicia de la Provincia de Santiago del Estero expedirse al respecto, ya que el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales, exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que las cuestiones de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado por el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 314:620 y 810; 318:2534 y 2551; 324:2069; 325:3070).

En razón de lo expuesto y dada la índole taxativa de la competencia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional y su imposibilidad de ser extendida, por persona o poder alguno (Fallos: 32:120; 270:78; 285:209; 302:63; 322:1514; 323:1854; 326:3642, entre muchos otros), opino que el proceso resulta ajeno al conocimiento del Tribunal.

Buenos Aires, 17 de octubre de 2013. LAURA M. MONTI.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 22 de octubre de 2013.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 22/37 el señor interventor de la Unión Cívica Radical en el distrito Santiago del Estero promueve acción declarativa en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra el referido Estado provincial, a fin de que se declare que el doctor Gerardo Zamora no se encuentra habilitado para ser candidato a gobernador para el nuevo período que comienza el 10 de diciembre de 2013.

Explica que el artículo 152 de la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero establece que “El gobernador y vicegobernador ejercerán sus funciones por el término de cuatro años, sin que evento alguno pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período únicamente. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período”.

Indica que al momento de sancionarse la reforma constitucional que introdujo la cláusula transcrita (25 de noviembre de 2005), el gobernador era el doctor Gerardo Zamora, quien había asumido el cargo el 23 de marzo de 2005 por un período de cuatro años en los términos de la Constitución Provincial de 1997.

Frente a la existencia de un gobernador en funciones -afirma- y dada la limitación establecida a su reelección, el constituyente provincial consagró la disposición transitoria sexta para evitar cualquier duda interpretativa en relación al mandato en curso. Dicha disposición establece que “El mandato del Gobernador de la Provincia, en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período. (Referida al artículo 152)”.

Años después -continúa-, el doctor Zamora fue reelecto gobernador para el período 2009/2013, comenzando el nuevo período el 10 de diciembre de 2009. Sostiene que así agotaba la única reelección que le autorizaba el artículo 152 y la disposición transitoria sexta.

Señala que el mandato del actual gobernador vence el 10 de diciembre del corriente año y que por tal motivo la Provincia de Santiago del Estero convocó a elecciones de gobernador y vicegobernador en forma simultánea con los comicios del próximo 27 de octubre para elegir diputados y senadores nacionales.

Aduce que pese a la prohibición constitucional, se realizó una campaña publicitaria tendiente a propiciar la reelección del doctor Zamora para un tercer mandato consecutivo,

ocasionando una gran incertidumbre en la población respecto al proceso electoral.

Dicha incertidumbre -según esgrime- se tornó aún mayor cuando recientemente la alianza “Frente Cívico por Santiago” solicitó la oficialización de las candidaturas a gobernador y vicegobernador de las personas que a la fecha desempeñan esas funciones, es decir, del doctor Gerardo Zamora y Ángel Hugo Niccolai, respectivamente, y el Tribunal Electoral Provincial oficializó la candidatura mediante la resolución dictada el 23 de septiembre de 2013 que en copia se adjunta (anexo B).

Destaca que, aparentemente, la petición de la referida alianza se sustentaría en la habilitación que habría otorgado a tal efecto la sentencia dictada en la causa “Partido Federal Distrito Santiago del Estero el Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero si amparo” (expte. n° 432.935/2010) y sus expedientes acumulados, en trámite ante el Juzgado en lo Civil y Comercial de Segunda Nominación de Santiago del Estero (anexo C), en la que se declaró la inconstitucionalidad de la cláusula transitoria sexta referida al artículo 152 de la Constitución Provincial, por ser supuestamente violatoria de los artículos 16 de la Constitución Nacional y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Alega que la sentencia ha ignorado por completo la doctrina de esta Corte emergente del precedente de Fallos: 317:1195 que ha establecido la constitucionalidad y la compatibilidad de restricciones similares a la impuesta por la citada disposición transitoria que existen en la Constitución Nacional y en otras constituciones provinciales.

Sostiene que la Provincia de Santiago del Estero ha violentado a través de sus poderes constituidos y sin razones ajustadas a derecho, la voluntad expresa y concluyente de su Poder Constituyente de limitar la reelección de su gobernador a no más de dos períodos consecutivos. Se ha alterado así -a su juicio- uno de los pilares del sistema republicano que es la alternancia en el ejercicio del poder, garantizado en las provincias por los artículos 5° y 122 de la Ley Fundamental.

Funda su legitimación en su condición de partido político distrital con personería política vigente, y en el hecho de integrar el Frente Progresista Cívico y Social, una alianza electoral que postula, entre otros cargos, al senador Emilio Rached y a la doctora Teresa Pereyra como candidatas a gobernador y vicegobernadora, respectivamente, para las elecciones convocadas para el próximo 27 de octubre.

Solicita asimismo el dictado de una medida cautelar por la que se suspenda la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador provincial para el próximo 27 de octubre y hasta tanto se dicte sentencia definitiva en esta causa.

2°) Que por las razones que seguidamente se expondrán, la cuestión federal que se propone aparece como exclusiva y excluyente de cualquier autoridad provincial (Fallos: 311:1812, sus citas y antecedentes de doctrina).

3°) Que la naturaleza y las implicancias de la acción interpuesta llevan a destacar que este Tribunal, desde sus primeros pronunciamientos, jamás ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos, y ha sentado el postulado axiomático de “que la Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación y no para el gobierno particular de las Provincias, las cuales según la declaración del artículo 105, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el artículo 104” (causa “D. Luis Resoagli el Provincia de Corrientes”, Fallos: 7:373; 317:1195).

Es por ello que una de las más importantes misiones de la Corte consiste en interpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa.

Del logro de ese equilibrio debe resultar la adecuada coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuarán en dos órbitas distintas, debiendo encontrarse solo para ayudarse (Fallos: 186:170; 307:360).

4°) Que si bien la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (artículos 5° y 122), las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (artículos 1° y 5°) Y encomienda a esta Corte el asegurarla (artículo 116) con el fin de lograr su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804). Es por ello, y con el propósito de lograr el aseguramiento de ese sistema, que el artículo 117 le ha asignado a este Tribunal competencia originaria en razón de la materia en las causas que versan sobre cuestiones federales en las que sea parte una provincia (Fallos: 97:177; 183:160; 211:1162 y sus citas; 271:244 y sus citas; 286:198; 310:877; 311:810; 314:495 considerando 1°; entre otros). En su mérito, y cuando como en el caso se denuncian que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno, en el sentido que da a esos términos la Ley Fundamental, y que constituyen los pilares del edificio por ella construido con el fin irrenunciable de afianzar la justicia, no puede verse en la intervención de esta Corte una intromisión ni un avasallamiento de las autonomías provinciales, sino la procura de la perfección de su funcionamiento, asegurando el acatamiento de aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804), y que la Nación debe garantizar.

5°) Que en ese orden de valoraciones cabe subsumir el caso en examen, al que no puede desconocérsele el nítido contenido federal que presenta. Lo que se ha puesto en tela de juicio es la garantía republicana amparada por el artículo 5°, y lo que esa norma ha perseguido resguardar; el goce y el ejercicio efectivo y regular de las instituciones.

En efecto, es de toda evidencia que el sistema político adoptado por nuestra Constitución y las garantías proclamadas en el estatuto, solo se logran con la consagración real de los compromisos asumidos en aquel certero condicionamiento impuesto por el artículo 5° citado, los que deben tener efectividad y realización ciertas (arg. José Manuel Estrada, “Curso de Derecho Constitucional”, tomo 3°, página 144; Fallos: 187:79).

La grave ilegitimidad que se arguye en el caso, y cuya real configuración importaría el avasallamiento del sistema que la provincia juró garantizar, hace surgir un interés federal de tal nitidez, que más allá de lo que se resuelva en definitiva, exige la intervención de la Corte por la vía pretendida.

Cabe precisar que la afectación de la disposición constitucional citada se patentizaría en la inmediata consagración institucional que se denuncia, de no adoptarse las decisiones pertinentes a través de la jurisdicción constitucional prevista para la procura del funcionamiento y cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución Nacional.

6°) Que es deber del Tribunal admitir la radicación de estas actuaciones en su instancia originaria, pues le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento, sobre todo cuando están en juego garantías constitucionales de la índole de las invocadas. No debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que se hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos puedan estar lesionados (conf. Fallos: 328:1146).

7°) Que establecida como queda expuesto la competencia de la Corte para entender en la cuestión propuesta, y al encontrarse en curso un cronograma electoral estructurado en diversas etapas que se integran con plazos breves y perentorios explícitamente contemplados, solo la decisión final por parte de esta Corte de las cuestiones constitucionales planteadas permitirá evitar situaciones frustratorias de los diversos derechos puestos en juego en estas actuaciones.

Tal estado de cosas, como la inminencia del vencimiento del mandato del actual gobernador que se producirá el próximo 10 de diciembre y la trascendencia institucional que reviste el planteo efectuado, exigen a este Tribunal adecuar el procedimiento a la vía prevista en la ley 16.986 y, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 8°, abreviar los plazos para integrar el contradictorio.

8°) Que en ese marco de decisiones cabe también admitir la medida cautelar innovativa requerida, pues si bien este Tribunal ha considerado a ese tipo de solicitudes como una decisión excepcional, por configurar un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa que altera el estado de cosas existente (conf. Fallos: 316:1833 y 319:1069), las ha admitido cuando existen fundamentos de hecho y de derecho que exigen

una evaluación del peligro de permanencia en la situación a fin de habilitar una resolución que concilie -según el grado de verosimilitud- los intereses en juego. Es de la esencia de estos institutos procesales de orden excepcional enfocar sus proyecciones ~en tanto dure el litigio- sobre el fondo mismo de la controversia, ya sea para impedir un acto o para llevarlo a cabo, porque dichas medidas se encuentran enderezadas a evitar la producción de situaciones que podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva (Fallos: 320:1633).

En el caso, en el estrecho marco de conocimiento que ofrece su dictado, aparece con suficiente claridad que si no se accediese al pedido formulado, y finalmente le asistiese razón a la actora, se podrían generar afectaciones que deben ser evitadas, por lo que la medida cautelar solicitada será admitida.

9°) Que se encuentran suficientemente acreditados los requisitos para que proceda la medida cautelar solicitada (artículo 230, incs. 1 y 2, artículo 232 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

10) Que en primer término la verosimilitud del derecho invocado por la actora surge con claridad de la Constitución de Santiago del Estero interpretada en el sentido más obvio del entendimiento común (ver, entre otros, Fallos: 258:75).

A partir de esta elemental regla interpretativa, cuando el artículo 152 prevé que si el gobernador y el vicegobernador han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período, corresponde únicamente concluir que el pueblo de la provincia -a través de sus constituyentes- estableció el límite de una sola reelección consecutiva para los cargos mencionados.

El constituyente provincial consideró además el caso específico del actual gobernador -que promediaba en ese entonces su primer mandato- y completó la regla del artículo 152 con la disposición transitoria sexta, según la cual el mandato del Gobernador de la Provincia, en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período (Referida al artículo 152).

De ambas normas se deriva sin dificultad interpretativa alguna que la Constitución adoptada por el pueblo de Santiago del Estero en 2005 establece la regla de una sola reelección consecutiva, y aclara específicamente que el período 2005-09, en el que el actual gobernador desempeñó ese mismo cargo, debe ser contabilizado como el primer período.

11) Que, ante la claridad del texto constitucional, cualquier otra interpretación que se intente resulta violatoria de la voluntad constituyente provincial.

La actuación de los tres poderes del Estado encuentra como límite el respeto al proyecto de república democrática que establece la Constitución Federal (artículos 10, 31 y 36) y que los mandatos de su texto han sido establecidos por el poder constituyente del pueblo,

y por esa razón condicionan la actividad de los poderes constituidos. El obrar del Estado debe entonces estar dirigido al más amplio acatamiento de los principios, declaraciones, derechos y garantías reconocidos en el pacto fundacional de los argentinos.

La soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político pero, al mismo tiempo, y para cumplir con tal objetivo, pone su acento en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación. Por ello, el Estado de Derecho y el imperio de la ley son esenciales para el logro de una Nación con instituciones maduras.

Estos principios llevan a descartar de plano la posibilidad de recurrir a la vía judicial, como ocurrió en el caso en el ámbito provincial, no ya para utilizar el texto constitucional como fundamento de alguno de los derechos que de él se derivan sino con el objetivo de lograr que, por vía de una interpretación, se lo modifique.

Interpretar la Constitución no puede significar adjudicarle todos los alcances que, a juicio de la magistratura, pudiesen parecer meramente convenientes o deseables, pues ello desconocería el principio de la soberanía del pueblo según el cual no son los tribunales los titulares del poder constituyente.

Es inadmisibles entonces que, so color de ejercer la prerrogativa de revisar e interpretar el texto constitucional, los jueces puedan modificarlo. De lo contrario, la Constitución podría ser alterada de una forma diferente a la que ella prevé, quedando la voluntad del pueblo declarada en ella sometida al simple arbitrio de un magistrado.

12) Que en segundo término resulta acreditado el peligro que causaría la demora en dictar la medida solicitada. En efecto, cuando el Tribunal Electoral Provincial oficializó la candidatura del gobernador, lo habilitó para competir en las elecciones que tendrán lugar el 27 de octubre próximo en búsqueda de un tercer mandato en ese cargo. Es evidente entonces que ese acto electoral podría producir en breve un trastorno institucional irreparable en la medida en que las autoridades electas puedan llegar a serlo en contradicción textual con la voluntad del pueblo santiaguense plasmada en su Constitución de 2005 de limitar la reelección consecutiva del gobernador.

Ante esta perspectiva, esta Corte debe asegurar preventivamente que cualquiera sea la sentencia definitiva que recaiga en la causa, su cumplimiento sea aun posible dentro del sistema representativo republicano que las provincias se comprometieron a garantizar por medio del artículo 5° de la Constitución Federal.

13) Que esta medida de orden excepcional se dicta en el entendimiento de que la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal en el artículo 122. Sin embargo, en el presente se denuncia que han sido afectadas expresas disposiciones cons-

titucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno que las provincias se obligan a respetar en el artículo 5°. Es por ello que la intervención de esta corte se torna imperiosa para que sean respetados los principios fundacionales del federalismo argentino.

14) Que los principios republicanos que establece la Constitución Nacional impregnan las competencias reservadas por cada una de las provincias para el ejercicio de su poder constituyente. En el orden de estado federal, los constituyentes de 1994 establecieron en el artículo 90 una regla que el artículo 152 de la Constitución de Santiago del Estero reprodujo once años después en forma casi literal, de acuerdo a la cual si el presidente y el vicepresidente han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo.

Por su parte, la cláusula transitoria sexta citada es textualmente idéntica a la novena de la Constitución Federal, que establece que el mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período (corresponde al artículo 90).

El paralelismo entre orden federal y local resulta eficaz para recordar que la forma republicana de gobierno es susceptible de una amplia gama de alternativas por los pueblos de las provincias, y que en lo esencial de gobierno ellas deben -tal como lo enseña Joaquín V. González- confirmar y sancionar los “principios, declaraciones y garantías” que establece la Constitución Nacional para equilibrar el poder en la forma que establece el artículo 1° de su texto (Manual de la Constitución Argentina, Bs. As., 1959 Ed. Estrada p. 648/649).

15) Que finalmente, y ante la trascendencia que presenta la cuestión sometida a consideración del Tribunal, se impone señalar que la obligación de respetar y acatar el proyecto de república democrática que establece la Constitución Nacional pesa también sobre los partidos políticos, por su condición de instituciones fundamentales del sistema democrático (art. 38 de la Constitución Nacional). Es por ello que sus conductas deben reflejar el más estricto apego al principio republicano de gobierno y evitar cualquier maniobra que, aun cuando pueda traer aparejado algún rédito en la contienda electoral, signifique desconocer las más elementales reglas constitucionales.

Este prudente comportamiento no se verifica, prima facie, en el obrar del Partido Federal del Distrito Santiago del Estero y del Frente Cívico por Santiago que pretenden presentar ante el pueblo de la Provincia de Santiago del Estero un candidato a gobernador que no se encontraría constitucionalmente habilitado para hacerlo, valiéndose para ello de presentaciones judiciales y de sentencias emitidas a pocas semanas de la realización de los comicios.

La historia política de la Argentina es trágicamente pródiga en experimentos institucionales que -con menor o mayor envergadura y éxito- intentaron forzar ~en algunos casos hasta hacerlos desaparecer- los principios republicanos que establece nuestra Constitución.

Ese pasado debería desalentar ensayos que, como el aquí examinado, persiguen el único objetivo de otorgar cuatro años más en el ejercicio de la máxima magistratura provincial a quien ya lleva ocho años ininterrumpidos en ella, desconociendo el texto constitucional, máxima expresión de la voluntad popular.

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta corte prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional. Ir. Requerir a la Provincia de Santiago del Estero el informe circunstanciado que prevé el artículo 8° de la ley 16.986, que deberá ser contestado en el plazo de 5 días. Para su comunicación al señor gobernador y al señor fiscal de Estado, libren se oficios. III. Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, suspender la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia de Santiago del Estero del próximo 27 de octubre y hasta tanto se dicte un pronunciamiento definitivo en esta causa. Comuníquese mediante oficios al señor gobernador, al Tribunal Electoral de la Provincia de Santiago del Estero, a la Junta Electoral Nacional y a la Cámara Nacional Electoral. Notifíquese por cédula con carácter urgente y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

RICARDO LUIS LORENZETTI – CARLOS S. FAYT – ENRIQUE S. PETRACCHI – JUAN CARLOS MAQUEDA.

Elecciones- Reelección- Constitución Provincial- Renuncia de candidato a gobernador.

Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza- 5/11/2013

Antecedentes

Ante la acción declarativa promovida por el interventor de la Unión Cívica Radical de Santiago del Estero a fin de que se declare que el gobernador no se encontraba habilitado para ser candidato para el nuevo período la Corte admitió en un pronunciamiento anterior la radicación del caso en su jurisdicción originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional e hizo lugar a la medida cautelar solicitada suspendiendo la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *¿Cuestión abstracta o virtualidad para dictar pronunciamiento?*
- b) *Legitimidad o ilegitimidad de la oficialización de la candidatura del gobernador para el mismo cargo en período que comienza el 10 de diciembre de 2013.*

Estándar aplicado por la Corte

- La circunstancia de que la renuncia del gobernador a su postulación para el próximo período haya modificado objetivamente la configuración fáctica que existía en el momento en que se dedujo la acción y que, en consecuencia, haya quedado materialmente satisfecha la pretensión esgrimida por la actora, no torna inoficioso el tratamiento del planteo, ni resta virtualidad al pronunciamiento sobre la cuestión de fondo, ya que se presenta una situación de gravedad institucional que excede el mero interés de los litigantes y afecta de manera directa al de la comunidad en tanto se comprometieron instituciones básicas de la Nación, máxime frente a la afirmación provincial según la cual con implícita referencia a la Corte Suprema de Justicia de la Nación pretende señalar que la renuncia se presenta para evitar la “injerencia” de este poder constitucional en el ámbito de la autonomía provincial.

- Ante el art. 152 de la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero modificada el 25 de noviembre de 2005 que establece que el gobernador y vicegobernador ejercerán sus funciones por el término de cuatro años, sin que evento alguno pueda motivar su prórroga y que podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período únicamente sin poder ser elegidos para estos cargos sino con intervalo de un período si fueron reelectos o se sucedieron y la disposición transitoria sexta que aclaraba que el mandato del Gobernador de la Provincia en ejercicio al momento de sancionarse la reforma, debía ser considerado como primer período, no resulta constitucionalmente válido que el gobernador Zamora se presentara como candidato a gobernador para el período 2013-2017.

- La forma republicana de gobierno -susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.- no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos, y las normas que limitan la reelección de quienes desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional.²

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General

Suprema Corte

- I -

A fs. 22/37, la Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero promovió la acción declarativa prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la citada provincia, a fin de obtener que se haga cesar el estado de incertidumbre existente con relación a la postulación de Gerardo Zamora, actual gobernador

² En igual sentido, Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe v. Provincia de Santa Fe, Fallos: 317:1195.

de la provincia, como candidato al mismo cargo para el período que comienza el 10 de diciembre de 2013.

- II -

A fs. 44/51, V.E. declaró que la causa corresponde a su competencia originaria, adecuó el procedimiento a la vía prevista en el arto 8° de la ley 16.986 e hizo lugar a la medida cautelar solicitada, suspendiendo la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia de Santiago del Estero, prevista para el 27 de octubre de 2013, hasta tanto se dicte un pronunciamiento definitivo en esta causa.

- III -

A fs. 234/251, la Provincia de Santiago del Estero presenta el informe circunstanciado previsto en el arto 8° de la ley 16.986, solicita el levantamiento de la medida cautelar y la remisión de las actuaciones al juzgado local competente.

En subsidio, requiere que con idéntica urgencia se resuelva el fondo de la cuestión, rechazando la pretensión incoada por no existir falta de certeza respecto de la inconstitucionalidad de la disposición transitoria sexta de la constitución provincial, toda vez que ha sido declarada válida por la justicia local en sus tres instancias.

- IV -

A fs. 251, el Tribunal tuvo por contestado el informe previsto en el arto 8° de la ley 16.986 y pasó las actuaciones a esta Procuración General de la Nación.

- V -

Encontrándose el expediente en este Ministerio Público, V.E. intimó a la provincia para que se pronuncie acerca de la decisión adoptada por su Tribunal Electoral el 30 de octubre de 2013.

En respuesta a esta intimación, la provincia informa esa decisión, por medio de la que se aceptó la renuncia a la candidatura de gobernador presentada por el ciudadano Gerardo Zamora.

- VI -

Ha señalado esa Corte que las decisiones en los juicios de amparo deben atender a la situación existente al momento de ser dictadas (Fallos: 300:844).

También ha sostenido, en reiterada doctrina, que si lo demandado carece de objeto actual, la decisión del Tribunal es inoficiosa (Fallos: 253:346), puesto que la desaparición de los requisitos jurisdiccionales que habilitan su actuación importa la de poder juzgar, circunstancia comprobable aun de oficio (Fallos: 307:188; 308:1489; 311:787).

Por aplicación de estos principios, estimo que resulta inoficioso dictar un pronunciamiento en esta causa, toda vez que la pretensión de la actora -como acertadamente lo puso

de relieve V.E. en su decisión de fs. 44/51 (pto. 1°) es que “... se declare que el doctor Gerardo Zamora no se encuentra habilitado para ser candidato a gobernador para el nuevo periodo que comienza el 10 de diciembre de 2013” y, en virtud de lo informado por la provincia demandada y la decisión adoptada por su Tribunal Electoral el 30 de octubre de 2013, ha sido aceptada la renuncia a esa candidatura presentada por el ciudadano Gerardo Zamora.

- VII -

Opino, entonces, que debe declararse inoficioso el pronunciamiento del Tribunal en esta causa, sin perjuicio de lo cual corresponde dejar sin efecto la medida cautelar dispuesta. Buenos Aires, 4 de noviembre de 2013. LAURA M. MONTI.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 5 de noviembre de 2013.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 22/37 el señor interventor de la Unión Cívica Radical en el distrito Santiago del Estero promovió acción declarativa en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra el referido Estado provincial, a fin de que se declare que el doctor Gerardo Zamora no se encuentra habilitado para ser candidato a gobernador para el nuevo periodo que comienza el 10 de diciembre de 2013. Solicitó asimismo el dictado de una medida cautelar para que se suspendiera la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador provincial del próximo 27 de octubre y hasta tanto se dicte sentencia definitiva en esta causa.

Los fundamentos esgrimidos por la actora, se encuentran expuestos en forma pormenorizada en el considerando 1° de la sentencia de este Tribunal dictada a fs. 44/51 el 22 de octubre de 2013, a la que corresponde remitir por razones de brevedad.

2°) Que a fs. 44/51 esta Corte admitió la radicación del caso en su jurisdicción originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional, adecuó el procedimiento a la vía prevista en la ley 16.986 requiriéndole a la Provincia de Santiago del Estero el informe circunstanciado que prevé el artículo 8°, e hizo lugar a la medida cautelar solicitada suspendiendo la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia de Santiago del Estero prevista para el 27 de octubre del corriente año y hasta tanto se dicte un pronunciamiento definitivo en esta causa.

3°) Que a fs. 234/250 la Provincia de Santiago del Estero contestó el informe que le fue requerido, solicitó el levantamiento de la medida cautelar ordenada y que se remitan las actuaciones a la jurisdicción local.

Señaló que la Unión Cívica Radical fue representada por el senador Emilio Rached en idéntica acción declarativa iniciada el 11 de marzo de 2013 ante el Juzgado de Primera

Instancia en lo Civil y Comercial de 2a Nominación local, demanda que tenía por finalidad “...hacer cesar el estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidad de la situación jurídica relativa a la imposibilidad constitucional para postularse como candidato a un tercer mandato consecutivo del demandado, Dr. Gerardo Zamora en las elecciones provinciales a realizarse durante el año 2013 ...”.

Con un fin similar -continuó- interpusieron acciones declarativas el diputado provincial José Luis Zavalía y el Movimiento Santiago Viable, ambos por ante el Superior Tribunal de Justicia.

Indicó que por otra parte, el Partido Federal interpuso una acción de amparo requiriendo la declaración de inconstitucionalidad de la cláusula transitoria sexta de la Constitución provincial, y el abogado Ángel Nassif dedujo una acción declarativa de inconstitucionalidad del artículo 152 de la Constitución local que impide la reelección por más de dos períodos; el primero formuló su petición ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de 4º Nominación, y el segundo ante el Superior Tribunal de Justicia, tribunal éste que ordenó la acumulación de todos los procesos ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de 2º Nominación.

Destacó que el 13 de septiembre de 2013 se dictó la sentencia de primera instancia declarando la inconstitucionalidad de la cláusula transitoria sexta; el 4 de octubre de 2013 la Cámara de Apelaciones rechazó los recursos interpuestos y el 18 de octubre de, 2013 el Superior Tribunal de Justicia confirmó aquella decisión en el salto de instancia solicitado por el Movimiento Santiago Viable, habilitando de ese modo al doctor Gerardo Zamora a participar de las elecciones del 27 de octubre como candidato en la categoría de gobernador.

Sostuvo que la actora ocultó deliberadamente a esta Corte los fallos de segunda y tercera instancia provinciales, alterando el rumbo de este proceso.

Cuestionó la legitimación del interventor de la Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero por no encontrarse acreditado que se encuentre autorizado para iniciar un juicio contra el Estado provincial.

También opuso la falta de legitimación pasiva de la provincia por considerar que el planteo de inconstitucionalidad de una norma de alcance individual se encuentra fuera de su competencia, dado que la cláusula transitoria sexta está directamente referida al gobernador, y por esa razón, el Estado local se encontraría exento de tener que defender o atacar la posición o los derechos de aquél en este proceso.

Planteó la declinatoria de la competencia originaria de esta Corte para entender en la presente causa, por entender que se trata de una cuestión local que le resulta ajena.

Afirmó que el sistema de control judicial de constitucionalidad difuso adoptado por nues-

tro país otorga a los jueces la potestad de declarar la inconstitucionalidad de cualquier norma, acto u omisión como una facultad ínsita y no adicional, respetando las reglas de competencia jurisdiccional, y en este aspecto adujo que la reforma de la constitución no debe escapar al eventual control que recae sobre toda actividad contraria a la Ley Fundamental.

Alegó que la cláusula transitoria sexta no tuvo tratamiento alguno en la Cámara de Diputados al momento de sancionarse la ley de reforma, ni tampoco encuentra respaldo escrito de su estudio o discusión durante el progreso de la asamblea constituyente.

Agregó que aquella disposición se refiere literalmente al gobernador pero nada dice del vicegobernador, en discordancia con el artículo 152 de la Constitución provincial que establece la reelección por un solo período para ambos. Adujo que si el actual senador Emilio Rached, quien acompañó como vicegobernador al doctor Zamora en la fórmula que gobernó la provincia entre los años 2005 y 2009 hubiera seguido ocupando aquel cargo durante el segundo mandato, podría haber sido electo para un tercero.

Esgrimió que la reforma constitucional del año 2005 introdujo cambios en el esquema operativo del Poder Ejecutivo, jerarquizando la figura del vicegobernador a quien se lo ubicó en cabeza del Poder Legislativo.

Sobre la base de tales argumentos concluyó que la disposición transitoria sexta de la Constitución provincial es proscriptiva y afecta el principio de igualdad.

4º) Que a fs. 300/301 el Estado provincial solicitó que se declare que la cuestión se ha tornado abstracta, frente a la renuncia del doctor Gerardo Zamora a su candidatura como gobernador para el periodo que comienza a partir del 10 de diciembre próximo.

Es preciso indicar que en esa presentación el representante legal de la Provincia de Santiago del Estero ratificó la posición relativa a que “no ha existido violación ni en el texto ni en el espíritu de la Constitución provincial.”; y se explayó explicando que el gobernador y el vice han sustentado sus renunciaciones a ser candidatos “en el hecho de evitar la situación de gravedad institucional, y resguardar para la Provincia la plena vigencia de sus instituciones sin injerencia de otro poder, la Autonomía provincial y el respeto por la voluntad popular”.

5º) Que este Tribunal ha señalado en forma reiterada que sus sentencias deben ajustarse a las circunstancias existentes al momento de ser dictadas, aunque sean sobrevinientes (Fallos: 310:819; 324:3948; 325:2275, entre muchos otros); razón por la cual corresponde considerar los efectos que produce en este proceso la renuncia referida.

6º) Que esta Corte ha admitido la virtualidad de dictar pronunciamiento en circunstancias en que el cambio del marco fáctico o jurídico determina la ausencia de utilidad del fallo hacia el futuro, siempre que subsista el interés de las partes por los efectos jurídicos pro-

ducidos durante el lapso anterior a esa variación (Fallos: 325:3243 y 326:1138, punto 111 del dictamen del señor Procurador General, al que remite el fallo).

7°) Que la circunstancia de que aquella renuncia haya modificado objetivamente la configuración fáctica que existía en el momento en que se dedujo la acción y que, en consecuencia, haya quedado materialmente satisfecha la pretensión esgrimida por la actora, no torna inoficioso el tratamiento del planteo, ni resta virtualidad al pronunciamiento sobre la cuestión de fondo, ya que se presenta una situación de gravedad institucional que excede el mero interés de los litigantes y afecta de manera directa al de la comunidad (Fallos: 325:3243), desde que se comprometieron instituciones básicas de la Nación (Fallos: 307:973), razón por la cual esta Corte dictó la medida cautelar en tiempo oportuno a fin de preservar el correcto funcionamiento de las instituciones de acuerdo a las leyes que las rigen.

8°) Que impone también el deber de pronunciarse la afirmación provincial según la cual con implícita referencia a esta Corte Suprema de Justicia de la Nación -ya que a nadie más se puede estar refiriendo, sobre la base de las decisiones tomadas en este proceso-, pretende señalar que la renuncia se presenta para evitar la injerencia (subrayado agregado) de este poder constitucional en el ámbito de la autonomía provincial.

Baste indicar que este Tribunal no se ha entrometido -tal el alcance de la expresión usada, y sobresaltada en el párrafo anterior-; sino que ha cumplido con su deber constitucional de asegurar el pleno respeto de la Constitución provincial, a fin de imponer el cumplimiento del compromiso asumido por la demandada en el artículo 5° de la Constitución Nacional, que garante a cada provincia el goce (resaltado. agregado) y ejercicio de sus instituciones si se rigen por el sistema representativo republicano.

Tal como quedará expuesto, y por propia necesidad generada por el mismo Estado provincial, aquellos compromisos se pusieron seriamente en riesgo, y sellaron la intervención de la Corte para hacer efectivo su cumplimiento.

9°) Que en las condiciones expuestas, se configuró en el caso una situación excepcional y sustancialmente análoga a las que dieron lugar a que la Corte intervenga para la procura del funcionamiento y cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución Nacional por vía de su instancia originaria, en cuestiones predominante, exclusiva o nítidamente federales, en las que los resortes provinciales no actuaban en la medida en que les era exigible y ponían en riesgo garantías constitucionales de la índole de las que aquí se encuentran en juego. Pueden citarse, entre otros, los casos publicados en Fallos: 315:2956; 316:2860; 319:1968; 327:3852; 330:3126; 333:709.

10) Que es preciso señalar que de no haberse admitido la radicación de las actuaciones en su instancia originaria, ni adoptado la decisión cautelar en ejercicio de esa jurisdicción, la afectación de la disposición constitucional del artículo 5° habría quedado consagrada institucionalmente en la elección suspendida del 27 de octubre pasado, 10 que hubiera

importado una inadmisibles aceptación por parte del Máximo Tribunal de la Nación de una clara violación constitucional. No debe verse en ello una intromisión indebida de esta Corte, desde que el Tribunal no está ejerciendo una facultad revisora del estatuto provincial, sino que, por el contrario, con su intervención persigue el efectivo cumplimiento de las cláusulas constitucionales que fueron vulneradas.

11) Que con en ese propósito, frente a la comprobación de que en el caso aparecía de modo claro y manifiesto la ilegitimidad de la oficialización de la candidatura del doctor Gerardo Zamora para el cargo de gobernador de la Provincia de Santiago del Estero para el período que comienza el 10 de diciembre próximo -como luego quedará determinado-, el Tribunal restableció de inmediato la garantía constitucional afectada, mediante el dictado de la medida cautelar del 22 de octubre de 2013.

12) Que al encontrarse en juego el resguardo de la soberanía del pueblo santiaguense, y concurrir circunstancias de excepción se impone la carga de abordar las cuestiones constitucionales planteadas, en la medida en que existe un caso en el que la cuestión federal está relacionada con un interés institucional que subsiste al momento del dictado del presente (arg. Fallos: 330:3160); y que se reafirma ante la postura de la provincia, tal como se puso de relieve en el considerando 4° precedente.

13) Que la insistencia del señor gobernador en las vanas razones en que pretende ampararse para justificar su renuncia como candidato al propio cargo que él ocupa, determinan la definición del punto.

En el sistema representativo de gobierno consagrado por el artículo 1° de la Constitución Nacional, el pueblo es la fuente originaria de la soberanía (Fallos: 168:130), Y en ese carácter ha decidido ejercerla a través de sus representantes en la oportunidad del dictado de la ley local 6736 que declaró la necesidad de reforma parcial de la Constitución provincial, y en la convocatoria a la Convención que en el año 2005 consagró las cláusulas previstas en el artículo 152 y en la disposición transitoria sexta que aquí serán objeto de examen (artículos 22 y 30 Ley Fundamental).

14) Que sentado lo expuesto es dable examinar en primer término las excepciones de falta de legitimación activa y pasiva opuestas por la Provincia de Santiago del Estero al contestar el informe que le fue requerido en los términos del artículo 8 de la ley 16.986.

15) Que en relación al planteo efectuado en cuanto a la legitimación de la actor a cabe señalar que los partidos políticos son organizaciones de derecho público necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vinculas y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral y con la estructura del Estado, de la que los partidos son parte integrante (artículo 38, Constitución Nacional).

En tales condiciones, al tratarse la Unión Cívica Radical del Distrito de Santiago del Es-

tero de un partido político con personería política vigente, e integrar el Frente Progresista Cívico y Social, una alianza electoral que postuló, entre otros cargos, al senador Emilio Rached y a la doctora Teresa Pereyra como candidatos a gobernador y vicegobernadora, respectivamente, para las elecciones del pasado 27 de octubre (ver boleta de fs. 140), contaba con legitimación para entablar esta acción, máxime cuando con el certificado de fs. 2 se encuentra debidamente acreditada la condición de interventor del señor Marcelo Leonardo García, quien se presentó en este proceso en representación de aquélla.

16) Que la defensa de falta legitimación pasiva opuesta por el Estado provincial, exige reiterar algunos conceptos vertidos en el pronunciamiento del 22 de octubre de 2013 (fs. 44/51).

La actuación de los tres poderes del Estado encuentra como límite el respeto al proyecto de república democrática que establece la Constitución Federal (artículos 10, 31 y 36) y que los mandatos de su texto han sido establecidos por el poder constituyente del pueblo, y por esa razón condicionan la actividad de los poderes constituidos. El obrar del Estado debe entonces estar dirigido al más amplio acatamiento de los principios, declaraciones, derechos y garantías reconocidos en el pacto fundacional de los argentinos.

La actividad de uno de esos poderes provinciales, el Judicial, fue la que permitió, en los hechos y por vía de una interpretación, la modificación del texto constitucional local, y la consecuente oficialización de un candidato a gobernador que no se encuentra constitucionalmente habilitado para ello.

Cabe recordar que es la provincia la que se encuentra obligada a honrar el sistema representativo y republicano de gobierno, y al acatamiento de aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (artículos 1° y 5°; Fallos: 310:804).

17) Que no obsta a la legitimación del Estado local el hecho de que la cláusula transitoria sexta de la Constitución provincial constituya una norma de alcance particular, en tanto en ella se alude al gobernador en ejercicio al momento de sancionarse la reforma constitucional que la introdujo, es decir, al doctor Gerardo Zamora.

Tal como se señaló en el considerando 7° precedente la gravedad institucional que reviste el caso excede el mero interés individual del gobernador provincial y atañe al de la comunidad, desde que están en juego instituciones básicas de la Nación, que la provincia se encuentra obligada a resguardar.

18) Que, aceptado de forma indiscutida que la existencia de un estado de derecho implica aceptar un condicionamiento legal para los órganos estatales -producto de un régimen donde el derecho preexiste a la actuación del Estado y la actividad de éste se subordina al ordenamiento jurídico-, cabe analizar si las autoridades provinciales han adecuado, en el sub examine, su accionar a los citados principios de raigambre constitucional.

19) Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Nacional las provincias eligen a sus gobernadores sin intervención del Gobierno Federal, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra “Gobierno” incluye a la Corte Suprema. Dicha cláusula se halla dirigida, indudablemente, a prevenir toda injerencia del poder central sobre un asunto de tanta trascendencia política como es, en cuanto aquí interesa, el concerniente a la elección de las máximas autoridades de la Administración provincial. Sin embargo, tal prohibición no debe ser entendida con un alcance absoluto; frente a ella y con igual rango se erige la cláusula que otorga competencia a esta Corte para conocer de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución (artículo 116). La necesaria compatibilidad entre tales normas permite concluir que las provincias conservan toda la autonomía política que exige su sistema institucional, pero no impide la intervención del Tribunal en los supuestos en que se verifique un evidente menoscabo del derecho federal en debate (doctrina de Fallos: 285:410, considerando 10).

20) Que la Constitución Nacional que garantiza a las provincias el establecimiento y el ejercicio de sus instituciones, y la elección de sus autoridades, sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (artículos 1° y 5°), impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales (artículo 31) y encomienda a esta Corte el asegurarla como último custodio de la Ley Suprema (artículo 116).

Mas esa intervención está rigurosamente limitada a los casos en que frente a un evidente y ostensible apartamiento del inequívoco sentido que corresponde atribuir nada más ni nada menos que a la Carta Magna, que en el ejercicio pleno de su soberanía se dio el pueblo de Santiago, queden lesionadas instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo republicano que las provincias se han obligado a asegurar. Solo ante situaciones de excepción como la enunciada, la actuación de ese tribunal federal no avasalla las autonomías provinciales, sino que procura la perfección de su funcionamiento asegurando el acatamiento a aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804, considerando 17; 314:1915; 330:4797).

Es por ello, y con el propósito de lograr el aseguramiento de ese sistema, que el artículo 117 le ha asignado a este Tribunal competencia originaria en razón de la materia en las causas que versan sobre cuestiones federales en las que sea parte una provincia (Fallos: 97:177; 183:160; 211:1162 y sus citas; 271:244 y sus citas; 286:198; 310:877; 311:810; 314:495 considerando 1°; entre otros).

21) Que en ese orden de consideraciones, y tal como lo ha decidido esta Corte al admitir la radicación del proceso en su jurisdicción originaria, no puede desconocérsele al caso el nítido contenido federal que presenta, desde que se ha puesto en tela de juicio la garantía republicana amparada por el artículo 5°.

La interpretación del pensamiento que lo informa en cuanto a su contenido real, ha sido formulada por Estrada en los siguientes términos: “La Constitución de los Estados Unidos

solo garantiza una forma republicana de gobierno. La Constitución Argentina garantiza dos cosas: una forma republicana de gobierno y el goce y ejercicio efectivo y regular de las instituciones. De suerte que si en Norteamérica solamente está obligado el gobierno federal a amparar a un Estado cuando su forma de gobierno ha sido invertida, en la República Argentina, está obligado el gobierno federal a amparar a las provincias cuando la forma republicana ha sido corrompida, es decir, cuando ha sido interrumpido el ejercicio regular de las instituciones cuyo goce efectivo ella garantiza” (“Curso de Derecho Constitucional”, tomo 3°, página 144).

22) Que es de toda evidencia que no puede ser de otro modo, ya que el sistema político adoptado y las garantías proclamadas en un estatuto, cuando no tienen en la práctica efectividad y realización ciertas, lejos de hacer la felicidad del pueblo, lo sumen en la desgracia y el oprobio (Fallos: 154: 192; y causa “Sueldo de Posleman, Mónica R. y otra” Fallos: 310:804); razón por la cual para evitarlo, tal como fue intentado, la Corte desentrañará, tal como ha sido obligada a hacerlo, la previsión contenida en el artículo 152 y en la cláusula transitoria sexta de la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero, a fin de restablecer el ejercicio regular de las instituciones.

En consecuencia, para que quede institucionalmente establecido que aquella no puede ser alterada, se dará respuesta a cada una de las razones que se invocaron para desconocerla.

23) Que el artículo 152 de la Constitución provincial modificada el 25 de noviembre de 2005 establece que “El gobernador y vicegobernador ejercerán sus funciones por el término de cuatro años, sin que evento alguno pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período únicamente. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período”, y la disposición transitoria sexta que “El mandato del Gobernador de la Provincia, en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período. (Referida al artículo 152)”.

24) Que cabe recordar la inveterada jurisprudencia del Tribunal en el sentido de que, en materia interpretativa, “la primera regla consiste en respetar la voluntad del legislador y, en tal sentido, cabe estar a las palabras que ha utilizado. Si la ley emplea determinados términos la regla de interpretación más segura es la que esos términos no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, por cuanto, en definitiva, la misión de los jueces es dar pleno efecto a las normas vigentes sin sustituir al legislador ni juzgar sobre el mero acierto o conveniencia de disposiciones adoptadas por aquél en el ejercicio de facultades propias” (Fallos: 318:1012, considerando 3° y sus citas).

25) Que el significado de la cláusula transitoria transcrita, interpretada literalmente y en el sentido más obvio del entendimiento común (Fallos: 258:75, entre otros), es de una precisión y claridad incontrastables. En ella se alude sin duda al doctor Gerardo Zamora, porque era él el gobernador en ejercicio al momento de sancionarse la reforma constitucional que la introdujo, quien había asumido el cargo el 23 de marzo de 2005 por un período de

cuatro años en los términos de la Constitución provincial de 1997.

Luego el doctor Zamora fue reelecto gobernador para el período 2009/2013, el que comenzó el 10 de diciembre de 2009.

El constituyente provincial del año 2005 fue soberano para establecer como primer período a los efectos del artículo 152 al comprendido entre los años 2005 y 2009 y pudo, evidentemente, elegir una solución distinta, pero no lo hizo.

En consecuencia, no es constitucionalmente válido que el doctor Zamora se presente como candidato a gobernador para el período 2013-2017.

26) Que la Provincia de Santiago del Estero alegó que la disposición transitoria sexta no tuvo tratamiento alguno en la Cámara de Diputados al momento de sancionarse la ley de necesidad de reforma 6736, y que algún convencional la incluyó tomando como guía literal a la cláusula transitoria novena introducida en la Constitución Nacional en el año 1994.

Sin embargo, el artículo 2° de esa ley estableció que “La Convención Constituyente podrá reformar exclusivamente las materias y artículos, como así también analizar la incorporación en el texto constitucional de las cuestiones que a continuación se consideran: ...g) Sobre el Poder Ejecutivo (artículos 137 al 158) ...k) Sobre las Disposiciones Transitorias”.

Contrariamente a lo sostenido por el Estado provincial, el inciso k, del artículo 2° de la ley local 6736 habilitó al constituyente a modificar o introducir disposiciones transitorias, y ninguna objeción de orden constitucional cabe efectuar en este aspecto en relación a la aquí examinada.

Las cláusulas transitorias tienen por finalidad dar solución a las situaciones concretas que plantea la transición entre el viejo y el nuevo régimen constitucional, para evitar dispares interpretaciones. En el caso de la reelección del gobernador santiagueño, los constituyentes, ante la necesidad de establecer una regla clara y precisa sobre cómo debía ser considerado el mandato representativo que a la fecha de la reforma se encontraba ejerciendo el doctor Zamora, optaron por considerarlo como primer período.

En estos supuestos se trata de las opciones que han elegido los constituyentes ante la necesidad de establecer con precisión las reglas aplicables a cada situación.

Por otra parte, la Constitución provincial del año 1997 contenía una disposición transitoria (la tercera) que establecía idéntica regla a la actual en los siguientes términos: “A los fines de lo establecido en el artículo 139, el período actual de Gobierno del Ejecutivo provincial será considerado primer período de Gobierno”.

27) Que la demandada también afirmó que la disposición transitoria sexta es proscriptiva y afecta el principio de igualdad, en tanto se refiere literalmente al gobernador pero nada dice del vicegobernador, en una supuesta discordancia con el artículo 152 de la Constitución provincial que establece la reelección por un solo periodo para ambos.

Esta Corte ha afirmado que la forma republicana de gobierno -susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.- no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos, y que las normas que limitan la reelección de quienes desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional (conf. “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe v. Provincia de Santa Fe”, considerando 40 -Fallos: 317:1195- y, en similar sentido, considerandos 14 a 18 del voto del juez Fayt emitido en ese precedente).

Aun en la hipótesis de que no hubiera existido la disposición transitoria sexta, la posibilidad del doctor Zamora de presentarse como candidato a gobernador por un tercer periodo consecutivo, se hubiera encontrado con el valladar del texto del artículo 152 al que esa cláusula se refiere. En efecto, esa norma constitucional establece que si el gobernador y vicegobernador “han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”.

La circunstancia de haber sido reelecto, entonces, es la que le impedía asimismo al actual gobernador presentarse a las elecciones para el próximo período.

La asimilación que pretende efectuar la demandada entre la figura del gobernador y la del vicegobernador, resulta entonces irrelevante, pues ambos, en igualdad de condiciones y a los efectos de la previsión contenida en el artículo 152, se encontrarían alcanzados por el mismo impedimento.

De todos modos, cabe destacar que el vicegobernador que acompañó al doctor Zamora en la fórmula que resultó electa para el primer período (2005-2009), el señor Emilio Rached, no se encontraba en la misma situación que el gobernador, pues él no fue reelecto.

Es preciso recordar en tal sentido que el principio de igualdad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional, exige un trato igualitario para aquellos que se encuentran en idénticas condiciones, de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias (Fallos: 321: 3542, entre muchos otros).

28) Que el Tribunal ya señaló en el pronunciamiento de fs. 44/51 que los principios republicanos que establece la Constitución Nacional impregnan las competencias reservadas por cada una de las provincias para el ejercicio de su poder constituyente. En el orden de estado federal, los constituyentes de 1994 establecieron en el artículo 90 una regla que el artículo 152 de la Constitución de Santiago del Estero reprodujo once años después en

forma casi literal, de acuerdo a la cual si el presidente y el vicepresidente han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.

Por su parte, la cláusula transitoria sexta citada es textualmente idéntica a la novena de la Constitución Federal, que establece que el mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período (corresponde al artículo 90).

29) Que frente a la incompatibilidad que se presentaba en el caso entre los intereses individuales del doctor Zamora y los de la provincia, entendidos como la consagración real de los compromisos asumidos en el certero condicionamiento impuesto por el artículo 5° de la Ley Fundamental, los que deben tener efectividad y realización ciertas, debieron primar estos últimos.

Ello le exigía al gobernador -cuya primera obligación es ejercer el cargo para el que el pueblo lo eligió- adoptar una conducta distinta al consentimiento de las presentaciones judiciales efectuadas en el ámbito local con el propósito de permitirle presentarse nuevamente como candidato. En efecto, debió oponerse a la oficialización de su candidatura.

El estado de derecho se caracteriza no solo por su elemento sustantivo, es decir el reconocimiento y la tutela de los derechos públicos subjetivos, sino también por la forma como este objetivo intenta alcanzarse (Fallos: 312: 1686, disidencia del juez Belluscio).

30) Que cabe señalar asimismo que limitaciones del tipo de las que la demandada califica como “proscripciones” abundan en el texto constitucional nacional. Así, por ejemplo, las consagradas en los artículos 48, 55, 72, 73, 89, 105 Y 111 de la Ley Fundamental (Fallos: 322:385, voto del juez Petracchi).

31) Que la previsión contenida en la cláusula transitoria examinada tampoco resulta violatoria de las disposiciones del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos pues el establecimiento y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida ya que esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones (conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005).

En razón de ello, se admite la validez de su reglamentación en la medida en que ésta observe los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática (Corte Interamericana, fallo cit.).

Así lo entendió esta Corte al examinar, a la luz de las disposiciones de la Convención, el artículo 64 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe que limita la posibilidad de reelección del gobernador y vicegobernador. En esa oportunidad se destacó que una restricción de esa índole resulta compatible tanto con el artículo 32, inciso 2° de la Convención, que dispone que los “derechos de cada persona están limitados ...por las justas

exigencias del bien común en una sociedad democrática”, como con el artículo 23 de ese cuerpo normativo (Fallos: 317:1195 cit.)

En este marco, la prohibición de una nueva reelección para quien desempeñó por ocho años consecutivos el cargo de gobernador aparece como una alternativa que el constituyente provincial pudo válidamente diseñar para garantizar la alternancia y la posibilidad de acceso a los cargos públicos de otros integrantes del cuerpo electoral.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos persigue la efectiva operatividad de los derechos políticos en la jurisdicción interna de los estados y por tal motivo garantiza el derecho electoral activo y pasivo prohibiendo cualquier arbitrario cerceamiento. Mas de sus disposiciones no es posible extraer un intento de prescribir como deben ser las estructuras concretas de poder en esos estados, ni menos aún, una directiva que autorice o vede la reelección.

32) Que no debe soslayarse la participación del doctor Gerardo Zamora en ese proceso electoral del año 2009, la que debe juzgarse como un consentimiento al régimen establecido en la reforma constitucional de 2005, circunstancia que le veda el posterior cuestionamiento de sus consecuencias, con base en una impugnación de inconstitucionalidad (conf. causa S.1290.XXXIX “Serrano, Ana y otra el Santiago del Estero, Provincia de si acción declarativa de certeza”, sentencia del 24 de febrero de 2004, entre otras).

33) Que en las condiciones hasta aquí expuestas, el exceso en sus facultades en que ha incurrido la jurisdicción provincial al declarar la inconstitucionalidad de la referida disposición transitoria resulta evidente, ya que mediante el pronunciamiento emitido se pretende suplir la voluntad del constituyente expresada claramente en esa cláusula. Es imposible concebir un Poder Constituido que pueda, por designio e inercia, dejar sin efecto lo preceptuado por el Poder Constituyente (Fallos: 242: 112).

34) Que es preciso señalar que la soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político pero, al mismo tiempo, y para cumplir con tal objetivo, pone su acento en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación.

35) Que es por ello que el imperio de la ley es esencial para el logro de una Nación con instituciones maduras (Fallos: 328:175), y no es posible que bajo la invocación de la defensa de la voluntad popular, pueda propugnarse el desconocimiento del orden jurídico, puesto que nada contraria más los intereses del pueblo que la propia transgresión constitucional.

Ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas expresamente o que deben considerarse conferidas por necesaria implicancia de aquéllas (Fallos: 137:47).

A ninguna autoridad republicana le es dado invocar origen o destino excepcionales para justificar el ejercicio de sus funciones más allá del poder que se le ha conferido, pues toda disposición o reglamento emanado de cualquier departamento que extralimite las facultades que le confiere la Constitución, o que esté en oposición con alguna de las disposiciones o reglas en ella establecidas, es completamente nulo.

Por ello, y habiendo tomado intervención la Procuración General de la Nación, se resuelve: I. Hacer lugar a la demanda entablada por el Partido Unión Cívica Radical del Distrito Santiago del Estero contra el referido Estado provincial, y declarar que el doctor Gerardo Zamora se encuentra inhabilitado por el artículo 152 de la Constitución provincial y por la disposición transitoria sexta, para ser candidato a gobernador para el nuevo período que comienza el 10 de diciembre de 2013. II. Disponer el levantamiento de la suspensión de la convocatoria a elecciones de gobernador y vicegobernador de la Provincia de Santiago del Estero para el próximo período que comienza el 10 de diciembre de 2013. III. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación. RICARDO LUIS LORENZETTI – CARLOS S. FAYT – ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA.

CUPO FEMENINO

Partidos políticos- Oficialización de listas- Cupo femenino

Darci Beatriz Sampietro s/ impugnación lista de candidatas a diputados nacionales del Partido Justicialista- Distrito Entre Ríos- 23/09/1993 – Fallos 316:2030

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral hizo lugar a las apelaciones de la candidata y ordenó al Partido Justicialista de la Provincia de Entre Ríos que proceda a rehacer la lista de candidatas a diputados nacionales ubicando a la recurrente dentro de alguno de los tres primeros lugares. Contra esta decisión interpusieron recurso extraordinario los cuatro candidatos varones y su denegación originó los recursos de queja del candidato que resultó desplazado del tercer lugar.

La Corte desestimó las quejas.

Algunas cuestiones planteadas

a) Ubicación de candidatas mujeres en las listas de candidatos a diputados nacionales.

■ ***Estándar aplicado por la Corte***

- El decreto 939/93 solamente exceptuó, en los supuestos que precisa, el cumplimiento del decreto 379/93, mas no el de la ley 24.012.

- Si no ha sido puesta en juego la interpretación de la ley 24.012 llevada a cabo por la Cámara Nacional Electoral corresponde rechazar las quejas por inexistencia de gravamen.

Texto del fallo

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 23 de septiembre de 1993.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por Mario Francisco Mathieu en la causa Darci Beatriz Sampietro s/ impugnación lista de candidatos a diputados nacionales del Partido Justicialista-Distrito Entre Ríos”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que el Partido Justicialista de Entre Ríos, requirió la oficialización de la lista de candidatos a diputados nacionales -para las elecciones de 13 de octubre de 1993- en la que, como resultado de sus comicios internos de noviembre de 1992, figuraban varones en los cuatro primeros lugares, y una mujer, Darci Beatriz Sampietro, en el quinto y último. La nombrada impugnó su ubicación con base en el art. 60, del decreto 2135/83, modificado por la ley 24.012, en cuanto establece que dichas listas “deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos”. El juez federal de primera instancia, por un lado, desestimó la petición y, por el otro, oficializó la lista presentada (resoluciones del 19 y 20 de julio de 1993). Ello dio lugar a las apelaciones de la candidata, que fueron favorablemente acogidas por la Cámara Nacional Electoral que, en suma y mediante sendas sentencias, resolvió revocar al pronunciamiento atacado y “ordenar al Partido Justicialista de la provincia de Entre Ríos, que por medio del organismo que corresponde proceda a rehacer la lista de candidatos a diputados nacionales, ubicando a la señora Darci Beatriz Sampietro dentro de alguno de los tres primeros lugares de la misma”. Este pronunciamiento motivó los recursos extraordinarios de los cuatro candidatos varones, cuyas denegaciones originaron las quejas de solo uno de aquellos, Mario Francisco Mathieu, que resultó desplazado del tercer lugar originario (D.531.XXY “Darci Beatriz Sampietro s/ impugnación lista de candidatos a diputados nacionales del Partido Justicialista-Distrito Entre Ríos” y P.589.XXV, “Partido Justicialista s/ presenta lista de candidatos a diputados nacionales para oficialización”). Estos recursos de hecho, dada su conexidad, fueron acumulados a fin de su resolución en conjunto, bajo la carátula del primero de los citados.

2°) Que el a quo, en síntesis, se fundó en un doble orden de argumentos. Sostuvo, en primer lugar, que la ley 24.012 -de 1991- era aplicable en el caso y que prevalecía sobre la Carta Orgánica del partido, con arreglo a la cual este había formado la lista en los términos arriba indicados. Agregó, en segundo lugar, que la interpretación de dicha norma debía hacerse con arreglo a la realidad, descartándose así la mera posibilidad de que todo candidato sea potencialmente susceptible de ser electo. En tal sentido, concluyó en que, habida cuenta que en el último acto electoral la agrupación -que obtuvo la mayoría- logró tres diputados de los cinco que elige el distrito, correspondía fallar, según el art. 60 cit., del modo en que antes quedó señalado.

3°) Que el apelante expresa que la ley 24.012 fue reglamentada por el decreto 379, del 8 de marzo de 1993, en cuanto a la forma en que debía ser entendida la primera. Empero, con posterioridad, el decreto 939, del 6 de mayo siguiente, dispuso que hacían excepción al decreto anterior los casos que, como el presente, a la fecha de entrada en vigencia de este último, ya habían sido celebrados los actos comiciales internos para la nominación de candidaturas a los cargos parlamentarios nacionales.

Sostiene, en suma, que el fundamento por el cual el a quo emplazó a la candidata dentro de los tres primeros lugares “podría haber sido sólido y apto para una sentencia justa si no hubiera existido el Decreto 939/93 que excluye al Partido Justicialista entrerriano de aplicar el Decreto reglamentario (n° 379 cit.)”. Por ello, esto es, por haber soslayado el citado decreto 939, el recurrente peticiona la revocatoria de las sentencias de la Cámara Electoral.

4°) Que los pronunciamientos apelados no irrogan el agravio sostenido ante esta Corte. En efecto, con prescindencia de que en aquellos no se hubiese dado un concreto tratamiento al decreto 939 cit., es de advertir que la causa exhibe una circunstancia decisiva para su suerte. Esto es así, por la muy sencilla razón de que dicho decreto solamente exceptuó, en los supuestos que precisa, el cumplimiento del decreto 379 cit., mas no el de la ley 24.012. Esto surge con toda elocuencia del propio texto del decreto 939 cit., en cuanto expresa: “exceptuase de las disposiciones del dec. 379/93... sin perjuicio de la directa aplicación de la ley 24.012”.

De ahí, que la omisión reprochada carece de toda significación en favor del recurrente, toda vez que la aplicación de la norma que invoca, lejos de redundar en su beneficio, lo hace en el de las decisiones del a quo, puesto que éstas tradujeron la directa aplicación de la ley tantas veces mencionada.

5°) Que por lo que se lleva expuesto, se vuelve innecesario examinar el agravio relativo a la violación del derecho de defensa derivado de no haber podido, el apelante, introducir la cuestión precedentemente tratada durante el curso del proceso. Luego, y habida cuenta de que no ha sido puesta en juego la interpretación de la ley 24.012 llevada a cabo por la Cámara Nacional Electoral, como surge del último párrafo del considerando 3°, corresponde rechazar las quejas por inexistencia de gravamen.

Por ello, se desestiman las quejas. Hágase saber y, oportunamente, archívese. ANTONIO BOGGIANO – RODOLFO C. BARRA – CARLOS S FAYT – ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI – RICARDO LEVENE (H) – MARIANO AUGUSTO CAVAGNA MARTINEZ – JULIO S. NAZARENO – EDUARDO MOLINÉ O’CONNOR.

Listas de candidatos- Cupo femenino

Merciadri de Morini, María Teresa s/ presentación (Unión Cívica Radical)- 12/05/1995 – Fallos 318:986

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral hizo lugar a la pretensión de una afiliada a la Unión Cívica Radical con fundamento en la ley 24.012 y dispuso que en la lista de candidatos a diputados nacionales que presente el partido a la Justicia Nacional Electoral deberán figurar dos mujeres entre los cinco primeros lugares.

Contra ese pronunciamiento el apoderado de esa agrupación política interpuso el recurso extraordinario por arbitrariedad de sentencia, que fue denegado y motivó entonces la presentación de un recurso de hecho.

La Corte, por mayoría, desestimó la queja al considerar que el recurso extraordinario que la originaba era inadmisibles (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En disidencia, los jueces Belluscio, Petracchi y Bossert opinaron que correspondía hacer lugar al recurso de queja, declarar procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada, al considerar que la actora, al no ser candidata nominada por el partido según las facultades que establece el art. 2° de la ley 23.298 a acceder a cargos electivos, no era la titular de la relación jurídica en debate y carecía en consecuencia de legitimación activa para promover la actividad jurisdiccional.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Cupo femenino – Ley 24.012.*
- b) *Legitimación procesal.*

Estándar aplicado por la Corte

- Si la actora no es candidata nominada por el partido según las facultades que establece el art. 2 de la ley 23.298 a acceder a cargos electivos no es la titular de la relación jurídica y carece en consecuencia de legitimación activa para pedir que se asegure el derecho de un ciudadano a votar por listas de candidatos que respeten las normas legales y las disposiciones constitucionales relativas a la no discriminación de la mujer en el acceso a los cargos electivos (Disidencia de los Dres. Augusto César Belluscio, Enrique Santiago Petracchi y Gustavo A. Bossert). – La mayoría rechazó el recurso de queja al considerar que el recurso extraordinario que lo originaba era inadmisibles (art. 280 CPCCN).-

Texto del fallo

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 12 de mayo de 1995.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por Jaime Pompas (apoderado de la Unión Cívica Radical - Provincia de Córdoba) en la causa Merciadri de Morini, María Teresa s/ presentación (Unión Cívica Radical)”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que el recurso extraordinario, cuya denegación origina la presente queja, es inadmisibles (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, se desestima la queja. Notifíquese y archívese, previa devolución de los autos principales. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O’CONNOR - CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia) – ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia) - RICARDO LEVENE (H) - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (en disidencia).

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO, DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI Y DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1°) Que la Cámara Nacional Electoral el 30 de marzo de 1995, al revocar la decisión de la primera instancia, reconoció legitimación procesal a la señora María Teresa Merciadri de Morini -en su carácter de ciudadana y afiliada a la Unión Cívica Radical- para impugnar la lista de candidatos a diputados nacionales del citado partido por el distrito Córdoba para los comicios del 14 de mayo de 1995, e hizo lugar a su pretensión con fundamento en la ley 24.012. Consecuentemente, dispuso “hacer saber a la Unión Cívica Radical -distrito Córdoba que en la lista de candidatos a diputados nacionales que presente a la Justicia

Nacional Electoral a los efectos del art. 60, 1er. párrafo, del Código Electoral Nacional, deberán figurar dos mujeres entre los cinco primeros lugares”.

2°) Que contra ese pronunciamiento el apoderado de la Unión Cívica Radical interpuso el recurso extraordinario por arbitrariedad de sentencia, el que fue denegado mediante el auto del 27 de abril de 1995 (fs. 115/119 vta.) y motivó la presentación de esta queja.

3°) Que, por comprometer el ejercicio de la jurisdicción, corresponde tratar en primer lugar el agravio que el apelante dirige contra la denegación de la vía extraordinaria en razón de la “inconducencia” de la concesión del recurso ante el rígido cronograma del proceso electoral que ha de culminar con los comicios del próximo 14 de mayo, decisión que “privaría de virtualidad al pronunciamiento de este tribunal -(la cámara)- que es la autoridad superior en la materia (conf. ley 19.108, art. 5°)” (fs. 117).

4°) Que, sin perjuicio de la competencia que la ley atribuye a la Cámara Nacional Electoral como autoridad superior en la materia electoral cuando -como en el sub lite se tacha la sentencia definitiva por vicio de arbitrariedad -lo cual, de ser procedente, entrañaría la descalificación del acto como jurisdiccional, con lesión a la garantía consagrada en el art. 18 de la Constitución Nacional- el justiciable dispone por voluntad de la ley de la vía apta para provocar el control de constitucionalidad que en última instancia corresponde a esta Corte, como cabeza del Poder Judicial, en la tarea suprema de todo magistrado judicial cual es la de garantizar la observancia de la Constitución Nacional.

5°) Que tal control de constitucionalidad no se halla limitado por la inminencia de los comicios pues, en tanto exista materia justiciable y se den las condiciones de un caso contencioso o causa en el sentido del art. 2° de la ley 27, no es legítimo trabar el ejercicio de la jurisdicción con el pretexto de una seguridad jurídica de rango superior a la justicia. (vid. resolución denegatoria fs. 117 vta.).

6°) Que si bien es cierto que la legitimación sustancial es materia de derecho procesal, ajena en principio a la vía del art. 14 de la ley 48, cabe hacer excepción a esa regla cuando -como en el sub examine- la extensión con que el tribunal a quo ha concebido el ejercicio de derechos políticos por el ciudadano elector (considerando 2°, in fine, del fallo apelado) implica un apartamiento del derecho vigente relativo al acceso a la justicia e instaura una suerte de acción popular desconocida por nuestro ordenamiento, lo cual justifica la descalificación de la sentencia por vicio de arbitrariedad.

7°) Que a efectos de precisar el tema decidendum, se destaca que el litigio no versa sobre la actuación ante la justicia del afiliado en los términos del art. 57 de la ley 23.298, por cuanto la actora no ha invocado la lesión de un derecho subjetivo amparado por la carta orgánica partidaria. Tal como ha precisado la cámara, la actora pretende que se asegure -con fundamento en el art. 1° de la ley 24.012, en el decreto 379/93 y en el art. 37 de la Constitución Nacional- el derecho de un ciudadano a votar por listas de candidatos que respeten las normas legales y las disposiciones constitucionales relativas a la no discrimi-

nación de la mujer en el acceso a los cargos electivos.

8°) Que las atribuciones y deberes asignados al Poder Judicial de la Nación en los artículos 108, 116 y 117 de la Constitución, son los que se ejercen en las causas de carácter contencioso a las que se refiere el art. 2° de la ley 27, esto es, casos en los que se pretende, de modo efectivo, la determinación del derecho debatido entre partes adversas (doctrina de Fallos: 156:318 considerando 5°), que debe estar fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante. Estas condiciones no se dan en autos puesto que la condición de ciudadano es de una generalidad tal que no permite tener por configurado un interés concreto, inmediato y sustancial que lleve a entender el planteo como una causa, caso o controversia, único supuesto que autoriza la intervención de los jueces (causa P.304 XXVII “Polino, Héctor y otro c/ Poder Ejecutivo s/ amparo”, fallada el 7 de abril de 1994, considerando 2° del voto de la mayoría y votos coincidentes).

Habida cuenta de que la actora no es candidata -nominada por el partido según las facultades que establece el art. 2° de la ley 23.298- a acceder a cargos electivos, no es la titular de la relación jurídica en debate y carece en consecuencia de legitimación activa para provocar la actividad jurisdiccional a fin de arribar a una sentencia de mérito.

9°) Que, finalmente, no corresponde admitir la legitimación que se atribuye el Fiscal Electoral a fs. 81/82, con fundamento en el art. 13, párrafo II, de la ley 19.108, por cuanto esa actuación se limita al ámbito de la habilitación legal, es decir, a las acciones que nacen por incumplimientos o violaciones a disposiciones de la carta orgánica de los partidos políticos -conf. art. 57, primer párrafo in fine, ley 23.298- y no cabe extenderla al supuesto de autos, que versa sobre un eventual incumplimiento al art. 60 del Código Electoral Nacional (según redacción dada por la ley 24.012).

10) Que el modo en que se resuelve el recurso obsta al tratamiento de los restantes agravios traídos por el apelante y concernientes a la sustancia del conflicto.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. En uso de las facultades atribuidas al Tribunal por el art. 16, segunda parte, de la ley 48, se rechaza la demanda. Con costas. Notifíquese, agréguese la queja al principal y devuélvase. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - GUSTAVO A. BOSSERT.

TEMAS RELACIONADOS CON EL TIEMPO ÚTIL PARA PRONUNCIARSE

Partidos políticos – Sistema representativo – Elecciones – Impugnación de lista de candidatos - Legitimación.

Apoderados Partido Liberal, Todos por la Alianza, Pacto Autonomista Liberal – Partido

Demócrata Progresista s/ impugnan candidaturas a cargos electivos nacionales s/ su solicitud de avocamiento directo – 14/10/1999 – Fallos 322:2424

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral admitió la impugnación deducida por el Partido Liberal, el Partido Autonomista y la Alianza Pacto Autonomista Liberal – Partido Demócrata Progresista y resolvió no oficializar la lista de candidatos a diputados nacionales presentada por el Partido Nuevo del distrito Corrientes. Dicha agrupación dedujo recurso extraordinario que fue contestado. La Corte declaró procedente el recurso y revocó la sentencia apelada, oficializando de este modo la lista de candidatos a la lista de candidatos a diputados nacionales presentada por el Partido Nuevo, distrito de Corrientes.

Los jueces Fayt, Belluscio y Bossert, en disidencia, consideraron que la presentación debía ser rechazada ante la falta de una queja deducida tras la denegación de un recurso extraordinario. El juez Petracchi señaló que no se daba ninguna de las circunstancias del precedente “Dromi” relativo al per saltum.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Proximidad de las elecciones – dictado de sentencia útil por parte del Tribunal*
- b) *Oficialización de lista de candidatos – impugnación.*
- c) *Normas electorales partidarias.*
- d) *Principio de autodeterminación de los partidos políticos.*
- e) *Decisión inspirada en un ciego ritualismo.*

Estándar aplicado por la Corte

- Ante la proximidad de la fecha de las elecciones nacionales, y la necesidad de preservar la jurisdicción del Tribunal mediante el dictado de una sentencia útil, la Corte debe pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso extraordinario interpuesto por los apoderados de otros partidos contra el pronunciamiento que dispuso no oficializar la lista de candidatos de un partido político con fundamento en que las modificaciones efectuadas a la carta orgánica no habían sido sometidas a la aprobación de la justicia electoral ni publicadas en el Boletín Oficial.

- Los partidos políticos revisten la condición de auxiliares del Estado y son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia, que condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e, incluso, la acción de los poderes gubernamentales.

- En virtud de la misión de auxiliares del Estado se requiere que su constitución, autori-

dades y cuerpos orgánicos sean transparente expresión de representatividad, a la vez que una clara manifestación programática de las corrientes de opinión que fluyan en el seno de tales agrupaciones.

- Es función natural del Poder Judicial velar por la transparente expresión de representatividad de los partidos políticos, la cual incluye tanto el debido funcionamiento de los órganos partidarios como el de las interrelaciones de éstos.

- El “ámbito de reserva” de los partidos políticos ampara las opciones de eminente contenido político y encuentra una de sus formulaciones más claras en los arts. 1º y 21 de la ley 23.298, con lo que se garantiza la autodeterminación y gestión de este tipo de asociaciones.

- No corresponde admitir la impugnación efectuada por varias agrupaciones políticas con respecto al acto de otro partido de inequívoca naturaleza interna, ya que carecen de legitimación en la medida en que no han invocado que aquel acto afectara un derecho personal, concreto y particularizado de las pertinentes.

- La mera invocación de tutelar el régimen democrático o el sistema representativo es notoriamente insuficiente en el caso en que varias agrupaciones políticas impugnaron un acto de otro partido político de inequívoca naturaleza interna, ya que tal función sólo es encomendada a los procuradores fiscales federales (arts. 57, primer párrafo, ley 23.298, y 120 de la Constitución Nacional).

- En cuestiones vinculadas con las normas electorales partidarias, el art. 57 de la ley 23.298 preserva el principio de autodeterminación, al reconocer legitimación procesal a los afiliados cuando les hayan sido desconocido sus derechos.

- La negativa a oficializar las candidaturas de un partido político reviste suma trascendencia institucional en tanto lleva a excluir de participar en el acto eleccionario a una agrupación política reconocida que, según el art. 2º de la ley 23.298, es una institución fundamental del sistema democrático, configurando un instrumento necesario para la formulación y realización de la política nacional y a la cual le incumbe la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

- Si bien las modificaciones de la carta orgánica no están exentas de las atribuciones reconocidas al Poder Judicial en el art. 6 de la ley 23.298, la negativa a oficializar candidaturas con apoyo en que la elección se llevó a cabo en base a un procedimiento resultante de una modificación que no fue oportunamente comunicada al juzgado federal, configura una decisión inspirada en un ciego ritualismo que se desentiende de las consecuencias que genera y no puede ser constitucionalmente sostenida.

Texto del fallo**Dictamen del Procurador General de la Nación**

-I-

A fs. 10/16, Agustín Díaz Colodrero se presenta en forma directa ante V.E. e interpone recurso federal extraordinario de advocamiento directo (sic) contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que, al confirmar la de primera instancia, resolvió no oficializar la lista de candidatos a Diputados Nacionales presentada por el Partido Nuevo, para las elecciones nacionales a realizarse el próximo 24 de octubre.

Si bien no explica ni funda el carácter en que ocurre ante el Tribunal, según surge de la lectura de la presentación, sería el primer candidato a Diputado Nacional por la citada agrupación política que, por la falta de oficialización señalada, no podrá competir en las elecciones.

Sostiene que la vía que intenta es procedente, por cuanto los efectos del fallo que cuestiona –que se encuentra recurrido- producirán un daño irreversible a sus derechos y una grave alteración institucional, que harán imposible su defensa y se transformarán en ilusorios, ante la proximidad de los comicios (veinte días, a la fecha de su presentación).

Afirma que la decisión de la Cámara, a la vez que lesiona gravemente y de forma irreparable sus derechos subjetivos, vulnera principios de raigambre constitucional cuyo tratamiento constituye materia federal, por encontrarse en discusión la supremacía de la Constitución Nacional, de los tratados internacionales y de las leyes dictadas en su consecuencia. Aduce también que el fallo es arbitrario.

Luego de relatar los antecedentes del caso, expresa los siguientes agravios: 1°) que la sentencia no admitió la falta de legitimación sustancial activa de los impugnantes, ya que el artículo 57 de la ley 23.298 no autoriza a ningún partido, ni afiliado o apoderado a inmiscuirse en las cuestiones internas de otro partido. Sostuvo, además, que ningún afiliado al Partido Nuevo impugnó las modificaciones a su Carta Orgánica, ni tampoco la elección efectuada en la Asamblea de los candidatos a Diputados Nacionales; 2°) que la sentencia exhibe un exceso ritual manifiesto, al pretender que las reformas introducidas en la Carta Orgánica del Partido sean aprobadas por la justicia federal y publicadas en el Boletín Oficial de la Nación, lo cual no es requerido -a su entender- por la ley. Tal exigencia ritual viola lo dispuesto en los arts. 38 de la Constitución Nacional; 2° de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23.298 y 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y 3°) que la sentencia es arbitraria, por no ser una derivación razonada del derecho vigente, toda vez que no aplicó los arts. 60 y 61 del Código Nacional Electoral (según modificaciones introducidas por ley 24.444).

A fs. 20, V.E. me corre vista de las actuaciones.

-II-

Creo conveniente, en primer término, efectuar una breve reseña de las principales circunstancias que constituyen los antecedentes del caso.

Conforme surge de los autos: “Apoderados Morante Serneguet, Rafael, por el Partido Liberal; Portel, Lucio A. y Cortinas, Ismael, por el Partido Autonomista y todos por la Alianza Pacto Autonomista Liberal – Partido Demócrata Progresista s/ impugnan candidaturas a cargos electivos nacionales”, agregados sin acumular, a fs. 20, los apoderados de diversos partidos de la Provincia de Corrientes impugnaron ante el Juzgado Federal con competencia electoral de aquella provincia, la lista de candidatos a Diputados Nacionales que el Partido Nuevo presentó para las próximas elecciones, por no cumplir con las disposiciones de la Carta Orgánica de dicha agrupación política.

El Juez Federal con competencia electoral de Corrientes resolvió, a fs. 23/25 (las citas siguientes corresponden a los autos principales), no oficializar la lista, al considerar -de conformidad con la opinión del Procurador Fiscal Federal obrante a fs. 22- que no cumplía con las exigencias legales y estatutarias previstas al efecto, toda vez que los candidatos fueron designados en una Asamblea General Extraordinaria celebrada el 15 de agosto del corriente, en la que se introdujeron reformas significativas a la Carta Orgánica partidaria –como la admisión de extrapartidarios para cubrir cargos electivos- que no fueron sometidas a la aprobación, como a su juicio corresponde, de la justicia federal electoral.

Dicho fallo, que fue apelado por el Partido Nuevo (fs. 36/45), resultó confirmado por la Cámara Nacional Electoral, el 30 de septiembre del corriente (fs. 101/106).

En su pronunciamiento, el a quo entendió, con fundamento en el artículo 38 de la Constitución Nacional y en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23.298 –norma que es de orden público- que, en el caso, el juez federal no pudo ejercer la función esencial de control que le corresponde respecto de las agrupaciones políticas, pues no consta en las actuaciones que las reformas introducidas en el Estatuto Partidario le hayan sido comunicadas, ni tampoco que fueran publicadas en el Boletín Oficial de la Nación y que resulta insuficiente, a tal fin, la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Corrientes, por tratarse de un partido de distrito.

-III-

Disconforme con el fallo, el Partido Nuevo interpuso el recurso extraordinario de fs. 117/123, que fue contestado por la contraparte a fs. 158/162 y sobre cuya concesión o denegación el a quo todavía no se expidió, en virtud del requerimiento del expediente que, a causa de esta presentación directa, le formuló V.E.

-IV-

A fs. 111/113, el señor Agustín Díaz Colodrero, en su condición de ciudadano, abogado, senador provincial de la Provincia de Corrientes y candidato a Diputado Nacional en primer término por el Partido Nuevo, se presentó ante la Cámara Nacional Electoral y, al

tiempo que interpuso recurso de apelación y nulidad contra la sentencia de fs. 101/106, solicitó –como medida preventiva- que se oficialice en forma provisoria la lista de candidatos hasta tanto se resuelva definitivamente la cuestión planteada.

El 1º de octubre de 1999, dedujo recurso extraordinario contra el citado fallo -con argumentos sustancialmente idénticos a los que ahora expone- (fs. 117/123 y vta.) y el a quo, luego de intimarlo a la presentación de copias, confirió traslado a la contraparte (fs. 149 y 151) quien, a su vez, planteó recurso de reposición contra dicho auto, por entender que el presentante no es parte, ni puede serlo, en el expediente (fs. 156/157).

-V-

Ante todo, corresponde examinar la procedencia formal de la presentación efectuada por un tercero que no es parte en el proceso, que consiste, tal como se puso de manifiesto, en que V.E. se avoque al conocimiento del recurso extraordinario interpuesto, cuya concesión o denegación todavía no dispuso el a quo.

En primer término, debe dilucidarse la situación procesal del señor Díaz Colodrero, pues en principio sólo las partes se encuentran habilitadas para deducir el recurso del art. 14 de la ley 48. Sin embargo, “la Corte, por vía de excepción, ha admitido la procedencia de recursos extraordinarios interpuestos por terceros desprovistos de la calidad de parte, cuando la sentencia dictada sin la intervención de ellos afecta sus legítimos intereses. La admisibilidad de la apelación sólo procede en caso de haberse cumplido los requisitos comunes del mencionado recurso, entre ellos el de que la sentencia cause gravamen irreparable” (conf. doctrina de Fallos: 242:396 y 306:1719), circunstancias que, a mi modo de ver, se configuran en el presente, atento a que las consecuencias que derivarían de mantenerse el fallo apelado, privarán al peticionario de ejercer su derecho a ser candidato por el partido político que lo propone, sin que haya podido ser escuchado. En tales condiciones, es mi parecer que, si en virtud de la citada doctrina podía considerárselo habilitado para interponer el recurso de art. 14 de la ley 48, también lo está para efectuar el pedido bajo examen directamente ante V.E.

-VI-

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe examinar si se configuran las otras circunstancias habilitantes para la intervención del Alto Tribunal.

En este sentido, es del caso recordar, por la similitud con la cuestión planteada en autos, el precedente de Fallos: 313:867. Se trataba ahí de una presentación directa ante la Corte sin que la Cámara del Fuero en donde tramitaban las actuaciones se hubiera expedido acerca de la apelación deducida. Luego de establecer que la regla, en lo que concierne al régimen procesal de la justicia federal, se encuentra establecida en el art. 6 de la ley 4055, V.E. expresó: “...cuando las cuestiones federales exhiben inequívocas y extraordinarias circunstancias de gravedad, y demuestran con total evidencia que la necesidad de su definitiva solución expedita es requisito para la efectiva y adecuada tutela del interés general, las importantes razones que fundan la citada exigencia del tribunal superior deben armoni-

zarse con los requerimientos antes enunciados, para que el marco normativo que procura la eficiencia del Tribunal no conspira contra la eficiencia de su servicio de justicia al que, en rigor, debe tributar todo el ordenamiento procesal. Lo contrario importaría sostener que en las mismas normas tendientes a realzar la función jurisdiccional de la Corte, se halla la fuente que paraliza su intervención, precisamente en las causas en que podría ser requerida sin postergaciones y para los asuntos que le son propios. Ha de ser desechada, pues, toda inteligencia que, con base en el estricto apego a las formas procedimentales, termine produciendo la impotencia del propio órgano judicial a cuya mejor y más justa labor deben servir (doctrina de Fallos: 243:467, p.476)”.

Es por ello que, en el citado precedente, con remisión a anteriores pronunciamientos, sostuvo que “los aspectos meramente procesales del recurso extraordinario...no son necesariamente óbice al otorgamiento de la apelación, en los supuestos de existencia en la causa de interés institucional bastante al efecto” (cons. 6º del voto de la mayoría).

Sin embargo, también se indicó enfáticamente que la doctrina que surge del precedente indicado “no ha tenido..., desde luego, el propósito de arbitrar caminos procesales transiables por todo litigante que pretenda, sin más obtener una rápida definición de su litigio mediante un pronunciamiento del tribunal más alto de la República. Tampoco ha sido su objeto elaborar un medio adjetivo para superar las dificultades, angustias o trastornos, aún serios, que puedan producirse en el curso de un proceso hasta su definitivo juzgamiento, incluso cuando en ello esté interesada, directa o indirectamente, la Nación. Son esos riesgos que entraña todo pleito y que, por lo demás, no han escapado a las previsiones del legislador, que ha establecido para su conjuro diversos instrumentos procesales. El fundamento concreto y preciso que sí ha sustentado al precedente, es el de proveer a una custodia expeditiva de los derechos federales, únicamente cuando se hallaren comprometidos, en términos de una rigurosa gravedad institucional y sí, sólo sí, el recurso extraordinario se exhibía como único medio eficaz para esa protección. Fuera de esos casos, ausentes dichas sustancias, cualquier intento de modificar el curso regular de los procesos, no merece sino el más terminante rechazo por esta Corte” (Fallos: 313:1242, cons. 6º, del voto de la mayoría).

Un criterio similar ha seguido este Ministerio Público, in re, “Zulema Fátima Yoma”, dictamen del 29 de julio de 1997, que fue compartido por el Tribunal (Fallos: 320:1641).

Ahora bien, considero que no debe perderse de vista que en el sub lite se discute la intervención de la Corte en cuestiones que se refieren al funcionamiento de los partidos políticos, respecto de los cuales la propia Constitución Nacional los califica de “instituciones fundamentales del sistema democrático” (art. 38) y, en definitiva, de la posibilidad de presentar sus candidatos a elecciones nacionales y de elegir de la ciudadanía, circunstancias que imponen la obligación de examinar detenidamente el cumplimiento de los requisitos indispensables de procedencia formal de presentaciones como la que se intenta.

En materia de partidos políticos y cuestiones electorales, si bien es plenamente aplicable

la doctrina indicada, la Corte también se ha encargado de delinear perfiles propios a su intervención. Así, en Fallos: 314:1757, donde se solicitaba que asuma el conocimiento de una causa en trámite ante un superior tribunal de justicia provincial, entendió que el concepto de privación de justicia puede ser referido a las circunstancias en que se lo invoca, en cuanto de ellas resulte que lo decidido y apelado prive al ejercicio del derecho en debate de toda utilidad razonable, pues si los tribunales pudieran dilatar sin término la decisión referente al caso controvertido, los derechos podrían quedar indefinidamente sin su debida aplicación, con grave e injustificado perjuicio de quienes los invocan y vulneración de la garantía de la defensa en juicio. Atento a ello, resolvió “procedente urgir a dicho tribunal para que, sin dilación alguna, disponga las medidas que estime pertinentes con el fin de preservar el ejercicio eficaz de sus jurisdicción en la causa y, en su caso, de la que pudiera corresponder a esta Corte” (cons. 4º).

Por último, no es ocioso recordar que, en una situación análoga a la del sub examine, el Tribunal dispuso que la sustanciación del recurso extraordinario se realizara ante sus propios estrados (in re, B. 315, L.XXXII. PVA. “Bousquet, Jorge Luis y García Tuñon, Jorge Eduardo s/ su solicitud de avocación en autos: ‘Bousquet, Jorge Luis s/ solicita medida cautelar’. Expte. 503.495”, del 24 de junio de 1996).

Es sobre la base de los criterios expuestos que corresponde examinar si se encuentran configurados los requisitos para la intervención del Tribunal.

Desde mi punto de vista, concurren las situaciones excepcionales de Fallos: 313:863. Por un lado, el caso reviste gravedad institucional, de acuerdo con los parámetros asignados por V.E., por encontrarse en discusión la posibilidad de un partido político de proponer sus candidatos y el ejercicio del derecho del presentante a competir en elecciones nacionales, para cuya realización restan menos de quince días –circunstancia demostrativa de la premura existente en su resolución-.

De los diversos criterios y alcances con que la jurisprudencia del Tribunal hizo uso de la pauta valorativa de la gravedad institucional como medio para admitir el recurso extraordinario, es posible reconocer, como principio, que se ha entendido aludir a aquellas situaciones que “exceden el interés de las partes y atañen al de la comunidad” (Fallos: 286:257; 290:266; 306:480; 307:770, 919, entre otros), o que ponen en juego “instituciones básicas de la Nación” (Fallos: 307:973), o la “buena marcha de las instituciones” (Fallos: 300:417; 303:1034) o, inclusive, que la cuestión incide en la prestación de un servicio público o lo decidido puede afectar la percepción de la renta pública y, si bien tales expresiones no se hallan exentas de una zona de penumbra, que caracteriza tanto al lenguaje jurídico como a los naturales y que adolecen, así –actual o potencialmente- de vaguedad terminológica, cabe aceptar –en términos amplios- que la expresión gravedad institucional alude a las organizaciones fundamentales del Estado, Nación o Sociedad, que constituyen su basamento y que se verían afectadas o perturbadas en los supuestos en que se invoca. Igualmente, la Corte Suprema, para conservar nuestro sistema institucional y mantener la supremacía de la Constitución Nacional, se considera habilitada por el or-

den jurídico para seleccionar los problemas que por la trascendencia de los intereses que afectan no pueden escapar a su control constitucional mediante la alegación de obstáculos de índole formal o procesal. Al obrar de tal modo, la Corte actúa en cumplimiento de una alta tarea de política judicial, impuesta por la firme defensa del orden constitucional y afirmada de tal modo como su más delicada e ineludible función jurisdiccional (cf. Barrancos y Vedia, Fernando N. “Recurso Extraordinario y Gravedad Institucional”, 2da. edición actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1991, p. 231/235).

Por otro lado, se trata en el caso de la interpretación de diversas normas federales (Ley Orgánica de los Partidos Políticos Nº 23.298 y art. 38 de la Constitución Nacional) y el a quo, aun cuando todavía no se expidió sobre la concesión del recurso extraordinario interpuesto, ha resuelto en forma contraria a los derechos que los presentantes fundan en aquéllas, circunstancia prevista en el inc. 3º, del art. 14 de la ley 48.

A ello se suma que, a diferencia de lo que sucedía en Fallos: 313:863, en el presente existe sentencia del superior tribunal de la causa y la contraparte, aunque se opuso a la intervención del presentante, contestó el traslado del recurso extraordinario interpuesto por los apoderados del Partido Nuevo. En tales condiciones, cuando sólo resta la concesión o denegación del remedio intentado, que en cualquier caso traerá el tema a conocimiento del Tribunal, entiendo que la gravedad que presenta la materia, sumado al exiguo tiempo restante para la realización de las elecciones, habilitan la instancia extraordinaria, máxime cuando en situaciones análogas V.E. adoptó medidas excepcionales para evitar la frustración del derecho invocado, por falta de definición en la oportunidad adecuada (conf. causa “Bousquet”, citada).

Bajo tales circunstancias, considero que la presentación directa de “avocación” es formalmente admisible.

-VII-

En cuanto al fondo del asunto, cabe hacer notar que, como quedó expuesto supra, la cuestión en debate es de relevante importancia, pues implica la oficialización o no de una lista de candidatos a Diputados Nacionales y, por lo tanto, puede producirse un posible menoscabo del derecho del electorado a elegir a los candidatos propuestos por el partido, así como –en el caso del presentante- a competir en el citado carácter.

Por ello, no puede perderse de vista que en los procesos electorales concurren circunstancias especiales, producto de la gran movilidad social y política del cuerpo electoral, cuya vertiginosidad no siempre posibilita –a los partidos políticos- la observancia de los plazos previstos para el cumplimiento de requisitos formales.

En tales condiciones, sin perjuicio de la posibilidad que siempre asiste a V.E. de evaluar si la sentencia consagra un criterio extremadamente formalista, que desatiende la realidad política y el desenvolvimiento de las instituciones partidarias, es mi parecer que el fallo del a quo se ajusta al derecho aplicable.

Así lo pienso, toda vez que, por tratarse de una ley de orden público (art. 5° de la ley 23.298), que responde a un claro objetivo social y de interés general, su aplicación por parte de los magistrados -aun de oficio-, deviene obligatoria y, por ello, carece de relevancia la supuesta falta de legitimación de los impugnantes para invalidar la decisión, máxime cuando la ley 19.108 (con sus modificatorias) dispone que las acciones que nacen de la violación o incumplimiento de las normas de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos podrán iniciarse, por denuncia de una agrupación política...o de oficio, por los jueces o por acción fiscal directa o como consecuencia de los sumarios preventivos sustanciados por las fuerzas de seguridad (art. 13, ap. I y II).

V.E. tiene dicho que “el legislador, al disponer que es de orden público (art. 5°) ha definido a la ley 23.298 como contenedora de un conjunto de principios de orden superior estrechamente vinculados a la existencia y conservación de la organización social establecida y limitadora de la autonomía de la voluntad (Fallos: 316:2117, cons. 10 del voto del Dr. Carlos S. Fayt).

Por otro lado, el a quo, a partir de su interpretación amplia del art. 38 de la Constitución Nacional, también desestimó el planteo, sin que los agravios del presentante logren conmovir sus fundamentos, de tal forma que aparecen sólo como discrepancias con dicha decisión.

En cuanto al agravio central del recurrente, esto es, que la ley no exige presentar ante el juez electoral las reformas que introduzca en su Carta Orgánica, a mi criterio, la sentencia resuelve la cuestión con adecuados argumentos, suficientemente fundados en una interpretación armónica y coherente de la ley 23.298. En efecto, cabe recordar que “se debe dar pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de los preceptos, de manera que se compadezcan con el ordenamiento jurídico restante” (Fallos: 316:2123) y, desde este punto de vista, es perfectamente razonable que la justicia federal electoral, que tiene que expedirse sobre la conformidad de la Carta Orgánica de los nuevos partidos con las disposiciones del ordenamiento jurídico, en especial la Constitución Nacional y la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (conf. arts. 5° y 6° de la ley 23.298), además de otras muchas y variadas cuestiones que hacen al desenvolvimiento de los partidos políticos (v.g., a título meramente enunciativo, arts. 14, 28, 30, 32, 39, 47, 48, 52, 54), también tenga que verificar que esa compatibilidad se mantenga a lo largo de la vida de la institución política, aun -y especialmente- cuando modifique su estatuto orgánico.

Es que si “...se ha reconocido que los partidos políticos condicionan los aspectos más íntimos de la vida institucional política nacional e, incluso la acción de los poderes gubernamentales y que al reglamentarlos, el Estado cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital... resulta constitucionalmente válido el ejercicio del poder reglamentario al establecer controles gubernamentales, con el objeto de garantizar la pluralidad, la acción y el sometimiento de los partidos a las exigencias básicas del ordenamiento jurídico y su normalidad funcional” (Fallos: 312:2192, cons. 10 del voto mayoritario).

Así, la regulación sistémica de estas “instituciones fundamentales del sistema democrático” (art. 38 C.N.), por cuyo crecimiento debe velar el Estado y la propia importancia de la Carta Orgánica -ley fundamental del partido en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y obligaciones partidarias y a la cual sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación (art. 21 de la ley 23.298)-, otorgan sustento a la interpretación formulada por el a quo.

Finalmente, por lo que llevo expuesto, entiendo que tampoco se vulneran los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues es claro que éstos -al igual que los amparados en la Ley Fundamental- se gozan conforme a las leyes que rigen su ejercicio. Al respecto, V.E. reiteradamente ha señalado “que los derechos consagrados en la Constitución Nacional no son absolutos sino susceptibles de razonable reglamentación (Fallos: 296:372; 300:67; 312:318), de modo tal que su ejercicio puede verse sujeto a las restricciones que derivan de la protección de otros derechos constitucionales o de otros bienes constitucionalmente protegidos” (Fallos: 319:1165).

-VIII-

Opino, por lo tanto, que la presentación directa es formalmente admisible. Buenos Aires, 12 octubre de 1999.-

NICOLAS EDUARDO BECERRA

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 14 de octubre de 1999.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que, al admitir la impugnación que habían deducido el Partido Liberal, el Partido Autonomista y la Alianza Pacto Autonomista Liberal-Partido Demócrata Progresista, resolvió no oficializar la lista de candidatos a diputados nacionales presentada por el Partido Nuevo del distrito Corrientes, esta agrupación dedujo el recurso extraordinario de fs. 126/147, que fue contestado a fs. 158/162.

En consideración a la proximidad de la fecha en que se celebrarán las elecciones nacionales y a la necesidad de preservar la jurisdicción del Tribunal mediante el dictado de una sentencia útil, corresponde que esta Corte se pronuncie sobre la admisibilidad del recurso extraordinario, tal como concordemente lo dictamina el señor Procurador General de la Nación con apoyo en lo resuelto en un asunto substancialmente análogo (Fallos: 319:1123 y resolución del 24 de junio de 1996 dictada en dichas actuaciones).

2°) Que el recurrente solicita la apertura del recurso extraordinario por presentarse en el caso una cuestión federal típica, constituida por la interpretación de los arts. 2, 5, 6, y 21 de la ley 23.298, y 38 de la Constitución Nacional, persiguiendo la descalificación de lo

decidido por haber desconocido la sentencia las normas en cuestión.

3°) Que las agrupaciones políticas impugnantes tomaron intervención en autos invocando la disposición contenida en el art. 38 de la Constitución Nacional que -sostienen- les faculta para proteger el régimen democrático y solicitar los correctivos y sanciones a quienes violen los principios del sistema representativo, republicano y federal.

Sobre la base de dicho interés legítimo, fundaron su pretensión en que los candidatos nominados por el Partido Nuevo -en miras a las próximas elecciones de diputados nacionales- no han sido elegidos respetando la carta orgánica en vigencia que rige los destinos de dicha agrupación. Sostienen que la nominación de dichas candidaturas es nula, pues la elección se llevó a cabo en base al procedimiento resultante de las modificaciones introducidas en el estatuto por una asamblea convocada al efecto, las cuales carecen de valor en la medida en que no fueron sometidas a la aprobación de la justicia electoral ni publicadas en el Boletín Oficial.

4°) Que la Cámara Nacional Electoral confirmó el pronunciamiento de primera instancia que había dispuesto no oficializar la lista de candidatos del Partido Nuevo.

El tribunal a quo consideró que no era definitorio resolver sobre la legitimación de las impugnantes, pues el Código Electoral Nacional prevé que las acciones que nacen de la violación de las normas de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos pueden iniciarse por denuncia de una agrupación política (art. 13, ap. I, de la ley 19.108), a lo que se agrega que dicho texto contempla la actuación de oficio y que las normas en juego son de orden público, condición que faculta el control judicial del modo indicado (ley 23.298, arts. 5 y 6).

Después de desarrollar los diversos controles a los cuales están sometidos los partidos políticos, la alzada destacó que aquéllos incluyen a las disposiciones introducidas por medio de una reforma en las respectivas cartas orgánicas con el mismo alcance con el cual habían sido examinadas cuando fue solicitado el reconocimiento de la agrupación, pues deben ser objetadas todas las disposiciones que sean incompatibles con los principios constitucionales y legales.

Con tal comprensión, la cámara juzgó que no correspondía oficializar la lista presentada por el Partido Nuevo, pues no resultaba de las actuaciones que las modificaciones a la carta orgánica por medio de las cuales se llevó a cabo la elección de los candidatos hayan sido comunicadas al juzgado federal electoral, además de que tales modificaciones no fueron publicadas en el Boletín Oficial de la Nación, siendo insuficiente a tal efecto la llevada a cabo en el medio oficial provincial por tratarse en el caso de un partido de distrito.

5°) Que la adecuada solución del caso en función de los antecedentes relacionados exige recordar conocidos principios, axiomáticos, que este Tribunal ha establecido sobre la materia controvertida en el sub lite.

En efecto, esta Corte ha señalado que los partidos políticos revisten la condición de auxiliares del Estado y son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia, que condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e, incluso, la acción de los poderes gubernamentales. En consecuencia, al reglamentarlos, el Estado cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital (Fallos: 312:2191).

De ahí, que en virtud de la aludida misión que compete a los partidos políticos, se requiere que su constitución, autoridades y cuerpos orgánicos sean transparente expresión de representatividad, a la vez que una clara manifestación programática de las corrientes de opinión que fluyan en el seno de tales agrupaciones (Fallos: 307:1774).

Consecuentemente, es función natural del Poder Judicial velar por aquella transparente expresión, que incluye tanto el debido funcionamiento de los órganos partidarios como el de las interrelaciones de éstos (Fallos: 310:456 y 311:1630), bien que tales atribuciones tienen límites para evaluar las decisiones de los partidos, cuyo “ámbito de reserva” ampara las opciones de eminente contenido político y encuentra una de sus formulaciones más claras en los arts. 1 y 21 de la ley 23.298, con los que se garantiza la autodeterminación y gestión de este especial tipo de asociaciones.

6°) Que es relevante puntualizar por su significativa trascendencia para la decisión de esta controversia, que en el caso varias agrupaciones políticas han impugnado un acto de otro partido político de inequívoca naturaleza interna de éste, planteo para el cual carecían de legitimación en la medida en que no han invocado que aquel acto afectara un derecho personal, concreto y particularizado de las pretendientes, pues la mera invocación de tutelar el régimen democrático o el sistema representativo es notoriamente insuficiente en la medida en que tal función sólo es encomendada a los procuradores fiscales federales (arts. 57, primer párrafo, ley 23.298, y 120 de la Constitución Nacional).

Al respecto, cabe subrayar que cuando el legislador consideró conveniente la intervención de las agrupaciones en cuestiones atinentes a otros partidos lo hizo en forma explícita, tal como sucede en el procedimiento para el reconocimiento de la personalidad, en que previó la actuación de otras agrupaciones facultándolas para formular observaciones con respecto a la falta de cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos por ley o a los derechos derivados del nombre partidario (art. 62). En cambio, en cuestiones vinculadas con las normas electorales partidarias, el art. 57 de la ley 23.298 preserva el mencionado principio de autodeterminación, al reconocer legitimación procesal a los afiliados cuando les hayan sido desconocidos sus derechos.

7°) Que, por ello y más allá del trámite asignado a esta causa, la dilucidación del caso debe entenderse, ante la falta de afectación de los derechos o intereses legítimos de otras agrupaciones políticas, en el marco de una actuación de una mera denuncia -contemplada por el art. 13, apartado I, de la ley 19.108- con motivo de la violación de una norma de orden público perteneciente a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, comprensión que

-por lo demás- parece ser la que implícitamente fue seguida por el magistrado de primera instancia y posteriormente confirmada por la cámara, pues el pronunciamiento se limitó a no oficializar la lista de candidatos presentada por el Partido Nuevo.

8°) Que, con este alcance, el argumento sostenido por el tribunal a quo carece de entidad suficiente para fundar una decisión que, como la adoptada, reviste suma trascendencia institucional en la medida en que la negativa a oficializar las candidaturas nominadas lleva a excluir de participar en el próximo acto eleccionario a una agrupación política reconocida que, según el art. 38 de la Constitución Nacional y el art. 2 de la ley 23.298, es una institución fundamental del sistema democrático, configurando un instrumento necesario para la formulación y realización de la política nacional y a la cual le incumbe la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

9°) Que, en efecto, si bien es cierto que las modificaciones de la carta orgánica -en tanto ésta constituye la ley fundamental del partido en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y obligaciones partidarias y a las cuales sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación- no están exentas de las atribuciones reconocidas al Poder Judicial en el art. 6 de la ley 23.298, la negativa a oficializar las candidaturas con apoyo en que la elección se llevó a cabo en base a un procedimiento resultante de una modificación que no fue oportunamente comunicada al juzgado federal, configura una decisión inspirada en un ciego ritualismo que se desentiende de las consecuencias que genera y que, por ende, no puede ser constitucionalmente sostenida.

Ello es así, pues en trance de resolver una cuestión de consecuencias institucionales irreparables como es la exclusión del acto eleccionario de un partido político reconocido, el tribunal a quo no podía fundadamente sostener su decisión en un óbice formal como el puntualizado, pues inexcusablemente debió llevar a cabo el control -que destacó como imprescindible- acerca de si las modificaciones incorporadas a la carta orgánica eran compatibles, o no, con los postulados constitucionales y legales que deben respetar las agrupaciones de esta naturaleza.

Sobre este aspecto, adquiere singular relevancia la circunstancia de que las agrupaciones denunciadas, el Procurador Fiscal y los tribunales ordinarios, no han efectuado objeciones de ninguna naturaleza con respecto al contenido substancial de las reformas introducidas a la carta orgánica para la elección de los candidatos a diputados nacionales con fundamento en un posible apartamiento de los standards establecidos por la Constitución Nacional y por la ley reglamentaria, a lo que se agrega la afirmación del recurrente de que un procedimiento similar de elección habría sido seguido por las agrupaciones denunciadas, que no han desconocido esta circunstancia en sus presentaciones.

Finalmente, cabe subrayar que incumbe a los partidos políticos la nominación de candidatos para cargos públicos electivos, atribución que comprende la de designar a ciudadanos no afiliados siempre que tal posibilidad estuviera admitida en sus cartas orgánicas (ley 23.298, art. 2°, párrafo segundo), a lo que se agrega que las elecciones de los candidatos

por la asamblea general no están prohibidas por la ley citada (arts. 29 a 34), por lo que la autorización de la reforma de la carta orgánica en cuestión se ajustaba a las disposiciones de la ley 23.298.

10) Que los principios establecidos por esta Corte -íntimamente relacionados con la vigencia del régimen representativo, de predominio de la verdad material en el proceso electoral y de regularidad en el funcionamiento de los partidos políticos-, persiguen una mayor eficacia del sistema orgánico interno de las agrupaciones, sobre la base del respeto irrestricto a la expresión de la voluntad soberana del partido.

En el caso, estos principios llevan a considerar la objeción que sostiene el pronunciamiento de la alzada como una inadmisibles entronización de una forma carente de contenido substancial, máxime cuando las modificaciones de la carta orgánica en modo alguno afectan principios superiores y ningún afiliado ha invocado que lo decidido en dicha asamblea partidaria ni en la que se eligieron los candidatos nominados haya afectado un derecho propio o las garantías que asisten a las minorías partidarias.

Análogas consideraciones son extensivas a la publicación cuestionada por la alzada, frente a las constancias incorporadas a la causa concernientes a la difusión llevada a cabo en el Boletín Oficial de la Provincia de Corrientes y en un periódico de difusión masiva de dicho Estado, máxime cuando tampoco se ha demostrado que la deficiencia puntualizada hubiera afectado derechos de los afiliados en general ni de aquéllos convocados para participar en la asamblea que eligió a los candidatos cuya oficialización se pretende.

11) Que, en definitiva, la cámara no demuestra, y ni siquiera menciona, cuál o cuáles serían los vicios o violaciones legales que hubieran impedido conceder la autorización judicial de la reforma de la carta orgánica (ley 23.298, art. 1°, párrafo segundo, en cuanto a su gobierno propio, y art. 23), lo cual conduciría -de mantenerse la sentencia apelada- a establecer una invalidez por la invalidez misma, en nítido apartamiento del principio de defensa de los derechos en forma substancial, en el caso los de naturaleza partidaria, y contrariando el postulado de libre creación y ejercicio de las actividades de los partidos políticos.

Con particular referencia al criterio que debe presidir el examen de la regularidad de los actos internos de los partidos políticos, esta Corte ha establecido, para garantizar la pluralidad de concurrencia democrática -reconocida por el art. 38 de la Constitución Nacional y por el art. 23, inc. 1°, apartado b, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos- y aventar todo atisbo de proscripción política, que el incumplimiento de recaudos formales debe ser sopesado en función de la real incidencia sobre la organización del partido, de la existencia de un perjuicio evidente y claro a los derechos y expectativas de los afiliados y de un daño para la vida democrática de los partidos, pues si no se verifican consecuencias de la naturaleza indicada no existe "...motivo jurídicamente válido para desarticular la organización partidaria existente, decretando una nulidad por la nulidad misma" (Fallos: 307:1774).

Por ello, y oído el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y, en los términos del art. 16 de la ley 48, se oficializa la lista de candidatos a diputados nacionales presentada por el Partido Nuevo, distrito de Corrientes. Notifíquese con carácter urgente y hágase saber, con igual carácter, al juzgado federal con competencia electoral de Corrientes. Agréguese la presentación directa al principal y, oportunamente, remítase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (en disidencia)- AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia)- ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (en disidencia)- ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT, DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO Y DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

Que la competencia de esta Corte, en supuestos como el de autos, sólo se ve autorizada en el caso de que la apelación extraordinaria interpuesta ante el a quo hubiera sido concedida o, de ser denegada, se hubiese deducido la correspondiente queja (Fallos: 319:1123, disidencia de los jueces Fayt, Belluscio y Bossert).

Que dicha situación no se configura en la especie, por lo que no corresponde que el Tribunal se avoque al tratamiento de las cuestiones planteadas.

Por ello, oído el señor Procurador General, se rechaza la presentación directa efectuada. Notifíquese y, oportunamente, archívese. CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - GUSTAVO A. BOSSERT.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

Que en el sub examine no se dan ninguna de las circunstancias que puedan hacer aplicable la doctrina de Fallos: 313:863, considerandos 1° a 11 (causa "Dromi", fallada el 6 de septiembre de 1990).

Que, a mayor abundamiento y en cuanto al fondo del asunto, comparto lo expresado por el señor Procurador General en el capítulo VII de su dictamen (fs. 24 vta./25 vta.).

Por ello, oído el señor Procurador General, se rechaza la presentación directa. Notifíquese y, oportunamente, archívese. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

Candidatura a diputado nacional- Requisito de residencia- Pronunciamiento inoficioso

Morales, Gerardo Rubén –Presidente de la Unión Cívica Radical- s/ impugna candidatura a Diputado Nacional Partido Demócrata Progresista c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción de inconstitucionalidad- 02/03/2011 – Fallos: 334:144

Antecedentes

La Unión Cívica Radical impugnó la candidatura a diputado nacional del ciudadano Néstor Carlos Kirchner con fundamento en el incumplimiento del requisito de residencia establecido en el art. 48 de la Constitución Nacional.

La impugnación fue desestimada por el juzgado de primera instancia y dicha decisión confirmada por la Cámara por lo cual dicha agrupación interpuso el recurso extraordinario que fue parcialmente concedido.

La Corte Suprema declaró abstracta la cuestión planteada.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Impugnación de candidatura a diputado nacional*
- b) *Requisito de residencia*
- c) *Cuestión abstracta*

Estándar aplicado por la Corte

- Resulta inoficioso un pronunciamiento de la Corte Suprema sobre la cuestión que como federal plantea la agrupación política impugnante, en la medida en que al Tribunal le está vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos, en tanto impliquen no decidir un conflicto litigioso actual.

- Corresponde declarar abstracta la cuestión planteada –impugnación de una candidatura a diputado nacional con fundamento en el incumplimiento del requisito de residencia- si el proceso electoral se encuentra actualmente concluido en todas sus etapas con la intervención de los tribunales electorales del Poder Judicial de la Nación y el juicio llevado a cabo por la Cámara de Diputados, a lo que se agrega el fallecimiento del diputado cuya candidatura dio lugar a la impugnación.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

A fs. 91/100, la Cámara Nacional Electoral confirmó la sentencia de primera instancia, en cuanto rechazó el planteo del presidente de la Unión Cívica Radical por el que impugnaba la candidatura de Néstor Carlos Kirchner a diputado nacional por la alianza “Frente Justicialista para la Victoria” (fs. 43/45).

Para resolver de ese modo, el tribunal recordó la distinción entre los conceptos de residencia y domicilio y señaló que lo que exige el art. 48 de la Constitución Nación al para ser diputado nacional, si el ciudadano no es nativo de la provincia, son dos años de residencia y no de domicilio. También indicó que la ley 23.298 formula igual distingo entre ambos conceptos, al prever que el domicilio electoral del ciudadano es el último anotado en su documento cívico y, por otra parte. Que la residencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba excepto la testimonial, siempre que aquél figure inscripto en el registro de electores del distrito que corresponda (conf. arts. 20 y 34 de esa ley).

Entendió que no estaba en discusión que desde fines de 2008 el señor Néstor Carlos Kirchner figuraba con domicilio en el registro del distrito Buenos Aires, ni que, de hecho, reside en esa provincia desde el año 2003. Lo que está en discusión -dijo- es el valor que esa residencia puede tener a los fines de acreditar la exigencia constitucional.

Sobre la base de tales premisas, la cámara desestimó los planteos del apelante contra la sentencia de primera instancia, no sin antes recordar que el juez de grado había admitido la posición de aquél en cuanto a que el tiempo que el candidato habitó la quinta de Olivos por su condición de Presidente de la Nación no podía causar residencia.

En cuanto a la alegada falta de “intención” de residir en la provincia o el carácter “accidental” o “circunstancial” de esa residencia en virtud del cargo que ejerce la esposa del candidato, la cámara señaló que la exigencia del art. 48 del texto constitucional tiene por finalidad hacer real y valedero el principio de la representación y asimismo velar por el conocimiento y la compenetración del representante de los problemas del electorado que lo elige, es decir, el requisito no está dado por las razones que pudo haber tenido un ciudadano para establecerse en una provincia determinada, sino por el conocimiento y compromiso con los intereses del pueblo que habita, adquiridos por el hecho de encontrarse efectivamente radicado en ella. Además, para desestimar el planteo de que no puede válidamente afirmarse que el candidato se vio forzado a fijar su residencia en la Provincia de Buenos Aires, por la obligación conyugal de vivir en la misma casa que impone el art. 199 del Código Civil dijo que ese mismo precepto normativo exime a los cónyuges de aquel deber cuando por circunstancias excepcionales se vean obligados a mantener transitoriamente residencias separadas, previsión que hubiera amparado la voluntad del candidato de residir en otro lugar.

Por otra parte, aclaró que la circunstancia de que el ciudadano cuya candidatura se im-

pugna haya suscripto una escritura constitutiva de una sociedad comercial en la que consignó un domicilio en Santa Cruz en diciembre de 2007, en nada impide tener por acreditada la residencia en la Provincia de Buenos Aires. Ello es así, sostuvo, porque de la escritura surge que quienes la otorgaron solo aparecen “domiciliados” en la primera de aquellas provincias, lo cual sería una presunción de residencia que quedó desvirtuada por la circunstancia de público conocimiento -que no se discute en la causa- de que el candidato vive con su cónyuge en la quinta presidencial ubicada en el territorio bonaerense y porque es sabido que resulta de LISO corriente en la suscripción de escrituras públicas que se consigne el domicilio que consta en el documento cívico, aunque difiera del lugar de residencia de la persona.

Por último, la cámara mencionó-que la condición jurídica del inmueble en el que habita el candidato tampoco podría conducir a desconocer su residencia e impedirle ejercer sus derechos políticos en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, porque, aun cuando aquél sea un establecimiento de utilidad nacional, lo cierto es que materialmente está ubicado en el territorio provincial.

-II-

Disconforme con este pronunciamiento, el apoderado de la Unión Cívica Radical dedujo el recurso extraordinario de fs. 105/118.

La cámara concedió parcialmente el recurso, pues entendió que aquél era únicamente admisible en cuanto a la interpretación del art. 48 de la Constitución Nacional, pero lo denegó expresamente por las causales de vulneración de disposiciones constitucionales: de la referencia al art. 34 del texto constitucional -en este caso por falta de relación directa-; por ‘la arbitrariedad que se imputaba al fallo, en lo que respecta al cómputo de los plazos, al carácter de la Quinta Presidencial de Olivos y al examen del domicilio denunciado en la escritura de constitución de una sociedad Comercial, así como por la presunta existencia de gravedad institucional (fs. 126/129).

Toda vez que el apelante no interpuso la correspondiente queja corresponde señalar que la competencia del Tribunal se encuentra limitada por el auto de concesión del recurso extraordinario, circunstancia que impide tratar los agravios atinentes a la arbitrariedad de la sentencia (Fallos: 310:2144; 312:866; 318:141; 328:1766, 2457; 329:187, entre muchos otros) y los demás que fueron rechazados por la cámara.

Con esta limitación, los agravios del apelante pueden resumirse del siguiente modo: (i) La cámara tomó aisladamente el concepto de residencia que da el autor citado en el fallo, sin entrar en un más profundo examen. En su concepto, la residencia presupone un punto de conexión sociológico. Se trata del lugar donde el candidato desarrolla sus actividades, donde está establecido con un cierto grado de permanencia y sería éste el centro de sus afectos y vivencias, suponiendo estabilidad y permanencia. Por ello, continúa, la nota de permanencia que propone el tribunal es requisito necesario pero no suficiente, pues la mera permanencia no hace suponer la íntima relación que presupone la representación.

(ii) Para demostrar la falta de intención del candidato de residir en territorio bonaerense, dice que la aplicación de la segunda parte del arto 34 de la Constitución Nacional a quienes cumplen funciones federales. al titular del cargo que habilita la habitación en la residencia presidencial impide valerse de ella para acreditar la residencia. Es que, según su posición, la mera permanencia otorgada por la función federal de ningún modo puede habilitar una transmisión de circunstancias mejores que las recibidas y que son motivo de aquélla. Esto es, que la situación de la Presidenta de la Nación, que es la del art. 34 citado, no puede generar en cabeza de-I candidato una situación de hecho de la que nazcan mejores derechos que los de la titular del Poder Ejecutivo Nacional.

-III-

En orden a examinar si en autos concurren los requisitos para habilitar la instancia del arto 14 de la ley 48, cabe reiterar que la cámara denegó el recurso extraordinario por las causales de hecho, prueba y arbitrariedad que en d se invocaron y que, al respecto, el recurrente no planteó la queja pertinente. Ello impide. tal como se indicó, ingresar al examen de tales cuestiones.

En esta categoría se encuentran los planteos que aquél formula relativos a que el fallo impugnado vulnera diversas garantías constitucionales (fs. 110, así como los agravios que le provoca el pronunciamiento por la arbitrariedad con que los jueces resolvieron la cuestión del cómputo del plazo de residencia para determinar si se cumplía la exigencia del art. 48 de la Constitución Nacional -que siempre según la posición del apelante, importa una errónea aplicación de los arts. 23, 24 y 25 del Código Civil- (fs. 111), o el carácter que le otorgaron a la Quinta Presidencial de Olivos y las conclusiones que derivaron de tal configuración (fs. 111 vta.), o incluso el examen que efectuaron del domicilio denunciado en la escritura de constitución de una sociedad comercial (fs. 114 vta.).

Todos estos temas, como se puede advertir fácilmente, fueron resueltos por la ponderación que efectuaron los jueces de la causa de aspectos de hecho, prueba y derecho común, que de ordinario no autorizan su cuestionamiento por medio del recurso extraordinario. Y si bien este principio admite excepciones, en caso de arbitrariedad, ello es así siempre que se interponga la queja respectiva ante su denegación por parte del tribunal apelado, circunstancia que no acontece en el sub lile (Fallos: 330:2434 y los citados anteriormente).

Respecto de la posible cuestión federal que supone la interpretación del arto 48 de la Constitución Nacional -punto sobre el que la cámara sí concedió el recurso-, debo decir que, a mi modo de ver. el recurso federales formalmente inadmisibles y fue incorrectamente concedido, pues si bien los agravios vertidos en él afirman la existencia de una controversia en punto a normas federales, en realidad sólo traducen una mera discrepancia con las razones de hecho, prueba y evaluaciones que fundan el fallo.

En efecto, conviene destacar que los argumentos del apelante no se dirigen a cuestionar la interpretación dada por la cámara a la citada disposición constitucional, sino que se limitan a controvertir la apreciación que aquélla efectuó tanto de las pruebas del expediente

como de la intención que tuvieron los constituyentes al momento de incluir esa exigencia.

Por otra parte, cabe recordar que es doctrina del Tribunal la que enseña que el recurso extraordinario es formalmente improcedente si el apelante no expone fundamentos que sustenten una diversa inteligencia de la norma federal aplicada (Fallos: 310:2277, 2376; 324:1860) y, en el caso, aquél no sólo incumple esta exigencia, sino que, por el contrario, coincide con la cámara en que la finalidad del requisito constitucional es asegurar que el candidato conozca y adquiera un compromiso con los intereses del pueblo que habita, a fin de garantizar el principio de la representación. Así lo indica expresamente en el escrito de apelación extraordinaria -tal como se relató en el acápite precedente-, en forma coincidente con su planteo impugnatorio original (v. en especial fs. 4 vta.15 vta.), aunque ciertamente discrepe con la evaluación que hicieron los jueces de la causa, pues considera que la permanencia en un lugar es necesaria pero no suficiente para lograr aquella finalidad.

Esto demuestra, según mi punto de vista, que el recurrente mantiene diferencias con el criterio evaluativo que utilizaron los jueces para subsumir los hechos en el precepto constitucional y no una distinta interpretación de la disposición que rige el caso y ello, como es bien sabido y ya se indicó, no es suficiente para habilitar la instancia excepcional del arto 14 de la ley 48.

Con relación al segundo planteo que ahora trae a consideración el apelante, el vinculado con el art. 34 de la Constitución Nacional, cabe poner -de relieve que la cámara rechazó este agravio pues entendió que carecía de relación directa para resolver la causa, pues el juez de primera instancia había admitido la posición del impugnante que sostenía que, por aplicación de aquel precepto, no se podía computar -a los fines de la residencia que exige el art. 48 del texto constitucional- el tiempo que el candidato residió en la Quinta Presidencial en calidad de Presidente de la Nación.

Ello sería suficiente para desestimar la pretensión de habilitar esta instancia de excepción. No obstante, como aquél ahora postula que el primero de los preceptos mencionados, en cuanto se aplica a la actual titular del Poder Ejecutivo Nacional, también proyecta sus efectos sobre su cónyuge para obstaculizar su candidatura a diputado nacional, es del caso señalar que no puede ser admitido, toda vez que se trata de un planteo extemporáneo, que recién se introdujo al momento de interponer el recurso extraordinario de fs. 105/118 y que, por lo tanto, no se articuló en la primera oportunidad procesal ni se mantuvo en las instancias posteriores.

En efecto, ni en el escrito de impugnación ni en el de apelación contra el fallo de primera instancia se desarrolló un planteo del tipo que ahora se intenta someter a consideración del Tribunal y, en tales condiciones, resulta aplicable aquella jurisprudencia constante que indica que la argumentación desarrollada en ocasión de interponer el recurso federal constituye un planteo deducido extemporáneamente, pues debió realizarse en la primera oportunidad posible en el curso del procedimiento (conf. doctrina de Fallos: 312: 1872; 315:1779; 327:3913; 329:2539, entre muchos otros).

-IV -

En virtud de los fundamentos expuestos, opino que el recurso extraordinario es formalmente inadmisibles, así como que los planteos rechazados por el tribunal apelado no se pueden considerar en virtud de la falta de queja ante su denegación.

Buenos Aires. 20 de noviembre de 2009. LAURA M. MONTI.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 2 de marzo de 2011.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que en el marco del proceso electoral correspondiente a los comicios llevados cabo el 28 de junio de 2009, la Cámara Nacional Electoral confirmó la decisión del juzgado federal con competencia electoral en el distrito Buenos Aires que, en lo que interesa, había desestimado la impugnación que —con fundamento en el incumplimiento del requisito de residencia establecido en el art. 48 de la Constitución Nacional— formuló la Unión Cívica Radical contra la candidatura a diputado nacional por la alianza “Frente para la Victoria” del ciudadano Néstor Carlos Kirchner. Contra aquel pronunciamiento la agrupación impugnante interpuso el recurso extraordinario de fs. 105/118, que fue contestado a fs. 121/125 y parcialmente concedido a fs. 126/129.

2º) Que frente a la oficialización de dicha candidatura decidida por dichas autoridades judiciales en uso de las atribuciones que le reconocen los arts. 60 y 61 del Código Electoral Nacional, y ante el resultado de los comicios en que participó la alianza que lo postulaba, dicho candidato adquirió la condición de diputado nacional electo. Como resulta de la sesión preparatoria de la Cámara de Diputados de la Nación correspondiente al 3 de diciembre de 2009, tras haber recibido y considerado el diploma correspondiente y ante la falta de impugnaciones en los términos del art. 3º del reglamento de dicho cuerpo, el diputado electo prestó juramento quedando incorporado como miembro de la Cámara del Poder Legislativo para la cual resultó electo.

3º) Que con la actuación preliminar cumplida por los tribunales electorales del Poder Judicial de la Nación oficializando la candidatura cuestionada, y ante el juicio ulteriormente llevado a cabo por la Cámara de Diputados de la Nación —sobre la validez del título del diputado electo— a fin de incorporarlo a su seno (art. 64 de la Constitución Nacional), el proceso electoral se encuentra actualmente concluido en todas sus etapas con la intervención de cada una de las autoridades nacionales en cuyas manos ha sido privativamente puesto el ejercicio de las atribuciones respectivas.

4º) Que en estas condiciones, a las que se agrega el reciente fallecimiento del diputado cuya candidatura dio lugar a la impugnación, es inoficioso un pronunciamiento del Tribunal sobre la cuestión —que como federal— promueve la agrupación impugnante en el

recurso extraordinario, en la medida en que a esta Corte le está vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos, en tanto todo pronunciamiento resultaría inoficioso al no decidir un conflicto litigioso actual (Fallos: 214:147; 320:2603; 322:1436; 329:1898 y sus citas; causa V.991.XL “Vargas Aignasse, Guillermo s/ secuestro y desaparición”, sentencia del 3 de mayo de 2007). Regla tradicional que, por lo demás, el Tribunal viene aplicando en asuntos de esta naturaleza (causa P.211.XL “Partido Nuevo Distrito Corrientes s/ oficialización de listas de candidatos a senadores y diputados nacionales - elecciones del 23 de noviembre de 2003”, sentencia del 27 de mayo de 2009, Fallos: 332:1190) cuando, como en este caso, no concurren circunstancias de excepción que justifiquen abordar las cuestiones constitucionales planteadas.

5º) Que al no existir una conclusión que configure un pronunciamiento declarativo sobre el derecho de los litigantes para, desde esta premisa, fundar la decisión sobre las costas con base en el principio objetivo de la derrota, dicha condenación debe distribuirse en el orden causado (Fallos: 329:1854, 1898 y 2733).

Por ello y oída la señora Procuradora Fiscal de la Nación se declara abstracta la cuestión planteada. Con costas de esta instancia en el orden causado. Notifíquese y devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT (según su voto)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto)- JUAN CARLOS MAQUEDA (según su voto)- E. RAÚL ZAFFARONI (según su voto)- CARMEN M. ARGIBAY.

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y DON ZAFFARONI

Considerando:

1º) Que los infrascriptos concuerdan con los considerandos 1º a 3º del voto que encabeza este pronunciamiento.

4º) Que en estas condiciones es inoficioso un pronunciamiento del Tribunal sobre la cuestión —que como federal— promueve la agrupación impugnante en el recurso extraordinario, en la medida en que a esta Corte le está vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos, en tanto todo pronunciamiento resultaría inoficioso al no decidir un conflicto litigioso actual (Fallos: 214:147; 320:2603; 322:1436; 329:1898 y sus citas; causa V.991.XL “Vargas Aignasse, Guillermo s/ secuestro y desaparición”, sentencia del 3 de mayo de 2007). Regla tradicional que, por lo demás, el Tribunal viene aplicando en asuntos de esta naturaleza cuando no concurren circunstancias de excepción que justifiquen abordar las cuestiones constitucionales planteadas (causa P.211.XL “Partido Nuevo Distrito Corrientes s/ oficialización de listas de candidatos a senadores y diputados nacionales -elecciones del 23 de noviembre de 2003”, sentencia del 27 de mayo de 2009, Fallos: 332:1190).

5°) Que al no existir una conclusión que configure un pronunciamiento declarativo sobre el derecho de los litigantes para, desde esta premisa, fundar la decisión sobre las costas con base en el principio objetivo de la derrota, dicha condenación debe distribuirse en el orden causado (Fallos: 329:1854, 1898 y 2733).

Por ello y oída la señora Procuradora Fiscal de la Nación se declara abstracta la cuestión planteada. Con costas de esta instancia en el orden causado. Notifíquese y devuélvase. CARLOS S. FAYT - E. RAÚL ZAFFARONI.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

Que el infrascripto concuerda con los considerandos 1° a 3° del voto que encabeza este pronunciamiento.

4°) Que la resolución tomada por la Cámara de Diputados en ejercicio de dicha potestad constituye un juicio de carácter definitivo que, por encontrarse excluida de las decisiones comprendidas en el art. 116 de la Constitución Nacional, no puede ser revisada ni revocada por este Departamento Judicial del Gobierno (Fallos: 317: 1469, disidencia del juez Petracchi, y su remisión a Fallos: 263:267).

5°) Que en las condiciones expresadas de encontrarse regularmente juzgada —con carácter final— la cuestión que dio lugar a la intervención de naturaleza instrumental tomada por el Poder Judicial dentro del procedimiento electoral, no hay caso contencioso que dé lugar al conocimiento y decisión de esta Corte Federal (ley 27, art. 2°; ley 48, art. 14).

6°) Que al no existir una conclusión que configure un pronunciamiento declarativo sobre el derecho de los litigantes para, desde esta premisa, fundar la decisión sobre las costas con base en el principio objetivo de la derrota, dicha condenación debe distribuirse en el orden causado (Fallos: 329:1854, 1898 y 2733).

Por ello y oída la señora Procuradora Fiscal de la Nación se desestima el recurso extraordinario. Con costas de esta instancia en el orden causado. Notifíquese y devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1°) Que en el marco del proceso electoral que concluyó en los comicios celebrados el 28

de junio de 2009, la Cámara Nacional Electoral confirmó la decisión del Juzgado Federal con competencia electoral en el distrito Buenos Aires que desestimó la impugnación contra la candidatura a diputado nacional del ciudadano Néstor Carlos Kirchner, formulada por la Unión Cívica Radical con fundamento en el incumplimiento del requisito de residencia establecido en el art. 48 de la Constitución Nacional. Contra ese pronunciamiento, la agrupación impugnante interpuso el recurso extraordinario de fs. 105/118, que fue con-testado a fs. 121/125 y parcialmente concedido a fs. 126/129.

2°) Que la justicia electoral oficializó la candidatura en cuestión en uso de las atribuciones que le reconocen los arts. 60 y 61 del Código Electoral Nacional; seguidamente, ante el resultado de los comicios en que participó la alianza “Frente para la Victoria” que lo postulaba, dicho candidato fue electo diputado nacional por la provincia de Buenos Aires. Finalmente, tal como resulta de la sesión preparatoria de la Cámara de Diputados de la Nación correspondiente al 3 de diciembre de 2009, tras haber recibido su diploma sin que obre ninguna impugnación en los términos del art. 3° del reglamento de dicho cuerpo, el diputado electo prestó juramento y quedó incorporado como miembro de esa Cámara.

3°) Que frente a la actuación preliminar cumplida por los tribunales electorales del Poder Judicial de la Nación oficializando la candidatura cuestionada, y al juicio llevado a cabo por la Cámara de Diputados de la Nación —sobre la validez del título del diputado electo— a fin de incorporarlo a su seno (art. 64 de la Constitución Nacional), el proceso electoral se encuentra actualmente concluido en todas sus etapas con la intervención de cada una de las autoridades nacionales en cuyas manos ha sido privativamente puesto el ejercicio de las atribuciones respectivas.

A la luz de estas circunstancias, resulta claro que tras la intervención de la Cámara de Diputados de la Nación en el sentido de incorporar al diputado electo, el examen de los planteos efectuados en el recurso extraordinario remitiría necesariamente al modo en que ese cuerpo legislativo ha ejercitado una atribución que la Constitución Nacional le otorga en términos precisos e inequívocos en tanto prevé en la parte pertinente del art. 64 que “cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”.

4°) Que tal evidencia es suficiente para demostrar que la cuestión debatida involucra en esta instancia la responsabilidad y autoridad del Congreso de la Nación en el ejercicio de una atribución consagrada expresamente en el art. 64 de la Norma Fundamental, que en sí misma es más política que legal.

En efecto, tal como he sostenido en los precedentes publicados en Fallos: 326:4468 y 330:3160, la decisión por la cual la Cámara de Diputados de la Nación lleva a cabo el juicio sobre la validez del título del diputado electo a fin de incorporarlo constituye una decisión que se halla dentro de las denominadas facultades privativas del Poder Legislativo, cuyo ejercicio no debe ser interferido o limitado por una resolución de esta Corte, necesariamente final en los puntos de su competencia, por el carácter supremo del Tribu-

nal, con lo que se salvaguarda igualmente la jerarquía de los poderes legislativo y judicial de la Nación.

En este entendimiento, el acto de incorporación ha sido cumplido en el ámbito de las facultades que son privativas a la Cámara de Diputados de la Nación con arreglo a la atribución expresamente consagrada en la Constitución Nacional, sin que la función jurisdiccional alcance 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.

5º) Que finalmente, cabe recordar que esta ponderación respecto al ámbito exclusivo de interpretación que incumbe a cada una de las cámaras en este tipo de cuestiones es la que, además, se adecua con la tradición histórica de nuestro país. No hay en esa limitación desmedro alguno del orden constitucional sino, por el contrario, se trata de preservar el principio de separación de poderes, base de su subsistencia. Así fue reconocido desde antiguo por este Tribunal (conf. Fallos: 321:3236), en una corriente jurisprudencial iniciada en Fallos: 2:253, del 14 de noviembre de 1865, sentencia dictada veintiocho años antes que la emitida en el conocido caso “Cullen” (Fallos: 53:420), y en la que votaron dos convencionales constituyentes de 1853, los doctores Salvador María del Carril y José Benjamín Gorostiaga. Desde entonces la Corte ha considerado que el ejercicio de las atribuciones de las cámaras legislativas como jueces de las elecciones de sus integrantes, constituye una cuestión no revisable por el Poder Judicial. Así lo dijo también Joaquín V. González, al considerar que la Constitución creó, en el art. 56 (actual art. 64), “el tribunal de última resolución en las elecciones populares para representantes...”, pues “no era posible confiar a otro poder la decisión última de las elecciones del pueblo, porque, careciendo cualquier otro de la soberanía del Congreso y de su representación popular, habría sido poner en peligro su independencia, conservación y funcionamiento; aparte de que importaría dar a un poder extraño superioridad sobre él, destruyendo la armonía y el equilibrio entre los que componen el gobierno” (“Manual de la Constitución Argentina”, nº 373, Ed. Estrada, 1971).

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal de la Nación, se declara inadmisibile el recurso extraordinario. Costas por su orden. Notifíquese y devuélvase. JUAN CARLOS MAQUEDA.

Candidatura a Senador Nacional- Condena Penal- Inhabilitación para ser candidato. Cuestión abstracta.

Partido Nuevo Distrito Corrientes s/ oficialización de listas de candidatos a senadores y diputados nacionales- 27/05/2009 – Fallos: 332:1190

Antecedentes

El recurrente, cuya candidatura se discute en el proceso, tiene condena firme por el delito de administración infiel en perjuicio de la Administración Pública ante la confirmación por la Corte Suprema de una sentencia de cámara apelada.

La Corte Suprema declara abstracta la cuestión planteada.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Candidatura a Senador Nacional cuestionada.*
- b) *Condena por delito de administración infiel en perjuicio de la Administración Pública.*
- c) *Inhabilitación para ser candidato*

Estándar aplicado por la Corte

- A la Corte Suprema le está vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos, en tanto todo pronunciamiento resultaría inoficioso al no decidir un conflicto litigioso actual.

- El proceso carece de objeto actual si cualquiera que fuese la decisión que se adopte sobre los planteos introducidos por los apelantes, en ningún caso el candidato impugnado cumplirá con los requisitos exigidos por las normas constitucionales e infraconstitucionales de aplicación para acceder al cargo de Senador Nacional en tanto quedó firme por decisión de la Corte Suprema la condena por el delito de administración infiel en perjuicio de la Administración Pública (art. 33 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y art. 3º del Código Nacional Electoral).

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General

Suprema Corte:

-I-

A fs. 107/116, la Cámara Nacional Electoral revocó el fallo de la anterior instancia que no había hecho lugar a la petición de la Sra. Araceli Ferreyra y ordenó producir el corrimiento de postulantes de la lista oficializada por el Partido Nuevo del distrito Corrientes, desplazando al señor Raúl Romero Feris como candidato a Senador Nacional.

Para así decidir, sostuvo previamente que: a) no era abstracta la cuestión debatida a pesar de que el acto electoral para el cual fue oficializada la candidatura a senador ya se había

llevado a cabo y b) que el examen del tribunal quedaba circunscripto a verificar si el hecho de que el señor Romero Feris hubiera sido condenado penalmente constituía un obstáculo a la oficialización de su candidatura.

En ese marco, expresó que para admitirse una candidatura a senador nacional se necesitan dos clases de requisitos, uno de carácter general, el de idoneidad -expresado en el art. 16 de la Constitución Nacional y comprensivo de la idoneidad moral- y los de carácter particular del art. 55 de la citada Ley Fundamental.

Sobre esa base, expresó que, toda vez que sobre el candidato pesaban dos sentencias condenatorias dictadas por juez competente en juicios tramitados con las garantías del debido proceso legal, el señor Raúl Romero Feris no reunía la condición de idoneidad moral y se encontraba inhabilitado para acceder a cargos públicos. Ello era así, a criterio del tribunal, a pesar de advertir que las sentencias condenatorias no habían adquirido firmeza y, por tal motivo, el candidato gozaba de presunción de inocencia.

-II-

Disconformes, el Senador electo Raúl Romero Feris y el apoderado del Partido Nuevo del distrito Corrientes, dedujeron los recursos extraordinarios que obran a fs.125/133 y 134/142, respectivamente, que fueron concedidos por estar en juego la interpretación de normas federales y rechazados en cuanto a la alegada existencia de arbitrariedad (fs. 169/171), sin que se presentaran en queja.

Los argumentos de ambos son similares, motivo por el cual los sintetizaré en conjunto.

Sostienen que la decisión de la Cámara Electoral constituye una interpretación errónea de los arts. 18 y 75 inc. 22 (art. 23, ap. 1 b) y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos) de la Constitución Nacional, que conculca la garantía de presunción de inocencia al tornarla inoperante e inaplicable. Ello es así, continúan, toda vez que sólo hay condena -y, por lo tanto, restricción de derechos políticos y consecuente inhabilidad para ser candidato- cuando hay sentencia firme con autoridad de cosa juzgada.

A su vez, indican que no es una inteligencia acorde a la Constitución hacer prevalecer preceptos de índole procesal -como la presunción de certeza y legitimidad de las sentencias condenatorias no consentidas- sobre disposiciones como la del citado art. 18 de la Constitución Nacional.

Asimismo, afirman que la competencia para examinar la idoneidad moral de un candidato a senador nacional no corresponde a un tribunal electoral -como se autoatribuyó el a quo- sino que, en virtud del art. 64 de la Ley Fundamental, es facultad de la Cámara de Senadores.

Dicen que también se ha desconocido el principio de cosa juzgada respecto de la oficialización de la lista de candidatos y, por ende, se ha violado el derecho de debido proceso

electoral, al no haber podido defenderse de la confusión en que incurrió la cámara al aplicar normas procesales de instituciones cruzadas: legitimación y plazos para impugnar la oficialización de listas de candidatos (arts. 60 y 61 del Código Electoral Nacional) y legitimación y plazos para impugnar a los electores inscriptos en el padrón (art. 4 y sgtes. del citado código).

Arguyen la gravedad institucional que la sentencia acarrearía toda vez que el corrimiento de candidatos de la lista puede provocar la exclusión de quien fue elegido por el pueblo y alterar el principio de soberanía popular.

Por último, aducen que la sentencia se dictó en “abstracto” y que ello la torna arbitraria porque las elecciones ya se habían llevado a cabo y el recurrente había sido electo y proclamado senador nacional, a la par de ser -por igual motivo- de imposible cumplimiento. También concluyen que afecta el principio de congruencia, omite decidir cuestiones articuladas y viola los principios de cosa juzgada y preclusión procesal.

-III-

Los recursos extraordinarios deducidos son formalmente admisibles, en tanto se cuestiona la inteligencia de normas federales (art. 16, 18 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional) y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que los apelantes fundan en ellas (art. 14, inc. 31, de la ley 48).

Cabe tener presente que en la tarea de esclarecer la inteligencia de aquel tipo de normas, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones del a quo ni de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (conf. doctrina de Fallos: 323:1491 y sus citas).

En lo que concierne a las cuestiones no federales en que se funda la tacha de arbitrariedad, estimo que, toda vez que la alzada desestimó la apelación respecto de ellas y no se articuló el correspondiente recurso de queja, no procede su consideración en esta instancia (conf. args. Fallos: 326:1778).

-IV-

La Constitución Nacional, en su art. 16 determina, entre otros principios, que todos los habitantes de la Nación Argentina son admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. El art. 18, por su parte, asegura la garantía denominada “presunción de inocencia” de las personas; su art. 36 condiciona el acceso a los cargos o empleos públicos a no haber incurrido en grave delito doloso contra el Estado, que conlleve enriquecimiento, y encarga al Congreso la sanción de una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función. En el terreno de los derechos políticos, el art. 37, garantiza su pleno ejercicio, de elegir y ser elegido, con arreglo al principio de soberanía popular y de las leyes que en consecuencia se dicten y consagra el voto universal, igual, secreto y obligatorio. El art. 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, con la jerarquía constitucional que le asigna el art. 75, inc. 22 de nuestra Ley Fundamental dispone que los ciudadanos

tienen derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, sea directamente o a través de representantes libremente elegidos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas y de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país autorizando la reglamentación del ejercicio de estos derechos y oportunidades exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental y condena, por juez competente, en proceso penal.

Para ser elegido senador nacional, el art. 55 de la Constitución Nacional específicamente requiere tener treinta años de edad, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente y ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella.

Estos derechos han sido reglamentados por nuestro ordenamiento legal.

El Código Electoral Nacional dispone, en los arts. 60 y 61 el procedimiento y condiciones para la oficialización de las listas de los candidatos: “Registro de candidatos y pedido de oficialización de listas. 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 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.”

Por su parte, el art. 33 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos remite al mencionado código cuando estipula que “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...”.

A su vez, el art. 31 del Código Nacional Electoral enumera quienes están excluidos del padrón, entre otros y en lo que aquí interesa, “...e) los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad y, por sentencia ejecutoriada, por el término de la condena;...l) Los inhabilitados según disposiciones de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos; m) Los que en virtud de otras prescripciones legales y reglamentarias quedaren inhabilitados para el ejercicio de los derechos políticos.”

Otra de las disposiciones del Código Nacional Electoral (art.41) explicita la forma y el plazo de la inhabilitación en el padrón “...El tiempo de la inhabilitación se contará desde la fecha de la sentencia definitiva pasada en autoridad de cosa juzgada...”. La inhabilitación dispuesta “...por sentencia será asentada una vez que se haya tomado conocimiento de la misma. Los magistrados de la causa, cuando el fallo quede firme, lo comunicarán al Registro Nacional de las Personas y juez electoral respectivo, con remisión de copia de la parte resolutive y la individualización...”. En este orden, el art. 36 del mentado código determina el cómo y el cuándo de la comunicación de la inhabilitación “Inhabilitaciones, ausencias con presunción de fallecimiento, delitos y faltas electorales. Comunicación. Todos los jueces de la República, dentro de los cinco días desde la fecha en que las sentencias

que dicten pasen en autoridad de cosa juzgada, deben comunicar al Registro Nacional de las Personas y al juez electoral de distrito el nombre, apellido, número de documento cívico, clase y domicilio de los electores inhabilitados por algunas de las causales previstas en el artículo 3º, como así también cursar copia autenticada de la parte dispositiva de tales sentencias, en igual forma que se hace al Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria.” Como consecuencia de dicha comunicación “...Los jueces electorales dispondrán que sean tachados con una línea roja los electores comprendidos en el artículo 3º en los ejemplares de los padrones que se remitan a los presidentes de comicio y en uno de los que se entregan a cada partido político agregando además en la columna de observaciones la palabra “inhabilitado” y el artículo o inciso de la Ley que establezcan la causa de inhabilitación” (art. 37 del Código Nacional Electoral). (las cursivas en todas las transcripciones no son originales).

-V-

De la mera lectura y confronte de las normas transcriptas se advierte que tanto en unas como otras, la restricción al derecho a ser elegido se limita -en lo que aquí interesa- al condenado por juez competente en proceso penal, entendiéndose por tal a aquél sobre el cual pesa una sentencia condenatoria firme, pasada en autoridad de cosa juzgada y, consecuentemente, excluido del padrón electoral mientras dure su inhabilitación.

Por lo expuesto, la interpretación que formula el tribunal electoral no es ajustada a derecho. En efecto, no sólo está creando un impedimento que no existe en la reglamentación interna ni en la Convención Americana de los Derechos Humanos (art. 23 ap. 2) -máxime si se recuerda el considerando 15 del voto de los doctores Fayt y Petracchi reseñado en Fallos: 325:524, según el cual”...resulta imprescindible observar que el adverbio de modo ‘exclusivamente’ utilizado por el art. 23 de la convención citada, denota que el elenco de casos en los cuales se permite la reglamentación por ley interna del ejercicio de los denominados derechos políticos, constituye un número cerrado y, por su propia naturaleza, de interpretación restrictiva, por lo cual toda ampliación que la ley nacional haga de dicho elenco resulta contraria al instrumento internacional.”-, sino además evita aplicar la legislación vigente (“el tiempo de la inhabilitación se contará desde la fecha de la sentencia definitiva pasada en autoridad de cosa juzgada...” “...Los magistrados de la causa, cuando el fallo quede firme, lo comunicarán al Registro Nacional de las Personas y juez electoral respectivo ...”; “...Todos los jueces de la República, dentro de los cinco días desde la fecha en que las sentencias que dicten pasen en autoridad de cosa juzgada, deben comunicar ...”, conf. arts. 41 y 36 del Código Electoral Nacional).

Según quedó acreditado en autos mediante los informes del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Secretaría Judicial N° 3) en los procesos en los que el señor Raúl Romero Feris fue investigado han recaído sentencias condenatorias que no se encuentran firmes por estar en trámite sendos recursos extraordinarios de orden federal. (ver fs. 191 y respuestas a los oficios enviados por este Ministerio Público).

Vale decir, que no se configura en el caso el presupuesto que las normas electorales establecen como límite del derecho a ser elegido, esto es, que la sentencia condenatoria se encuentre firme y pasada en autoridad de cosa juzgada. Ello, obviamente, está enraizado en los principios generales de derecho penal en armonía con el principio de presunción de inocencia establecido en el art. 18 de la Constitución Nacional.

Sobre el particular, tiene dicho la Corte Suprema que cuando la mentada disposición constitucional dispone categóricamente que ningún habitante de la Nación será penado sin juicio previo, establece el principio de que toda persona debe ser considerada y tratada como inocente de los delitos que se le imputan hasta que en un juicio respetuoso del debido proceso se demuestre lo contrario mediante una sentencia firme (Fallos: 314:1091 -voto del Dr. Enrique Petracchi; 321:3630).

La tutela de este principio también está establecida en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XXVI); en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 11.1); en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8.2) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art.14.2). La jerarquía constitucional de dichos instrumentos y su efectiva aplicación por los órganos judiciales nacionales hace que, tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como las directrices de la Comisión Interamericana, sirvan como parámetros exegéticos, en el sub examine.

En este sentido, en el caso Ricardo Canese vs. Paraguay -sentencia del 31 de agosto de 2004, serie C, N1 111, parr. 153 y 154- la Corte Interamericana señaló que en "... el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada." "...el derecho a la presunción de inocencia es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme." (el destacado no es original). Por su parte, ya había expresado, en el caso Neira Alegría y otros vs. Perú, Reparaciones -art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos- sentencia del 19 de septiembre de 1996, serie C, N1 29, párr. 45, que "... ya que las víctimas no habían sido condenadas por sentencia firme por lo cual es aplicable el principio general de derecho de la presunción de inocencia (art. 8.2 Convención Americana)."

Asimismo, cabe señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe 1/95 (caso 11.006 García vs. Perú del 7 de febrero de 1995) interpretó como "sentencia firme" a aquella expresión del ejercicio de la jurisdicción que adquiera las cualidades de inmutabilidad e inimpugnabilidad propias de la cosa juzgada.

-VI-

Sentado lo anterior, no queda más que considerar que la sentencia impugnada merece el reproche sostenido por los recurrentes.

Ello es así, toda vez que, pese a que el a quo afirma que el recurrente goza del derecho a que se presuma su inocencia por no pesar sobre él una condena en firme, hace prevalecer la formalidad y legitimidad de un fallo aún cuestionado.

En síntesis, pienso que el tribunal falló con fundamento en su exclusivo criterio subjetivo y arribó a una conclusión jurídicamente inapropiada, de modo tal que crearía, a través del fallo, una suerte de restricción al derecho a ser elegido incompatible con los preceptos constitucionales y legales vigentes.

-VII-

No obstante lo expuesto, no puedo dejar de mencionar que, en mi criterio, la solución jurídica a la que arribo podría verse alterada si V.E. resuelve el recurso extraordinario federal, que fue remitido para su análisis por el Superior Tribunal de Corrientes con anterioridad al presente recurso.

De las constancias de este proceso y de las notas agregadas en esta instancia surge que se encuentran a estudio de V.E. tanto la causa "Sitraj-Corrientes s/denuncia" n° 20.299/02 como el expediente "Recurso de Casación planteado por los Dres. Leguizamón y Arrieta en causa N1 4976" N° 19907/02.

En el supuesto de que V.E. decida en el presente sin haberse pronunciado respecto a la situación procesal del señor Romero Feris, los argumentos del dictamen son los que aquí preceden.

Pero es también posible que V.E. evalúe -de considerarlo así conveniente- que, conforme su doctrina, debe atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión, aunque ellas ocurran con posterioridad al recurso extraordinario (Fallos: 316:3130, entre muchos). En este último supuesto, si resolviere con antelación los hechos imputados, la sentencia que adopte puede incidir en la solución del caso, pues de adquirir firmeza la condena impuesta al encartado, se modificaría su habilidad para ser Senador de la Nación.

-VIII-

Por lo expuesto, en mi concepto, en el estado actual de las actuaciones, procede revocar la sentencia de fs. 107/116 en cuanto fue materia de recurso extraordinario. Buenos Aires, 23 de mayo de 2005. Esteban Righi.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 27 de mayo de 2009.

Vistos los autos: "Partido Nuevo Distrito Corrientes s/ oficialización de listas de candidatos a senadores y diputados nacionales C elecciones del 23 de noviembre de 2003".

Considerando:

1°) Que frente a la decisión tomada por esta Corte el 13 de febrero de 2007 en la causa S.1957.XL “Sitraj-Corrientes s/ denuncia” (Fallos: 330:88), ha quedado firme la sentencia dictada por la Cámara en lo Criminal n° 2 de la Provincia de Corrientes, en cuanto condenó al señor Raúl Rolando Romero Feris a la pena de siete años de prisión junto con la accesoria de inhabilitación especial perpetua, por considerarlo autor del delito de administración infiel en perjuicio de la Administración Pública.

En las condiciones expresadas, el recurrente se encuentra inhabilitado para ser candidato a cualquier cargo público electivo en el orden nacional, con arreglo a lo dispuesto en el art. 33 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y en el art. 3° del Código Nacional Electoral.

2°) Que la circunstancia expresada sostiene la conclusión de que este proceso carece de objeto actual, en la medida en que cualquiera que fuese la decisión que se adopte sobre los planteos introducidos por los apelantes, en ningún caso el candidato impugnado cumplirá con los requisitos exigidos por las normas constitucionales e infraconstitucionales de aplicación para acceder al cargo de Senador Nacional y esta inobservancia le impedirá satisfacer el objeto de su reclamación.

3°) Que la conclusión antedicha obsta a la consideración sobre la substancia de la cuestión que, como de naturaleza federal, se invoca en el recurso extraordinario, en la medida en que a esta Corte le está vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos, en tanto todo pronunciamiento resultaría inoficioso al no decidir un conflicto litigioso actual (Fallos: 216:147; 320:2603; 322:1436; 329:1898 y sus citas; causa V.991.XL “Vargas Aignasse, Guillermo s/ secuestro y desaparición”, sentencia del 3 de mayo de 2007 -Fallos: 330:2046-).

4°) Que al no existir una conclusión que configure un pronunciamiento declarativo sobre el derecho de los litigantes para, desde esta premisa, fundar la decisión sobre las costas con base en el principio objetivo de la derrota, dicha condenación debe distribuirse en el orden causado (Fallos: 329:1853, 1898 y 2733).

Por ello y oído el señor Procurador General de la Nación se declara abstracta la cuestión planteada. Con costas de esta instancia en el orden causado. Notifíquese y devuélvase. ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - E. RAUL ZAFFARONI - CARMEN M. ARGIBAY.

Impugnación de candidatura- Renuncia a los cargos- Cuestión abstracta

Novello, Rafael Víctor – apoderado de la Unión Cívica Radical y otros s/ impugnan candidatura a Diputado Nacional- 22/10/2013

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral confirmó la decisión del juzgado federal con competencia electoral que había desestimado las impugnaciones que se habían formulado contra las candidaturas a diputados nacionales por la alianza “Frente Justicialista para la Victoria” de los ciudadanos Daniel Scioli y Sergio Massa. Contra dicho pronunciamiento las agrupaciones impugnantes interpusieron recurso extraordinario que fue parcialmente concedido, y en lo que fue denegado las recurrentes promovieron recurso de queja.

La Corte Suprema declaró abstracta la cuestión planteada.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Impugnación contra candidaturas a diputados nacionales.*
- b) *Renuncias de los candidatos a los cargos para los que habían resultado electos.*
- c) *Pronunciamiento que se vuelve inoficioso.*

Estándar aplicado por la Corte

- Corresponde declarar abstracta la cuestión si los candidatos a diputados nacionales por una alianza política presentaron sus renuncias a los cargos para los que habían resultado electos.

- Resulta inoficioso un pronunciamiento de la Corte Suprema sobre la cuestión que como federal promueven las agrupaciones políticas impugnantes en tanto al Tribunal le está vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos, en tanto todo pronunciamiento resultaría inoficioso al no decidir un conflicto litigioso actual.

Texto del fallo

DICTAMENES DE LA PROCURACION GENERAL

Suprema Corte:

Toda vez que existen informaciones periodísticas que dan cuenta de que las personas cuyas candidaturas se impugnan por este expediente han renunciado a los cargos que obtuvieron en los comicios del 28 de junio de 2009, considero que se debe certificar dicho acontecimiento.

Por ello, de estimarlo pertinente, como medida para mejor proveer y en ejercicio de las facultades que le otorga el arto 36 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, el Tribunal debería requerir a las partes o a los órganos judiciales pertinentes que informen acerca de esta situación. Buenos Aires, 11 de noviembre de 2009. ESTEBAN RIGHI.

Suprema Corte:

Toda vez que en el dictamen del día de la fecha, emitido en los autos principales, solicité al Tribunal que se adopten medidas para mejor proveer, devuelvo esta queja a los mismos efectos. Buenos Aires, 11 de noviembre de 2009. ESTEBAN RIGHI.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 14 de agosto de 2012.

Vistos los autos: Novello, Rafael Victor - apoderado de la Unión Cívica Radical y otros s/ impugnan candidatura a Diputado Nacional”.

Considerando:

1º) Que en el marco del proceso electoral correspondiente a los comicios llevados a cabo el 28 de junio de 2009, la Cámara Nacional Electoral confirmó la decisión del juzgado federal con competencia electoral en el distrito Buenos Aires que, en lo que interesa, había desestimado las impugnaciones que –con fundamento en lo establecido en los arts. 2 y 73 de la Constitución Nacional; 23. l. b, de la Convención Americana de Derechos Humanos; y 25. b, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- formularon la Unión Cívica Radical, Afirmación para una República Igualitaria y GEN, contra las candidaturas a diputados nacionales por la alianza Frente Justicialista para la Victoria” de los ciudadanos Daniel Osvaldo Scioli y Sergio Tomás Massa. Contra aquel pronunciamiento las agrupaciones impugnantes interpusieron el recurso extraordinario de fs. 185/206, que fue contestado a fs. 209/213 y parcialmente concedido a fs. 214/216. En cuanto fue denegado, las recurrentes promovieron la presentación directa bajo registro N.137.XLV.

2º) Que como resulta de las medidas para mejor proveer ordenadas por el Tribunal, los candidatos de que se trata presentaron sus renunciaciones a los cargos para los que habían resultado electos (fs. 239/245). La Junta Electoral Nacional de la Provincia de Buenos Aires aceptó dichas renunciaciones y tras tenerlas presentes a los fines de la asignación de cargos correspondientes, procedió en consecuencia a la proclamación de los candidatos electos por la alianza de que se trata, excluyendo a los candidatos Scioli y Massa (fs. 254/257).

3º) Que en estas condiciones es inoficioso un pronunciamiento del Tribunal sobre la cuestión -que como federal- promueven las agrupaciones impugnantes en el recurso extraordinario, en la medida en que a esta Corte le está vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos, en tanto todo pronunciamiento resultaría inoficioso al no decidir un conflicto litigioso actual (Fallos: 214:147; 320:2603; 322:1436; 329:1898 y sus citas; causa V.991.XL “Vargas Aignasse, Guillermo si secuestro y desaparición”, sentencia de 13 de mayo de 2007). Regla tradicional que, por lo demás, el Tribunal viene igualmente aplicando en asuntos de esta naturaleza (“Partido Nuevo Distrito Corrientes si oficialización de listas de candidatos a senadores y diputados nacionales elecciones del 23 de noviembre de 2003”, Fallos: 332:1190) cuando, como en este caso, no concurren circunstancias de

excepción que justifiquen abordar las cuestiones constitucionales planteadas.

4º) Que al no existir una conclusión que configure un pronunciamiento declarativo sobre el derecho de los litigantes para, desde esta premisa, fundar la decisión sobre las costas con base en el principio objetivo de la derrota, dicha condenación debe distribuirse en el orden causado (Fallos: 329:1854, 1898 y 2733).

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General de la Nación se declara abstracta la cuestión planteada. Con costas de esta instancia en el orden causado. Notifíquese, archívese el recurso de N.137.XLV y devuélvase el expediente principal. RICARDO LUIS LORENZETTI – ENLENA I. HIGHTON DE NOLASCO – CARLOS S. FAYT – ENRIQUE S. PETRACCHI – JUAN CARLOS MAQUEDA – E. RAUL ZAFFARONI – CARMEN M. ARGIBAY.

Elecciones- Candidatos nacionales y provinciales- Intervención provincial.

Apoderados de la U.C.R. / M.O.P. y sub lema “Juárez Vuelve” s/ impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales- 08/11/1994 – Fallos: 317:1469

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral declaró abstracta la cuestión en la causa en que se debatía la validez de los comicios realizados el 27 de octubre de 1991 en la Provincia de Santiago del Estero para cargos públicos electivos provinciales y nacionales al considerar que la decisión se había tornado ineficaz en virtud de la proclamación e incorporación de los candidatos a sus cargos respectivos. El apoderado del sub lema “Juárez Vuelve” interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido.

La Corte Suprema declaró procedente el recurso y dejó sin efecto la sentencia recurrida. El juez Petracchi consideró que el Tribunal no se encontraba facultado –por la vía del recurso extraordinario de la ley 48 y de la ley 4055- para revisar el acierto o el error de la decisión de la Cámara Nacional Electoral, en tanto lo que ésta decidiera en este punto tendría sólo la índole de una “opinión consultiva” o un “dictamen” que no revestía las características propias del ejercicio de la jurisdicción judicial.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Cargos electivos nacionales y provinciales*
- b) *Intervención provincial*
- c) *Gravamen- Interés actual*

■ Estándar aplicado por la Corte

- Existe un interés concreto y actual en obtener la verificación judicial de la legitimidad del acto comicial de las autoridades nacionales, que no desaparece por la asunción de funciones de quienes se denuncian como representantes de una voluntad aparente.

- Es el pronunciamiento de la Cámara Nacional Electoral –al emitir el juicio concreto en el recurso deducido contra la decisión de la Junta Electoral (art. 51, ley 19.945)- el que debe juzgar sobre la adecuación del acto electoral, incluido el recuento de los votos, a las normas vigentes, constituyéndose así en el antecedente necesario para la proclamación de las candidaturas (art. 5º, ley 15.262), sin que ello comporte violación de las potestades de la Cámara de Diputados de la Nación, a la que no le compete la decisión de mérito sobre las impugnaciones contra el escrutinio definitivo practicado por la Junta Electoral.

- No subsiste el requisito de gravamen respecto de las autoridades electas en el orden provincial si la ley 24.306 –que declaró la intervención de la Provincia de Santiago del Estero- dispuso la caducidad de los mandatos de los miembros del Poder Legislativo local (art. 3º).

Texto del fallo

Dictamen del Procurador General de la Nación

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, 8 de noviembre de 1994.

Vistos los autos: “Apoderados de la U.C.R./M.O.P. y sub lema ‘Juárez Vuelve’ s/ impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales”.

Considerando:

1º) Que contra la decisión de la Cámara Nacional Electoral que declaró abstracta la cuestión sustancial debatida en esta causa -la validez de los comicios realizados el 27 de octubre de 1991 en la Provincia de Santiago del Estero para cargos públicos electivos provinciales y nacionales-, el apoderado del sub lema “Juárez Vuelve” interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido a fs. 1618.

2º) Que para arribar a esa conclusión la cámara estimó que, dado que por diversas contingencias procesales el tribunal no había podido pronunciarse en tiempo oportuno, la decisión jurisdiccional reclamada se había tornado ineficaz en virtud de la proclamación e incorporación de los candidatos a sus cargos respectivos, de conformidad con los resultados del escrutinio efectuado por la H. Junta Electoral Nacional. El a quo agregó que,

en lo concerniente a los candidatos a diputados nacionales, la Cámara de Diputados de la Nación era el juez de los títulos y derechos de sus miembros (art. 56 -hoy art. 64- de la Constitución Nacional), lo cual excluía la cuestión de la competencia de la Justicia Nacional. En cuanto al ámbito provincial, señaló que, tras la intervención del Tribunal Electoral provincial, se habían efectuado las proclamaciones de los candidatos locales, quienes como era de público conocimiento- habían asumido sus cargos. En tales condiciones concluyó que su pronunciamiento había devenido completamente inoficioso.

3º) Que el recurrente se agravia por la significativa autolimitación de su competencia que atribuye a la Cámara Electoral, circunstancia que lo priva de la posibilidad de obtener la revisión de lo decidido por la Junta Electoral sobre los aspectos que hacen a la legitimidad del acto comicial, número y validez de votos, electores, etc. Destaca que una interpretación equivocada de las respectivas potestades de la Cámara de Diputados de la Nación, del Tribunal Electoral local y de la Justicia Electoral Nacional, ha llevado al a quo a inferir una conclusión irrazonable. Aduce que es a la Justicia Electoral a quien compete establecer las condiciones de hecho que sirven de antecedente y causa válida para el acto final de proclamación o reconocimiento de títulos de los candidatos. Finalmente impugna el fallo por autocontradictorio, por cuanto, por una parte, declara abstracta la cuestión de fondo y, por la otra, deja ejecutoriada la decisión de la H. Junta Electoral Nacional.

El recurrente invoca la naturaleza federal de todas las cuestiones involucradas en esta causa tanto por la gravedad institucional que significa la eventual violación de la voluntad política del pueblo de la Provincia de Santiago del Estero, cuanto en razón de la declaración de cuestión abstracta, que priva a los litigantes de decisión jurisdiccional.

4º) Que, en primer lugar -y en cuanto al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad del recurso- corresponde determinar si subsiste el gravamen, es decir si se advierte un agravio actual que afecte al recurrente en relación a lo que fue materia de estas actuaciones, o si el transcurso del tiempo lo ha tornado inoperante (Fallos: 276: 207; 310:819 y otros). Al respecto, caber distinguir las impugnaciones referidas a los cargos electivos nacionales de aquellos otros provinciales. En lo que atañe a las autoridades nacionales, esta Corte entiende que existe un interés concreto y actual, que arraiga en el principio de soberanía popular, en obtener la verificación judicial de la legitimidad del acto comicial, interés que no desaparece por la asunción de funciones de quienes se denuncian como representantes de una voluntad aparente. En tal sentido, el agravio subsiste tal como afectaba al litigante al momento de su escrito inicial, lo cual actualiza la pretensión del apelante y torna procedente en este aspecto un pronunciamiento de este Tribunal.

5º) Que, por el contrario, no subsiste el requisito de gravamen respecto de las autoridades electas en el orden provincial, atento a que la ley 24.306 –que declaró la intervención de la Provincia de Santiago del Estero- dispuso la caducidad de los mandatos de los miembros del Poder Legislativo local (art. 3º), de modo tal que resulta inoficioso que esta corte se expida sobre la potestad del tribunal a quo para verificar la legalidad del escrutinio que culminó con la elección de tales autoridades locales.

6°) Que, en cuanto al fondo, asiste razón al recurrente en cuanto interpreta que es el pronunciamiento de la Cámara Nacional Electoral -al emitir el juicio concreto en el recurso deducido contra la decisión de la Junta (art. 51, ley 19.945)- el que debe juzgar sobre la adecuación del acto electoral, incluido el recuento de los votos, a las normas vigentes, constituyéndose así en el antecedente necesario para la proclamación de las candidaturas (art. 5, ley 15.262), sin que ello comporte violación de las potestades de la Cámara de Diputados de la Nación, a la que no le compete la decisión de mérito sobre las impugnaciones contra el escrutinio definitivo practicado por la Junta Electoral. Tal pronunciamiento, que el a quo ha juzgado desprovisto de consecuencias institucionales (fs. 1587), previene el fraude a los principios del gobierno representativo y republicano -que se configuraría mediante el simple ardid de entorpecer la revisión judicial hasta tanto transcurriese el tiempo reputado útil-, y garantiza el derecho de defensa en el debido proceso electoral.

7°) Que, en tales circunstancias, es sustancialmente procedente el recurso extraordinario concedido en autos por cuanto la declaración de cuestión abstracta que efectúa la cámara a fs. 1587 vta., constituye una lesión directa e inmediata a la garantía consagrada en el art. 18 de la Constitución Nacional.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario, con el alcance indicado y se deja sin efecto la sentencia recurrida. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. CARLOS S. FAYT (por su voto) – AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia) - ANTONIO BOGGIANO (por su voto) - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT.

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S.FAYT Y DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1°) Que para un mejor orden y esclarecimiento de las cuestiones en debate, originadas en la controversia sobre nulidad del acto eleccionario celebrado en la Provincia de Santiago del Estero, resulta conveniente formular una reseña de los aspectos fácticos y jurídicos comprometidos, como de las decisiones adoptadas con anterioridad al recurso que suscita la competencia de esta Corte.

2°) Que el 27 de octubre de 1991 se llevaron a cabo los comicios para la elección simultánea de cargos nacionales, provinciales y municipales. La Junta Nacional Electoral del Distrito Santiago del Estero -conforme a la competencia que le atribuye el Código Nacional Electoral procedió a examinar las impugnaciones, observaciones y nulidades deducidas por la alianza U.C.R./M.O.P. y sub lema “Juárez Vuelve” (fs. 837).

3°) Que la mencionada junta, según quedó constancia en el acta N° 14 del 9 de noviembre de 1991, resolvió declarar la validez de los comicios realizados en todas las mesas que no

fueran expresamente anuladas, con rechazo de las observaciones formuladas en forma genérica, sin perjuicio de consagrar la nulidad con relación a 18 mesas, por distintos vicios que allí se detallan (fs. 842 vta./843).

4°) Que los fundamentos de la decisión de la junta fueron, en síntesis, los siguientes:

a) Que las agrupaciones concretaron observaciones, impugnaciones y nulidades “ignorando la extemporaneidad manifiesta de las mismas” (fs. 838), esto es, fuera de la oportunidad prevista en la ley electoral.

b) Que, en su momento, los fiscales no denunciaron ante los presidentes de las mesas las anomalías, por lo que toda protesta posterior sería sólo imputable a quienes no las formularon y estaría precluida la etapa de reclamos. Asimismo, no se habría demostrado que las autoridades de mesa hubieran arbitrariamente impedido efectuar las reclamaciones, de modo que la omisión sólo sería imputable a los representantes partidarios.

c) Que carecían de relevancia las denuncias relativas -entre otras- a deficiencias en las fajas de las urnas, a los agregados y ausencia de padrón en algunas mesas. En tal sentido, la junta expresó que no estaba prevista la sanción de nulidad para el supuesto de violación de fajas si a ella no se sumaban otras irregularidades; que no había sanción para incorporaciones indebidas al padrón si no excedían de cuatro (4) por mesa; que la nulidad tampoco estaba contemplada para la hipótesis de “ausencia de padrón en algunas mesas” y que en el caso no se alegó su inexistencia al momento del comicio sino en el acto del escrutinio definitivo (fs. 840 vta.).

d) No consideró tampoco trascendentes -por constituir, a su entender, simples alegaciones- las supuestas inclusiones indebidas en el padrón electoral de agentes de policía, fallecidos y menores, ni la existencia de irregularidades en los documentos de identidad. Rechazó, por igual motivo, las observaciones sobre errores -o no oficialización- de boletas utilizadas en ciertas localidades, por cuanto habrían sido oportunamente refrendadas por el organismo oficial sin que ello motivara protesta alguna en su momento. Destacó, por fin, que la no admisión de las observaciones no causaba ningún perjuicio a los peticionantes porque, dada su entidad, no tendrían influencia alguna en los resultados finales (fs. 841 vta.).

e) Debido a la “inclusión de electores en número superior a cinco, carencia total de la documentación, diferencias insalvables entre el número de sufragantes, número de sobres traídos de la urna y número de votos y sufragios emitidos con documentos de dudosa procedencia” (fs. 842 vta.), declaró la nulidad de 18 mesas, como se ha expuesto.

5°) Que el apoderado del sub lema “Juárez Vuelve” dedujo contra la resolución mencionada recurso de apelación y nulidad con efecto suspensivo, que fue concedido por la Junta Electoral Nacional al solo efecto devolutivo (fs. 856/ 857). Posteriormente, el apoderado de la alianza U.C.R./ M.O.P. y sub lema “Juárez Vuelve” interpuso recurso de apelación

contra aquella decisión (fs. 1200/1209 vta.) y, solicitó en subsidio, y para el caso de que no se otorgase con dicho efecto suspensivo, una prohibición de innovar. El recurso se concedió, sin embargo, en relación y con efecto devolutivo (fs. 1210), circunstancia que destacaron los interesados al hacer reserva del caso federal (fs. 1216/1216 vta.). A tenor del documento agregado a fs. 1220, la Cámara Nacional Electoral modificó la concesión del recurso, otorgándolo con ambos efectos.

6°) Que al expresar agravios (fs. 1274/1299 vta.), la fracción impugnante definió la elección “como cubierta bajo una atmósfera de sospecha que desmantela los supuestos básicos de la cultura política”. Individualizó las irregularidades, adjuntó el soporte probatorio (fs. 1223/ 1273) y fundamentó la apelación. En este último aspecto, criticó la excusación de uno de los miembros de la junta, su admisión y la posterior “reinserción en el proceso” -sin sustituirlo por el subrogante legal como establece el art. 49, inc. 3°, del Código Electoral-. Los recurrentes niegan que las impugnaciones fueran tardías porque -según aducen- se formularon en el plazo del art. 110 del Código Electoral. Afirman, en cambio, que en la resolución se tergiversan las cifras (fs. 1289); como prueba alegan que la sumatoria de votos para gobernador y vice coincidió con la de los sufragantes, pero en la elección simultánea para diputados nacionales hubo 5.000 votos menos.

Tachan de arbitraria la decisión recurrida. Aducen, al fin, que se configuró un supuesto de inexistencia de fallo, con relación a los votos impugnados en el Circuito Electoral 77 -Ciudad de Frías- debido a la excusación del vocal de la junta electoral mencionada.

7°) Que en el mismo escrito los apelantes solicitaron que la Junta Electoral dejara sin efecto las proclamaciones de las candidaturas y que se pusiera en conocimiento del tribunal electoral de la provincia y tribunales municipales (fs. 1303/1304) la modificación de los efectos de la apelación concedida (confr. fs. 1303 vta. y la causa agregada J.9.XXIV. en autos: “Juan Rodrigo y Carlos Ramón Schammas Apoderados sub lema ‘Juárez Vuelve’ distrito Santiago del Estero s/ queja”, fs. 17/18).

El planteo -pedido con habilitación de día y hora- advertía que el efecto suspensivo del recurso impedía la ejecución de lo resuelto en la aludida acta N° 14. Empero las autoridades provinciales, sin esperar la decisión de mérito de la justicia electoral nacional sobre las impugnaciones al escrutinio definitivo, no hicieron lugar al pedido (fs. 1311/1312), dando ocasión a que se proclamaran los candidatos y a la consiguiente asunción de los cargos.

8°) Que resueltas las recusaciones de fs. 1313/1315 vta. -a fs. 1547/1548 vta.- la Cámara Nacional Electoral dispuso declarar abstracta la cuestión sustancial que fue motivo de las apelaciones deducidas, con sustento en que los electos -según el acto impugnado- habían sido proclamados y ya habían asumido sus cargos. Agregó que al haber sido proclamados los candidatos a diputados nacionales por la Junta Electoral Nacional y estando en funciones y constituida la Cámara de Diputados de la Nación, excedería su competencia acerca de la validez de los títulos de aquéllos, sobre la base de lo dispuesto en el art. 56 de la Constitución Nacional.

En segundo lugar, con referencia a las autoridades provinciales -a la postre proclamadas, aprobados sus títulos y diplomas y asumidos los cargos-, expuso que dado que el tribunal electoral provincial convalidó los actos señalados (fs. 1311/1312) y que las provincias se dan sus propias instituciones (art. 105 de la Constitución Nacional), correspondía concluir en la inutilidad de una decisión que, cualquiera que fuese su sentido, “no tendría consecuencia institucional alguna” (fs. 1587).

Contra lo decidido se dedujo el recurso extraordinario de fs. 1592/1609, que fue concedido a fs. 1618.

9°) Que el apelante se agravia por la significativa limitación al conocimiento de la causa resultante de la interpretación que conduce a considerar la cuestión como abstracta. De tal forma se frustraría una revisión necesaria y debida, a la par que autolimitaría la competencia de la Cámara Electoral para conocer -por vía recursiva- de lo decidido por las Juntas Electorales acerca de los comicios, número o validez de los votos, electores, etc.

Señala, por lo demás, que resolver el fondo de la causa no supone una invasión de la justicia electoral con relación a los poderes de control nacional y provinciales -arts. 56 y 105 de la Constitución Nacional-, que competen en este caso, la Cámara de Diputados y el Tribunal Electoral local.

Afirma que ello es así, porque la distribución de competencias emana de la ley y encuentra su justificativo en la organización de comicios simultáneos sometidos, por tanto, al control de un órgano electoral común. En tal sentido la Junta o la Cámara Nacional Electoral en su caso, deben ocuparse de cuestiones tales como la presentación de candidatos, emisión válida de votos, aunque no de las que se refieran a la validez de los títulos o la proclamación de candidaturas que están reservadas a otras competencias.

Expresa, que al considerar abstracta la cuestión, la alzada limitó indebidamente su propia competencia. En cuanto al fondo de la litis, el recurrente aduce que la totalidad de los agravios versan sobre materia federal y corresponde que ellos sean resueltos por esta Corte. Solicita que se revoque la decisión apelada y se ordene dictar nuevo pronunciamiento sobre el fondo.

10) Que la sentencia apelada, al declarar abstracta la cuestión, resuelve de manera arbitraria el planteo recursivo, lo que constituye cuestión federal bastante para la procedencia del recurso interpuesto. En efecto, afirmar llanamente que excede la competencia de la Cámara Nacional Electoral toda decisión acerca de la validez de títulos y proclamación de los candidatos nacionales y provinciales importa un desvío de la materia en discusión, esto es, la decisión de mérito de la justicia electoral sobre las impugnaciones contra el escrutinio definitivo practicado por la Junta Electoral, antecedente inmediato de los títulos y proclamaciones.

11) Que aun cuando las circunstancias impidieron al tribunal expedirse en tiempo oportu-

no por haberse consumado la proclamación y asunción de cargos elegidos en el comicio impugnado, ello no es óbice suficiente para impedir el dictado de un pronunciamiento sobre la cuestionada validez de los antecedentes de los títulos, máxime cuando se reconocen “flagrantes anomalías” en la decisión de la Junta Electoral que rechaza las impugnaciones, observaciones y nulidades planteadas (fs. 1585).

12) Que ello es así, porque los hechos de esta causa -como los de cualquier otra-, 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 -art. 51, ley 19.945-, es decir, juicio concreto y congruente del recurso deducido contra el acto de la junta (fs. 837/845). Tal pronunciamiento, a la par de consolidar el derecho de defensa en el debido proceso electoral, viene a servir de causa jurídica de legitimidad respecto de la validez de los títulos, vale decir, de antecedente necesario e inmediato para la proclamación de candidaturas (art. 5, ley 15.262), sin rozar siquiera las potestades de la Cámara de Diputados de la Nación.

13) Que, en la causa, perdura el interés en obtener un pronunciamiento judicial en lo que atañe a las autoridades nacionales electas y no así, respecto de las provinciales, en razón de la sanción de la ley 24.306 que dispuso la intervención federal a la Provincia de Santiago del Estero.

La doctrina del Tribunal ha considerado que el requisito de “gravamen” no subsiste cuando el transcurso del tiempo lo ha tornado inoperante (Fallos: 276:207; 310:819), cuando 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 dan en el sub examine por distintos fundamentos. En primer lugar porque, en sustancia, quedó sometido a decisión un caso concreto de competencia y derecho electoral y no una simple cuestión abstracta, meramente académica o conjetural. Ello es así, desde que la vía intentada resulta absolutamente esencial para salvaguardar un interés concreto y actual que arraiga en el principio de soberanía popular. Y cabe recordarlo, en este ámbito, donde debe primar -ha dicho esta Corte- 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). En este sentido, es válido reiterar que, demostrados los agravios que hacen atendibles los argumentos apuntados respecto de 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 (confr. Fallos: 311:1630 y sus citas).

14) Que, probado por los interesados la existencia de perjuicio -presupuesto común de las impugnaciones judiciales-, esto es, una diferencia injustificada y desfavorable entre la pretensión y lo concedido en la resolución impugnada (confr. Goldschmidt, James, Derecho Procesal Civil, trad. española Barcelona, 1936, pág. 399; Schönke, Adolf, Derecho Procesal Civil, trad. española, Barcelona, 1950, pág. 301), queda expuesto el suficiente

interés para recurrir (confr. Carnelutti, Francesco, Instituciones del nuevo proceso civil italiano, trad. española, 1942, págs. 298 y 422; Morel, René, Traité Elémentaire de Procédure Civile, Deuxieme Edition, París, 1949, págs. 30-38 y 474).

El aludido interés -como autorizadamente se ha dicho- no consiste “solamente en conseguir el bien garantizado por la ley (lo cual forma parte del contenido del derecho), sino en el interés en conseguirlo por obra de los órganos jurisdiccionales” (confr. Chiovenda, Giuseppe, Instituciones de Derecho Procesal Civil, trad. española, vol. III, Madrid, 1940, pág. 458-459). En la especie, el interés de la parte viene determinado por el vencimiento en el proceso impugnado, razón esta que, por definición, desecha la posibilidad de la cuestión abstracta, atento que una declaración jurisdiccional de orden abstracto supone que sus pretensiones hayan sido satisfechas.

15) Que, en distinto pero afín orden de ideas, no es posible abstraerse, en el estado de esta causa, de los esenciales principios e instituciones que en ella se encuentran comprometidos. La representación política que -en clásica definición- es una relación social por la que la acción un partícipe se imputa a los demás (confr. Weber, Max, Economía y Sociedad, 3era. reimpression, México, 1977, t. III, pág. 46). Empero, más allá del modo en que esa imputación de facultades y deberes encuentre forma de expresión, es inevitable insistir en la aplicada defensa de su genuino ejercicio y en el control de su diáfano desenvolvimiento. En otras palabras, observar y custodiar la transparencia en la génesis de ese reconocimiento de poderes vinculantes.

16) Que los sistemas institucionales contemporáneos han definido un régimen compuesto de una doble vía de control. Por una parte, la que se refiere a la evaluación estrictamente política -la cual integró desde tiempos inmemoriales el devenir de las instituciones- y por la otra, la que se ha generado, como verdadero avance de los órdenes democráticos plenos, la revisión técnica de la justicia intrínseca de la imputación de esos poderes vinculantes, de conformidad al plexo normativo electoral.

Legislación que no es otra cosa mas que una expresión de la voluntad general. A este último proceso, en su faz de revisión, buscó darse respuesta con la creación de la justicia electoral

17) Que en conclusión, la pretensión esgrimida en el ámbito electoral, sin tener naturaleza distinta de la que se formula en cualquier otro proceso, goza en cambio -por su propia índole- de peculiaridades que exigen un cumplimiento estricto de lo que se podría denominar el “debido proceso electoral”, como una garantía innominada de la representación política o de los derechos electorales que sirven de fundamento jurídico de la democracia representativa.

18) Que en salvaguardia de los principios del gobierno representativo y republicano, resultaría un exceso de rigor formal subsumir los serios agravios de la apelación en la órbita de las cuestiones abstractas, aun cuando pudieran existir otras razones para que el a quo

llegase a una solución igualmente adversa para los recurrentes en cuanto al fondo de la litis. A tal resultado se llega inexorablemente, por un lado, porque el interés concreto y actual de los legitimados engloba la tutela procesal de los mencionados principios de valor durable y su ejercicio ante el juez natural el tribunal de alzada electoral-

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia recurrida, en cuanto declara abstracta la cuestión, con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. CARLOS S. FAYT - ANTONIO BOGGIANO.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1°) Que contra la decisión de la Cámara Nacional Electoral que declaró abstracta la cuestión sustancial debatida en esta causa -la validez de los comicios realizados el 27 de octubre de 1991 en la Provincia de Santiago del Estero para cargos públicos electivos provinciales y nacionales-, el apoderado del sub lema “Juárez Vuelve” interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido a fs. 1618.

2°) Que para arribar a esa conclusión la cámara estimó que, dado que por diversas contingencias procesales el tribunal no había podido pronunciarse en tiempo oportuno, la decisión jurisdiccional reclamada se había tornado ineficaz en virtud de la proclamación e incorporación de los candidatos a sus cargos respectivos, de conformidad con los resultados del escrutinio efectuado por la H. Junta Electoral Nacional. El a quo agregó que, en lo concerniente a los candidatos a diputados nacionales, la Cámara de Diputados de la Nación era el juez de los títulos y derechos de sus miembros (art. 56 -art. 64- de la Constitución Nacional), lo cual excluía la cuestión de la competencia de la Justicia Nacional. En cuanto al ámbito provincial, señaló que, tras la intervención del Tribunal Electoral provincial, se habían efectuado las proclamaciones de los candidatos locales, quienes -como era de público conocimiento- habían asumido sus cargos. En tales condiciones concluyó que su pronunciamiento había devenido completamente inoficioso.

3°) Que el recurrente se agravia por la significativa autolimitación de su competencia que atribuye a la Cámara Electoral, circunstancia que lo priva de la posibilidad de obtener la revisión de lo decidido por la Junta Electoral sobre los aspectos que hacen a la legitimidad del acto comicial, número y validez de votos, electores, etc. Destaca que una interpretación equivocada de las respectivas potestades de la Cámara de Diputados de la Nación, del Tribunal Electoral local y de la Justicia Electoral Nacional, ha llevado al a-quo a inferir una conclusión irrazonable. Aduce que es a la Justicia Electoral a quien compete establecer las condiciones de hecho que sirven de antecedente y causa válida para el acto final de proclamación o reconocimiento de títulos de los candidatos. Finalmente impugna el fallo por autocontradictorio, por cuanto, por una parte, declara abstracta la cuestión de

fondo y, por la otra, deja ejecutoriada la decisión de la H. Junta Electoral Nacional.

El recurrente invoca la naturaleza federal de todas las cuestiones involucradas en esta causa tanto por la gravedad institucional que significa la eventual violación de la voluntad política del pueblo de la Provincia de Santiago del Estero, cuanto en razón de la declaración de cuestión abstracta, que priva a los litigantes de decisión jurisdiccional.

4°) Que el art. 56 (nuevo art. 64) de la Constitución Nacional establece, en lo que interesa, que “Cada Cámara es Juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez...”.

Respecto de esta atribución, la Corte ha dicho que ella “...no puede ser turbada ni interferida por resolución judicial alguna, habida cuenta del inequívoco alcance con que el art. 56 (art. 64) de la Constitución Nacional se enuncia la voluntad de instituir a las Cámaras del Congreso en juez exclusivo y excluyente de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros...Aun autores argentinos que han criticado la decisión de los constituyentes expresada en el citado art. 56 (art. 64), admiten sin reservas que mientras éste no sea modificado, la solución conforme al derecho constitucional positivo, es una sola, esto es, que corresponde a las cámaras legislativas el juicio definitivo de las elecciones en cuanto a su validez y que los tribunales de justicia carecen de jurisdicción para apreciar la legalidad de la composición del Congreso...” (caso “Partido Justicialista”, Fallos: 263:267, considerandos 15 y 16).

5°) Que Joaquín V. González se expresa sobre el punto en forma coincidente: “...No era posible confiar a otro poder la decisión última de las elecciones del pueblo, porque, careciendo cualquier otro de la soberanía del Congreso y de su representación popular, habría sido poner en peligro su independencia, conservación y funcionamiento; aparte de que importaría dar a un poder extraño superioridad sobre él, destruyendo la armonía y el equilibrio entre los que componen el Gobierno. Así, los tribunales de justicia no tienen jurisdicción para juzgar de la legalidad o ilegalidad de la composición del Congreso, porque es privilegio constitucional de las cámaras que lo forman...” (Manual de la Constitución Argentina, n° 373).

6°) Que José Manuel Estrada, no obstante considerar que el art. 56 (art. 64) de la Constitución Nacional adopta una “práctica” como la norteamericana, “viciosa y preñada de peligros”, admite que “El juez verdadero de la elección es la Cámara de Diputados... No sólo pueden [las cámaras legislativas] rechazar una elección cuando encuentren que ha sido indebidamente verificada en una mayoría de secciones electorales de cada distrito, sino que pueden también rectificar la elección... De suerte que esta extensión de poder de la Cámara de Diputados para juzgar de la validez de las elecciones, es enorme, es casi ilimitada y no puede menos de ser reputada como peligrosa...” (Curso de Derecho Constitucional, tomo 2, págs. 84/87).

7°) Que, más allá de que en algún supuesto se pudiera controvertir judicialmente la inteli-

gencia de lo que significa ser “Juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez” (art. 56 -hoy art. 64-), no cabe duda alguna de que -como ocurre en estos obrados- la decisión acerca de la legitimidad del acto comicial, número y validez de los votos y la admisión o rechazo de las acusaciones de fraude electoral, constituye un aspecto sustancial de las facultades que el mencionado artículo reserva a las cámaras legislativas.

En este sentido, el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación establece la posibilidad de impugnar por irregular el proceso electoral, al par que establece que la comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos fijará el procedimiento para la recepción de la prueba y alegaciones y practicará las diligencias que estime necesarias (arts. 3º, inc. 2, 7º y 82 del citado reglamento).

8º) Que lo dicho precedentemente no obsta a que el Congreso recurra a los tribunales de justicia -como lo prevén las normas electorales aplicables al sub lite- para organizar el proceso electoral, en tanto estas instancias “...sean instrumentales y destinadas al encauzamiento del trámite electoral. Lo que supone como necesaria la preservación íntegra de la facultad legislativa, explícitamente constitucional, del juzgamiento final de la validez de las elecciones y de los títulos de los electos...” (caso “Partido Justicialista” citado, considerando 15).

9º) Que el ejercicio por parte de la Cámara Nacional Electoral de la mentada función “instrumental” no es vinculante para las cámaras legislativas, las que, como surge del art. 56 (art. 64 nueva numeración) de la Ley Fundamental y de la jurisprudencia citada, pueden apartarse total o parcialmente de lo resuelto por aquélla.

10) Que, en tales condiciones, lo que decida sobre el punto la Cámara Nacional Electoral tiene la índole de una “opinión consultiva” o un “dictamen”, que no reviste las características propias del ejercicio de la jurisdicción judicial, pues carece del carácter de final, en el sentido de que no pueda ser revisada por otra rama del gobierno.

11) Que no se trata, pues, de “...Las decisiones que se encuentran incluidas en los poderes que el Artículo Judicial de la Constitución [nuestro art. 100 C.N., actual art. 116 C.N.] ha otorgado a los tribunales, y que no pueden ser legítimamente revisadas, revocadas o rechazadas por otro Departamento del Gobierno...” (Suprema Corte de los Estados Unidos, caso C. & S. Air Lines v. Waterman Corp. 333 U.S. 103, 113).

12) Que la falta de definitividad, propia de las decisiones estrictamente judiciales, priva -a los asuntos en que son dictadas las aludidas resoluciones sobre la validez de actos electorarios- del carácter de “causa”, “caso” o “controversia”, en los términos del art. 100 (art. 116) de la Constitución Nacional, lo cual impide a esta Corte ejercer en el sub examine su jurisdicción apelada (confr. doctrina de “Lorenzo”, Fallos: 307:2384 y sus citas).

Ello no obsta a que la Cámara Nacional Electoral ejerza, en otro tipo de supuestos, funcio-

nes estrictamente judiciales, como -a título de ejemplo- son las relativas a la constitución y funcionamiento de los partidos políticos.

13) Que, por las razones apuntadas, esta Corte no se encuentra facultada -por la vía del recurso extraordinario de la ley 48 y de la ley 4055- para revisar el acierto o el error de la decisión de la Cámara Nacional Electoral en la que se declaró abstracta la cuestión, por haberse incorporado los candidatos cuestionados a la cámara respectiva.

Esta solución depende de los inequívocos términos de la Carta Magna y no de un juicio sobre los méritos del sistema elegido en el art. 56 (art. 64) por los constituyentes, aspecto este último que -como es obvio- escapa a las atribuciones de esta Corte.

14) Que, por último, con relación a los agravios vinculados a la elección de autoridades provinciales, resulta suficiente constatar que la intervención federal de la Provincia de Santiago del Estero por la ley 24.306 convierte en inoficioso el pronunciamiento de esta Corte.

Por ello, se declara inadmisibile el recurso extraordinario interpuesto. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

PARTIDOS POLÍTICOS - TEMAS PREVIOS A ELECCIONES

Partido nacional- Inscripción en otro distrito- Art. 9º de la ley 19.102- Participación en elección de presidente y vicepresidente y de legisladores

Partido Intransigente - 26/12/1972 – Fallos: 284:446

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral confirmó la sentencia que dispuso la inscripción del Partido Intransigente -habilitado como partido nacional- en el distrito de la Provincia de Córdoba, facultándolo para desarrollar sus actividades en el ámbito local al solo efecto de participar en la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación con candidatos propios.

Contra esa sentencia se interpuso recurso extraordinario que fue concedido.

La Corte declaró procedente el recurso y modificó la resolución apelada.

Ⓞ Algunas cuestiones planteadas

a) *Art. 9° de la ley 19.102*

b) *Partidos nacionales reconocidos que se inscriben en un distrito*

c) *Posibilidad de oficializar listas propias de candidatos a legisladores nacionales*

■ Estándar aplicado por la Corte

- La actividad que el partido nacional está autorizado a desarrollar en el ámbito del distrito donde se inscribe en las condiciones del art. 9° de la ley 19.102 no puede quedar restringida a la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación, porque ello importaría retacear la acción partidaria que no se limita a la postulación de los titulares del Poder Ejecutivo sino que se extiende naturalmente a la de los legisladores nacionales, desde que, en efecto, los principios, el programa y las bases de una acción política —cuya presentación es obligatoria para obtener la inscripción a que se refiere el art. 9°— se realizan fundamentalmente a través del Congreso.

Texto del fallo

Dictamen del Procurador General de la Nación

Suprema Corte:

Estimo que la inteligencia de la ley 19.102 debe efectuarse a la luz de las modificaciones transitorias de la Constitución establecidas por el Estatuto del 24 de agosto p.pdo., y de las previsiones de la ley 19.862 dictada en su consecuencia. Es principio de interpretación que ella debe tomar en cuenta la totalidad de las normas que integran el ordenamiento general del país (Fallos: 263:227, sus citas y otros), inclusive las sancionadas con posterioridad al pre-cepto en examen (confr. SOLER, SEBASTIÁN, “Derecho Penal Argentino”, Tomo I, pág. 141).

Creo, por tanto, que el alcance que el apelante asigna a la parte final del art. 9° de la citada ley 19.102| encontraba algún sustento en un sistema según el cual tanto la elección de presidente y vicepresidente como la de legisladores nacionales se efectuaba, directa o indirectamente, a través de la división del electorado en distritos (arts. 37, 46 y 81 del Texto de 1853). En esas condiciones podía no parecer lógico, en efecto, acordar a la norma legal recién mencionada el sentido de que confería a los partidos políticos reconocidos como nacionales la facultad de participar únicamente en las elecciones de miembros del Poder Ejecutivo Nacional, en aquellos distritos en los que no hubieran cumplido los requisitos del art. 6° de la misma ley.

Sin embargo, establecido por las nuevas disposiciones recordadas al comienzo que el

presidente y vicepresidente serán elegidos simultánea y directamente por el pueblo de la Nación, cuyo territorio, a este efecto, formará un distrito único (art. 1° del Estatuto del 24 de agosto de 1972 y art. 1° de la ley 19.862), en tanto que la elección de diputados y senadores se efectúa por distritos, la conclusión a que arriba el fallo apelado resulta, a mi juicio, adecuada al sistema institucional vigente.

Entiendo, a este respecto, que el caudal de afiliados que necesariamente debe reunir en cinco distritos un partido reconocido como nacional, justifica que se le atribuya representatividad suficiente para participar, con ese solo caudal, en elecciones nacionales para las cuales el país es considerado como un distrito único.

Obviamente, no ocurre lo propio respecto de las elecciones de legisladores nacionales, pues, sin perjuicio de este último carácter, no puede prescindirse de que se trata de mandatarios más directamente vinculados con el electorado del correspondiente distrito, como lo comprueba el requisito de los arts. 40 y 47 de la Constitución de que sean naturales de la provincia que los elija o tengan en ella determinada residencia (v. JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, “Manual de la Consumición Argentina”, ed. 1959, págs. 340/341, parágrafo 335).

Por lo tanto, parece razonable que se exija a los partidos, para intervenir en un comicio destinado a elegir legisladores por un distrito, un mínimo de representatividad en él. Ello abona la conclusión del fallo apelado de que la agrupación reconocida como nacional quedaría colocada en situación de privilegio frente a aquellos partidos que, para poder postular candidatos a integrar el Congreso, tienen que satisfacer las exigencias del art. 6° de la ley 19.102.

Opino, pues, que corresponde confirmar la sentencia apelada en cuanto ha sido materia del recurso extraordinario. Buenos Aires, 19 de diciembre de 1972. Eduardo H. Marquardt.

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, 26 de diciembre de 1972.

Vistos los autos: “Partido Intransigente solicita inscripción orden nacional”.

Considerando:

1°) Que la Cámara Nacional Electoral confirmó a fs. 53/55 la sentencia de fs. 35 en cuanto dispuso la inscripción del Partido Intransigente —habilitado como partido nacional— en el distrito de la Provincia de Córdoba, facultándolo para desarrollar sus actividades en el ámbito local al solo efecto de participar en la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación con candidatos propios. Contra esa decisión se interpone el recurso extraordinario de fs. 58/67, concedido a fs. 68, que es procedente toda vez que en autos se cuestiona la inteligencia del art. 9°, “in fine”, de la ley federal N° 19.102.

2°) Que la norma mencionada, luego de precisar los recaudos exigibles para qué un partido

nacional se inscriba y actúe en otros distritos, dispone: “La inscripción en estos distritos facultará al partido nacional para desarrollar su actividad en el ámbito local y participar en las elecciones nacionales que le corresponda”.

3°) Que, a juicio del apelante, esas elecciones no son tan sólo las previstas para designar Presidente y Vicepresidente de la Nación, sino las que conducen a constituir los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por manera que un partido nacional puede oficializar candidatos a diputados y senadores nacionales y, además, con exclusividad, candidatos para Presidente y Vicepresidente de la Nación (arts. 9°, “in fine”, y 11 de la ley citada). Reclama, pues, que se reconozca con esa amplitud el derecho del Partido Intransigente.

4°) Que se trata, en síntesis, de determinar si los partidos nacionales reconocidos que se inscriben en un distrito en las condiciones del art. 9° de la ley 19.102, pueden oficializar listas propias de candidatos a legisladores nacionales, sin necesidad de acreditar que el número de sus afiliados dentro del mismo supera el 4 o/oo del total de inscriptos en el último padrón electoral (art. 6°, inc. a, del mismo texto).

5°) Que, según resulta de su art. 5°, la ley 19.102 —cuyas disposiciones se declaran de orden público— se aplica “a los partidos que intervengan en la elección de autoridades nacionales y a los que concurren a elecciones municipales en la ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud”.

6°) Que la dilucidación del problema planteado exige, ante todo, precisar que el régimen de la ley 19.102 prevé dos clases de partidos: a) partidos de distrito; y b) partidos nacionales. Para el reconocimiento de los primeros es necesario que acrediten haber cumplido los requisitos enumerados en el art. 6°, vale decir, entre otros, “que el número de afiliados supera el 4 o/oo del total de inscriptos en el último padrón del registro electoral del distrito correspondiente”. Para el reconocimiento de los partidos nacionales el art. 8° exige que las agrupaciones respectivas demuestren haber cumplido con todas las exigencias del art. 6° en no menos de cinco distritos.

7°) Que, ello sentado, cabe apuntar que el reconocimiento de la calidad de partido nacional, según lo establece el art. 9°, le permite actuar “como tal” en “otros distritos”, distintos de aquéllos en cada uno de los cuales, y en número no menor de cinco, debió cumplir con todos los recaudos del art. 6° a los fines de obtener aquel reconocimiento. Lo dicho, con la particularidad de que para actuar en esos otros distritos como partido nacional no es menester que cumpla, en cada uno, con las exigencias del aludido art. 6° —entre ellas la del porcentaje de afiliados—, puesto que a ese efecto sólo se requiere: a) la presentación del testimonio de la resolución que le reconoció la personalidad jurídico-política nacional; y b) la presentación de la declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica nacionales, el acta de elección y designación de las autoridades nacionales del partido y de las de distrito, y el domicilio partidario central y acta de designación de apoderados. La inscripción en estos distritos —finaliza el art. 9°, según se transcribe en el cons. 2°— facultará al partido nacional para desarrollar su actividad en el ámbito local y

participar en las elecciones nacionales que le corresponda.

8°) Que el sistema de la ley 19.102 se presenta así diferente, en este aspecto, del que arbitraba la ley 16.652, expresamente derogada por el art. 56 de aquélla. Porque, en efecto, de acuerdo con el art. 8° de la ley mencionada en último término, el partido reconocido como nacional que decidiera actuar en distritos diferentes de los que le dieron origen, debía para ello no solamente satisfacer los requisitos que actualmente establece el art. 9° de la ley 19.102 sino que, además, debía acreditar la adhesión, en cada uno de esos diferentes distritos, de “un número de electores no inferior al 4 o/oo del total de los inscriptos en el Registro Electoral del distrito correspondiente”; lo cual se explica si se tiene en cuenta que dentro del régimen de la ley 16.652 bastaba para adquirir la condición de partido nacional la actuación en dos o más distritos —en lugar de no menos de cinco, como ocurre ahora—.

9°) Que, puntualizado lo que antecede, corresponde determinar cuál es el alcance de la inscripción de un partido nacional en un distrito distinto de aquellos cinco o más en que debió cumplir todos los requisitos del art. 6° para obtener su reconocimiento. El art. 9°, como ya se ha visto dice al respecto: “la inscripción en estos distritos facultará al partido nacional para desarrollar su actividad en el ámbito local y participar en las elecciones nacionales que le corresponda”; pero el verdadero sentido de esta disposición —que no precisa lo que es “actividad” del partido ni cuál es el alcance de su “participación” en las elecciones nacionales— resulta del art. 3° en cuanto expresa: “Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos”.

10°) Que, en consecuencia, la actividad que el partido nacional está autorizado a desarrollar en el ámbito del distrito donde se inscribe en las condiciones del art. 9° no puede quedar restringida a la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación, porque ello importaría retacear la acción partidaria que, como es lógico, no se limita a la postulación de los titulares del Poder Ejecutivo sino que se extiende naturalmente a la de los legisladores nacionales; desde que, en efecto, los principios, el programa y las bases de una acción política —cuya presentación es obligatoria para obtener la inscripción a que se refiere el art. 9°— se realizan fundamentalmente a través del Congreso.

11°) Que no obsta a la precedente conclusión el texto del art. 11 de la ley 19.102, del que se pretende extraer, “a contrario sensu”, la tesis de que los partidos nacionales inscriptos en un distrito en las condiciones del art. 9° sólo podrían postular, en ese ámbito, sus candidatos a Presidente y Vicepresidente. Por el contrario, lo expresado en dicha norma respecto de que “solamente los partidos, confederaciones o alianzas nacionales reconocidos, podrán participar en la elección del Presidente y Vicepresidente, con candidatos propios”, razonablemente no tiene otro alcance que excluir de dicha participación a los partidos de distrito, porque al no investir ellos el carácter de nacionales sólo pueden postular los candidatos a legisladores nacionales correspondientes al distrito donde han sido reconocidos.

12°) Que, en suma, ninguna norma existe que prohíba a los partidos nacionales presentar sus candidatos propios a legisladores de la Nación en los distritos en que están autorizados, de acuerdo con el art. 9°, a actuar “como tales”, es decir, como partidos políticos nacionales; y actuar como partido político, según reza el art. 3° de la ley, comporta el derecho de nominar los candidatos para cargos públicos electivos, sin distinciones, salvo expresa norma que establezca una solución distinta.

13°) Que, por las razones expuestas, como lo sostiene el apelante, el partido nacional puede oficializar candidatos para cubrir los cargos de diputados y senadores nacionales (art. 9°, “in fine”) y, además y con exclusividad, para Presidente y Vicepresidente de la Nación (art. 11). De no ser así, la ley se hubiera limitado a decir que el partido nacional sólo concurre a las elecciones de estos últimos magistrados —Presidente y Vicepresidente— y no, con expresión indudablemente más vasta, a las “elecciones nacionales que le corresponda”.

14°) Que cabe aún añadir que esta interpretación es la que mejor se compadece con el fin de la ley —reglar elecciones nacionales—, con la significación de un “partido nacional” y con la organización de los poderes de la Nación, aun computando las reformas circunstanciales introducidas por el estatuto del 24 de agosto de 1972 y por la ley 19.862, dictada en su consecuencia. Es también la que surge de la confrontación de la ley 19.102 con la anterior derogada 16.652, de 1965.

Por ello, oído el Señor Procurador General, se modifica el punto I o de la resolución de fs. 53/55, declarando que el Partido Intransigente puede oficializar también listas de candidatos a legisladores nacionales en el distrito de Córdoba, donde ha sido inscripto como partido nacional. EDUAEDO A. ORTIZ BASUALDO — ROBERTO E. CHUTE — MARCO AURELIO RISOLÍA — Luis CARLOS CABRAL — MARGARITA ARGÚAS.

Oficialización de lista de candidatos a diputados nacionales- Presentación fuera del plazo- Excesivo rigor formal

Gallego, Carlos A. y otros s/ solicita oficialización e lista de candidatos nacionales elección 28 de octubre de 2007- 09/10/2007 – 330, P. 4351

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral confirmó el pronunciamiento que no había hecho lugar al pedido de oficialización de la lista de candidatos a diputados nacionales por la Provincia de Buenos Aires realizada por los apoderados de la alianza transitoria “Frente Justicia, Unión y Libertad”. Contra esta decisión éstos interpusieron recurso extraordinario. La Corte hizo lugar al recurso extraordinario, revocó la sentencia y declaró presentada en

término la lista de candidatos.

Algunas cuestiones planteadas:

- a) *Pedido de oficialización de lista de candidatos.*
- b) *Presentación extemporánea.*

Estándar aplicado por la Corte

- Se configura una situación de gravedad institucional si incurriendo en un excesivo rigor formal que descalifica el fallo por arbitrario se ha negado a una alianza transitoria el libre ejercicio de la atribución constitucional de postular candidatos a cargos públicos electivos, cuando lo que se discute es si la presentación fue extemporánea por veinte minutos o si se realizó en tiempo oportuno.

- Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático, por lo que ante objeciones de carácter ritual en el cumplimiento de su cometido, que susciten dudas acerca del modo en que éste se habría llevado a cabo, debe prevalecer la interpretación que de por satisfecho el recaudo controvertido, antes que elegir el camino de negarles su contribución al acto electoral.

Texto del fallo

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 9 de octubre de 2007.

Vistos los autos: “Gallego, Carlos A. y otros s/ solicita oficialización de lista de candidatos nacionales elección 28 de octubre de 2007 como Alianza Frente Partido Justicialista y Alianza Frente Justicia, Unión y Libertad”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que la Cámara Nacional Electoral confirmó el pronunciamiento de primera instancia que no había hecho lugar al pedido de oficialización de la lista de candidatos a diputados nacionales por la Provincia de Buenos Aires, realizada por los apoderados de la alianza transitoria denominada “Frente Justicia, Unión y Libertad”. Contra tal decisión éstos interpusieron el recurso extraordinario, que fue concedido por hallarse en juego preceptos de indole federal y denegado en cuanto a la tacha de arbitrariedad.

2°) Que para decidir de ese modo, la cámara consideró que la presentación de la lista fue intempestiva, pues el plazo previsto en el art. 60 del Código Electoral Nacional —en el caso, extendido a cuatro meses— había vencido a la hora 24 del 8 de setiembre pasado,

mientras que el cargo puesto en el escrito respectivo indica que fue presentado veinte minutos después, esto es, a las cero horas con veinte minutos del día 9. En base a las constancias de dicho cargo y a las explicaciones dadas por el funcionario que lo suscribió, la cámara desechó el cuestionamiento formulado por los apoderados de la alianza.

3°) Que en el caso en examen se configura una situación de gravedad institucional que habilita la competencia extraordinaria de esta Corte, pues incurriendo en un excesivo rigor formal que descalifica el fallo por arbitrario (Fallos: 238:550; 247:176, entre otros) se ha negado a una alianza transitoria el libre ejercicio de la atribución constitucional de postular candidatos a cargos públicos electivos para los comicios del próximo 28 de octubre (art. 38 de la Constitución Nacional). Los partidos políticos, expresa también nuestra Constitución, “son instituciones fundamentales del sistema democrático” (artículo citado); por ello, ante objeciones de carácter ritual en el cumplimiento de su cometido, que susciten dudas acerca del modo en que éste se habría llevado a cabo, debe prevalecer la interpretación que dé por satisfecho el recaudo controvertido, antes que elegir el camino de negarles su contribución al acto electoral.

4°) Que ello es lo que ocurre en la especie, en que se discute si la presentación fue extemporánea por veinte minutos o, por el contrario, si se realizó en tiempo oportuno pero por tareas inherentes al control de lo presentado –a cargo del personal de la mesa de entradas de la Secretaría- la constancia de recepción fue colocada al finalizar esa tarea. A lo que cabe agregar que, tal como alegan los recurrentes, la cámara incorporó al expediente un informe producido por el funcionario que suscribió el cargo en cuestión, del que no se les dio adecuada oportunidad para impugnarlo, vulnerándose así su derecho constitucional de defensa en juicio (conf. Fallos 293:255 y 324:3679).

Por ello, en ejercicio de la facultad prevista en el art. 16, segunda parte, de la ley 48, se hace lugar al recurso extraordinario, se revoca la sentencia de fs. 95/97 vta. y se declara presentada en término la lista de candidatos a diputados nacionales por la Provincia de Buenos Aires postulados por la alianza transitoria “Frente Justicia, Unión y Libertad”. Notifíquese y devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT – ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI.

Constituciones Provinciales – Senadores Nacionales – Cuestiones Federales – Conflicto político de poderes públicos locales.

Seco, Luis Armando y otros s/ acción de amparo por falta de jurisdicción y competencia – 4/10/1994 – Fallos: 317:1162

Antecedentes

Frente a un conflicto de poderes planteado entre los poderes ejecutivo y legislativo locales, el superior tribunal de dicho Estado se avocó a resolverlo tal como surge de la competencia asignada por el artículo 204, inciso 1, de la Constitución de la Provincia de Catamarca. Al hacerlo, calificó como no judicialable la cuestión que había sido decidida por el juez electoral (amparo promovido por un grupo de senadores cuyas bancas fueron declaradas vacantes por no haberse presentado a tres sesiones sucesivas) y declaró la nulidad de todo lo actuado por dicho magistrado. Contra ese pronunciamiento los señores Seco y otros (senadores electos por el Movimiento de Afirmación Popular) interpusieron recurso extraordinario cuya denegación originó la presentación de una queja ante la Corte Suprema.

El Tribunal desestimó el recurso.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Interpretación de normas y actos locales.*
- b) *Administración de justicia en el ámbito provincial.*
- c) *Cuestiones justiciables cuando el diferendo es jurídico y no político.*

Estándar aplicado por la Corte

- Los conflictos entre autoridades locales deben hallar solución, jurídica o política, en el ámbito provincial, sin injerencia de la justicia de la Nación.
- El conflicto político de poderes públicos locales y su tratamiento consecuente por parte del superior órgano judicial de la provincia, no suscita cuestión federal, toda vez que no se ha configurado una situación manifiestamente extraordinaria, por alteración de la forma republicana de gobierno o del ejercicio regular de las instituciones.
- Ante el silencio de la Constitución de Catamarca respecto del procedimiento a seguir en caso de renuencia reiterada de los candidatos a senadores provinciales electos a asumir sus funciones, es razonable que la Cámara de Senadores haya arbitrado las medidas para constituirse como el poder que la constitución dispone.
- Es cuestión justiciable el diferendo jurídico y no político relativo a la competencia de la corte de justicia local para conocer en forma originaria y exclusiva en un conflicto que ha considerado suscitado entre autoridades públicas locales.
- No es federal la cuestión concerniente al ejercicio de su competencia por el superior tribunal provincial de conformidad con las normas que gobiernan la administración de

justicia en el ámbito provincial.

Texto del fallo

Dictamen del Procurador General de la Nación

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, 4 de octubre de 1994.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por los actores en la causa Seco, Luis Armando y otros s/ acción de amparo por falta de jurisdicción y competencia”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que la Corte de Justicia de Catamarca, al asumir jurisdicción en los términos del art. 204, inciso 1º, de la Constitución de la citada provincia, declaró la nulidad de la resolución dictada por el juez a fs. 65/67 vta. de los autos 1/92 por falta de competencia del citado magistrado para entender en esa causa. Contra ese pronunciamiento los señores Luis Armando Seco, Hugo Alejandro Corpacci, Gustavo Federico José Martínez, Manuel Amado, José Vicente Bize Guerra, José Daniel Saadi y Juan Bautista Coronel, interpusieron el recurso extraordinario cuya denegación por el auto 132 del 5 de junio de 1992 dio origen a la presente queja.

2º) Que a fin de abordar el examen de la cuestión planteada, es conveniente reseñar la sucesión de los actos fundamentales que constituyen los antecedentes de autos.

Tras las elecciones generales del 1 de diciembre de 1991 resultaron proclamados catorce candidatos a senadores, siete por el Frente Cívico y Social y siete por el Movimiento de Afirmación Popular. Los departamentos de El Alto y Belén no contaron, en las fechas que interesan en esta causa, con senadores electos ni proclamados, en virtud de sendos procesos de impugnación de los comicios.

A la sesión preparatoria del 9 de diciembre de 1991 sólo asistieron los siete senadores del Frente Cívico y Social, cuyos títulos fueron aprobados en esa oportunidad. Los senadores electos del Movimiento de Afirmación Popular -quienes adujeron haber sido víctimas de una maniobra que les impidió retirar oportunamente los testimonios relativos a su condición de senadores- se reunieron ese día, 9 de diciembre, a las 21 horas, designaron una comisión de poderes y prestaron juramento ante las autoridades que instituyeron.

El vicegobernador de la provincia -y presidente de la Cámara de Senadores- convocó a una segunda sesión preparatoria de las sesiones extraordinarias para el 27 de febrero de 1992, a efectos de la incorporación de los senadores electos por el Movimiento de Afir-

mación Popular. En esa oportunidad se efectuaría el estudio de sus títulos y se tomarían los juramentos de ley.

Esa reunión fracasó por falta de quórum, ante la ausencia de los senadores mencionados en el párrafo precedente. Ello motivó un nuevo llamado para el 29 de febrero bajo apercibimiento de ley. Los candidatos a senadores electos del Movimiento de Afirmación Popular no asistieron a esta tercera sesión, lo que motivó que sus puestos se declararan vacantes y se convocara a los candidatos suplentes de esa agrupación política.

Los candidatos titulares promovieron acción de amparo (expediente n° 1/92) ante la inminente puesta en funciones de sus reemplazantes y, con fecha 3 de marzo de 1992, obtuvieron el dictado de una medida cautelar de no innovar respecto de la situación de hecho y de derecho existente al 29 de febrero. Ese día 3 de marzo de 1992 se realizó una cuarta sesión preparatoria en la que se aprobó el dictamen de la comisión de poderes y los senadores suplentes prestaron juramento. La medida cautelar no pudo ser notificada en tiempo útil para evitar el desarrollo de esta sesión.

Por su parte, el vicegobernador de la provincia y presidente de la Cámara de Senadores planteó ante la Corte de Justicia provincial un conflicto de competencias entre poderes públicos (expediente n° 26/92). A su juicio se configuraba tal situación con motivo de la decisión del juez electoral -que había declarado la procedencia formal del amparo y había dictado la prohibición de innovar-, la que interfería indebidamente en el normal funcionamiento del Senado y obstruía las decisiones adoptadas por ese cuerpo en ejercicio de sus facultades propias en las sesiones de fecha 29 de febrero y 3 de marzo de 1992.

3º) Que la Corte de Justicia de la provincia admitió la configuración de un conflicto de poderes local toda vez que, por una parte, una de las cámaras del Poder Legislativo local había ejercido la facultad de juzgar sobre la elección y títulos de sus miembros y, por la otra, un juez integrante del Poder Judicial de la provincia se habría arrogado facultades jurisdiccionales para dirimir la controversia. Ello justificaba la intervención del a quo (art. 204, inciso 1º, de la Constitución provincial), el que, en cuanto al fondo, juzgó que la cuestión sub iudice era de aquéllas cuyo tratamiento y solución la Constitución local había reservado al Poder Legislativo y constituía, por tanto, materia no justiciable o cuestión política, ajena a la jurisdicción de otro de los poderes del Estado.

4º) Que los recurrentes solicitan la apertura del recurso extraordinario sobre la base de argumentos que pueden sintetizarse del siguiente modo: a) existencia de una cuestión federal típica por violación de los artículos 5º, 6º, 18, 22, 105 (hoy 122) y 106 (hoy 123) de la Constitución Nacional; b) vicio de arbitrariedad de sentencia pues el superior tribunal de la provincia ha asumido competencia con fundamento en un falso conflicto de poderes públicos que en realidad no se ha producido, habida cuenta de que sólo se trata de una extralimitación de funciones por parte de un grupo de senadores que no puede arrogarse las facultades que a la Cámara de Senadores atribuye la Constitución provincial; c) configuración de un supuesto de gravedad institucional por la coexistencia de dos órganos que

se autotitulan cámara de senadores, lo cual constituye una grave transgresión a la forma republicana de gobierno.

5°) Que en primer lugar -y en cuanto al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad del recurso- corresponde destacar que la cuestión que se presenta a conocimiento de esta Corte sí es justiciable, puesto que se trata de un diferendo -jurídico y no político- relativo a la competencia de la Corte de Justicia local para conocer en forma originaria y exclusiva en un conflicto que ha considerado suscitado entre autoridades públicas locales.

6°) Que, en cuanto al fondo, esto es si se ha configurado en el caso una cuestión federal, cabe responder en forma negativa, pues la cuestión concerniente al ejercicio de su competencia por el superior tribunal de provincia de conformidad con las normas que gobiernan la administración de la justicia en el ámbito provincial, es ajena a la intervención de este Tribunal y no sustenta la apelación del art. 14 de la ley 48, máxime si, como en el caso, no se advierte incompatibilidad entre las normas locales y las cláusulas de la Constitución Nacional y la calificación de conflicto de poderes públicos se sustenta en una interpretación razonable de los artículos 94 y 95 de la Constitución de la provincia, lo que deja sin sustento la tacha de arbitrariedad.

En efecto, los recurrentes reconocen que una minoría de senadores podía compeler a los inasistentes en los términos del art. 95 de dicha Constitución, pese a lo cual ellos no comparecieron, aun cuando fueron formalmente convocados en tres oportunidades. Asimismo admiten que tampoco concurrieron a hacer aprobar sus títulos y a prestar el juramento de ley. En tales condiciones, y ante el silencio del texto constitucional respecto del procedimiento a seguir en caso de renuncia reiterada de los candidatos electos a asumir sus funciones, es razonable que el propio cuerpo haya arbitrado las medidas para constituirse como el poder que la Constitución dispone.

Ello significa que la previa invocación de un conflicto de competencias entre poderes locales como sustento de la intervención originaria de la Corte provincial, se ajusta a las constancias de la causa, sin que se advierta violación alguna al principio del juez natural ni menoscabo a la garantía del debido proceso.

7°) Que resulta aplicable la doctrina que sostiene que los conflictos entre autoridades locales deben hallar solución -jurídica o política- en el ámbito provincial, sin injerencia de la justicia de la Nación (Fallos: 136:147; 264:7; 291:384, que comparte el dictamen del entonces Procurador General doctor Enrique C. Petracchi). Joaquín V. González sostenía: “Es regla de todo gobierno federativo, que estas cuestiones -los conflictos o disputas sobre derechos o atribuciones que pueden ocurrir entre los poderes internos de una misma provincia- corresponden al fuero local, ya para ser resueltas por el pueblo mismo, ya por el poder o poderes que las respectivas constituciones hubiesen creado para ejercerlo, pues tal es el objeto de ellas... Tal es el sentido de las palabras de la Constitución relativas a las Provincias: ‘se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas’; eligen sus funcionarios ‘sin intervención del gobierno federal’; cada una ‘dicta su propia Constitución’; y tal fue

el sentido de la reforma de 1860, que eliminó de entre las atribuciones del Poder Judicial de la Nación, el decidir en ‘los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma Provincia’” (Manual de la Constitución Argentina, ed. 1897, págs. 770 y 771). La calificación de la materia a dirimir como conflicto político de poderes públicos locales y su tratamiento consecuente por parte del superior órgano judicial de la Provincia de Catamarca, no suscita cuestión federal, toda vez que no se ha demostrado la configuración de una situación manifiestamente extraordinaria como para justificar el apartamiento de tal regla, por alteración de la forma republicana de gobierno o del ejercicio regular de las instituciones (doctrina de Fallos: 310:804 y otros).

8°) Que, finalmente, corresponde descartar la configuración de un supuesto de gravedad institucional, habida cuenta del dictamen n° 64 del Procurador General de la Corte provincial que da cuenta de la normalización paulatina de las instituciones políticas locales mediante sus procedimientos naturales, lo que circunscribe el conflicto a los intereses individuales de los recurrentes.

Por ello, se desestima la queja. Notifíquese y, oportunamente, archívese. RICARDO LEVENE (H) - CARLOS S. FAYT (en disidencia) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - JULIO S. NAZARENO (según su voto) - ANTONIO BOGGIANO (en disidencia) - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JULIO S. NAZARENO

Considerando:

1°) Que ante el conflicto de poderes planteado por el señor vicegobernador de la Provincia de Catamarca y presidente de la Cámara de Senadores, la Corte de Justicia de dicho estado consideró que se configuraba una situación de tal naturaleza cuya decisión le correspondía en virtud de la competencia asignada por el art. 204, inc. 1°, de la Constitución provincial. Contra el pronunciamiento de dicho tribunal que, al resolver el mencionado conflicto, calificó como no judicial a la cuestión que había sido decidida por el juez electoral y, en consecuencia, declaró la nulidad de todo lo actuado por el citado magistrado, los señores Luis Armando Seco, Hugo Alejandro Corpacci, Gustavo Federico José Martínez, Manuel Amado, José Vicente Bize Guerra, José Daniel Saadi y Juan Bautista Coronel, interpusieron el recurso extraordinario cuya denegación origina la presente queja.

2°) Que a fin de abordar el examen de la cuestión planteada, es conveniente reseñar la sucesión de los actos fundamentales que constituyen los antecedentes de autos.

Tras las elecciones generales del 1 de diciembre de 1991 resultaron proclamados catorce candidatos a senadores, siete por el Frente Cívico y Social y siete por el Movimiento de Afirmación Popular. Los departamentos de El Alto y Belén no contaron, en las fechas que interesan en esta causa, con senadores electos ni proclamados, en virtud de sendos proce-

sos de impugnación de los comicios.

A la sesión preparatoria del 9 de diciembre de 1991 sólo asistieron los siete senadores del Frente Cívico y Social, cuyos títulos fueron aprobados en esa oportunidad.

Los senadores electos del Movimiento de Afirmación Popular - quienes adujeron haber sido víctimas de una maniobra que les impidió retirar oportunamente los testimonios relativos a su condición de senadores- se reunieron ese día, 9 de diciembre, a las 21 horas, designaron una comisión de poderes y prestaron juramento ante las autoridades que instituyeron.

El vicegobernador de la provincia -y presidente de la Cámara de Senadores- convocó a una segunda sesión preparatoria de las sesiones extraordinarias para el 27 de febrero de 1992, a efectos de la incorporación de los senadores electos por el Movimiento de Afirmación Popular. En esa oportunidad se efectuaría el estudio de sus títulos y se tomarían los juramentos de ley.

Esa reunión fracasó por falta de quórum, ante la ausencia de los senadores mencionados en el párrafo precedente. Ello motivó un nuevo llamado para el 29 de febrero bajo apercibimiento de ley. Los candidatos a senadores electos del Movimiento de Afirmación Popular no asistieron a esta tercera sesión, lo que motivó que sus puestos se declararan vacantes y se convocara a los candidatos suplentes de esa agrupación política.

Los candidatos titulares desplazados promovieron acción de amparo (expediente n° 1/92) ante la inminente incorporación de sus reemplazantes a la Cámara de Senadores y, con fecha 3 de marzo de 1992, obtuvieron el dictado de una medida cautelar de no innovar la situación de hecho y de derecho existente al 29 de febrero. Ese día 3 de marzo de 1992 se realizó una cuarta sesión preparatoria en la que se aprobó el dictamen de la comisión de poderes y los senadores suplentes prestaron juramento. La medida cautelar no pudo ser notificada en tiempo útil para evitar el desarrollo de esta sesión.

Por su parte, el vicegobernador de la provincia y presidente de la Cámara de Senadores planteó ante la Corte de Justicia provincial un conflicto de competencias entre poderes públicos (expediente n° 26/92). A su juicio, se configuraba tal situación con motivo de la decisión del juez electoral -que había declarado la procedencia formal del amparo y había dictado la prohibición de innovar- que interfería indebidamente en el normal funcionamiento del Senado y obstruía las decisiones adoptadas por ese cuerpo en ejercicio de sus facultades propias en las sesiones de fecha 29 de febrero y 3 de marzo de 1992.

3°) Que la Corte de Justicia de la provincia admitió la configuración de un conflicto de poderes toda vez que, por una parte, una de las cámaras del Poder Legislativo local había ejercido la facultad de juzgar sobre la elección y títulos de sus miembros y, por la otra, un juez integrante del Poder Judicial de la provincia se habría arrogado facultades jurisdic-

cionales para dirimir la controversia.

Tal situación justificaba la intervención del a quo (art. 204, inciso 1°, de la Constitución provincial), el que, en cuanto al fondo, juzgó que la cuestión sub iudice era de aquéllas cuyo tratamiento y solución la Constitución local había reservado al Poder Legislativo y constituía, por tanto, una materia no justiciable o cuestión política que era ajena al conocimiento del Poder Judicial.

4°) Que los recurrentes solicitan la apertura del recurso extraordinario sobre la base de argumentos que pueden sintetizarse del siguiente modo: a) existencia de una cuestión federal típica por violación de los artículos 5°, 6°, 18, 22, 105 (hoy 122) y 106 (hoy 123) de la Constitución Nacional; b) vicio de arbitrariedad de sentencia pues el superior tribunal de la provincia ha asumido competencia con fundamento en un falso conflicto de poderes públicos que en realidad no se ha producido, habida cuenta de que sólo se trata de una extralimitación de funciones por parte de un grupo de senadores que no puede arrogarse las facultades que a la Cámara de Senadores atribuye la Constitución provincial; c) configuración de un supuesto de gravedad institucional por la coexistencia de dos órganos que se autotitulan cámara de senadores, lo cual constituye una grave transgresión a la forma republicana de gobierno.

5°) Que en cuanto de la procedencia de la vía intentada con apoyo en la interpretación de las cláusulas señaladas de la Ley Fundamental, corresponde puntualizar que la exégesis de dichos textos no guardan, en el caso, la relación directa e inmediata con lo decidido en la sentencia apelada que exige el art. 15 de la ley 48 (Fallos: 263:15).

En efecto, según el art. 105 (hoy 122) de la Constitución Nacional, las provincias “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal”. Lo transcripto -en consonancia con el art. 104 (hoy 121) de la Carta Magna, que reconoce a las provincias todo el poder no delegado a la Nación-, funda el reiterado criterio de este Tribunal según el cual los órganos jurisdiccionales provinciales son los naturales intérpretes de las normas de derecho público local, de manera que resulta excluida la intervención de esta Corte para revisar el mayor o menor acierto de esas interpretaciones.

Con tal comprensión, la decisión del tribunal a quo de tomar intervención en un asunto y de resolverlo de conformidad con las normas que gobiernan la administración de justicia en el ámbito provincial no remite en forma insoslayable a la determinación de la inteligencia de los textos que se invocan de la Constitución Nacional, pues si así no fuera se arribaría a la inaceptable conclusión de que todo conflicto entre poderes provinciales pondría en cuestión el sistema representativo y republicano prescripto en la Constitución y exigiría la intervención natural del Gobierno Federal -mediante el pronunciamiento de esta Corte- para resolverlo, solución expresamente repudiada por los constituyentes en los textos aludidos al impedir -como regla- la injerencia del Poder Judicial de la Nación en esta clase de asuntos (Fallos: 136:147; 259:11; 264:7; 291:384 y su remisión al dictamen

del señor Procurador General).

6°) Que descartada la competencia de esta Corte en los términos señalados, cabe destacar que, sin embargo, lo expuesto no puede constituir una excepción a otro principio según el cual la naturaleza de la cuestión no impide la intervención del Tribunal, sobre la base de la doctrina sentada en materia de sentencias arbitrarias, en los supuestos en que lo decidido revele un ostensible apartamiento del inequívoco sentido que corresponde atribuir a las normas de derecho público local aplicables y tal deficiencia lesione instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen al sistema representativo y republicano que las provincias se han obligado a asegurar según el art. 5° de la Constitución Nacional (Fallos: 314:1915).

7°) Que no se presenta en el sub judice un supuesto que revista la naturaleza indicada, pues la calificación de conflicto de poderes efectuada por la Corte local se sustentó en una interpretación opinable de los arts. 94 y 95 de la Constitución provincial, lo que deja sin base argumental la arbitrariedad pretendida.

Los recurrentes han reconocido que una minoría de senadores podía compeler a los inasistentes en los términos del art. 95 de dicha Constitución, pese a lo cual ellos no comparecieron aun cuando fueron formalmente convocados en tres oportunidades. Asimismo, han admitido que tampoco concurrieron a hacer aprobar sus títulos y a prestar el juramento de ley. En tales condiciones, ante el silencio del texto constitucional y la ausencia de toda reglamentación respecto del procedimiento a seguir en caso de renuencia reiterada e incausada de los candidatos electos a asumir sus funciones, no se advierte que la decisión del propio cuerpo de integrar a los senadores suplentes de los contumaces haya lesionado en forma manifiesta los principios de orden superior que exige preservar la Constitución Nacional, ni producido una virtual quiebra de la forma de gobierno adoptada por la Ley Suprema.

8°) Que ello es así, pues frente a la solución alcanzada en el conflicto suscitado a raíz del modo en que se constituyó la Cámara de Senadores, la interpretación que postulan los recurrentes en la vía extraordinaria no aparece como aquella que inequívocamente hubiera correspondido tomar en el caso, sino que, antes bien, pareciera configurar el eslabón final de una particular o interesada estrategia destinada más a obtener un beneficio personal o sectorial, que a servir como instrumento idóneo tendiente a asegurar los principios constitucionales que reiteradamente invocan como vulnerados.

En efecto, el argumento invocado con relación al “no órgano” cámara de senadores y, por ende, la inexistencia de un conflicto de poderes que haya justificado la intervención de la Corte local, encierra un razonamiento circular, ya que da por sentada la ausencia de uno de los poderes en conflicto cuando ese era, precisamente, el punto que debía demostrarse. Por ello, no cabe introducir, como argumento favorable a una de las respuestas alternativas posibles, una afirmación que supone como premisa esa misma respuesta y que sólo es deducible de ella.

9°) Que frente al vacío normativo aludido y por tratarse de la completa integración de una de las cámaras legislativas -y no de una renovación parcial de sus componentes- el método seguido para superar el obstáculo planteado por la contumacia de los recurrentes no revela un ostensible apartamiento del alcance de las facultades acordadas a los senadores presentes, ya que éstas quedarían reducidas a una mera y vacua declaración si ulteriormente se priva a aquéllos de la posibilidad de fijar el contenido de las medidas que -respetando una elemental pauta de razonabilidad- sean idóneas para compeler a los inasistentes, tal como lo prescribe el art. 95 de la carta magna local.

Por otro lado, pero en un afín orden de ideas, no debe soslayarse para arribar a una cabal solución del asunto, que, en definitiva, el pronunciamiento apelado llevó la razón a quienes, aun sin el sustento de un texto expreso que justificase nítidamente el procedimiento seguido, manifestaron en todo momento su voluntad de asumir las responsabilidades políticas para las cuales fueron elegidos y llevaron a cabo, con la prudencia demostrada mediante las reiteradas citaciones cursadas a los recurrentes, los pasos necesarios que, en virtud de los particulares antecedentes políticos de la provincia, exigía la inmediata puesta en funcionamiento de todas las instituciones que requiere el normal desenvolvimiento del sistema republicano de gobierno.

10) Que, además, este Tribunal no puede desentenderse de las consecuencias perniciosas que se derivarían de un pronunciamiento como el pretendido por los recurrentes. La sentencia de la Corte local ha posibilitado el funcionamiento de la Cámara de Senadores para el ejercicio de las trascendentes misiones que le fija la Constitución provincial, varias de las cuales están siendo cumplidas en la actualidad según lo expresado en la contestación del recurso extraordinario y lo demuestra la realidad institucional de dicho estado. Por otro lado, se ha tutelado la representación surgida del acto eleccionario, pues el cuerpo ha quedado integrado con los senadores suplentes de los desplazados, quienes pertenecen a la misma agrupación partidaria que éstos, circunstancia que, pese a su obviedad, ha sido soslayada en todo momento por los recurrentes como si virtualmente hubiesen sido despojados de su representación por usurpadores pertenecientes a su contendor electoral, ignorando la extracción partidaria y representación que revisten quienes los han sustituido. Lo expresado demuestra suficientemente que el conflicto ha sido resuelto en la instancia local de un modo que, sin desconocer la expectativa con que contaban los recurrentes, ha logrado superar sin irrazonabilidad la compleja situación institucional planteada y permitido, así, que paulatinamente se asentara el funcionamiento de cada uno de los poderes dentro de sus respectivas competencias.

Estas circunstancias excluyen la intervención que se requiere. No es que este Tribunal renuncie al ejercicio de la trascendente misión que la Constitución Nacional le ha confiado, ni que pretenda reconocer derechos a quienes habrían consolidado para sí una prerrogativa a partir de una situación de hecho. Opuestamente, la delicada función que corresponde a esta Corte Suprema como titular del Poder Judicial de la Nación, comprende para su recto ejercicio preservar en todo momento a la prudencia como guía insoslayable en cada una de las decisiones y, desde este principio, cabe que permanezca ajena a un conflicto

eminentemente político, que ha encontrado al presente un cauce razonable, en el que no se advierte alteración de la forma republicana de gobierno ni del ejercicio regular de las instituciones (doctrina de Fallos: 310:804).

Conflictos de análoga naturaleza al aquí planteado, ha expresado la Corte Suprema de Estados Unidos de Norteamérica, son habituales en el sistema y hacen surgir consideraciones políticas más que legales; el poder judicial no debiera decidir las si no se presenta un atolladero constitucional o una inmovilización del gobierno, pues de otro modo alentaría a los pequeños grupos e inclusive a los individuos que integran el Congreso, para que busquen solucionar judicialmente las cuestiones, antes de que el normal proceso político tenga oportunidad de resolver el conflicto (“Goldwater Et.Al. vs. Carter, President of the U.S.A.”; 444 US 997). No fuera a suceder que con el loable objeto de preservar estos principios, la intervención de este Tribunal ignore el rol que las circunstancias actuales le permiten y adopte una solución que, alejada de dicha realidad, origine un conflicto institucional que sólo vaya a encontrar solución en la supresión de los poderes que integran el sistema supuestamente lesionado.

11) Que, por último, igualmente inadmisibles es la queja en cuanto se funda en la supuesta gravedad institucional de lo resuelto en la causa. Ello es así, pues la presencia de una situación como la alegada –no demostrada en el sub lite- sólo ha sido tomada en consideración para superar obstáculos formales a la procedencia del recurso extraordinario, pero en modo alguno autoriza a que esta Corte exceda los precisos límites de su jurisdicción que le asignan la Constitución y la ley (Fallos: 114:148; 189:185; 190:220; 193:11), de manera que si -como se ha establecido en los considerandos precedentes- no se presenta en el caso una controversia sobre puntos de derecho federal, la invocación de la doctrina sobre la gravedad o interés institucional no basta para superar el óbice sustancial que supone -a los efectos de la apelación del art. 14 de la ley 48- la inexistencia de cuestión federal (Fallos: 311:1490)

Por ello, se desestima la queja. Notifíquese y archívese. JULIO S. NAZARENO.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1º) Que para un mejor esclarecimiento de las cuestiones debatidas, que encuentran origen en la controversia sobre la conformación del Senado de la Provincia de Catamarca, resulta conveniente formular una reseña de los aspectos fácticos y jurídicos comprometidos, así como de las decisiones adoptadas por los órganos jurisdiccionales que han intervenido con anterioridad al recurso que suscita la competencia de esta Corte.

2º) Que realizadas las elecciones de las autoridades de la provincia, la Intervención Federal convoca a las cámaras legislativas a sesiones preparatorias a efectuarse el 9 de di-

ciembre de 1991. A partir de ese momento comenzarán una serie de controversias entre los senadores de las diferentes agrupaciones políticas, para cuyo entendimiento -expondrán los apelantes en el recurso ante esta Corte- “Es determinante...el hecho [de] que de 16 senadores elegidos, sólo 14 fueron proclamados, repartiéndose siete para cada una de las Alianzas. Los otros dos restantes, pertenecientes al MAP, fueron impugnados con la intención de impedir que la oposición - MAP- fuese mayoría” (fs. 29 vuelta del expte. S. 253. XXIV). En la versión de la parte apelada, en cambio, “se trataba, simple y llanamente, de no perder una presunta votación, puesto que de concurrir al recinto los ‘mapistas’ empataban en votos con los Senadores del F.C y S. -siete votos cada bloque-, con lo que tenía que desempatar el Presidente del Cuerpo o sea el Vicegobernador de la Provincia” (fs. 32 vta. del expte. 42/92).

3º) Que el 9 de diciembre se reúnen, por un lado, siete senadores del Frente Cívico y Social (F.C. y S.), y, por otro, un número igual de senadores del Movimiento de Afirmación Popular (MAP). Al día siguiente, ambas agrupaciones convocan simultáneamente a sendas Asambleas Legislativas a efectos de tomar juramento al gobernador y vicegobernador electos. Los diputados y senadores del MAP se congregan en el palacio legislativo. Los representantes del F.C. y S., en cambio, lo hacen en el “Cine Teatro Catamarca, Sala Sánchez Gardel”, donde concurren el gobernador y vicegobernador a prestar juramento.

4º) Que el 13 de febrero de 1992 el Poder Ejecutivo provincial dicta el decreto acuerdo 373 por medio del cual se convoca a las Cámaras Legislativas a sesiones extraordinarias para el 19 de febrero de 1992; a su turno el vicegobernador - en calidad de presidente del Senado- por decreto 101 del 21 de febrero efectúa un llamado a una segunda sesión preparatoria para el día 27 de ese mes, a la que tampoco concurren los senadores del MAP. 5º) Que, ante tal situación, se procede a un nuevo llamado para el 29 de febrero de 1992 bajo apercibimiento de declararse la vacancia y designarse a los suplentes de los senadores que no concurrieran. Ese día el bloque del MAP presenta una nota a los senadores del otro partido político destinada a “zanjar diferencias” y proponer “soluciones conducentes a la normalización del Poder Legislativo”, en un tema que “no admite postergación” porque se encuentra “en juego la vida institucional de la Provincia, la que no puede legítimamente funcionar con un poder irregular como lo es el legislativo actualmente”.

6º) Que, no obstante, se hace efectivo el apercibimiento en la sesión preparatoria del 29 de febrero. Durante el mes de marzo de 1992 se incorporan siete senadores suplentes, y otro senador -representante del MAP- presenta una impugnación judicial vinculada a su elección. Tales acontecimientos hacen afirmar al vicegobernador de la provincia en la contestación del recurso extraordinario que “En definitiva, a la fecha de interposición de [aquel recurso] el Senado de Catamarca cuenta con quince miembros (siete del F.C. y S.; cuatro que constituyeron el Bloque ‘Menem Presidente’ y cuatro que integran el bloque del MAP), restando solamente el Senador por el Departamento Belén que está pendiente de resolución por la Cámara Nacional Electoral...” (fs. 31 del expte. 42/92).

7º) Que en resolución del día de la fecha, esta Corte desestimó el recurso extraordinario

interpuesto contra la decisión de la Cámara Nacional Electoral –la indicada como pendiente de decisión en el considerando anterior-. En el pronunciamiento de la mencionada cámara se desestimaron las impugnaciones que cuestionaron la validez de la elección del senador también perteneciente al MAP (expte. A.305.XXIV. “Apoderado Frente Cívico Social s/ nulidad de la mesa N° 302 -femenina- ciudad Belén”).

8°) Que declarada la caducidad de los mandatos de los senadores titulares del MAP (confr. considerando 6°), el 1 de marzo de 1992 iniciaron ante el juzgado electoral (expte. 1/92) un amparo contra el acto que, refrendado por el presidente de la Cámara de Senadores, emanó de “una minoría formada por Senadores del F.C. y S.”, vale decir de un “NO ÓRGANO” -desde que la decisión fue adoptada sin que se hubiera reunido el quórum que exige el art. 94 de la Constitución provincial- dictado, por otra parte, con “arbitrariedad y violación del art. 22 de la Constitución Nacional y sus correlativos de la Constitución provincial”. A fs. 65/67 de esos autos, el tribunal declaró la procedencia formal del amparo y decretó una medida de no innovar respecto de la situación de hecho existente al día 29 de febrero de 1992, haciendo saber al presidente natural de la Cámara de Senadores que debía abstenerse de celebrar la sesión preparatoria convocada por decreto 118 de esa fecha para el día 3 del mes de marzo o ninguna otra que tuviera por finalidad la incorporación de los senadores suplentes referidos en el citado decreto. El juez sustentó la verosimilitud del derecho en que el “invocado por los actores tiene..., sustento legal en la Constitución Nacional y en la Constitución Provincial y además el reconocimiento de la autoridad Electoral competente. En principio la declaración de vacancia sería incompatible con el forzar, exigir, conminar, que sería lo único que puede realizar legisladores minoritarios” (fs. 66 vta; expte. 1/92).

9°) Que notificado de dicha medida, el vicegobernador de la provincia y presidente del Senado invocó la jurisdicción originaria y exclusiva de la Corte de Justicia local por haberse planteado una cuestión de “competencia entre los poderes públicos de la provincia”; esto es, entre el juez electoral que declaró la procedencia formal de la acción de amparo y la Cámara de Senadores a quienes -según su planteo- le toca resolver en forma exclusiva -y por ende no justiciable- la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros. Se requiere que la causa tramite por vía sumarísima -con sustento en jurisprudencia sobre per saltum que cita- y, después de denunciar la actitud que califica de renuente de los senadores titulares del MAP, funda las facultades de la minoría del cuerpo para declarar la caducidad de la mayoría remisa, destacando que el Senado no ha hecho sino ejercitar en debida forma las atribuciones que constitucionalmente le competen y que son absolutamente indelegables (expte. 26/92).

10) Que previa vista fiscal, la Corte local dispuso entender en el pedido al que imprimió el trámite sumarísimo, pues aun cuando no existiese trámite procesal previsto “ello... no puede resultar obstáculo al ejercicio jurisdiccional... por una omisión legislativa de carácter menor”, y en atención a la “naturaleza de la cuestión planteada... aparece como imperativo e insoslayable que la etapa cognoscitiva y pronunciamiento de la Corte deba pronunciarse en el menor tiempo compatible con la importancia del tema” (confr. resolu-

ción de fs. 55/56).

Acto seguido ordenó desglosar una presentación ante sus estrados en la causa n1 1/92 del juzgado electoral por cuanto la cuestión de competencia debía tramitar inaudita altera pars (confr. fs. 57), y resultaba suficiente a tal fin con la elevación del juicio de amparo.

Finalmente, a fs. 58/64 dictó sentencia declarando la nulidad de la resolución de fs. 65/67 del expte. 1/92 (amparo) en todas sus partes, “por falta de jurisdicción y competencia [del juez electoral] para entender en los mismos”, la que atribuyó en forma exclusiva al Poder Legislativo, único que reviste la calidad de juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez (art. 93 de la Constitución provincial), por lo que se trataba, entonces, de una cuestión de naturaleza política no justiciable.

11) Que los senadores provinciales electos por el MAP, Luis Armando Seco, Hugo Alejandro Corpacci, Gustavo Federico José Martínez, Manuel Amado, José Vicente Bize Guerra, José Daniel Saadi y Juan Bautista Coronel interpusieron recurso extraordinario contra la sentencia del superior tribunal local. Alegaron la doctrina de la gravedad institucional, la arbitrariedad de la sentencia apelada, y que, mediante la invocación de la naturaleza política de la controversia suscitada, se lesionaba el principio de supremacía constitucional al dejar fuera de la revisión judicial un acto insostenible de quienes pretenden ostentar de hecho la representación del Senado y, en forma mediata, de todo el electorado provincial.

12) Que el Superior Tribunal provincial rechazó el recurso federal intentado, sobre la base de que esta Corte Suprema carece de facultades para “resolver conflictos de poderes suscitados en una provincia”. En lo esencial, entiende el superior tribunal que se trata de un razonamiento “simple”, pues “si para los constituyentes de 1860 la Corte Suprema de la Nación no debía tener la competencia original y exclusiva para resolver los conflictos de poderes provinciales, no puede adquirirla por vía recursiva porque sería entrar por la ventana lo que no pudo entrar por la puerta y máxime para vulnerar las autonomías provinciales y el federalismo instaurado en la Constitución Nacional”. Contra ese pronunciamiento los recurrentes interponen recurso de hecho ante este Tribunal.

13) Que del relato formulado resulta que los diversos pleitos tramitados no son sino uno en su materialidad. La controversia vincula, por un lado, a los senadores del MAP cuya vacancia en sus cargos ha sido declarada, y, por otro, a los senadores del F.C. y S. conjuntamente con el vicegobernador de la provincia, quienes, precisamente, dictaron el acto que los recurrentes impugnan. El debate gira - antes que sobre aspectos de hecho- acerca de una cuestión de derecho consistente en establecer si los siete senadores del F.C. y S. tenían o no facultades para determinar la sustitución impugnada. Los problemas discutidos han sido los mismos, las mismas normas constitucionales -bien que con acento distinto- han sido alegadas, y todo ello ha tenido amplio debate, como surge palmariamente no sólo de aquellos escritos sino también del recurso extraordinario y su contestación.

14) Que no puede soslayarse esa realidad, que aparece patética cuando se advierte que, en rigor de verdad, en ese único conflicto se ha esgrimido una pretensión en el juicio de

amparo que ha sido resistida en la presentación que originó el pleito en la Corte local -que, incluso, ordenó la acumulación del primer juicio-, tratada, a la postre, por la sentencia dictada por el superior tribunal local que resuelve en ese ámbito definitivamente la controversia, imposibilitando su reedición. Efectivamente, lo cierto es que el pronunciamiento da por supuesto que el órgano de quien emanó la medida cuestionada es el Senado de la provincia.

Caso contrario no existiría conflicto de poderes alguno que ese tribunal pudiera resolver. De este modo y so color de pronunciarse respecto de un planteo de incompetencia, ha denegado implícitamente la demanda que se fundaba, justamente, en el carácter de “no órgano” –según la calificación de los recurrentes- del cuerpo que adoptó la decisión cuestionada.

15) Que tanto la sentencia apelada como la denegación del recurso extraordinario incurren en graves equivocaciones. En efecto, afirmar que es de aplicación la norma de la Constitución provincial con arreglo a la cual el Senado “es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”, es desviarse del verdadero aspecto jurídico controvertido, esto es, si existe o no Senado, si hay “juez”.

16) Que, en efecto, lo que en esta serie de causas y presentaciones se ha cuestionado decisivamente es si el Senado reconocido por la Corte local como “poder” en conflicto, resolviendo vacancias y estableciendo sucesiones, guarda la conformación que lo define como tal en la Constitución, vale decir, si se trata del “poder” que prevé la Constitución. Esta indica que “para funcionar” el Senado necesita “mayoría absoluta, pero en número menor podrán reunirse al sólo efecto de acordar las medidas que estimen convenientes para compeler a los inasistentes”, desde que para “excluir de su seno” a uno de sus integrantes, aun por “inasistencia notable” requiere “dos tercios de votos” (confr. arts. 92 y 93 de la Constitución de 1966; 94 y 95 de la de 1988).

17) Que, dicho de otro modo, de lo que se trataba era de juzgar si siete senadores constituían la “mayoría absoluta” de un cuerpo de dieciséis miembros, enunciado cuya sola formulación es indicativa de su solución jurídica.

18) Que el a quo incurrió -como se vio- en una grave equivocación respecto del problema verdaderamente discutido, calificando como “cuestión política” resolver las “elecciones, derechos y títulos” de los miembros del Senado, cuando debió avocarse a decidir si había o no Senado. Preciado así el asunto, no puede considerarse que constituya un supuesto de cuestión no justiciable, pues no pasaba por decidir el acierto, oportunidad o conveniencia de una medida adoptada por el órgano provincial en ejercicio de funciones propias y exclusivas; antes bien, de un mero examen formal sobre régimen de mayorías previstas en la Constitución para que dicho órgano pudiese considerarse tal.

19) Que menos aún puede convalidarse el pronunciamiento cuando para sustentar su criterio respecto de las cuestiones políticas invoca jurisprudencia de esta Corte Suprema del

siglo pasado. La Corte Suprema Argentina rehusó conocer durante muchos años toda la gama de las cuestiones que denominaba genéricamente políticas y de las que significaban su actuación en controversias que involucraban a poderes provinciales en conflictos de aquella índole.

20) Que esta postura no fue mantenida. La amplia y vaga extensión dada por el Tribunal al término “cuestiones políticas” condujo a que el desmantelamiento de la doctrina anterior se hiciera a través de pronunciamientos dictados en temas muy diversos. Así ejemplos de la anterior doctrina, que la Corte debió dejar de lado, son el principio de que las decisiones de las juntas electorales no son justiciables (Fallos: 128:314; 148:215), como tampoco las de los jueces con competencia electoral (Fallos: 189:155; 203:342), ni los conflictos internos de los partidos -aunque la ley encargue a los jueces conocerlos (Fallos: 257:155; 263:246)-, entendiéndose en estas materias que las funciones cumplidas por jueces no revestían el carácter de justiciables (Fallos: 248:61). Ya establecía la Corte excepciones, bajo el imperio de su anterior doctrina, cuando la formulada era una controversia estrictamente jurídica que exigía una resolución en derecho (Fallos: 285:410), o, especialmente, cuando encontraba en estas materias actuaciones en que se había desconocido la supremacía sentada en el art. 31 de la Constitución Nacional (Fallos: 285:410; 287:31).

21) Que, más adelante, en cambio, con orientación de sustancial diferencia, lisa y llanamente entró a conocer en causas que se referían al desenvolvimiento de la vida de los partidos políticos (Fallos: 307:1774; 311:1630), trató el tema de si era admisible la presentación de un candidato independiente para diputado nacional (Fallos: 310:819), revisó resultados electorales y dejó sin efecto resoluciones de juntas electorales provinciales (Fallos: 308:1745), rechazó recursos sobre esta materia, pero no por no ser ella justiciable, sino por faltar el requisito de “superior tribunal” del que debía emanar la sentencia apelada para ser admisible su revisión por la Corte (Fallos: 312:627 y causa: A.708.XXII “Albarracín, Rubén Héctor s/ impugna candidatura a concejal de Carlos Daniel Bonino por el partido ‘UCR’ en el distrito de Esteban Echeverría” del 13 de febrero de 1990 y sus citas).

22) Que en temas como los que presenta el sub lite, donde confluyen cuestiones políticas con otras que afectan a instituciones provinciales, es donde se produjeron las mayores innovaciones, y que han sido lisa y llanamente omitidas en la resolución denegatoria del recurso extraordinario.

Así, a partir de la causa “Sueldo de Posleman” del 22 de abril de 1987, admitió terciar en conflictos de poderes provinciales; en casos siguientes concluyó por sentar la teoría que se resumía en la cláusula “que los enjuiciamientos de magistrados (provinciales) no constituyen, en principio, ámbitos vedados al conocimiento de la Corte, en la medida en que se acredite lesión a la garantía del debido proceso, hipótesis en la cual el agravio encontrará su reparación en el ejercicio de la jurisdicción apelada del art. 14 de la ley 48” (Fallos: 311:2320 y sus citas).

23) Que, finalmente, en la causa A.609.XXIII. “Acción Chaqueña s/ oficialización lista

de candidatos”, pronunciamiento del 29 de agosto de 1991, este Tribunal, sin considerar el fondo del asunto, dispuso que correspondía al tribunal superior de la provincia resolver sobre el pedido de oficialización de las candidaturas del partido político Acción Chaqueña, en atención a que “mediaba en el caso gravedad institucional”. Más tarde, en la misma causa, si bien rechazó el recurso extraordinario interpuesto contra la decisión del superior tribunal local, lo hizo por considerar que no existía cuestión federal bastante desde que el conflicto se refería a un tema regido por el derecho público local y resuelto sin arbitrariedad, y no por tratarse de una cuestión política. Finalmente, en Fallos: 314:1915, conoció directamente en el proceso de elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia de Corrientes, sin pronunciarse sobre la justiciabilidad de la cuestión, que de esa manera aparece claramente presupuesta.

24) Que el problema de la intervención de esta Corte Suprema en la órbita provincial no se trata de un asunto de “puertas” y “ventanas” (conf. considerando 12) como ya esta Corte tuvo oportunidad de aclararlo en los precedentes de Fallos: 308:525 y 961; antes bien es una compleja cuestión que excede de encasillamientos que pretendan minimizarla. Es cierto que, según surge del art. 105 de la Constitución Nacional -texto 1853/60-, las provincias “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal”. Sin embargo, en circunstancias de marcada excepcionalidad, cuando se configura ostensible lesión de instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo republicano que las provincias se han obligado a asegurar -art. 5° de la Constitución Nacional- corresponde a esta Corte intervenir, como último custodio de la Ley Fundamental.

25) Que, ello es así, pues en la economía de la Constitución Nacional, su supremacía se impone sobre las constituciones y leyes locales (art. 31) y si bien garante a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (arts. 5° y 105 -texto 1853/60-), las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1° y 5°) y encomienda a esta Corte el asegurarla (art. 100 -texto 1853/60-) con el fin de procurar la perfección de su funcionamiento y asegurar el acatamiento a aquellos principios que las provincias acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804, entre otros).

26) Que en el presente caso se presenta la marcada excepcionalidad aludida en el considerando 24. Se trata de un supuesto extremo de gravedad institucional. La Provincia de Catamarca recientemente ha salido de una intervención federal, y, en la etapa de la normalización de sus instituciones, se encuentra en crisis la existencia misma de uno de sus órganos fundamentales. Ello se ha puesto en tela de juicio en el máximo tribunal local que, sin embargo, ha dictado un pronunciamiento de consecuencias análogas a una omisión de juzgamiento. En la causa, no está en debate solamente el resultado del juego de normas constitucionales, sino las mismas reglas de ese juego.

27) Que el acatamiento estricto de las normas constitucionales locales es en este caso un

modo de preservar y no de amenazar la autonomía de la provincia hasta hace poco intervenida. En ese contexto, no es imaginable el Estado -no solo el provincial sino también el nacional- sino como una comunidad jurídicamente organizada.

El derecho es un elemento esencial suyo. Cuando él falta, las comunidades retroceden a formas más primitivas de agrupación humana. Por ello, no puede disolverse el problema, ante lo que no puede ser sino considerado como una decisión alcanzada por una minoría de los integrantes de uno de los cuerpos a través de los cuales se hace realidad en forma inmediata en la provincia la forma representativa, y por la omisión de otro en que aquella realidad es mediata. Esto porque tal representación halla su origen en el caso en el art. 5° de la Constitución Nacional, artículo que exige a las constituciones provinciales no sólo un régimen representativo, sino también republicano. La representación no es una representación libérrima, sino sujeta a la ley. Por algo la forma representativa de gobierno es siempre mencionada junto a la republicana (arts. 1° y 5° de la Constitución Nacional) y no es admisible representatividad que nazca al margen de la Constitución (conf. art. 22).

28) Que, por todas las razones hasta aquí expuestas, la decisión del a quo resulta insostenible y contraria a los principios superiores de la Constitución Nacional que es función de esta Corte preservar. Está así plenamente configurada una cuestión federal atendible, por cuya índole corresponde dejar sin efecto el pronunciamiento apelado.

Asimismo, en atención a la necesidad de otorgar una solución en el menor tiempo posible al grave conflicto planteado, esta Corte estima conveniente ejercer las facultades conferidas por el art. 16, segunda parte, de la ley 48, y, en consecuencia, resolver el fondo del asunto declarando la nulidad de la declaración de vacancia dispuesta por la minoría de siete senadores en la sesión preparatoria del 29 de febrero de 1992.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se declara la nulidad aludida en el considerando 28°; con costas. Agréguese la queja al principal, notifíquese y remítanse las actuaciones al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se adopten todas las medidas conducentes al cumplimiento de este fallo. CARLOS S. FAYT.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1°) Que la Corte de Justicia de Catamarca, al asumir jurisdicción en los términos del art. 204, inc. 1°, de la Constitución de la provincia, declaró la nulidad de la resolución dictada por el juez a fs. 65/67 vta. de los autos n° 1/92 por falta de competencia de dicho magistrado para entender en esa causa. Contra tal pronunciamiento los señores Luis Armando Seco, Hugo Alejandro Corpacci, Gustavo Federico José Martínez, Manuel Amado, José Vicente Bize Guerra, José Daniel Saadi y Juan Bautista Coronel, interpusieron el recurso

extraordinario cuya denegación dio origen a la presente queja.

2°) Que a fin de abordar el examen de la cuestión planteada, es conveniente reseñar la sucesión de los actos fundamentales que constituyen los antecedentes de autos.

Tras las elecciones generales del 1 de diciembre de 1991 resultaron proclamados catorce candidatos a senadores, siete por el Frente Cívico y Social y siete por el Movimiento de Afirmación Popular. Los departamentos de El Alto y Belén no contaron, en las fechas que interesan en esta causa, con senadores electos ni proclamados, en virtud de sendos procesos de impugnación de los comicios.

A la sesión preparatoria del 9 de diciembre de 1991 sólo asistieron los siete senadores del Frente Cívico Y Social, cuyos títulos fueron aprobados en esa oportunidad.

Los senadores electos del Movimiento de Afirmación Popular -que adujeron haber sido víctimas de una maniobra que les impidió retirar oportunamente los testimonios relativos a su condición de senadores- se reunieron ese día, 9 de diciembre, a las 21 horas, designaron una comisión de poderes y prestaron juramento ante las autoridades que instituyeron.

El vicegobernador de la provincia -y presidente de la Cámara de Senadores- convocó a una segunda sesión preparatoria de las sesiones extraordinarias para el 27 de febrero de 1992, a efectos de la incorporación de los senadores electos por el Movimiento de Afirmación Popular. En esa ocasión se llevaría a cabo el estudio de sus títulos y se tomarían los juramentos de ley.

Esa reunión fracasó por falta de quórum, ante la ausencia de los senadores mencionados en el párrafo precedente. Ello motivó un nuevo llamado para el 29 de febrero bajo apercibimiento de ley. Los candidatos a senadores electos del Movimiento de Afirmación Popular no asistieron a esta tercera sesión, lo que dio lugar a que sus puestos se declararan vacantes y se convocara a los candidatos suplentes de esa agrupación política.

Los candidatos titulares promovieron acción de amparo (expte. n° 1/92) ante la inminente puesta en funciones de sus reemplazantes y, con fecha 3 de marzo de 1992, obtuvieron el dictado de una medida cautelar de no innovar respecto de la situación de hecho y de derecho existente al 29 de febrero. Ese día 3 de marzo se realizó una cuarta sesión preparatoria en la que se aprobó el dictamen de la comisión de poderes y los senadores suplentes prestaron juramento. La medida cautelar no pudo ser notificada en tiempo útil para evitar el desarrollo de esta sesión.

Por su parte, el vicegobernador de la provincia y presidente de la Cámara de Senadores planteó ante la Corte de Justicia provincial un conflicto de competencias entre poderes públicos (expte. n° 26/92). A su juicio se configuraba tal situación con motivo de la decisión del juez electoral -que había declarado la procedencia formal del amparo y había dictado la prohibición de innovar- la que interfería indebidamente en el normal funcionamiento

del Senado y obstruía las decisiones adoptadas por ese cuerpo en ejercicio de sus facultades propias en las sesiones de los días 29 de febrero y 3 de marzo de 1992.

3°) Que la Corte de Justicia de la provincia consideró configurado el conflicto de poderes toda vez que, por una parte, una de las cámaras del Poder Legislativo local había ejercido la atribución de juzgar sobre la elección y títulos de sus miembros y, por la otra, un juez integrante del Poder Judicial de la provincia se había arrogado facultades jurisdiccionales para dirimir la controversia. Ello justificaba la intervención del a quo (art. 204, inc. 1° de la Constitución provincial), el que, en cuanto al fondo, juzgó que la cuestión sub iudice era de aquellas cuyo tratamiento y solución la Constitución local había reservado expresamente al Poder Legislativo y constituía, por tanto, materia no justiciable o cuestión política, ajena a la jurisdicción de otro de los poderes del Estado. En sustento de tal conclusión, citó la norma constitucional que establecía que cada cámara de la legislatura “es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”.

4°) Que los recurrentes solicitan la apertura del recurso extraordinario sobre la base de argumentos que pueden sintetizarse del siguiente modo: a) existencia de cuestión federal típica por violación de los arts. 5°, 6°, 18, 22, 105 (hoy 122) y 106 (hoy 123) de la Constitución Nacional; b) vicio de arbitrariedad de sentencia, pues el tribunal a quo se negó a revisar la ilegitimidad de un acto adoptado por un grupo de senadores cuyo número no conformaba los dos tercios del total de miembros que exige la constitución para disponer la expulsión o exclusión de alguno de sus pares; c) igual vicio por haber asumido competencia con fundamento en un falso conflicto de poderes públicos que en realidad no se había producido, en razón de que sólo se trataba de una extralimitación de funciones por parte de un grupo de senadores que no podía arrogarse las facultades que a la cámara atribuye la Constitución provincial; y d) configuración de un supuesto de gravedad institucional por la coexistencia de dos órganos que se autotitulan cámara de senadores, lo cual constituye una grave transgresión a la forma republicana de gobierno.

5°) Que la primera cuestión que debe resolver esta Corte es sobre su jurisdicción para intervenir en la presente causa. Ello es así, pues según se expresó en numerosos precedentes, al reformarse la Constitución Nacional en 1860 se suprimió de ésta la facultad atribuida a la Corte Suprema para conocer y decidir en los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma provincia (Fallos: 136:147; 212:206; 263:15; 264:7 y 375; 283:143; 291:384; 300:243 y 302:186, entre otros).

6°) Que, en tal sentido, corresponde señalar que esta Corte, en el pronunciamiento de Fallos: 308:961, sostuvo que debía distinguirse “entre los conflictos locales de poderes en sentido estricto y los supuestos en los que se trata de hacer valer a favor de personas individuales la garantía constitucional de la defensa en juicio”, cuestión que podrá hallar su campo “no en el ejercicio de la jurisdicción originaria del Tribunal, sino en el de la apelada” (considerando 6°). Con posterioridad y en el marco de un conflicto suscitado en el seno de un colegio electoral, el Tribunal estimó apta la instancia del art. 14 de la ley 48 para intervenir en los casos que revelen un ostensible apartamiento del inequívoco senti-

do que debe atribuirse a las normas de derecho público local aplicables, y tal deficiencia lesione instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen al sistema representativo y republicano que las provincias se han obligado a asegurar (Fallos: 314:1915).

7°) Que de tal modo ha quedado disipada la controversia respecto de la actuación de la Corte Suprema en cuestiones referidas a los conflictos de poderes locales, sentándose la doctrina de su intervención en ejercicio de la jurisdicción apelada del art. 14 de la ley 48 cuando exista compromiso de la garantía constitucional de la defensa en juicio, y, con mayor razón aún, cuando se observe que han sido lesionadas expresas disposiciones que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno en el sentido que da al término la Constitución Nacional (confr. Fallos: 310:804, considerando 17, último párrafo).

8°) Que en el sub lite siete senadores electos de la provincia impugnaron en sede judicial la decisión, adoptada por otros siete senadores, de declarar vacantes sus cargos y disponer su reemplazo por los miembros suplentes. Más allá de la calificación de la controversia como un conflicto local de poderes públicos, en el caso los actores han ejercido la potestad de activar el funcionamiento del Poder Judicial en defensa de un derecho que integra su patrimonio jurídico -derivado de la legítima expresión de voluntad del pueblo de la provincia- y la decisión de la Corte local fue contraria al reconocimiento de aquella potestad. Se configura de ese modo un supuesto que permite hacer excepción al límite impuesto por la reforma constitucional de 1860 -mencionada en el considerando anterior- al hallarse en juego el derecho de defensa en juicio reconocido por el art. 18 de la Constitución Nacional.

9°) Que admitida la jurisdicción del Tribunal corresponde ingresar al estudio de las cuestiones propuestas en el recurso extraordinario. La primera de ellas, en un orden lógico de razonamiento, remite al examen de la configuración o no de un conflicto de poderes locales, que los recurrentes niegan sosteniendo la inexistencia de una cámara de senadores legítimamente constituida, esto es, la inexistencia de un poder que haya entrado en conflicto con el juez del amparo.

La cuestión remite al examen del art. 204, inc. 1°, de la Constitución local, que faculta a la Corte provincial a intervenir en “las causas de competencia entre los Poderes Públicos de la Provincia”, y la decisión del a quo, en el sentido de considerar configurada una situación de tal naturaleza, no excede el marco de lo estrictamente opinable dada la amplitud interpretativa que ofrece la norma. No se advierte, por tanto, un caso de arbitrariedad que justifique la excepcional intervención de esta Corte.

10) Que, en cambio, los argumentos referidos al carácter justiciable del asunto en discusión, aunque imprecisos, resultan suficientes para habilitar la apertura de la instancia extraordinaria. El planteo exhibe nexo directo e inmediato con la garantía constitucional de la defensa en juicio (art. 18 de la Constitución Nacional), y se reduce a establecer si el acto por el cual los recurrentes fueron privados de sus cargos es o no irrevisable por los jueces.

11) Que de acuerdo a los términos de la acción de amparo cuyo conocimiento se atribuyó la Corte de la provincia, los actores impugnaron su exclusión por considerar que los siete senadores que decidieron la medida no conformaban el quórum mínimo requerido por la Constitución. Ello, en principio, suscita un problema eminentemente jurídico, extraño a toda idea de valoración discrecional, por remitir al examen de las cláusulas de la Constitución de Catamarca que establecen el régimen de mayorías atinentes al ejercicio del poder disciplinario de una de las cámaras que integran su legislatura. Por ende, y desde esta perspectiva, no se observa obstáculo alguno para su dilucidación en sede judicial (confr. Fallos: 285:410, considerandos 7° y 8°).

12) Que el art. 94 de dicha Constitución tampoco detrae la cuestión del conocimiento de los jueces. El precepto establece que cada cámara “es Juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”.

Puede sostenerse sin arbitrariedad, que consagra, como regla, un ámbito de actuación inmune a la revisión judicial, y que dentro de ese ámbito no sólo se inscriben las decisiones vinculadas con la validez del título o derecho al cargo electivo, sino también las medidas disciplinarias que impongan la exclusión de algún miembro de la cámara. Pero ese ámbito de actuación exclusiva cede cuando el titular de un derecho subjetivo impugna el ejercicio de tales atribuciones por considerarlo violatorio de expresas exigencias formales contenidas en la propia Constitución.

Si la Constitución de la provincia ciñe la actuación de la legislatura mediante recaudos de ineludible cumplimiento -limitando así el margen de discrecionalidad que le reconoce- permite, con ese alcance, ponderar jurídicamente tal actividad y faculta a quien estime afectado su derecho a ocurrir ante algún órgano judicial en procura de justicia. Esta posibilidad, que se halla en la base misma de la garantía constitucional de la defensa en juicio, ampara a todo tipo de derechos que puedan integrar el patrimonio jurídico de la persona. La petición de un derecho de contenido político -se destacó en la disidencia de Fallos: 256:47-, “es tan justiciable cuanto la de un derecho de cualquier otro contenido”. La posición contraria, “deja sin defensa derechos fundamentales que hacen a la esencia del sistema representativo, republicano y federal...”, y que, por eso mismo, inclusive trascienden categóricamente al interés particular de las agrupaciones políticas para comprender las bases mismas del aludido sistema” (disidencia citada, considerando 6°).

13) Que, en ese orden de ideas, esta Corte señaló que dicha solución no varía por vincularse con el funcionamiento de instituciones regidas por el derecho público local, “pues el ejercicio de las facultades propias de las instituciones provinciales debe sujetarse al respeto de las disposiciones de la Constitución Nacional a la que las mismas provincias han acordado someterse al concurrir a su establecimiento” (Fallos: 311:200).

En la misma ocasión se subrayó que es característica de nuestro régimen federal que la declaración de derechos de la Constitución Nacional vincula estrictamente a los estados locales. “Si las personas que creyeron lesionados en su perjuicio tales derechos no pu-

dieran ocurrir ante los jueces para asegurar su protección, los principios, declaraciones y garantías que aquélla contiene, quedarían desprovistos de eficacia” (fallo citado, considerando 5°, y sus citas).

14) Que de acuerdo a lo expuesto, y sin que ello implique abrir juicio sobre el fondo de la cuestión que agravia a los recurrentes, corresponde admitir el remedio federal y dejar sin efecto el pronunciamiento apelado.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia de fs. 58/64 (expte. 26/92). Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo. Agréguese la queja al principal, notifíquese y remítase. ANTONIO BOGGIANO.

Caducidad de partidos políticos- Volumen electoral- Resultados electorales- Partidos nacionales y partidos de distrito.

Partido Obrero de Neuquén- 17/03/1992 – Fallos 315:380

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral confirmó la sentencia de primera instancia que había decretado la caducidad de la personalidad jurídico política del Partido Obrero del Distrito de Neuquén.

La agrupación mencionada dedujo el recurso extraordinario y ante su denegación, el recurso de queja correspondiente.

La Corte hizo lugar a la queja, declaró admisible el recurso extraordinario y confirmó la sentencia apelada.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Caducidad de personalidad de partido político por no obtener porcentaje previsto por la ley.*
- b) *Partidos nacionales y partidos de distrito.*

Estándar aplicado por la Corte

- Siendo los partidos políticos organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa, cuya función consiste en actuar

como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales, resulta razonable que su reconocimiento y el mantenimiento de su personalidad se encuentre directamente relacionado con la existencia de un volumen electoral identificado con sus objetivos, ya que de lo contrario se transformarían en estructuras vacías de contenido e ineptas para cumplir con la función que les es propia.

- La exigencia contenida en el art. 50, inc. c), de la ley 23.298 para decretar la caducidad de la personalidad política del partido cuando no alcance el porcentaje allí fijado en ningún distrito, obviamente se refiere al partido nacional y no al partido de distrito.

- Corresponde confirmar la sentencia que decretó la caducidad de la personalidad jurídica de un partido de distrito que no obtuvo el porcentaje indicado en el art. 50, inc. c, de la ley 23.298 en el distrito correspondiente, sin atender a los guarismos que la agrupación pudiera haber alcanzado en otros.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General

-I-

A raíz de que la Secretaría Electoral de la Provincia de Córdoba informó que, ni en las elecciones de 1987, ni en las de 1989, el Partido Obrero alcanzó el 2% del padrón electoral del distrito, así como que, por informe de la Dirección Nacional Electoral, se hizo saber que dicha agrupación política fue la única con personería nacional que no arribó a dicho porcentaje en ningún distrito del país en las referidas elecciones, se dispuso la formación del incidente de caducidad en los términos de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos No 23.298.

Los representantes del mencionado partido cuestionaron, al presentarse en el incidente, el referido informe de la Dirección Nacional, a la par que sugirieron haber superado aquel porcentual que reclama la ley, sin perjuicio de plantear la inconstitucionalidad del art. 65 y siguientes de la citada Ley de los Partidos Políticos, por considerar exiguo el plazo de cinco días que prevé dicha norma y estimar que, en cambio, debe regir el término del art. 486 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Asimismo, dedujeron la recusación del juez federal interviniente en la causa.

Estimó el juzgador que no cabía, por lo pronto, aceptar su recusación. En segundo término, rechazó el planteo contra el informe de la Dirección Nacional Electoral porque los apoderados no precisaron -dijo- en cuál distrito habrían obtenido el mínimo legal que invocasen. Tras aclarar, luego, cual es el alcance que corresponde asignar al vocablo “Distrito”, desestimó el planteo de inconstitucionalidad del plazo de 5 días que prevé el art. 65 de la ley 23.298, al haber sido escuchado el partido en la instancia judicial, que es lo requerido -sostuvo- por la garantía de la defensa en juicio que consagra el art. 18

de la Constitución Nacional. Adujo que el fundamento del régimen aplicable radica en la necesidad de que los partidos políticos que integran el sistema demuestren, por lo menos en dos elecciones nacionales, una representatividad mínima que justifique que el sistema democrático representativo les siga otorgando aquella calidad y continúe subsidiando su accionar. En razón de todo lo cual, decretó la caducidad solicitada por el representante del Ministerio Público.

-II-

A raíz de aquella decisión de la Justicia Electoral de la Provincia de Córdoba, se formó incidente con el objeto de decretar la caducidad del mismo partido en el Distrito de la Provincia de Neuquén (fs. 6).

A fs. 56/59 la juez federal subrogante de Neuquén dictó sentencia, declarando la caducidad de la personalidad jurídico política del Partido Obrero -Distrito Neuquén-, en virtud de lo dispuesto por el art. 50 inc. e) de la ley 23.198, en lo principal, por considerar decisivo al respecto el informe de la Dirección Nacional Electoral -confeccionado con datos de las Juntas Electorales Nacionales de todo el país- que acreditó que el referido grupo político no alcanzó el 2% del padrón electoral en ningún distrito.

Apelada la causa, la Cámara Nacional Electoral se pronunció a fs. 84/88.

Comenzó dicho tribunal por sostener que carecen de toda relevancia los agravios vertidos contra el informe de la Dirección Nacional Electoral, pues como lo decidió en numerosos antecedentes, el porcentaje del 2% al efecto de la caducidad como partido de distrito debe estar referido al propio distrito, careciendo de importancia el porcentual que sus similares de otros distritos pudieron haber alcanzado en sus respectivos ámbitos de actuación. Y la comprobación -afirmó- de que un partido se encuentra o no incurso en la causal de caducidad debe efectuarse sobre la base de los datos correspondientes que obran en la propia Secretaría Electoral del Juzgado Federal del distrito.

Señaló, asimismo, que tales datos correspondientes a la cantidad de votos no pueden discutirse en esta oportunidad, pues han sido consentidos en el momento que pudieron cuestionarse.

Descartó, igualmente, las quejas referidas a la actuación del Procurador Fiscal como juez subrogante, ya que nada decidió en este último carácter.

Tampoco puede accederse -dijo el a qua- a la pretendida nulidad de lo actuado por falta de realización de la audiencia del art. 65 de la ley 23.298, dado que ninguna prueba podría influir frente a las constancias documentales de fs. 32.

Rechazó, por último, el planteo de inconstitucionalidad de la mencionada ley 23.298, en lo que respecta a la exigencia del 2% aludida.

A este respecto, puntualizó el a qua que dicha exigencia del 2% obra como condición resolutoria que acarrea la sanción legal de la cancelación de la personalidad jurídico-política, de lo que resulta que la sentencia judicial de reconocimiento no otorga derechos en forma definitiva. El proceso por el que se llega a dicho reconocimiento por lo demás -añadió- es de naturaleza voluntaria, no existe contraparte -el Ministerio Público sólo asume una función fiscalizadora- razón por la cual no puede darse, en rigor, el instituto de la cosa juzgada, que requiere la existencia de un proceso contencioso. Al decir de Couture -agregó- en procesos de esta índole los jueces en verdad no juzgan, sino que se limitan a fiscalizar la certeza de lo afirmado por el peticionante del reconocimiento.

Desestimó, finalmente, la cuestión suscitada sobre la base de la garantía de la igualdad, en razón de la reiterada jurisprudencia de la Corte, en el sentido de que ésta debe aplicarse a quien se encuentra en iguales circunstancias.

-III-

Contra dicho pronunciamiento dedujo el Partido Obrero el recurso extraordinario que consta a fs. 91/96.

Al fundamentar la apelación federal, a partir de fs. 93, expresa, por lo pronto, que la sentencia apelada deja sin aplicar la ley 23.298 de manera arbitraria, al establecer una diferencia entre partido nacional y de distrito que es a todas luces irrazonable. Añade que, siguiendo los términos literales de la norma del art. 50, inc. e) de la ley referida, a contrario sensu, basta que en algún distrito se haya obtenido el 2% para que no sea aplicable la causal de caducidad. Y en el sub lite -dice- no está discutido que su parte, en algún distrito, ha obtenido el mencionado porcentaje de votos. Añade, al respecto, que algunos partidos han obtenido el beneficio de mantener su personería precisamente alegando lo que su parte sostiene en el sub iudice, lo cual viene a violentar la garantía de igualdad ante la ley. De otro lado, manifiesta que la ley no hace distinción entre partido nacional y partido de distrito, como lo interpretó el a qua, contrariando de tal suerte arraigados principios del Derecho y consagrada jurisprudencia provincial y nacional. Asimismo, aduce que la audiencia que no fue convocada como lo exigía la ley no era facultativa del juzgador y su omisión torna nulo lo actuado. Tampoco es cierto -afirma- que este sea un juicio voluntario, por cuanto el art. 65 de la ley dice que se trata de un procedimiento sumario.

-IV-

Así reseñadas las constancias del sub lite, advierto que el tribunal a quo parte, al fundamentar su sentencia, de una interpretación basal: al efecto de la caducidad a que se refiere el art. 50, inc. e) de la ley 23.298, lo que importa es -ha dicho- no alcanzar el 2% de los votos en el distrito que en cada caso se trata, resultando, por ende, indiferente, la suerte de los guarismos alcanzados por el mismo partido en el resto de los distritos en que haya obtenido personería.

Estimo que esa inteligencia del referido precepto legal es equivocada, importa un criterio de desmesurada estrictez y no se compadece con el espíritu general de la ley, en cuyo

trasfondo siempre subyace la salvaguarda del pluralismo político, esencia de la vida republicana.

En efecto, no cabe poner en tela de juicio el sentido de la norma en sí misma, esto es, su propósito de consagrar la pérdida de la personería política en los supuestos de aquellas agrupaciones partidarias que, al cabo de un lapso prolongado de actuación, evidencien una marcada y persistente carencia de votantes, desde que, como lo aduce con acierto el propio tribunal a quo, al fin de su pronunciamiento, los subsidios y aportes de diversa índole que benefician a los partidos, importan un costo para el erario público que no es justo, ni razonable, mantener en favor de quienes no reúnen un mínimo de adherentes en los actos eleccionarios. Pero lo razonable de tal premisa tiene que armonizar con otra de no menos valía, cual es permitir, en lo posible, la existencia de las más variadas representaciones políticas de acuerdo a la voluntad de los mismos ciudadanos, que al reunirse de manera permanente en un vínculo partidario con arreglo a las exigencias de la ley, dan vida a una corriente de opinión que procede respetar con todo el peso de la ley misma, ya que, como dije, dicho respeto riguroso a todas y cada una de esas expresiones que encuadran en el sistema legal, es de la esencia insoslayable de la convivencia republicana y, en lo que jurídicamente importa, emerge de modo indubitable de la voluntad del legislador, quien las ha permitido, e incluso fomentado, al regular exigencias muy amplias para su constitución y reconocimiento.

En consecuencia, no es coherente con tal finalidad del legislador presuponer que, contrariamente a la amplitud de dichas exigencias, que surgen del Título II, art. 7° y sges., de modo inopinado se haya vuelto riguroso y francamente estricto cuando de la prolongación de la vida partidaria se trata.

Tras estimar insostenible este último supuesto, entiendo que la norma del art. 50, inc. e) que nos ocupa sólo puede ser entendida en el sentido de que exige, para decretar la caducidad de una agrupación política, que no haya alcanzado en dos (2) elecciones sucesivas el dos por ciento (2%) del padrón electoral en ningún distrito (el subrayado me pertenece), esto es, que exclusivamente en el supuesto extremo de que un partido no superarse en dos actos eleccionarios aquel porcentaje mínimo en ninguno de los distritos en que se haya presentado a elección, se hace pasible de la grave consecuencia de la pérdida de su personería, pero que, en cambio, basta que en alguno de esos distritos superase dicho porcentaje para que su personería siga incólume en la totalidad del resto de los distritos en que exista. Tal inteligencia deriva de la razonable suposición de lo cambiante y renovable que suele ser la actividad política, en la cual, incluso, una buena actuación en algún distrito puede redundar en la recuperación de un partido en otro, a lo que puede coadyuvar, asimismo, el prestigio de nuevos candidatos, de resultas de lo cual procede entender, como lo quiso la ley, que tan sólo puede llegarse al extremo de la caducidad cuando se da el supuesto del mentado art. 50, inc. e) que nos concierne, es decir, cuando el partido no ha demostrado auténtica presencia electoral en ninguno de todos los distritos en que se desenvuelve, y no en cada uno individualmente como el a qua con error lo estima.

De tal suerte, no es ajustado a la ley pretender, como lo ha hecho el a quo, que el partido recurrente, por el solo hecho de no haber reunido el porcentaje del 2% en el distrito de Neuquén, debe perder la personería en tal jurisdicción. Esto último exclusivamente podría acontecer en el eventual supuesto de que sólo tuviera personería en dicho distrito, lo que no es el caso de autos.

Por consiguiente, corresponde en cambio sostener que el partido recurrente mantiene su personería en este distrito, donde se ventilan las presentes actuaciones, hasta tanto no se demostrare que no reunió el 2% de los votos en el total de los distritos en que actuó durante las dos últimas elecciones, razón por la que, de manera opuesta a como lo entendió la cámara, el grueso de los agravios tendientes a cuestionar la validez del informe de la Dirección General Electoral, así como los que se asientan en la pretensión de haber superado aquel porcentual en algún distrito, deben recobrar validez por resultar conducentes para la correcta solución del litigio.

En razón de lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario deducido en autos, dejar sin efecto la sentencia apelada y devolver los autos al tribunal de origen para que, por donde corresponda, dicte una nueva con arreglo a lo expuesto. Buenos Aires, 29 de noviembre de 1990. Oscar Eduardo Roger.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 17 de marzo de 1992.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por el Partido Obrero ele Neuquén en la causa Partido Obrero s/art. 50, inc. e), ley 23.298 (Expte. N° 1661/90 C.N.E. - Neuquén)”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que confirmó la ele primera instancia que decretó la caducidad de la personalidad jurídico política del Partido Obrero del Distrito de Neuquén, esa agrupación dedujo recurso extraordinario cuya denegación motiva la presente queja.

2°) Que el a qua fundó su decisión en la inteligencia de que el art. 50, inc. e), de la ley 23.298 sanciona con la caducidad de la personalidad al partido de distrito que no haya obtenido el porcentaje allí indicado, en el distrito correspondiente, sin atender a los guarismos que la agrupación pudiera haber alcanzado en otros. Por ello, se abstuvo de tratar los agravios relativos a la valoración del informe producido respecto de los resultados electorales en el orden nacional. Desestimó igualmente las quejas referidas a la falta de celebración de la audiencia prevista por el art. 65 de la ley citada, pues consideró que tal acto no hubiera resultado relevante frente a las constancias documentales incorporadas a la causa. Finalmente, rechazó el planteo de inconstitucionalidad del art. 50 de la ley

23.298, con sustento en que esa norma no vulnera la cosa juzgada ni importa violación a la garantía de la igualdad.

3°) Que los agravios traídos en el recurso extraordinario referidos a la inteligencia del art. 50 de la ley 23.298 suscitan cuestión federal bastante para su tratamiento por la vía intentada, pues se encuentra en tela de juicio la interpretación de una norma de ese carácter y la decisión impugnada ha sido contraria a las pretensiones que el recurrente fundó en sus disposiciones. En cambio, el recurso resulta inadmisibile en cuanto se refiere a la aplicación del art. 65 de la ley citada, ya que se trata de una norma que, aunque federal, es de carácter procesal y por ello ajena al remedio previsto por el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 308:1578, 2607, entre muchos otros).

4°) Que el recurrente sostiene que el tribunal a quo ha asignado al art. 50 cit. un alcance reñido con su texto, ya que éste prevé la caducidad de la personería jurídico política cuando el partido no alcanza el porcentaje allí exigido en dos elecciones consecutivas en ninguno de los distritos, siendo por ello insuficiente que esa situación se presente tan sólo en el distrito de que se trata. Cuestiona igualmente la constitucionalidad de la citada disposición.

5°) Que como lo señaló esta Corte en Fallos: 310:819, los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por tanto, instrumentos de gobierno. Su función consiste en actuar como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales; de ellos surgen los que gobiernan. Encarnan los intereses y opiniones que dividen a la comunidad.

Por ello, resulta razonable que su reconocimiento y el mantenimiento de su personalidad se encuentre directamente relacionado con la existencia de un volumen electoral identificado con sus objetivos. De lo contrario, se transformarían en estructuras vacías de contenido e ineptas para cumplir con la función que les es propia.

6°) Que estas consideraciones dan sustento a las disposiciones legales que, como las contenidas en los arts. 7 -inc. a)- y 50 -inc. e)- de la ley 23.298, exigen la existencia de un número mínimo de adherentes y votantes para otorgar y mantener respectivamente la personalidad política. Tal regulación legal no es por lo demás novedosa ya que reitera normas semejantes contenidas en las que la precedieron (leyes 22.627 y 16.652, y decreto-ley 12.530/62).

7°) Que el reconocimiento de los partidos políticos no importa que éstos no se encuentren sujetos a regulaciones legales. En efecto, los derechos civiles, políticos y sociales que la Constitución Nacional consagra, lejos de ser absolutos, están sujetos a limitaciones o restricciones tendientes a hacerlos compatibles entre sí y con los que corresponde reconocer a la comunidad (Fallos: 191: 139; 253:133). La Constitución ha confiado al Poder Legislativo la misión de reglamentar dentro de cierto límite, el ejercicio de los que ella reconoce, y no es de resorte del Poder Judicial decidir el acierto de los otros poderes pú-

blicos en el uso de facultades que le son propias (Fallos: 310:819).

8°) Que el otorgamiento de la personería política no obsta a su posterior revisión por los procedimientos tendientes a su cancelación (Fallos: 253: 133), por lo que la objeción constitucional en este aspecto debe sin más desestimarse.

9°) Que el art. 50 de la ley 23.298 establece que son causas de caducidad de la personalidad política de los partidos: “ ... e) no alcanzar en dos (2) elecciones sucesivas el dos por ciento (2%) del padrón electoral en ningún distrito”. Si bien una primera y aislada lectura de esa norma podría autorizar la interpretación literal que ensaya el recurrente, ella no puede ser válidamente sostenida.

10) Que para la interpretación de la ley es menester dar pleno efecto a la intención del legislador, y es regla de hermenéutica de las leyes atender a la armonía que ellas deben guardar con el resto del ordenamiento jurídico y con las garantías de la Constitución Nacional, razón por la cual no es siempre recomendable el atenerse estrictamente a sus palabras, ya que el espíritu que las nutre es el que debe determinarse en procura de una aplicación racional. Debe buscarse en todo tiempo una valiosa interpretación de lo que las normas jurídicamente han querido mandar, de suerte que la admisión de soluciones injustas cuando es posible arbitrar otras de método opuesto, no resulta compatible con el fin común de la tarea legislativa como de la judicial.

Por ello, la misión judicial no se agota con la remisión a la letra de la ley, sino que no puede prescindirse de la ratio y del espíritu de la norma (Fallos: 308:54 y sus citas, entre muchos otros).

11) Que la ley 23.298 prevé la existencia de partidos de distrito y partidos nacionales. Estos últimos nacen como consecuencia de los primeros, desde que para su reconocimiento es necesario que por lo menos cinco partidos de distrito lo soliciten. Ello no obstante, los partidos de distrito conservan su propia existencia y personería.

12) Que este último aspecto no puede pasarse por alto para resolver la presente cuestión pues la exigencia contenida en el art. 50, inc. e), de la ley para decretar la caducidad de la personalidad política del partido cuando no alcance el porcentaje allí fijado en ningún distrito, obviamente se refiere al partido nacional y no al partido de distrito. De este último es imposible sostener que mantiene su personalidad si obtiene el porcentaje requerido de votos en los demás distritos en cuyas elecciones -demás está decir lo mal puede participar. La primera objeción, entonces, que presenta la interpretación que ensaya la recurrente es que ella supondría la falta de previsión del legislador en punto a la caducidad de la personalidad política de los partidos de distrito, solución que no puede admitirse.

13) Que, en efecto, ello importaría presumir que la ley admite o tolera la existencia de partidos de distrito sin representatividad ninguna, en oposición a lo que ocurre con los partidos nacionales o con los mismos partidos de distrito que no actúan en el orden na-

cional, sin que exista razón alguna que justifique ese trato marcadamente diferencial. La conclusión a la que esta interpretación conduciría parece, por lo demás, decididamente absurda si se tiene en cuenta que permitiría la subsistencia de un partido de distrito que no hubiera obtenido voto alguno por el solo hecho de conformar un partido nacional que en otro distrito alcanza el porcentaje mínimo de votos, mientras que en idéntica situación un partido de distrito que actúa exclusivamente como tal perdería su personería, y ello aun en el caso de haber obtenido votos, si bien en número inferior al previsto legalmente. Tal solución resultaría francamente violatoria de la garantía de la igualdad ante la ley pues se estaría brindando un trato claramente diferencial a dos agrupaciones que se encuentran en idénticas condiciones. Además, importaría desconocer la razón misma de la existencia de las agrupaciones políticas.

Ello fuerza a concluir que la previsión legal en que la apelante funda su posición, sólo resulta de aplicación cuando se trata de la caducidad de la personería del partido en el orden nacional, mas no cuando, como en la especie, se está en presencia de una situación diversa, esto es, la del partido de distrito, en cuyo caso sólo deben tenerse en cuenta los resultados obtenidos por la agrupación en el distrito del que se trate.

Por ello, y oído el señor Procurador General, se hace lugar a la queja y se declara admisible el recurso extraordinario con el alcance indicado, y se confirma la sentencia apelada. Agréguese el recurso de hecho al principal. Notifíquese y devuélvase. RICARDO LEVENE (H)- MARIANO AUGUSTO CAVAGNA MARTÍNEZ- RODOLFO C. BARRA- CARLOS S. FAYT- JULIO S. NAZARENO- EDUARDO MOLINÉ O'CONNOR -ANTONIO BOGGIANO.

PERSONALIDAD JURÍDICO-POLÍTICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Partidos políticos- Rechazo del reconocimiento de personalidad jurídico-política- Partido que se identifica con prácticas y símbolos de partido nazi.

Partido Nuevo Triunfo s/ reconocimiento -Distrito Capital Federal – 17/03/2009 – Fallos 332:433.

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral confirmó la decisión que había rechazado el reconocimiento de la personalidad jurídico-política solicitada por los apoderados de la agrupación originariamente denominada “Partido Nacionalista de los Trabajadores” y luego “Partido Nuevo Triunfo”, en el distrito de la Capital Federal. Se consideró que las prácticas y los símbolos utilizados eran comunes con los del régimen que instauró una teoría basada en la superioridad racial, propios del “Partido Alemán Nacional” de la década del 30, y que

ello resultaba agravante para los derechos humanos más elementales consagrados en el orden jurídico nacional e internacional.

El recurrente interpuso recurso extraordinario contra esta decisión, que fue concedido en cuanto a la cuestión federal pero denegado en lo relativo a la doctrina de arbitrariedad de sentencias, sin que se haya deducido la queja respectiva respecto de esos agravios.

La Corte consideró procedente el recurso extraordinario y confirmó la sentencia recurrida. El juez Fayt, en un voto concurrente remarcó que un programa político que prevea la discriminación por sexo, raza y origen resulta ser paradigmáticamente antisocial, carácter que no se aligera ni disimula bajo el enmascaramiento de constituir una institución arraigada en la Constitución Nacional.

Señaló que era importante señalar los pilares estructurales sobre los que se asientan los partidos políticos como sujetos de derecho legal y constitucional.

Algunas cuestiones planteadas

a) Se debe resolver si constituye o no una decisión inconstitucional negar autorización para funcionar a una organización que se identifica en actitudes, imágenes y programa, con el partido nazi que gobernó Alemania en la década de 1930.

Estándar aplicado por la Corte

- El derecho constitucional argentino contiene, en especial a partir de la incorporación de diversos tratados internacionales sobre derechos humanos, la prohibición expresa

de utilizar criterios clasificatorios fundados en motivos de “raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (art. 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

- El régimen de partidos políticos distingue del resto a aquellas organizaciones cuyo programa político incluya la promoción del desprecio u odio racial, religioso o nacional y ese distingo responde a una finalidad sustantiva que el Estado no puede en modo alguno soslayar ni demorar.

- La decisión del tribunal de alzada de negar reconocimiento político a una agrupación que se basa en el desconocimiento de los derechos más esenciales de ciertos grupos de personas o de minorías y en la superioridad de una raza, que promueven diferencias en razón del color, origen, religión, orientación sexual, etc., por entender que todas estas

actitudes consideradas en forma conjunta revelan una práctica discriminatoria prohibida, no hace otra cosa que respetar estrictamente el mandato de la ley nacional e internacional.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

I

A fs. 1058/1078, la Cámara Nacional Electoral confirmó el fallo del Juez de grado que no otorgó el reconocimiento de la personería jurídico-política en el Distrito Capital Federal solicitada por la Agrupación Nuevo Triunfo.

Para así resolver, señaló -en lo sustancial- que no eran las ideas políticas de los miembros del Partido Nuevo Triunfo lo que determinó en el caso la imposibilidad de reconocerlo legalmente para actuar en el ámbito del derecho público, sino su emulación de un régimen basado en pretendidas desigualdades, que agravía ostensiblemente uno de los derechos humanos más elementales consagrados por el orden jurídico nacional e internacional, y que -en el desenvolvimiento de dicha agrupación- se traduce en concretos actos discriminatorios por motivos de raza, sexo y origen nacional.

II

Disconforme con este pronunciamiento, la actora dedujo el recurso extraordinario de fs. 1082/1093 que -concedido por el a quo, excepto en orden a la arbitrariedad invocada (fs.1098/1100)- trae el asunto a conocimiento de V.E.

III

Ante todo es menester destacar que, en el sub examen, la defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad así como la “representación del interés y orden públicos” fue ejercida por los representantes del Ministerio Público Fiscal, en consonancia con lo dispuesto por el art. 120 de la Constitución Nacional, la Ley Orgánica del Ministerio Público y la Ley Orgánica de los Partidos Políticos.

A fs. 1095/1097, el Fiscal Nacional Electoral, al contestar el traslado del recurso extraordinario, solicitó el rechazo de la apelación intentada y señaló -en lo que aquí interesa- que la presentación de la actora sólo exhibe una mera discrepancia con lo decidido por el tribunal, lo que no constituye fundamento suficiente como para habilitar la instancia excepcional.

Así las cosas, con el propósito de mantener el principio de unidad de acción del Ministerio Público Fiscal, he de limitarme a sostener lo peticionado en la pieza citada.

IV

En tales condiciones, considero que corresponde rechazar el recurso extraordinario. Buenos Aires, 6 de abril de 2006. RICARDO O. BAUSSET.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 17 de marzo de 2009.

Vistos los autos: “Partido Nuevo Triunfo s/ reconocimiento - Distrito Capital Federal”.

Considerando:

1º) Que la Cámara Nacional Electoral confirmó la decisión de la instancia anterior que había rechazado el reconocimiento de la personalidad jurídico-política solicitada por los apoderados de la agrupación originariamente denominada “Partido Nacionalista de los Trabajadores” y luego “Partido Nuevo Triunfo”, en el distrito de la Capital Federal.

Para así decidir, el tribunal de alzada sostuvo que la organización liderada por el señor Alejandro Carlos Biondini constituye una emulación del “Partido Alemán Nacional Socialista de los Trabajadores” de la década del 30. Llegó a esa conclusión a partir de que las prácticas y los símbolos utilizados eran comunes con los del régimen que instauró una teoría basada en la superioridad racial, todo lo cual resulta agravante para los derechos humanos más elementales consagrados en el orden jurídico nacional e internacional. A tal efecto tuvo en cuenta que la agrupación: 1º) había intentado ser reconocida con el nombre de “Partido Nacional Socialista de los Trabajadores” en clarísima analogía con el “Nationalsozialistische Deutschen Arbeiterpartei”; 2º) utiliza símbolos tales como la cruz gamada y, luego, el “siete de San Cayetano” y brazaletes y estandartes “...del mismo modo en que lo hacían los ‘nazistas’”. A todo ello, agregó que el programa de gobierno con el que la entidad pretende ser reconocida postula “el drástico desmantelamiento de la red homosexual, drogadicta y corrupta que hoy infecta a la Argentina” (art. 29, inc. d) y, con referencia al castigo de la “vagancia” (art. 27, inc. d) especifica que “el respeto a esta norma será doblemente importante en el caso de los extranjeros”.

A partir de estos elementos de juicio, la cámara de apelaciones concluyó que las manifestaciones y actividades de la agrupación resultan suficientes para tener por configurados actos concretos de discriminación absolutamente contrarios al principio de igualdad ante la ley y que, a los fines de su reconocimiento como partido político, no encuentran cobijo en el art. 38 de la Constitución Nacional, en los tratados internacionales incorporados a su art. 75, inc. 22, ni en las leyes 23.298 de partidos políticos y 23.592, que sanciona los actos discriminatorios.

2º) Que, contra este pronunciamiento, el recurrente interpuso el recurso extraordinario de fs. 1082/1093 vta. Alega la existencia de una “cuestión federal suficiente”, toda vez que está en disputa la personería de un partido político, entidad a la que la propia Constitución

Nacional le asigna la máxima valoración como institución fundamental del sistema democrático (art. 38). Expresa que ha habido un flagrante desconocimiento de lo dispuesto por la ley 23.298, lo que provoca un caso de extrema gravedad institucional.

Considera que la decisión adoptada por el tribunal es arbitraria, pues interpreta erróneamente normas federales y viola derechos constitucionales fragmentando pruebas y hechos de la causa, lo que se traduce en un rechazo a las “ideas políticas” de su partido en seria contradicción con los principios de libertad de opinión y expresión que salvaguarda la Constitución Nacional. Finalmente alega que al existir una falta de subordinación al estado de derecho y a la ley vigente, se lo ha discriminado ideológicamente.

3°) Que el tribunal de alzada denegó el remedio federal interpuesto con apoyo en la doctrina de arbitrariedad de sentencias. Por el contrario, el recurso, en cuanto a la cuestión federal alegada, fue concedido en los términos de fs. 1098/1100.

En consecuencia, es menester advertir que los agravios relativos a cuestiones de hecho y prueba que fueron subsumidos en la causal de arbitrariedad sostenida por el recurrente no serán atendidos, porque además de involucrar, en principio, una materia ajena a la vía del recurso extraordinario, fueron expresamente denegados por la cámara, sin que el recurrente haya deducido la queja respectiva.

De tal manera que el material probatorio existente en la causa, que llevó al convencimiento del a quo de que la agrupación política “Partido Nuevo Triunfo” constituye una organización que promueve un programa inspirado en las mismas ideas vinculadas a la inferioridad de ciertas personas por su condición racial, religiosa o por su origen nacional que, en Alemania, llevó adelante el Partido Nacional Socialista, bajo el gobierno de Adolf Hitler, debe, entonces, considerarse debatida y resuelta en la instancia anterior.

Sobre esta base, cabe sostener que la cuestión constitucional que habilita la jurisdicción apelada de este Tribunal, en los términos del art. 14 de la ley 48, se encuentra circunscripta a examinar si la decisión del tribunal de alzada de denegar el reconocimiento de la personería jurídica al Partido Nuevo Triunfo, por las circunstancias antes señaladas, determina para el recurrente un trato discriminatorio. Dicho en otras palabras, se debe resolver si constituye o no una decisión inconstitucional negar autorización para funcionar a una organización que se identifica en actitudes, imágenes y programa, con el ya mencionado partido nazi que gobernó Alemania en la década de 1930.

4°) Que es evidente la trascendencia institucional de la cuestión sub examine por lo que significa dentro del marco de un estado constitucional de derecho denegar a una agrupación política la personería que solicita.

Es, precisamente, esa profunda significación la que obliga a que dicha decisión tenga como fundamento circunstancias suficientemente graves e insuperables; y la probada conculcación por su parte del derecho a la igualdad contenido en el art. 16 y en los tratados

internacionales integrados mediante lo prescripto en el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.

5°) Que, a fin de abordar esta cuestión, se debe tener particularmente presente que el derecho genérico de las personas a ser tratadas de modo igual por la ley no implica una equiparación rígida entre ellas, sino que impone un principio genérico -igualdad ante la ley de todos los habitantes- que no impide la existencia de diferenciaciones legítimas. La igualdad establecida en la Constitución no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que en iguales circunstancias se concede a otros (Fallos: 153:67, entre muchos otros). El criterio de distinción no debe ser arbitrario o responder a un propósito de hostilidad a personas o grupos de personas determinados (Fallos: 229:428), o tratar desigualmente a personas que están en circunstancias de hecho esencialmente equivalentes (Fallos: 229:765).

Al mismo tiempo, debe recordarse que tales propósitos hostiles o arbitrariedad en la distinción no se presumen, esto es, no serán tenidos por ciertos, según el criterio de esta Corte, hasta tanto sean probados por quien los invoca (Fallos: 306:2147, 2154). Dicho de otro modo, las clasificaciones introducidas por la ley, a la luz del art. 16 de la Constitución Nacional y de su interpretación por la jurisprudencia de esta Corte, tienen una presunción favorable que debe ser derrotada por quien la ataque.

6°) Que, a su vez, este Tribunal ha complementado el principio de igualdad mediante la aplicación de un examen más riguroso cuando se trata de clasificaciones basadas en criterios específicamente prohibidos (también llamados “sospechosos”).

El derecho constitucional argentino contiene, en especial a partir de la incorporación de diversos tratados internacionales sobre derechos humanos, la prohibición expresa de utilizar criterios clasificatorios fundados en motivos de “raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (art. 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Por ende, la interdicción de la discriminación en cualquiera de sus formas y la exigencia internacional de realizar por parte de los Estados acciones positivas tendientes a evitar dicha discriminación deben reflejarse en su legislación, de lo cual es un ejemplo la ley 23.592, y también en la interpretación que de tales leyes hagan los tribunales.

Así, cuando esta Corte ha tenido que resolver sobre la constitucionalidad de leyes que utilizan tales clasificaciones basadas en alguno de esos criterios expresamente prohibidos, lo ha hecho partiendo de una presunción de inconstitucionalidad (Fallos: “Hooff” 327:5118; “Gottschau” 329:2986 y “Mantecón Valdez” 331:1715). Por lo tanto, el trato desigual será declarado ilegítimo siempre y cuando quien defiende su validez no consiga demostrar que responde a fines sustanciales -antes que meramente convenientes- y que se trata del medio menos restrictivo y no sólo uno de los medios posibles para alcanzar dicha finalidad.

7°) Que la decisión de negar autorización al Partido Nuevo Triunfo supera los cuestionamientos basados en el derecho a la igualdad, tanto desde el punto de vista del criterio amplio cuanto del más estricto impuesto por las cláusulas antidiscriminatorias. En efecto, el régimen de partidos políticos, tal como ha sido interpretado en la sentencia apelada, distingue del resto a aquellas organizaciones cuyo programa político incluya la promoción del desprecio u odio racial, religioso o nacional y ese distingo responde a una finalidad sustantiva que el Estado no puede en modo alguno soslayar ni demorar.

El hostigamiento discriminatorio que precedió a la persecución, sometimiento y asesinato en masa de personas que pertenecían a ciertas tradiciones nacionales o religiosas, perpetrado por el régimen nazi liderado por Adolf Hitler, se ha convertido en un paradigma del tipo de crímenes contra la humanidad cuya prevención y persecución es hoy un deber asumido por gran parte de las naciones entre las que se encuentra la República Argentina (la conexión entre los juicios de Núremberg y la evolución posterior del concepto de crimen de lesa humanidad en el derecho internacional es mencionada en “Simón”, Fallos: 328:2056). Un fin que necesariamente debe alcanzar el Estado es, entonces, desalentar y contrarrestar el desarrollo de prácticas que promuevan el odio racial o religioso, y la sujeción o eliminación de personas por el hecho de pertenecer a un grupo definido por alguna de las características mencionadas.

Es por tal razón que no sólo resulta conveniente, sino imperativo, que las autoridades de la República Argentina tomen en cuenta este dato a efectos de trazar políticas orientadas a impedir el proselitismo a favor de semejante oferta política. Lo contrario implicaría permitir no sólo el elogio de conductas que constituyeron uno de los peores crímenes de que tenga recuerdo la humanidad, sino incluso consentir la realización de un programa orientado a reproducirlo en alguna medida.

8°) Que el deber antes mencionado como finalidad de la política estatal contra el odio racial, no sólo tiene indiscutible validez moral, sino que también ha sido recogido en instrumentos internacionales que forman parte del derecho vigente en el país. De conformidad con lo establecido en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, es condenable “toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar y promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos...” (art. 4°). La Convención citada establece que “...la expresión ‘discriminación racial’ denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública” (art. 1°).

En el mismo orden de ideas, el art. 4°, inc. b, prescribe que los Estados Parte declararán “ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y de toda actividad de propaganda, que promueven la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley”.

Es también de importancia en este aspecto el art. 20, inciso 2°, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”. En el mismo sentido, cabe mencionar el art. 13, inc. 5° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto dispone que estará prohibida por la ley “toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

Por último, es a la luz de estas cláusulas que deben interpretarse los arts. 16 y 38 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos 23.298.

9°) Que, en tal marco jurídico de fuente internacional y su recepción constitucional y legislativa por parte del Estado argentino, debe éste velar por su cumplimiento estricto y se obliga a que sus órganos administrativos y jurisdiccionales lo apliquen. De aquí se sigue que no se pueda legitimar como partido político a quienes incurren en apología del odio e, indirectamente, incitan a la violencia cuando propugnan el “drástico desbaratamiento de la red homosexual, drogadicta y corrupta que hoy infecta a la Argentina” (fs. 16), el doble castigo para los extranjeros (fs. 15), la utilización de símbolos del mismo modo en que lo hacían los nazis -tristemente reconocibles por quien tenga al menos una somera idea de la historia del siglo pasado- y que utilizan terminología empleada por el Tercer Reich aludiendo a determinadas personas como “subhumanas” (fs. 414).

10) Que de conformidad con lo antes señalado, se observa que la decisión del tribunal de alzada de negar reconocimiento político a una agrupación que se basa en el desconocimiento de los derechos más esenciales de ciertos grupos de personas o de minorías y en la superioridad de una raza, que promueven diferencias en razón del color, origen, religión, orientación sexual, etc., por entender que todas estas actitudes consideradas en forma conjunta revelan una práctica discriminatoria prohibida, no hace otra cosa que respetar estrictamente el mandato de la ley nacional e internacional.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal subrogante a fs. 1107, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia. Notifíquese y devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI – ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT (según su voto)-ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - CARMEN M. ARGIBAY.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1°) Que la Cámara Nacional Electoral, por decisión unánime de sus miembros, confirmó la sentencia de primera instancia que -en los términos del art. 71 de la ley 23.298- había denegado el reconocimiento de la personería jurídico-política al Partido Nuevo Triunfo. Contra dicho pronunciamiento la agrupación peticionaria interpuso recurso extraordinario, que fue concedido en cuanto remite a la interpretación de las normas federales que señala; en cambio, fue declarado inadmisibile con respecto al planteo por el cual se pretende cuestionar el fallo, con base en la doctrina de la arbitrariedad, en lo que atañe a la apreciación de las cuestiones de hecho y prueba, sin que el recurrente haya deducido a su respecto la queja prevista por el art. 285 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

2°) Que la sentencia impugnada, tras destacar el rol significativo que corresponde a los partidos políticos en el gobierno representativo, en el sistema democrático y en el orden constitucional (art. 38 de la Constitución Nacional) y la importancia que para ello tiene que dichas entidades puedan comunicar libremente sus ideas, decidió denegar la personería solicitada sosteniendo que su constitución podía ser restringida cuando la actuación de la asociación política se tradujera en “una vulneración de derechos constitucionalmente establecidos” (fs. 1067).

En ese sentido, la sentencia señaló que “...lo que en semejante hipótesis se niega o prescribe no es el derecho en sí mismo ni la titularidad de él, sino sólo la posibilidad de que se lo ejerza de manera que inflija daño o perjuicio al interés general, al de un grupo sustancial del pueblo (cf. arg. de Fallos: 253:133 y sus citas)” (fs. 1067).

Seguidamente, el a quo pasó a examinar diversos “...elementos de juicio incorporados a la causa que deben necesariamente valorarse para resolver la cuestión planteada”, a fin de dar primacía a la verdad jurídica objetiva e “...impedir su ocultamiento ritual...” (fs. 1071 vta.).

A tal efecto tuvo presente que inicialmente la agrupación pretendió ser reconocida como “Partido Nacional Socialista de los Trabajadores”, y utilizar como símbolo partidario la cruz esvástica, cuya difusión por sí sola -estimó la cámara- resulta suficiente para considerar consumado el delito de discriminación (conf. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, Sala II, 28 de febrero de 1996, en los autos “Biondini, Alejandro y otros s/ infr. art. 3 de la ley 23.592”); agregó la alzada que “no deja lugar a dudas respecto de su reconocimiento con la fuerza política que ejerció el poder en Alemania entre los años 1933 y 1945 -‘Partido Alemán Nacional Socialista de los Trabajadores’- cuya teoría sobre la superioridad de una raza produjo atroces consecuencias, por todos conocidas, que no es necesario reseñar en esta causa” (fs. 1072).

La cámara indicó respecto de la sustitución de la cruz gamada por otro símbolo (el “siete de San Cayetano”), actualmente utilizado por la agrupación, que “...no solo no se distinga claramente de aquel usado por el régimen ‘nazi’ sino, que, por el contrario, induce a recordarlo. Más aún por el hecho de encontrarse estampado en un círculo blanco que luce sobre fondo rojo, de modo análogo a la forma en que lo usaban los actores de aquella política” (fs. 1072 vta./1073).

A ello agregó que “Más allá de los esfuerzos argumentales ensayados por el recurrente, lo cierto es que los brazaletes y estandartes que pretenden ser usados del mismo modo en que lo hacían los ‘nazistas’; el saludo romano; los uniformes pardos; el trato de ‘camarada’; la figura del águila imperial y la proclama de alcanzar un ‘Cuarto Estado’, constituyen elementos que podrían considerarse equívocos si fuesen considerados aisladamente, pero su utilización conjunta no deja margen de interpretación razonable para arribar a una conclusión diversa de la que se ha expuesto” (fs. 1073).

Después de afirmar que al peticionante y a otros integrantes de la agrupación se les impuso una condena penal en orden al delito previsto por el art. 31 de la ley 23.592 -que establece una pena de prisión para quienes “participaren en una organización o realizaren propaganda basados en ideas o teorías de superioridad de una raza o de un grupo de personas de determinada religión, origen étnico o color, que tengan por objeto la justificación o promoción de la discriminación racial y religiosa en cualquier forma”- y reseñar que ello ocurrió por “haber pegado afiches en la vía pública con la inscripción ‘Habla Biondini’, ‘(Defendamos nuestro derecho a ser nacionalistas!’ , una cruz esvástica negra en el centro, invitando a un acto (...) del Partido Nacionalista de los Trabajadores” (fs. 1074), la Cámara Nacional Electoral concluyó que “...la agrupación de autos se encuentra identificada con el régimen que instauró una teoría basada en la superioridad de una raza, que nuestra Constitución Nacional y los tratados internacionales de su jerarquía condenan a la luz del principio de igualdad” (fs. 1075).

La sentencia recurrida también tuvo en cuenta (fs. 1076 vta.) que el programa de gobierno con el que la entidad pretende ser reconocida como partido político postula el “drástico desmantelamiento de la red homosexual, drogadicta y corruptora que hoy infecta a la Argentina” (art. 29, inc. d) y que, con referencia al castigo de la “vagancia” (art. 27, inc. d), especifica que “el respeto a esta norma será doblemente importante en el caso de los extranjeros”, para concluir que las manifestaciones del Partido Nuevo Triunfo contrarias al principio de igualdad comprendían también discriminaciones por motivos de sexo y origen nacional.

Aludió finalmente la sentencia a manifestaciones del recurrente que impedían diferenciar su actividad política, la del partido que representa y el portal de Internet que administra, el que habilita el acceso a páginas de movimientos neonazis y xenófobos. Sobre el punto destacó la existencia de observaciones del Comité Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial a los informes de Argentina correspondientes a los años 2000, 2002 y 2004 en los que manifestó su preocupación por los incidentes de

incitación al odio racial y la propaganda racista en Internet.

3°) Que en el recurso interpuesto, la agrupación Partido Nuevo Triunfo sostiene que existe cuestión federal suficiente, en los términos del art. 14 de la ley 48, toda vez que, por un lado, está en disputa la personería jurídica de un partido político, entendido éste como una “institución fundamental del sistema democrático” -art. 38 de la Constitución Nacional-; y han sido conculcados los derechos y garantías constitucionales contenidos en los arts. 14, 16, 18, 19, 37, 43 y 109 de la Ley Fundamental. Por otro lado, denuncia un flagrante desconocimiento de lo dispuesto en la ley 23.298 y en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, e invoca la existencia de gravedad institucional como factor habilitante del remedio extraordinario introducido.

Los agravios que expresa pueden sintetizarse del siguiente modo:

a. La cámara omitió la consideración de elementos de prueba fundamentales para la valoración de la actividad partidaria del Partido Nuevo Triunfo, los que seguidamente se detallan: la expresa reivindicación y defensa de los derechos históricos de la comunidad indígena; el declarado objetivo de la agrupación de trabajar por la unidad nacional; la prioritaria promoción de la protección de la vida, de la ancianidad, de la niñez, de los desamparados, de la madre soltera, de los discapacitados y “de todos los sectores más débiles de nuestra sociedad”; contenidos todos ellos en el programa de gobierno de fs. 8/17; la subordinación absoluta al Estado de Derecho y a la legislación vigente; la propuesta de superación de “artificiales antagonismos ideológicos de izquierda, centro o derecha”, y de “privilegiar y alentar la mancomunidad de los ciudadanos honestos contra la corrupción”, expresadas en el documento titulado “Propuestas Fundamentales que impulsa el ciudadano Alejandro Biondini como candidato a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, agregado como anexo G al recurso en examen; el expreso rechazo a cualquier forma de racismo o antisemitismo del que daría cuenta el acta partidaria de fs. 486 en su punto 4°; las documentadas referencias al denominado “revisiónismo histórico”, movimiento intelectual que estaría encabezado por “notorias personalidades judías”, y que no debería ser interpretado como antisemita; el compromiso público por la paz y contra cualquier forma de violencia que surgiría de los documentos que certifican su adhesión a la “Marcha por la Paz” que tuvo lugar el 18 de diciembre de 2002; la salutación expresa que, en razón de tal actitud, le dirigió el entonces obispo auxiliar de la ciudad de Buenos Aires; a lo que debe sumarse la carta de agradecimiento del cónsul español en Argentina, en respuesta a las expresiones de solidaridad por parte del Partido Nuevo Triunfo ante los ataques terroristas ocurridos en España en marzo de 2004; y, por último, se habría omitido la “pormenorizada explicación sobre la naturaleza empresaria y pública del portal de posting denominado “Ciudad Libertad de Opinión”, de modo que la alzada habría confundido el sitio allí existente del Partido Nuevo Triunfo con otros de agrupaciones que también aparecen en el marco del mismo portal, los que, por otra parte, darían cuenta del carácter de su actividad “abierta, multinacional y antidiscriminatoria” (fs. 1091).

A las presuntas omisiones arriba relatadas, las que importarían una conculcación del de-

recho a la defensa en juicio, de la debida fundamentación sustentable de todo pronunciamiento judicial, y del principio del respeto al debido proceso, el recurrente expone lo que califica como “consideraciones tendenciosas” (fs. 1091 vta.), en las que habría incurrido la alzada en el marco de la interpretación de los arts. 27 y 29, en ambos su inc. d, del programa partidario, al extraer de ellos expresiones tenidas injustificadamente por discriminatorias en razón de sexo y origen. Afirma que la propuesta de un “drástico desmantelamiento de la red homosexual, drogadicta y corruptora que hoy infecta a la Argentina” (fs. 16, art. 29, inc. d), fue concebida como medida para garantizar “el derecho a la salud espiritual de nuestro pueblo”, bajo la plena conciencia de que las acciones privadas de los hombres exentas de la autoridad de los magistrados deben encontrar debido cauce de modo de no ofender al orden y a la moral pública (art. 19 de la Constitución Nacional); y que cuando se sostiene, como medida para garantizar el derecho al trabajo, que “La vagancia deliberada se castigará con particular rigor. El respeto a esta norma será doblemente importante en el caso de los extranjeros” (art. 27, inc. d), la misma debe ser entendida en el contexto de “una nueva Argentina donde exista lo que hoy parece inalcanzable: el Pleno Empleo”, y en la inteligencia de la creación de una determinada política inmigratoria propia “de todos los gobiernos civilizados del mundo”.

b. el pronunciamiento atacado ha violado su derecho a la igualdad ante la ley y a no ser objeto de discriminación (arts. 16 y 43, respectivamente, de la Carta Magna), pues ha existido en las actuaciones judiciales una directa injerencia del Poder Ejecutivo Nacional con la intención de hacerse parte en el expediente, y de este modo se han violado los arts. 109 y 57 de la Constitución Nacional; con el calificativo de emuladores, la alzada ha quitado entidad propia al Partido Nuevo Triunfo y denigrado a sus simpatizantes, quitándoles así sus derechos de asociación y electorales contra lo establecido en los arts. 37 y 38 de la Carta Magna; el presunto trato discriminatorio que emergería de la sentencia hallaría pie en el papel incriminatorio que se atribuye a términos como “camarada”, en la interpretación de las “camisas de trabajo de nuestra juventud sindical” como “uniformes pardos”, y del águila imperial propia del escudo de la ciudad de Buenos Aires como un remedo del águila del tercer Reich alemán, así como del uso del “Siete sagrado de San Cayetano” forzando su semejanza con la cruz esvástica; es decir “elucubraciones subjetivistas” con fundamento en las cuales se pretendería proscribir a un partido político por ideas que no son las que terceros profesan. Por último la desigualdad de trato surgiría también a partir de que otros partidos políticos que gozan de personería jurídica, tienen sin embargo un nombre y una doctrina que atentan contra los principios democráticos básicos.

4°) Que el recurso extraordinario es admisible en tanto se ha cuestionado la validez e inteligencia de normas de carácter federal como son la ley 23.298 y los preceptos constitucionales puestos en juego, y la decisión impugnada es contraria a las pretensiones que el recurrente fundó en sus disposiciones. La apertura de la instancia que permite a esta Corte ejercer la jurisdicción que ha calificado, con énfasis y reiteración, como más alta y eminente, también se sostiene en que en este asunto se encuentran comprometidas instituciones básicas de la República, al estar en juego el derecho a elegir a los representantes del pueblo que habrán de cumplir funciones de gobierno (doctrina de Fallos: 326:1778,

entre muchos otros).

5°) Que de manera liminar corresponde precisar los pilares estructurales sobre los que se asientan los partidos políticos como sujetos de derecho legal y constitucional, para lo cual resulta conveniente recordar los principios que este Tribunal ha desarrollado al respecto, principalmente con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, suceso histórico que, como se reseñará más adelante, dio lugar a un movimiento en el ámbito de las ciencias sociales y políticas que sirvió de marco fecundo para el intercambio de ideas, la reflexión y posterior creación de concretos institutos de derecho constitucional, orientados a definir determinados contornos sobre el reconocimiento, los fines y la actividad de los partidos políticos en una democracia republicana y representativa.

Una adecuada solución del caso, en función de los antecedentes relacionados, exige recordar la vigencia de conocidos principios establecidos sobre la materia controvertida en el sub lite.

6°) Que en la forma representativa de gobierno consagrada por los arts. 1° y 22 de la Ley Fundamental, el pueblo, como entidad política, es la fuente originaria de la soberanía. El modo de ponerla en ejercicio es la elección de los representantes por el cuerpo electoral sobre la base de la representación libre. De este modo, el sufragio es la base de la organización del poder, y el derecho que tienen los ciudadanos de formar parte del cuerpo electoral, y, a través de éste, de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación (Fallos: 319:1645).

Los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa, y, por tanto, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral; y dentro de la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes. Coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones, y, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas (Fallos: 310:819, considerando 13).

7°) Que su reconocimiento jurídico deriva de la estructura de poder del Estado moderno, en conexión de sentido con el principio de igualdad política, la conquista del sufragio universal, los cambios internos y externos de la representación política y su función de instrumentos de gobierno. En rigor son grupos organizados para la elección de representantes en los órganos del Estado, haciendo posible que éste sea, efectivamente, la organización política de la Nación. Los partidos forman parte de la estructura política real, de ahí que la vida política de la sociedad contemporánea no pueda concebirse sin ellos, entendidos como fuerzas que materializan la acción política. Reflejan los intereses y las opiniones que dividen a los ciudadanos, actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas

sociales, y de ellos surgen los que gobiernan, es decir, los que investidos de autoridad por la Constitución y por las leyes, desempeñan las funciones que son la razón de ser del Estado (Fallos: 310:819, considerando 14).

8°) Que la función de los partidos de proveer el directorio político como auxiliares del Estado explica su encuadramiento estatuario, y, en los hechos, que sistema de partidos y sistema representativo hayan llegado a ser sinónimos. Esta Corte ha reconocido que los partidos políticos, cuya existencia y pluralidad sustenta el art. 1° de la Constitución Nacional, condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional, e incluso la acción de los poderes gubernamentales. De ellos depende en gran medida lo que ha de ser, en los hechos, la democracia del país; y al reglamentarlos, el Estado democrático cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital (Fallos: 310:819, considerando 15). La relevancia de sus referidas funciones de articulación de la democracia representativa ha justificado su reconocimiento en la mayoría de los ordenamientos constitucionales de postguerra, y su incorporación a nuestra ley fundamental mediante la reforma de 1994 (art. 38), en un todo de acuerdo con la interpretación que al punto asignaba con anterioridad este Tribunal (Fallos: 319:1645).

9°) Que el principio de normalidad funcional preserva la existencia del sistema de partidos y el cumplimiento de sus fines, operando como garantía de que su inserción en el régimen representativo no producirá indebidos avances en espacios de poder, incompatibles con su condición de instrumentos para la designación de candidatos y la formulación y realización de la política nacional. Según el Preámbulo de la Constitución Nacional, “los representantes” son “del pueblo de la Nación Argentina”, y es deber de los partidos enriquecer con su acción al régimen representativo y fortalecer en el elector la mentalidad democrática (Fallos: 319:1645, considerando 13). Esta se recicla a través de las actitudes y comportamientos, y se caracteriza por el gradual desarrollo de sentimientos de libertad y de las convicciones sobre el valor de la justicia, el bienestar general, la paz interior, y el carácter representativo del poder y la autoridad. Tiene por virtudes morales la tolerancia, la lealtad y la sinceridad. Esta última, en relación a las elecciones, se traduce en el respeto a la opinión y voluntad del sufragante mediante la transparencia de todos los actos y procedimientos destinados a garantizar la corrección de los comicios. Esto se traslada a los sistemas electorales, que son modos de convertir los votos en cargos.

A esto debe sumarse, como presupuestos de la vida democrática, la unidad de la comunidad nacional, el consenso y el pluralismo. La unidad se basa en un implícito acuerdo fundamental que se ratifica cotidianamente, por el trabajo de todos para hacer posible la vida en común y la voluntad de compartir el pasado y el futuro interrelacionados con actitudes y creencias que todos o una gran mayoría comparten. En cuanto al consenso, es decir el acuerdo para estar en desacuerdo, es el resultado de ese mínimo de necesidad mutua que predispone a conducir las discusiones con respeto y a actuar con tolerancia cuando surgen problemas que dividen. El pluralismo, por último, consiste en la voluntad de una sociedad diversificada de vivir como una comunidad única, por más que se entrecrucen y a veces choquen los intereses y las representaciones de orden político, social, económico o cul-

tural. “[Las sociedades] Son pluralistas en el sentido de que, por una parte, consideran natural -y en el fondo afortunada- la variedad sociológica del medio político, y por otra parte conceptúan un valor eminentemente respetable la autonomía de cada persona humana. Este pluralismo es, pues, a la vez social y espiritual. Admite como un dato de hecho el abigarramiento de las categorías sociales con las representaciones que le son propias. Se refuerza adhiriéndose a una filosofía que ofrece una garantía a las originalidades individuales contra la sumisión a un orden totalitario (Burdeau, G., *La Democracia*, ed. Ariel, Caracas-Barcelona, 1960, págs. 87/88; Fallos: 312:2192, considerando 16).

10) Que al innegable carácter ético -es decir, de compromiso con la “mentalidad democrática”- que cabe atribuirle al concepto de normalidad funcional antes expuesto cabe agregar las palabras de Alfredo L. Palacios dichas desde su banca de senador en 1938, hechas suyas por el juez Petracchi: “Los partidos son órganos de la democracia...; tienen por función en el Estado organizar y educar cívicamente a los ciudadanos sobre una base ética. Actúan, además, como agentes de ideas; disciplinan las fuerzas y orientan las corrientes de sentimientos e ideas que se agitan en la sociedad...” (Fallos: 310:819, considerando 15). Formulado de otro modo, los partidos tienen como tarea, entre otras, la de “preparar al ciudadano para el buen uso de la herramienta de trabajo cívico que es el voto” (Fallos: 319:2700, disidencia del juez Fayt, considerando 14).

11) Que también ha dicho el Tribunal que el hecho de que los sistemas electorales estén relacionados con el régimen de partidos políticos y que éstos sean órganos intermedios entre gobernantes y gobernados y pieza clave para la existencia del régimen representativo, no significa sino reconocer que los partidos existen por y para el régimen representativo y no éste por y para aquéllos. Y esto exige establecer claramente las funciones y límites de los partidos y defender el régimen representativo en todo cuanto tienda a debilitarlo, desnaturalizarlo o destruirlo, teniendo en cuenta que la Nación -como antes se recordó- adoptó para su gobierno la forma representativa y que el pueblo no delibera sino por medio de sus representantes (arts. 1º y 22 de la Constitución Nacional) (Fallos: 312:2192 y 319:1645, considerando 81).

12) Que destacada, como queda hecho, la significación constitucional de los partidos políticos enunciada en el art. 38 de la Ley Fundamental, e incluso comprendidos ellos como la expresión derivada del ejercicio de uno de los derechos fundamentales de mayor tradición en la historia constitucional liberal como es el de libre asociación, cabe recordar que la Constitución, primer instrumento de gobierno, debe analizarse como un conjunto armónico dentro del cual cada parte ha de interpretarse a la luz de las disposiciones de todas las demás (Fallos: 167:121; 236:100), pues sus normas, como las de toda ley, deben ser interpretadas en forma coherente, de manera que armonicen entre ellas y no traben el eficaz y justo desempeño de los poderes atribuidos al Estado para el cumplimiento de sus fines del modo más beneficioso para la comunidad y los individuos que la conforman (Fallos: 234:482 y 326:1778).

En el mismo sentido se ha afirmado que “el reconocimiento de los partidos políticos no

importa que éstos no se encuentren sujetos a regulaciones legales. En efecto, los derechos civiles, políticos y sociales que la Constitución Nacional consagra, lejos de ser absolutos, están sujetos a limitaciones o restricciones tendientes a hacerlos compatibles entre sí y con los que corresponde reconocer a la comunidad (Fallos: 191:139). La Constitución ha confiado al Poder Legislativo la misión de reglamentar dentro de cierto límite el ejercicio de los que ella reconoce, y no es de resorte del Poder judicial decidir el acierto de los otros poderes públicos en el uso de facultades que les son propias” (Fallos: 310:819, antes citado). “Una concepción antisocial”, es la que permitiría, según lo ha afirmado el Tribunal, la admisión de un derecho ilimitado (Fallos: 136:161 y 253:133).

13) Que a la luz de los principios expuestos más arriba in extenso y de los extremos que surgen de la causa, corresponde ahora proceder a examinar los agravios en que se funda el recurso extraordinario; y ello bajo el imperio de la necesidad de acordar primacía a la verdad jurídica objetiva e impedir su ocultamiento ritual, en pleno acatamiento a la exigencia constitucional referente al adecuado servicio de justicia que garantiza el art. 18 de la Carta Magna.

14) Que si bien los agravios relacionados con la fundamentación del fallo y violación del debido proceso remiten a planteos sostenidos en la arbitrariedad de sentencia -expresamente descartada por la alzada y sobre los que la recurrente no dedujo recurso de queja- corresponde ingresar en su examen en la medida en que guardan, en su mayoría, una vinculación inescindible con los temas federales en discusión (Fallos: 323:2519; 327:5640 y 330:2206). Al respecto se impone señalar que tal planteo no refuta mínimamente -en rigor, ni siquiera se ha intentado hacerlo- los siguientes elementos de juicio que tuvo en cuenta la Cámara Nacional Electoral respecto de la doctrina y la conducta de los integrantes del Partido Nuevo Triunfo emergentes de las constancias de autos: 1. “la incidencia de la cuestión referida” al nombre “Partido Nacional Socialista de los Trabajadores” y a los símbolos de la cruz gamada y el “siete de San Cayetano” con que la agrupación solicitó originariamente ser reconocida (considerando 16 de la sentencia de cámara). 2. los brazales y estandartes “usados del mismo modo en que lo hacían los nazistas” (considerando 17); y 3. la gravitación de las sentencias de la justicia federal criminal y correccional que condenaron a miembros de la agrupación, entre ellos su presidente, por el delito previsto en la ley 23.592 (considerando 18). Esas consideraciones fueron suficientes para que el tribunal a quo concluyera que “la agrupación de autos se encuentra identificada con el régimen nazi” (ver considerando 19).

De la misma forma es como debe ser leído el documento obrante a fs. 758, el que según la interpretación del recurrente constituiría una prueba, no considerada en la sentencia, del compromiso por la paz y contra cualquier forma de violencia por parte del Partido Nuevo Triunfo (ver fs. 1089 vta.). Del examen de este instrumento surge que se trata de una impugnación contra la decisión de no incluir en el preámbulo de la Norma Fundamental que rige a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la fórmula de invocación religiosa, esto es contra una decisión adoptada por la asamblea respectiva, sobre la que se expresa que es “un conjunto de habitantes sin residencia ni nacionalidad que redactaron un preámbulo

para una pretendida e ilegal Constitución”, sin que pueda colegirse de sus términos un claro mensaje a favor de la paz y en contra de la violencia. Igual consideración cabe extender a la nota obrante a fs. 960, en tanto se trata de un mensaje electrónico dirigido al Partido Nuevo Triunfo por el cual se agradecen las expresiones de pésame que habrían sido dadas por la agrupación frente a los trágicos acontecimientos -de público conocimiento- ocurridos en marzo de 2004 en Madrid, comunicación que -frente a la prueba adversa colectada y valorada en las actuaciones- ni siquiera basta para crear una imagen de suficiente consenso social como para obtener la personería jurídica solicitada.

Un párrafo aparte merece la pretensión de soslayar o mitigar las actitudes discriminatorias, en razón del sexo y del origen nacional que contienen algunos textos organizativos del Partido Nuevo Triunfo y que el a quo, persiguiendo la búsqueda de la verdad objetiva, ha puesto de resalto para fundar la resolución denegatoria de la personería.

Sin duda que un sustancioso análisis de la cuestión no puede prescindir del conocimiento de lo ocurrido en Europa; continente en el que, por razones histórico-culturales en el sentido más amplio que pueda asignársele a la expresión, los hechos de discriminación racial, sexual y de origen que tuvieron lugar durante el siglo XX, hicieron ganar a sus habitantes una experiencia -atesorable para terceros- desplegada posteriormente en múltiples niveles normativos. Y este carácter se encuentra más justificado todavía si se considera el rebrote de concepciones discriminatorias ocurrido allí a partir de las últimas dos décadas del siglo pasado, el que ha tomado específica presencia en el marco de la organización de los partidos políticos.

El aporte de las respuestas dadas en el derecho comparado ante las experiencias históricas vividas en otras naciones se manifiesta, también, genuino y en los hechos necesario in re, desde que una muy relevante parte de la propia materia en discusión tiene como insoslayable referente el movimiento político nacionalsocialista de procedencia europea.

Según Pierre Lambert, presidente del Instituto de Derechos del Hombre de Bruselas (Institut de Droits de l’Homme du barreau de Bruxelles), “la creciente ola de partidos políticos de extrema derecha en Europa se confirma nítidamente en las elecciones sucesivas que se han desarrollado en el curso de los últimos veinticinco años, sea en Austria, en Francia, en Suiza, en Dinamarca, en Alemania o en los Países Bajos...y en Bélgica en sus tres regiones. Estos partidos alientan, notablemente, el odio al extranjero, la discriminación racial y el negacionismo) Qué hace la democracia para defenderse? (...) Forzoso es constatar que es la propia democracia la que ha favorecido y continúa favoreciendo la expansión de partidos cuyo programa intenta anular los derechos y libertades que proclama la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y los instrumentos jurídicos internacionales que resultan de aquélla...” (Les partis liberticides et la Convention européenne des droits de l’homme, Bruylant, 2005, pág. 9).

Frente a semejante fenómeno social países como Bélgica, mediante la ley “Moureaux” de julio de 1981, y Francia mediante las leyes de 1972, la ley del acta Gaysot y la Lellouche

han intentado frenar actos tanto racistas como xenófobos, particularmente cuando tienen lugar en el marco de partidos políticos. También en ese contexto cabe mencionar la resolución del Parlamento Europeo del 10 de diciembre de 1996, en la que se “considera necesario que los partidos políticos europeos tengan como mínimo las siguientes obligaciones: (...) b) respetar en su programa y en su actividad práctica los principios fundamentales de derecho constitucional consagrados en el Tratado de la Unión relativos a la democracia, el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho”.

15) Que una consideración diacrónica de la jurisprudencia europea relativa a los límites de la libertad de expresión y asociación en el marco de actividades de partidos políticos lleva a recabar forzosamente, como punto de partida, en el conocido fallo (BVerfGE 2, 1) del Tribunal Constitucional Alemán que declaró agravante del orden político fundamental la actividad del Partido Socialista del Reich (SRP), por emulación del nazismo. Se trataba de la difícil tarea de determinar en qué consistía el orden fundamental democrático liberal (freiheitliche demokratische Grundordnung) de modo de alcanzar una definición que pudiera, por un lado, poner un límite, llegado el caso, a la creación de partidos políticos de ideología antidemocrática; y, por el otro, también aventar toda posibilidad de que el Poder Ejecutivo se sirviera del concepto para excluir con él a partidos opositores fuera del escenario de las fuerzas políticas. La piedra fundamental resultó ser, para la inteligencia del fallo, la identidad entre valores fundamentales (Grundwerte) y el orden mencionado; el orden democrático resultaba ser un orden unido a esos valores (wertgebunden), y mediante aquélla pudo predicarse la inconstitucionalidad de la actividad de un partido político en razón de afectar algún o todos los valores fundamentales propios del orden democrático, entre los que se enumeraban, como era de esperar, los derechos fundamentales del hombre.

A su vez el fallo reseñaba los rasgos de conducta de la organización política constitucionalmente objetada:

1. “En el Estado moderno las luchas por el poder que tienen por objeto destruir el orden existente se muestran cada vez menos abiertas, y son dirigidas con cada vez menos violencia directa; más bien en modo creciente, mediante sigilosos procedimientos de destrucción interna. Abiertamente y con violencia son impuestos los objetivos inconstitucionales recién cuando el poder político ha sido alcanzado. Estos objetivos partidarios inconstitucionales, a los que se refiere el art. 21 de la Constitución, no son, naturalmente, enunciados con claridad ni nitidez. Hitler prestó antes de 1933 repetidas veces el juramento de lealtad, y cuando Hindenburg lo nombró canciller del Reich, hasta juró por la Constitución de Weimar. A su vez el programa del NSDAP estaba formulado de modo tan ambiguo que con dificultad dejaba reconocer los reales objetivos del partido”. Para concluir que: “Como lo muestra el ejemplo de Hitler, si las declaraciones oficiales de la conducción de un partido inconstitucional son usadas para encubrimiento, y el programa del partido se sostiene con ‘cautela’, entonces la letra del programa y las declaraciones de lealtad -en relación a las que el SRP hace referencia como medida de prueba- no tienen valor probatorio para los verdaderos objetivos partidarios” (punto G, primer párrafo).

2. “El programa [partidario] muestra en el estilo general reveladoras similitudes con el del NSDAP. Como éste se desarrolla en lugares comunes, hace exigencias de tono general, que resultan ser el acervo común de todo partido o hasta datos de la realidad, y eleva a los diferentes grupos del pueblo vagas, utópicas y contradictorias promesas de orden económico (por ejemplo ‘amplísimo aseguramiento de la alimentación a partir de las posibilidades de la propia economía agraria’, y ‘socialismo de raíz popular’).”

3. Se hace referencia al slogan “Alemania despierta”, y al uso de gestualidad y banderas, brazaletes etc., propios del NSDAP.

4. En relación al trato del SRP con los otros partidos, se concluye que “Este montón de insultos, sospechas y calumnias no tienen nada más que ver con la libertad de opinión protegida por el orden constitucional, ni con una auténtica oposición política. Exponen más bien la tendencia a hacer estremecer en el pueblo íntegramente la confianza en los representantes de la República, para que así, simultáneamente, aparezca el orden fundamental democrático liberal puesto en cuestión como un todo. El mismo método aplicó Hitler para destruir la democracia y la libertad, y erigir la dictadura” (punto G, V, H).

Huelga decir que el Tribunal encontró, como primer agravio constitucional, que el “SRP como partido político desconoce, como lo muestra la conducta de sus adherentes, los derechos humanos fundamentales, especialmente la dignidad del hombre, el derecho de la persona al libre desenvolvimiento y el principio de la igualdad ante la ley. Ante todo la reanimación antisemita llevada adelante prueba esto con firmeza” (punto G, VI, I).

16) Que en concordancia con lo hasta aquí expuesto deben ser entendidas las disposiciones de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (n.º 23.298) que, al prohibir que el nombre, los símbolos o emblemas partidarios exterioricen “antagonismos raciales, de clases, religiosos o conduzcan a provocarlos (conf. arts. 16 y 38, in fine) establece un claro óbice para el reconocimiento de agrupaciones que, como en el caso, contemplan en su simbología, programa político o actividades la discriminación racial o religiosa. Manifestaciones éstas que, en definitiva, implican una abierta vulneración de los derechos consagrados en los arts. 14, 16, 20, 25 y 75, inc. 22, de la Constitución Nacional.

17) Que se agravia la agrupación Partido Nuevo Triunfo respecto del supuesto trato discriminatorio que la sentencia aplicó a la entidad y a sus integrantes con relación a otros partidos y personas individuales cuya actuación y antecedentes, no obstante ser comparables -según la recurrente- a los que la sentencia impugnada le atribuye, no han constituido un impedimento para el reconocimiento de su personalidad jurídico-política. Sobre el punto cabe señalar que el tema central que aquí se debate es el reconocimiento de la personalidad jurídico-política de la agrupación de marras y no la imputación dirigida contra otras organizaciones políticas reconocidas o a sus integrantes, asunto que resulta ajeno al trámite de estas actuaciones y que, de formularse, debería hacerse en la instancia y por la vía correspondiente asegurando el derecho de defensa de quien fuera el destinatario de tal imputación.

18) Que este Tribunal no desconoce la trascendencia institucional, invocada por la recurrente y emergente de la propia decisión que se adopta en este pronunciamiento, que significa, en el marco de convivencia política que otorga el Estado constitucional de derecho propio de una democracia representativa como la nuestra, la denegación de la solicitud realizada, y con ello la exclusión del Partido Nuevo Triunfo del orden político legal nacional.

Es precisamente esa profunda significación la que obliga a que el fundamento de dicha exclusión sea lo suficientemente grave, e insuperable, como para alcanzar a la razón misma del ordenamiento político, en cuyo seno el Partido Nuevo Triunfo pretende actuar; y la probada conculcación por su parte del derecho a la igualdad contenido en el art. 16 y en los tratados internacionales integrados mediante lo prescripto en el art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional, resulta ser una razón suficiente para el rechazo de la petición. Denegatoria que es, a su vez, aplicación del mandato de explícita matriz constitucional, cuyo art. 38, segundo párrafo, circunscribe la creación de los partidos políticos y el ejercicio de sus actividades al “respeto a esta Constitución”.

En rigor, se trata de evitar el uso abusivo de un derecho político fundamental para el sistema representativo democrático, que supera la frontera de la licitud constitucional en la medida en que está dirigido a conculcar abiertamente otro derecho fundamental. Ese abuso deja de ser el ejercicio legítimo de un derecho constitucional para transformarse en el empleo inconstitucional de un derecho fundamental; y debe ser considerado como portador de una “causa ilícita” -también en el sentido propio de la palabra de acuerdo con las condenas recibidas por miembros del partido mencionadas en el considerando 18 del fallo atacado-, y distinguido del derecho fundamental en cuyo seno pretende cobijarse. El impedimento de la actividad que despliega la causa ilícita -en el caso la violación al derecho de igualdad referida- por parte de la autoridad pública no comporta la trasgresión del art. 28 de la Ley Fundamental, pues “lo que en semejante hipótesis se niega o prescribe no es el derecho en sí mismo ni la titularidad de él, sino sólo la posibilidad de que se lo ejerza de manera que inflija daño o perjuicio al interés general, o al de un grupo sustancial del pueblo” (Fallos: 172:21, “Avico”).

La debida coherencia interpretativa de las normas constitucionales impide la admisión ilimitada de un derecho, de carácter antisocial, dado que su razón teleológica es la armonía de las esferas de acción de las primeras, en cuya realización se concentra el mayor beneficio de la comunidad y de sus individuos. Un programa político que prevea la discriminación por sexo, raza y origen resulta ser paradigmáticamente antisocial, carácter que no se aligera ni disimula bajo el enmascaramiento de constituir una institución arraigada en la Carta que tutela los derechos fundamentales.

19) Que con arreglo a las razones expuestas precedentemente, esta Corte considera que no cabe otorgar al Partido Nuevo Triunfo la posibilidad de que condicione, mediante la obtención de la personería jurídica pretendida, “los aspectos más íntimos de la vida política nacional, e incluso la acción de los poderes gubernamentales”, de modo que de

él también “dependa, en gran medida, lo que ha de ser, en los hechos, la democracia del país” (Fallos: 310:819).

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal subrogante a fs. 1107, se resuelve: Declarar procedente el recurso interpuesto con el alcance expresado en los considerandos y confirmar la sentencia apelada. Notifíquese y devuélvase. CARLOS S. FAYT.

Partidos políticos- Reforma a carta orgánica- Adherentes y Afiliados-

Partido de la Revolución Democrática (P.R.D.) s/ reconocimiento -Distrito Capital Federal – 21/02/2006 – Fallos 329:187.

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral confirmó el fallo de primera instancia y no hizo lugar a las reformas introducidas por el Partido de la Revolución Democrática a su Carta Orgánica para que los “adherentes”, además de los afiliados, eligieran las primeras autoridades partidarias.

El Partido, disconforme, interpuesto el recurso extraordinario, que fue concedido por encontrarse en discusión la aplicación y alcance de normas federales.

La Corte, compartiendo los argumentos y conclusiones del dictamen del Procurador General, declaró procedente el recurso y confirmó la sentencia apelada.

Algunas cuestiones planteadas

a) *Partidos políticos como expresión de representatividad*

b) *Modificación de carta orgánica- Voto de adherentes*

Estándar aplicado por la Corte

- Los partidos políticos revisten la condición de auxiliares del Estado y son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia, que condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e incluso, la acción de los poderes gubernamentales, por lo que el Estado cuida, al reglamentarlos, una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital. Por ello, se requiere que su constitución, autoridades y cuerpos orgánicos sean transparente expresión de re-

presentatividad, a la vez que una clara manifestación programática de las corrientes de opinión que fluyan en el seno de tales agrupaciones.

- La modificación de la carta orgánica partidaria en cuanto permite votar a los adherentes, además de los afiliados, no se adecua al standard establecido en la ley reglamentaria, en cuanto omite cumplir con la presentación del mínimo de cuatro mil (4.000) afiliaciones, como requisito previo necesario para la convocatoria válida a la primera elección interna de las autoridades definitivas, recaudo que ya había exigido en forma expresa –en el caso– la jueza federal.

- De la inteligencia del art. 29 de la ley 23.298 (con las modificaciones introducidas por la ley 25.611) y del art. 3° del decreto reglamentario 1397/02 (texto sustituido por el decreto 1578/02), surge que los ciudadanos que carecen de afiliación política sólo están habilitados a votar en los comicios convocados para elegir candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación y legisladores nacionales, más no a elegir autoridades partidarias internas.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General

Suprema Corte:

- I -

A fs. 33/41, la Cámara Nacional Electoral, al confirmar el fallo de primera instancia, no hizo lugar a las reformas introducidas por el Partido de la Revolución Democrática a su Carta Orgánica para que los “adherentes”, además de los afiliados, eligieran las primeras autoridades partidarias y, en consecuencia, dejó sin efecto el llamado que, con tal objeto, el partido había previsto para el 17 de octubre de 2004.

Para así decidir, los integrantes del tribunal manifestaron que la convocatoria a los primeros comicios internos es una exigencia de cumplimiento ineludible para mantener vigente la personalidad jurídico política de la agrupación, pues tiene como finalidad constituir a las autoridades definitivas del partido en reemplazo de las provisoria que integran la junta promotora. Por tal motivo, para que esos comicios sean válidos estimaron necesario que las organizaciones reúnan un mínimo de 4.000 afiliados.

Sobre la base de ponderar la información que surge del oficio del 2 de noviembre de 2004 (v. fs. 32), según el cual “al día de la fecha el partido de autos cuenta con ciento ochenta y ocho (188) fichas de afiliación presentadas, de las cuales han resultado válidas ciento veintisiete (127) y cuarenta y una (41) [se encuentran] pendientes de citación del afiliado, siendo observadas las restantes”, consideraron ineficaz la convocatoria a las primeras elecciones internas prevista para el 17 de octubre. En ese sentido, destacaron que en nada

alteraban tal conclusión las reformas introducidas por la junta promotora a la carta orgánica, en cuanto permiten -eludiendo la referida exigencia- a los “adherentes” participar en la elección de las primeras autoridades partidarias, toda vez que la condición de “adherente” no puede ser equiparada jurídica ni políticamente a la de “afiliado”.

Explicaron que la creación de un nuevo partido político supone una serie de actos fundacionales –concertación de un acuerdo de voluntades y designación de una junta promotora a los efectos de propender a esa unión y dirigir la instauración de la personalidad jurídico política-, además de la adhesión de un número de ciudadanos -cuatro por mil del total de inscriptos en el registro de electores del distrito- (art. 7° de la ley 23.298).

Señalaron que entre los adherentes y los afiliados existen marcadas diferencias, pues los primeros aunque dan su consentimiento a la fundación y constitución de un nuevo partido, pueden no tener la intención, y por ello, están desobligados de intervenir en su formación, ya que se limitan, simplemente, a expresar su interés en crear el partido. Al no tener otra vinculación con esta última, no se les puede imponer la carga de participar orgánicamente en ella, ni son pasibles de sanciones disciplinarias.

Con respecto a los afiliados, indicaron que a partir del acto voluntario y su ulterior admisión, los ciudadanos se convierten en sujetos de los derechos y obligaciones derivados de la gestión del partido que, sustancialmente, consisten en la facultad de participar en su gobierno y administración y en la elección interna de sus autoridades. El hecho de asociarse, agregaron, impone en todos los casos, según los términos de los arts. 14 y 38 de la Constitución Nacional, un acto de expresión de la voluntad.

Expusieron que la exigencia del vínculo permanente al partido tiene como finalidad asegurar su representatividad en el electorado, porque, de esta manera, adquiere sentido su misión como mediadores entre la sociedad y el Estado, lo que justifica que, para su reconocimiento, cuenten con una cantidad mínima de 4.000 afiliados. Consideraron, entonces, que resultaban inadmisibles las modificaciones introducidas a la carta orgánica, en la medida en que unilateralmente confieren a los adherentes atribuciones propias de los afiliados, pues se prescinde del elemento esencial para constituir el vínculo, cual es la “libre expresión de voluntad” del ciudadano.

Pusieron de resalto la importancia que tiene esta decisión en cuanto implica reconocer a un partido político con personalidad jurídica, toda vez que ello importará la posibilidad de: a) postular candidatos propios a cargos públicos electivos (para lo cual la ley 23.298 les atribuye monopolio), obligación que conlleva la de respetar el método democrático interno; b) recibir aportes, franquicias y exenciones de orden económico que el Estado otorga a los partidos reconocidos y que no es aceptable que se concedan a agrupaciones que sólo tienen la apariencia de tales.

Aclararon que la ley de internas abiertas y simultáneas regula una situación distinta a la del sub lite, desde que aquella prevé el voto de los ciudadanos que carecen de afiliación

política (art. 3°, decreto 1397/02) en los comicios destinados a elegir candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación y de legisladores nacionales (art. 29, ley 23.298 modificado por la ley 25.611) pero deja a salvo de su ámbito la elección de autoridades partidarias.

Por último, dijeron que ello no obstaba a que la agrupación pudiera operar como simple asociación de derecho privado y realizar todo tipo de actividades políticas, con la salvedad de participar en los comicios a través de la oficialización de listas con candidatos propios.

- II -

Disconforme, el Partido Revolución Democrática interpuso el recurso extraordinario de fs. 45/63, que fue concedido por el a quo a fs. 68/70, por encontrarse en discusión la aplicación y alcance de normas federales, al tiempo que lo desestimó por las causales de arbitrariedad alegadas, sin que se dedujera queja, circunstancia que limita la competencia del Tribunal en la medida que le otorgó la Alzada (Fallos: 322:2559; 323:385; 324:1721). En primer lugar, aduce que subsisten los gravámenes invocados en instancias anteriores pues la Cámara, al desestimar la reforma a la carta orgánica y por ende, desconocer la validez de la votación del adherente, no sólo le impide convocar al primer llamado a elecciones internas, sino que también puede ocasionar la caducidad de la personería jurídico política del partido (art. 50, inc. “d” de la ley 23.298), cercenar la posibilidad de recibir aportes estatales y de participar en las próximas elecciones del corriente año con candidatos propios.

Sostiene que se ha producido un apartamiento inequívoco de la solución normativa prevista para el caso, en cuanto extiende la inteligencia del art. 7°, inc. a) de la ley 23.298 que exige la cantidad de 4.000 “adherentes” para obtener el reconocimiento de la personalidad del partido, al supuesto no previsto legalmente de exigir igual número de “afiliados” para el quórum válido de la primera votación de autoridades partidarias.

Afirma que la sentencia deroga el principio de reserva constitucional y la libertad de asociación política (arts. 38 de la Constitución Nacional, 16 del Pacto de San José de Costa Rica, 1°, 3° inc. b, 7° inc. e, y 29 de la ley 23.298), de los cuales surge el derecho a votar según lo disponga la carta orgánica, sin distinguir si lo deben hacer los afiliados o los adherentes. En ese sentido, sostiene que el a quo, al ignorar el principio de autonomía de la voluntad que surge de la ley 23.298 e impedir votar en elecciones internas a los designados por la carta como adherentes, crea en forma pretoriana un nuevo supuesto de caducidad que la ley no contempla, hace distinciones donde la ley no hace y otorga privilegios a los tradicionales partidos “cerrados” en relación con los abiertos.

Entiende, asimismo, que a la luz de aquellos preceptos la justicia no puede interferir en la regulación de la vida interna partidaria a menos que se violen principios democráticos. Se opone a la diferencia de status, que hace el a quo, entre adherentes y afiliados, porque crea una categorización abstracta sin sostén jurídico alguno.

Por otra parte, a su juicio, la exigencia de reunir las afiliaciones mínimas colisiona con el principio constitucional que resguarda la confidencialidad de datos sensibles. En ese orden de ideas, recuerda que las normas que posibilitan el acceso de los servicios de inteligencia a las fichas de afiliación política y el libre acceso de los particulares a través de internet de los padrones electorales partidarios, atentan contra aquel principio consagrado en el art. 43 de la Constitución Nacional y contra las disposiciones de la ley 25.326 de protección de datos personales.

Resalta que la posibilidad de votar a los adherentes no sólo no está prohibida por la ley, sino que está alentada tanto por la reforma del texto constitucional -que incorporó principios de democracia directa- como por la ley 25.611 y los decretos 1397/02 y 1578/02, que permiten votar a los ciudadanos independientes, no afiliados.

Señala que el pronunciamiento se apoya en precedentes que no son aplicables a la especie, desde que los estatutos partidarios sobre los que se resolvieron aquellos casos contenían previsiones diferentes -que sólo permitían votar a los afiliados- a las establecidas en la carta orgánica de su organización que habilitan el voto de los adherentes.

- III -

Los agravios del apelante suscitan cuestión federal suficiente para su tratamiento por la vía elegida, pues se halla en tela de juicio la interpretación de normas federales y la sentencia definitiva del tribunal superior de la causa ha sido adversa a las pretensiones que el recurrente fundó en ellas (Fallos: 319:1640 y 322:2424).

Asimismo, cabe recordar que la Corte ha dicho que, en la tarea de esclarecer la inteligencia de tales normas que le asigna el art. 14 de la ley 48, no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado ni del recurrente, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (art. 16, ley 48), según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 307:1457; 313:1714, entre otros).

- IV -

Desde el momento que uno de los agravios del Partido está enderezado a cuestionar la decisión adoptada por el a quo, porque le impediría participar en las próximas elecciones del corriente año con candidatos propios, impone examinar dicha circunstancia en forma previa, puesto que el Tribunal, reiteradamente, ha señalado que sus sentencias deben ceñirse a la situación existente al momento de ser dictadas (Fallos: 301:947; 306:1160; 318:342, entre muchos otros), a la vez que ha subrayado que la subsistencia de los requisitos jurisdiccionales es comprobable de oficio y su desaparición importa la de poder juzgar (Fallos: 315:466) y que, entre tales extremos, se halla la inexistencia de gravamen cuando las circunstancias sobrevinientes han tornado inoficiosa la decisión pendiente (Fallos: 313:1081).

En el caso, el Poder Ejecutivo, mediante el decreto 535/05, del 26 de mayo de 2005 (publicado en el Boletín Oficial el 27 de igual mes y año), habilitó a oficializar candidaturas

-en los términos del art. 60 del Código Electoral Nacional-, a los partidos políticos que, habiendo iniciado el trámite de reconocimiento al momento de su dictado, lo obtuvieren con posterioridad a la fecha prevista para la constitución de las juntas electorales partidarias, según lo establecido en el decreto 451/05.

La disposición citada ha venido a superar el agravio planteado, toda vez que el Partido de la Revolución Democrática, aún en formación, podrá oficializar sus listas con candidatos propios. De ese modo, pienso que resultaría inoficioso pronunciarse sobre tal aspecto (Fallos: 324:448 y sus citas).

- V -

Sentado lo expuesto, resta analizar los agravios del apelante en torno a la desestimación por el a quo de las reformas introducidas a la carta orgánica partidaria que permiten votar a los adherentes además de los afiliados y a la exigencia de presentar 4.000 afiliados como requisito previo para convocar a los primeros comicios internos, con el fin de constituir las autoridades definitivas del partido.

En función de analizar tales planteos, creo oportuno recordar conocidos principios axiomáticos que el Tribunal ha establecido sobre la materia.

La Corte ha señalado que los partidos políticos revisten la condición de auxiliares del Estado y son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia, que condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e incluso, la acción de los poderes gubernamentales. En consecuencia, al reglamentarlos, el Estado cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital (Fallos: 322:2424).

De ahí que, en virtud de la aludida misión que compete a los partidos políticos, se requiere que su constitución, autoridades y cuerpos orgánicos sean transparente expresión de representatividad, a la vez que una clara manifestación programática de las corrientes de opinión que fluyan en el seno de tales agrupaciones (Fallos: 307:1774).

Consecuentemente, es función natural del Poder Judicial velar por aquella transparente expresión, que incluye tanto el debido funcionamiento de los órganos partidarios como el de las interrelaciones de éstos (Fallos: 311:1630), bien que tales atribuciones tienen límites para evaluar las decisiones de los partidos, cuyo “ámbito de reserva” ampara las opciones de eminente contenido político y encuentra una de sus formulaciones más claras en los arts. 1º y 21 de la ley 23.298, con lo que se garantiza la autodeterminación y gestión de este especial tipo de asociaciones.

En ese orden de ideas, cierto es, como señala el apelante, que el ordenamiento no pone mayores condiciones a los partidos políticos para dictar su carta orgánica, siempre que en ella se prevea una organización estable y se respete el sistema democrático (art. 3º, inc. b). Sin embargo, también es cierto que cualquier modificación de su carta -en tanto constituye

la ley fundamental del partido en cuyo carácter rigen los poderes, derechos y obligaciones partidarias y a las cuales sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación- deberá adecuarse a los standards establecidos en la Constitución Nacional, en la ley reglamentaria y en las normas que se dicten en su consecuencia.

Por su especial pertinencia para la solución del sub lite, me parece necesario reiterar, en lo sustancial, algunos de los argumentos vertidos por el entonces Procurador General de la Nación, doctor Andrés José D'Alessio, en el dictamen del 24 de julio de 1989 emitido en la causa "Partido del Trabajo y del Pueblo" y que la Corte hizo propios al sentenciar el 12 de septiembre de 1989 (publicada en Fallos: 312:1614). Allí se dijo que "En lo estrictamente literal, no hay duda de que al recurrente le asiste razón: la ley exige un número mínimo de adherentes y, en cambio, en el capítulo referido a las afiliaciones, nada dice respecto de dicha exigencia. Empero, creo que a la luz de los principios antedichos, los jueces de la causa han efectuado una correcta interpretación del sentido legal, al concluir que dicho requisito cuantitativo, extendido a las afiliaciones, fluye naturalmente del espíritu de la ley y de la plenitud armónica de sus disposiciones.

En efecto, al razonar acerca de la inteligencia que procede atribuir, por lo pronto, al requisito del número mínimo de adherentes, en sí mismo, cabe concluir que no parece poseer mayor sentido, desde que la naturaleza del instituto de la mera adhesión, desprovista como lo está en el texto legal de toda trascendencia posterior a la etapa constitutiva, aparece como una figura innecesaria, al recabar la acreditación de un número de personas respecto de las cuales luego la ley no estatuye ningún derecho o deber, ni les reserva alguna ulterioridad o cometido.

Precisamente, una característica primordial de los partidos políticos es la permanencia, de modo expreso referida en la ley 23.298, Título Primero, de los Principios Generales, cuyo art. 3º, alude a un 'grupo de ciudadanos, unidos por un vínculo político permanente', en una ('organización estable').

Siendo ésta la condición esencial, qué sentido tendría exigir una nómina de simples adherentes no comprometidos a ninguna permanencia en el partido, que no vuelven a ser mencionados en el sistema normativo, entre los que podría haber muchos que, incluso, pertenecieron a otras agrupaciones y que luego de contribuir a la creación de una nueva se desatendieran por completo de ella, sin consecuencia alguna.

Como lo hemos recordado, V.E. ha dicho que jamás la inconsecuencia o la falta de previsión pueden suponerse en el legislador (Fallos: 278:62); de allí que no parece razonable interpretar el contenido pleno de las normas en juego mediante la sola literalidad, pues en el sub examine ello implicaría, como queda dicho, aceptar sin más una exigencia intrascendente, que es tanto como una clara inconsecuencia al no guardar coherencia con aquella condición sustancial consagrada en el art. 3º".

Más adelante, advirtió, "Obsérvese que ley no admite la existencia del partido después

de su fundación, sino a través del ejercicio interno del sistema democrático, requiriendo elecciones internas y asambleas que no son imaginables sin un cuerpo de afiliados (v. Cap. II, arts. 29 y sigts.; 50, inc. a) y cccts).

Ello admitido, la no fijación expresa de un número mínimo de ellos sólo puede ser explicada sobre la base de que el legislador ha entendido que el conjunto de 'adherentes' -al que no puede denominar 'afiliados' por lo ya dicho- pasará a constituir ese cuerpo una vez consolidada la agrupación.

Tal inteligencia no sólo viene a iluminar cuál fue la imagen del funcionamiento interno que se tuvo presente al sancionar el régimen legal, sino a descartar las paradojas antes planteadas acerca de la naturaleza efímera, intrascendente y carente de todo compromiso que, no obstante su carácter imprescindible, parecería tener el grupo fundacional en la tesis del recurrente.

A mi modo de ver pues, ésta es la interpretación que mejor se conjuga con el todo armónico del sistema legal y, además, da sustento axiológico al régimen de privilegios, beneficios y subsidios incluidos en la ley 23.298, que carecería de sentido hacer soportar al conjunto de la sociedad a favor de grupos políticos que no reunieran las exigencias mínimas, en especial la que hace a un número razonable de afiliados, que acrediten la basal importancia de la agrupación para merecer el resguardo y el apoyo legal como partido político...". No empecen a lo hasta aquí expuesto, los reparos que formula el apelante sobre la aplicabilidad del fallo citado al sub lite al esgrimir que versan sobre supuestos diferentes, porque aquél estaría referido a un partido político cuya carta orgánica impone el voto exclusivamente al "afiliado". Pienso, en efecto, que aun cuando los pronunciamientos de ambas instancias se fundaron en tal precedente, el apelante se limita a inferir del fallo de la Corte tal circunstancia, sin demostrar las verdaderas razones que pongan en duda su aplicación o importen nuevos argumentos que puedan llevar a modificar el criterio fijado (Fallos: 325:1747). De todas maneras, entiendo que no pierde relevancia el valor de la doctrina de aquella sentencia aún cuando hubieran diferido los hechos y el marco jurídico que están en estudio, si tal diferencia no demuestra con total suficiencia que quepa apartarse del principio general sentado.

Entiendo que ello es así, además, como consecuencia de interpretar el régimen en su conjunto y atender a los fines que se privilegiaron en oportunidad de su creación (Fallos: 307:993). Este propósito no puede ser obviado por los jueces con motivo de posibles imperfecciones técnicas en su instrumentación legal, toda vez que ellos, en cuanto servidores del derecho para la realización de la justicia, no deben prescindir de la ratio legis y del espíritu de la norma (Fallos: 302:973 y 323:1406, entre muchos otros).

En ese contexto, cabe atender al sentido que el legislador atribuyó al marco jurídico sub examine, según los términos del miembro informante de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Legislación General, Justicia y Presupuesto y Hacienda de la H. Cámara de Diputados, Ricardo J. Cornaglia, aludió en el debate parlamentario que precedió a su

sanción: “No se ha querido que la ley intervenga, con reglamentaciones innecesarias, en las modalidades internas de cada partido. Pero la democracia es una sola, aquella que obliga a consultar al pueblo afiliado a cada partido a los efectos de elegir sus autoridades. Nada se dice sobre la elección de los candidatos a ocupar los cargos públicos de la Constitución. Ese silencio está inspirado en el postulado de la autonomía partidaria. Y la aplicación práctica que se haga de esta libertad autonómica, dirá con el tiempo, si deben o no incorporar otras prácticas democráticas -esta vez en forma imperativa- a los efectos de asegurar el principio de soberanía del pueblo, que consagra el artículo 33 de la Constitución Nacional” (v. diario de sesiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación, 27 y 28 de septiembre de 1985, p. 6653) (énfasis agregado).

Es decir, entonces, que ante la innegable aplicación al caso del aludido precedente, la modificación de la carta orgánica partidaria en cuanto permite votar a los adherentes, además de los afiliados, no se adecua al standard establecido en la ley reglamentaria, en cuanto omite cumplir con la presentación del mínimo de cuatro mil (4.000) afiliaciones, como requisito previo necesario para la convocatoria válida a la primera elección interna de las autoridades definitivas. Recauo que, vale recordar, lo había exigido, en forma expresa, la jueza federal en la resolución n° 232/03 (v. fs. 27/29), decisión que a la fecha aparecería como firme y consentida.

A mi juicio, tampoco modifican el criterio sustentado en la doctrina del precedente citado, los argumentos que esgrime el apelante sobre los cambios en el marco jurídico aplicable desde el dictado de la sentencia de la Corte.

En efecto, si bien la ley 25.326 sobre protección de datos personales resguarda los datos sensibles, entre ellos, a los que revelan las opiniones políticas (art. 2°), opino que la exigencia de contar con un mínimo de afiliaciones no puede ser considerada como un requisito discriminatorio. Estimo que es así, pues dicha información, es recabada por la justicia para el ejercicio de la función asignada por la ley, cual es el reconocimiento de una agrupación como partido político (arts. 6° y 7° de la ley 23.298), y al sólo fin de acreditar una de las condiciones, que según la jurisprudencia citada, son requeridas para constituirse como tal. Es decir, que el mero hecho de exigir que se presenten un mínimo de fichas de afiliación no constituye una injerencia desmesurada en la privacidad de los integrantes del partido, si se la pondera relacionada con la finalidad perseguida por la autoridad judicial. En otro orden de ideas, tampoco modifica el criterio sentado en aquel precedente la sanción de la ley 25.611, que posibilita la convocatoria a internas abiertas y simultáneas para elegir candidatos externos, pues de la inteligencia del art. 29 de la ley 23.298 (con las modificaciones introducidas por la ley 25.611) y del art. 3° del decreto reglamentario 1397/02 (texto sustituido por el decreto 1578/02), surge que los ciudadanos que carecen de afiliación política sólo están habilitados a votar en los comicios convocados para elegir candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación y legisladores nacionales, más no a elegir autoridades partidarias internas.

Por lo demás, no resulta ocioso evocar nuevamente el decreto 535/05 -mencionado en el

acápites anterior-, en cuanto ha establecido que para la participación de los partidos políticos en las elecciones de internas abiertas y simultáneas, que se convoquen en lo sucesivo, deberán contar, a la fecha del cierre de novedades del padrón partidario, con el mínimo de afiliados requeridos para realizar válidamente sus primeras elecciones internas de autoridades (confr. art. 2°). A mi modo de ver, esta disposición ha integrado el marco normativo del tema en debate y traduce la superación del conflicto que suscita la inteligencia de la ley 23.298, según los términos en que ha sido sometido al Tribunal.

-VI -

Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde declarar inoficioso el planteo expuesto en el acápites IV y desestimar el recurso extraordinario por los restantes agravios. Buenos Aires, 6 de septiembre de 2005.- ESTEBAN RIGHI.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 21 de febrero de 2006.

Vistos los autos: “Partido de la Revolución Democrática (P.R.D.) s/ solicita reconocimiento - Capital Federal”.

Considerando:

Que esta Corte comparte los argumentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador General, a los que remite en razón de brevedad.

Por ello, se declara procedente, el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Notifíquese y devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO - CARLOS S. FAYT - JUAN CARLOS MAQUEDA - RICARDO LUIS LORENZETTI - CARMEN M. ARGIBAY.

NOMBRE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Nombre de los partidos políticos- Supuesto de escisión- Nombre originario con aditamentos-

Partido Alternativa Progresista de Corrientes s/ reconocimiento de personería jurídico-política como partido de distrito- 20/08/1996 – Fallos: 319:1640

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral revocó el pronunciamiento de primera instancia y rechazó

la oposición formulada por el “Partido Demócrata Progresista” al uso de la denominación “Partido Alternativa Progresista de Corrientes”. Contra esta decisión el primero interpuso el recurso extraordinario que, al ser denegado, originó la queja respectiva.

La Corte declaró procedente el recurso extraordinario y revocó la sentencia apelada.

⦿ Algunas cuestiones planteadas

a) *Escisión partidaria*

b) *Nombre del grupo desprendido*

■ Estándar aplicado por la Corte

- Resulta clara la voluntad del legislador de tutelar de un modo más enérgico el nombre de los partidos políticos cuando éstos se enfrentan con fracciones que se independizan, lo que resulta razonable pues, según revela la experiencia, tales circunstancias dan pábulo a la confusión del electorado y a la captación indebida de adherentes que son, precisamente, las desviaciones que el sistema de la ley 23.298 procura eliminar mediante una restricción más intensa al principio de la libre elección del nombre que, así, constituye un arbitrio proporcionado a los fines perseguidos.

- Si se encuentra fuera de discusión que quienes persiguen el reconocimiento de su personería jurídico-política como partido de distrito (art. 7º, ley 23.298) bajo la denominación “Partido Alternativa Progresista de Corrientes” constituyen una escisión del “Partido Demócrata Progresista” y la comparación de ambas expresiones revela que a esta última se le añadió el término “alternativa”, se le suprimió la palabra “demócrata” y se mantuvo la voz “progresista”, cabe concluir que se dan las tres condiciones mentadas por la ley para uno de los supuestos de prohibición: existencia de una agrupación escindida, uso parcial del nombre originario y aditamento de nuevas expresiones (art. 16 de la ley 23.298).

Texto del fallo

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, 20 de agosto de 1996.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por el Partido Demócrata Progresista en la causa Partido Alternativa Progresista de Corrientes s/ reconocimiento de personería jurídico-política como partido de distrito”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que, al revocar la de primera

instancia, rechazó la oposición formulada por el “Partido Demócrata Progresista” al uso de la denominación “Partido Alternativa Progresista de Corrientes”, aquél interpuso el recurso extraordinario cuya denegación dio lugar a esta queja.

2º) Que para así decidir, el a quo consideró que del nombre elegido por la agrupación política que procura su reconocimiento en autos no derivaba confusión alguna para el electorado. Señaló que “la distinción no debe hacerse comparando vocablo por vocablo sino tomando el nombre en su integridad, pues es de la impresión de conjunto de donde ha de resultar si se produce o no confusión”. Juzgó que el progresismo designa “una tendencia política avanzada de carácter innovador y matiz izquierdista”, definiéndose como progresistas a “aquellos partidos que propugnan el desenvolvimiento de las libertades públicas”. Por ello -concluyó- no es admisible impedir la identificación del partido con la corriente de pensamiento que la inspira. Añadió, finalmente, que la decisión no variaba en virtud de la prohibición establecida por el art. 16 in fine de la ley 23.298 pues ésta ha quedado relativizada a la luz de los precedentes de esta Corte que cita.

3º) Que los agravios del recurrente suscitan cuestión federal suficiente para su tratamiento por la vía elegida, pues se halla en tela de juicio la interpretación de una ley federal -la 23.298, orgánica de los partidos políticos- y la decisión recaída en el sub lite ha sido adversa a las pretensiones que la apelante fundó en ellas.

4º) Que, inicialmente, corresponde señalar que esta Corte, en la tarea de esclarecer la inteligencia de normas federales que le asigna el art. 14, inciso 3º, de la ley 48, no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado ni del recurrente, sino que le incumbe “realizar una declaratoria sobre el punto disputado” (art. 16, ley 48) según la interpretación que rectamente le otorga (Fallos: 307: 1457, 313:1714, entre otros).

5º) Que el régimen establecido por el artículo 13 de la ley 23.298 asigna al nombre de los partidos políticos, entre sus principales caracteres, el de la exclusividad de su uso, disponiendo que “no podrá ser usado por ningún otro, ni asociación o entidad de cualquier naturaleza dentro del territorio de la Nación”. A su vez el artículo 16 establece que aquél “no podrá contener designaciones personales, ni derivadas de ellas, ni las expresiones ‘argentino’, ‘nacional’, ‘internacional’ ni sus derivados, ni aquellas cuyo significado afecten o puedan afectar las relaciones internacionales de la Nación, ni palabras que exterioricen antagonismos raciales, de clases, religiosos o conduzcan a provocarlos. Deberá distinguirse razonable y claramente del nombre de cualquier otro partido, asociación o entidad. En caso de escisión, el grupo desprendido no tendrá derecho a emplear, total o parcialmente, el nombre originario del partido o agregarle aditamentos”.

6º) Que es claro que la última disposición transcrita contempla, en lo que aquí importa, dos supuestos. El primero, concebido como una prohibición genérica dirigida a todos los partidos, impone que el nombre de éstos se distinga del de otros razonable y claramente. El segundo, de carácter específico, considera que dado el caso de una escisión partidaria el grupo desprendido carece de derecho a emplear total o parcialmente el nombre origina-

rio del partido o agregarle aditamentos. Se advierte pues, que el legislador ha sometido a exigencias diversas una misma cuestión -la del nombre partidario- según se trate de una agrupación originaria o escindida.

7º) Que esta Corte ha sostenido con relación al precepto examinado -reiterando principios elaborados desde antiguo- que no incumbe a los tribunales el examen de la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones y que no corresponde sustituirlo, sino aplicar la norma tal como éste la concibió, ya que está vedado a los magistrados el juicio sobre el mero acierto o conveniencia de disposiciones adoptadas por los otros poderes en ejercicio de sus propias facultades (Fallos: 312:72).

8º) Que se encuentra fuera de discusión que quienes persiguen el reconocimiento de su personería jurídico política como partido de distrito (art. 7, ley 23.298) bajo la denominación “Partido Alternativa Progresista de Corrientes” constituyen una escisión del “Partido Demócrata Progresista” (fs. 162 y 163). Por otra parte, la comparación de ambas expresiones revela que a esta última se le añadió el término “alternativa”, se le suprimió la palabra “demócrata” y se mantuvo la voz “progresista”. De aquí se sigue que se dan las tres condiciones mentadas por la ley: existencia de una agrupación escindida; uso parcial del nombre originario y aditamento de nuevas expresiones.

9º) Que es exacto, como recuerda el a quo a propósito del vocablo “progresista”, que esta Corte ha decidido que resulta inconveniente, por principio, que dentro de ese marco de protección absoluta, pueda quedar integrada una ideología o concepción filosófico-política, desde que ello no coadyuva a proteger lo que es inmanente a la propia concepción filosófica y política del sistema republicano y democrático: el pluralismo. Añadió también que el precepto procura la nítida identificación de los partidos, a fin de evitar que la confusión en sus nombres pueda transformarse en una vía inaceptada de captación de adherentes y que, frente a la común utilización de vocablos que mentan concepciones ideológicas o político-filosóficas, dicho equívoco debe soslayarse mediante el aditamento de expresiones, esta vez sí de uso exclusivo, con que se completa la denominación partidaria (Fallos: 311:2666).

10) Que, sin embargo, no lo es menos que en tal precedente no fue abordada la cuestión referente a la condición de escindida de la nueva agrupación (dictamen de la señora Procuradora Fiscal, fs. 2673 in fine) que en autos, por el contrario, se encuentra acabadamente demostrada. Es pertinente recordar aquí que el régimen establecido por la ley 16.652 para los partidos políticos omitía la regulación del nombre en el caso de agrupaciones disidentes (arts. 16 y 17) pero la ley 19.102, que la derogó, regló en concreto el punto (art. 21 in fine). Posteriormente, con la sanción de la ley 22.627 volvió a silenciarse este aspecto y, finalmente, con la actual ley 23.298, se retomó la redacción consagrada en la ley 19.102.

11) Que lo expuesto traduce, con suficiente claridad, la voluntad del legislador de tutelar de un modo más enérgico el nombre de los partidos políticos cuando éstos se enfrentan con fracciones que se independizan. Este propósito resulta razonable pues, según revela la experiencia, tales circunstancias dan pábulo a la confusión del electorado y a la capta-

ción indebida de adherentes que son, precisamente, las desviaciones que el sistema de la ley 23.298 procura eliminar mediante una restricción más intensa al principio de la libre elección del nombre que, así, constituye un arbitrio proporcionado a los fines perseguidos. 12) Que en estas condiciones, pues, corresponde, con el alcance que deriva de los considerandos precedentes, la aplicación lisa y llana del art. 16, última parte, de la ley 23.298 y, en consecuencia, revocar el pronunciamiento apelado en cuanto rechazó la oposición formulada por el “Partido Demócrata Progresista”.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, proceda a dictar nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Agréguese la queja al principal. Costas por su orden porque la parte recurrida pudo considerarse con derecho a litigar como lo ha hecho (artículo 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y remítase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O’CONNOR - CARLOS S. FAYT - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

Partidos políticos- Agrupación escindida de su partido político- Uso del nombre

Poder Político de los Jubilados s/ reconocimiento – 27/05/1999 – Fallos 322:1009.

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral, al confirmar la sentencia de primera instancia, rechazó la oposición formulada por el partido “Frente de los Jubilados” al uso del nombre “Poder Político de los Jubilados” por la agrupación que solicitó su reconocimiento bajo tal denominación. La afectada dedujo recurso extraordinario que, al ser denegado, originó un recurso de queja ante la Corte.

El Tribunal admitió este último y declaró procedente el recurso extraordinario dejando sin efecto el fallo con apoyo en la doctrina de la arbitrariedad.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Agrupación escindida de su propio partido*
- b) *Denominación de nueva agrupación*

Estándar aplicado por la Corte

- Es arbitrario el pronunciamiento que omitió examinar si la entidad que solicitaba su reconocimiento bajo el nombre cuestionado era en realidad una agrupación partidaria escindida de su oponente, ya que dilucidar ese aspecto de la cuestión era determinante del criterio con que debían ser apreciados los requisitos legales, previstos en forma específica y con mayor rigor para ese supuesto que para los casos generales en el art. 16 de la ley 23.298.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General

Suprema Corte:

-I-

En estos autos, el apoderado del partido “Poder Político de los Jubilados”, solicitó el reconocimiento de la personalidad jurídico-política de dicha agrupación.

Se opuso a ello el apoderado del “Frente de los Jubilados”, al afirmar que, en virtud de los arts. 14 y 16 de la ley 23.298, no corresponde la utilización por la entidad solicitante de la expresión “de los jubilados”, si se tiene en cuenta que constituye el 75 % del nombre de su propio partido y el 60 % del nombre de aquélla. También adujo que se trata, en el caso, de una escisión, ya que algunas de las autoridades del nuevo partido son ex-integrantes de los distintos órganos de conducción del “Frente de los Jubilados”, circunstancia que impide que puedan utilizarse siquiera parcialmente los vocablos cuestionados, a tenor del citado arto 16 in fine.

-II-

A fs.75/81 de los autos principales (a los que corresponderán las siguientes citas), la Cámara Nacional Electoral confirmó la sentencia de primera instancia que rechazó la oposición introducida en el sub lite.

Para así decidir, expresaron sus integrantes -en síntesis- lo siguiente: a) que no existe probabilidad de confusión entre ambas agrupaciones si se toman los nombres en su integridad; b) que no es posible que en el actual contexto político cultural de la ciudadanía, un elector se confunda y se afilie o incline su voluntad por un partido, llevado únicamente por su nombre, pues el sufragio debe tener una fundamentación racional y son los propios partidos políticos quienes, mediante una adecuada divulgación, deben despejar las dudas que, en cuanto a las ideas sostenidas por los mismos, puedan abrigar los ciudadanos; c) los vocablos “de los jubilados” no pueden ser monopolizados por ninguna agrupación desde que ningún partido puede pretender para sí la exclusividad en la representación política del sector del electorado constituido por quienes se encuentran en situación de pasividad; d) frente a lo anterior, el tema vinculado con la supuesta escisión deviene insustancial, toda vez que la finalidad de la restricción contenida en el arto 16 in fine de la ley electoral

no es otra que impedir confusiones en los nombres de los partidos.

-III-

Disconforme, el representante del “Frente de los Jubilados” interpuso el recurso extraordinario de fs. 86/91, cuya denegatoria por el a quo motiva la presente queja.

Adujo, en lo sustancial, que la sentencia es arbitraria, porque existe una seria confusión entre el nombre de su propio partido y el del la agrupación peticionaria, toda vez que éste se integra con el 75 % del primero, extremo que tornaría inaplicable la doctrina de V.E. citada por el a quo. Además, dijo que se omitió aplicar el último párrafo del art. 16 de la ley 23.298, pese a que la agrupación solicitante es una escisión del “Frente de los Jubilados” y que se trata en el caso de interpretar una “súper ley”, como lo es la legislación electoral a partir de la incorporación -al texto constitucional reformado en 1994- del art. 68 bis.

-IV-

Cabe señalar que la primera de las cuestiones planteadas por el apelante remite a un análisis puramente fáctico, pues, pese a que se aduce que se encuentra en tela de juicio la interpretación del citado arto 16 de la ley 23.298, ello no es así, desde mi punto de vista, toda vez que su dilucidación consiste, pura y exclusivamente, en determinar si las denominaciones “Poder Político de los Jubilados” y “Frente de los Jubilados” se distinguen o no “razonable y claramente” en los términos de la norma legal citada.

En tales condiciones, cabe concluir que los agravios expresados sobre el punto traducen, a lo sumo, meras discrepancias de quien los formula con lo declarado por los jueces de la causa (ver supra Cap. II, puntos a, b y c), con suficientes fundamentos de hecho y prueba que, más allá de su acierto o error, ponen al pronunciamiento de fs. 75/81 a resguardo de la tacha de arbitrariedad (conf. Fallos: 313:473 y 1222, entre muchos otros).

En efecto, por todo agravio, el recurrente se limita a efectuar un cálculo porcentual del número de palabras que integran las denominaciones comparadas, sin referirse al sentido que ellas contienen, de tal forma que no ha logrado controvertir los fundamentos de la sentencia. Así lo pienso, máxime cuando, de acuerdo con lo expresado por este Ministerio Público en un precedente análogo, “no respondería a un genuino proceder democrático y pluralista cercenarle, a un grupo de ciudadanos que se organizan políticamente, en el ámbito del régimen legal que regula la materia, el derecho de incorporar -en su exclusiva nomenclatura partidaria- el vocablo que los identifica con ésta u otra concepción filosófica genérica, al modo como en otros ejemplos, distintas agrupaciones han optado por identificarse con los vocablos “cristiano” o “demócrata”. Pensar, en tal sentido, que por una mera prelación temporal la ley sólo admitiera el uso de tales identificaciones a la agrupación que lo requirió primero, significaría desnaturalizar los alcances y propósitos legales e imponer un inaceptable valladar al trascendente ejercicio del pluralismo” (conf. dictamen de la suscripta, a-cuyos fundamentos y conclusiones se remitió el Tribunal en Fallos: 311:2666).

-V-

El modo como en definitiva opino que corresponde definir el problema analizado en el capítulo anterior, me exime analizar las quejas que se vinculan con el eventual supuesto de escisión y, en punto a éste, con la aplicación o no de la ley 23.298, por constituir, en consecuencia, una cuestión insustancial (conf., penúltimo párrafo del dictamen citado precedentemente).

-VI-

En virtud de lo expuesto, es mi parecer que el recurso extraordinario de fs. 86/91 es improcedente y, por lo tanto, que corresponde rechazar la presente queja, deducida a raíz de su denegatoria. Buenos Aires, 8 de abril de 1998. María Graciela Reiriz.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 27 de mayo de 1999.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por Frente de los Jubilados - distrito Capital Federal en la causa Poder Político de los Jubilados s/ reconocimiento”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que contra la sentencia dictada por la Cámara Nacional Electoral que, al confirmar la de primera instancia, rechazó la oposición formulada por el partido “Frente de los Jubilados” al uso del nombre “Poder Político de los Jubilados” por la agrupación que solicitó su reconocimiento bajo tal denominación, dedujo la afectada el recurso extraordinario cuya denegación dio lugar a la presente queja.

2°) Que la apelante solicita la descalificación del fallo por aplicación de la doctrina de esta Corte en materia de arbitrariedad de sentencias, alegando que la cámara omitió el examen de una cuestión trascendente -la de tratarse de una agrupación escindida de su propio partido político-, defecto que la llevó a formular una inadecuada aplicación de las normas legales que rigen el caso, que se tradujo en la afectación de las garantías constitucionales invocadas por la recurrente.

3°) Que esta Corte señaló en Fallos: 319:1640, que el art. 16 de la ley 23.298 contempla dos supuestos. El primero, concebido como una prohibición genérica dirigida a todos los partidos, impone que su nombre se distinga del de otros razonable y claramente. El segundo, de carácter específico, considera que, dado el caso de una escisión partidaria, el grupo desprendido carece de derecho a emplear total o parcialmente el nombre originario del partido o agregarle aditamentos. Se advierte, pues, que el legislador ha sometido a exigencias diversas una misma cuestión -la del nombre partidario- según se trate de una agrupación originaria o escindida (cons. 6°).

Así, resaltó esta Corte “la voluntad del legislador de tutelar de un modo más enérgico el nombre de los partidos políticos cuando éstos se enfrentan con fracciones que se independizan”. Juzgó tal principio razonable, pues “según revela la experiencia, tales circunstancias dan pábulo a la confusión del electorado y a la captación indebida de adherentes que son, precisamente, las desviaciones que el sistema de la ley 23.298 procura eliminar mediante una restricción más intensa al principio de la libre elección del nombre que, así, constituye un arbitrio proporcionado a los fines perseguidos.” (cons. 11).

4°) Que, desde tal perspectiva, resultaba prioritario examinar si, en el caso, la entidad que solicitaba su reconocimiento bajo el nombre cuestionado era en realidad una agrupación partidaria escindida de su oponente, pues dilucidar ese aspecto de la cuestión es determinante del criterio con que han de ser apreciados los requisitos legales, previstos en forma específica y con mayor rigor, para ese supuesto que para los casos generales.

5°) Que la omisión en que incurrió el a quo en el aspecto indicado, lo condujo a efectuar una inadecuada aplicación de las normas que rigen el caso, que las desvirtúa y las priva de su verdadero sentido, de modo que impone la descalificación del fallo por aplicación de la conocida doctrina de esta Corte en materia de arbitrariedad de sentencias, en tanto existe relación directa entre lo resuelto y las garantías constitucionales que se dicen afectadas.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se admite la queja, se declara procedente el recurso extraordinario deducido y se deja sin efecto el fallo. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y remítase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O’CONNOR - CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ALIANZAS – LEY DE LEMAS

Partidos políticos- Posibilidad de alianza transitoria- Listas con nómina de candidatos coincidente.

U.C.R. – C.F.I. Partido Federal y FREJUPO- 16/11/1989 – Fallos: 312:2192

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral confirmó la resolución de la Junta Electoral de la Provincia de Córdoba que declaró que a los fines del cómputo de votos para asignar cargos de elector de presidente y vicepresidente de la Nación y diputados nacionales se debía proceder a la suma de los emitidos a favor de las listas presentadas por la Unión Cívica Radical y

Confederación Federalista Independiente- Partido Federal, en razón de que ambas contenían una misma y coincidente nómina de candidatos.

Los apoderados del Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO) interpusieron un recurso extraordinario que fue concedido.

La Corte declaró procedente el recurso y confirmó la sentencia apelada.

El juez Petracchi, en disidencia, consideró que la posibilidad de que dos o más partidos oficialicen la misma lista de candidatos sólo puede darse en la realidad política si media acuerdo interpartidario.

⦿ *Algunas cuestiones planteadas*

- a) *Partidos políticos como órganos intermedios*
- b) *Alianza transitoria*
- c) *Misma nómina de candidatos*

■ *Estándar aplicado por la Corte*

- El hecho de que los sistemas electorales estén relacionados con el régimen de partidos políticos y que éstos sean órganos intermedios entre gobernantes y gobernados y piezas clave para la existencia del régimen representativo significa reconocer que los partidos existen por y para el régimen representativo y no éste por y para aquéllos.

- Nada hay en la ley orgánica de los partidos políticos que permita suponer que, en el proceso electoral, pueda prevalecer el partido sobre los candidatos o que prohíba que dos o más partidos formulen una alianza transitoria mediante la oficialización en sus respectivas boletas electorales de una misma y única lista de candidatos a los efectos de la suma en el acto del escrutinio.

Texto del fallo

Sentencia de la Corte

Considerando:

1) Que la Cámara Nacional Electoral, por mayoría, confirmó la resolución de la Junta Electoral de la Provincia de Córdoba (acta núm. 18, fs. 9/15) en cuanto declaró que a los fines del cómputo de votos para asignar cargos de elector de presidente y vicepresidente de la Nación y diputados nacionales se deberá proceder a la suma de los emitidos a favor

de las listas N° 3 y N° 29, presentadas por la Unión Cívica Radical y Confederación Federalista Independiente - Partido Federal, respectivamente, en razón de que ambas contienen una misma y coincidente nómina de candidatos y que la suma total en cada caso se utilizara para proceder a asignarlos conforme con el art. 152 del Cód. Electoral nacional y a los efectos del art. 153.

2) Que para arribar a esta conclusión el a quo consideró: a) que nada impide que dos o más partidos presenten idéntica nómina de candidatos para la misma categoría de cargos oficializando distintas boletas; b) que si dos agrupaciones llevan candidatos comunes en sus boletas sostienen ante el cuerpo electoral una misma lista de candidatos; c) que los ciudadanos que optaren por una u otra de las boletas expresaron idéntica voluntad en orden a la elección de los candidatos que en ella aparecían inscriptos y toda interpretación conducente a computar los votos obtenidos por la U. C. R. y la C. F. I. en forma separada importaría desconocer la verdad jurídica objetiva cual es la realidad de que los candidatos comunes de ambas agrupaciones fueron votados libremente. Por último, agregó que la previsión legal de las alianzas no debía entenderse como obstruyendo otros acuerdos interpartidarios no regulados por la ley porque lo que no está prohibido se puede hacer, máxime si encuadra en la regla de la especialidad que rige las asociaciones, tales son los partidos.

3) Que contra tal pronunciamiento los apoderados del Frente justicialista de Unidad Popular (FREJUPO) interponen el recurso extraordinario, concedido a fs. 133, el que resulta formalmente procedente por existir cuestión federal suficiente, en tanto los agravios del apelante remiten a la delimitación y alcance que cabe asignar a las normas del Código Electoral nacional en relación con el Estatuto de los partidos políticos (ley 23.298) para fijar el criterio respecto al cómputo de votos.

4) Que a este respecto los recurrentes se agravian porque la sentencia en recurso identifica lista con partido y cuestionan la suma de los votos de las listas N° 3 y N° 29, presentados por la U. C. R. y la C. F. I. Partido Federal, al tiempo del escrutinio y la asignación de los cargos electivos a cubrir, por considerarla lesiva del régimen representativo y del sistema electoral de representación proporcional. Se agravian, asimismo, de no haber considerado la Cámara Nacional Electoral cuestiones oportunamente planteadas relacionadas con la falta de notificación a los partidos de la suma de votos: peticiones conocidas con posterioridad al acto eleccionario del 14 de mayo de 1989: la oficialización tardía de la lista y la resolución del pedido de suma efectuado el 15 de mayo de 1989 después del acto del comicio, sin vista de los partidos restantes. Sostienen que se ha violentado el principio de legalidad, al considerar como válido “que el silencio legal debe considerarse permisivo no impeditivo” y concluye, entre otros argumentos relacionados con el apartamiento de la sentencia del derecho aplicable al caso, agraviándose de las citas de jurisprudencia. efectuadas a las que consideran no aplicables al caso y modificatorias de doctrina anterior de la misma Cámara Nacional Electoral. Califican a la sentencia de autocontradictoria en sus fundamentos, y de alterar “las reglas del juego” que se iban a utilizar para el cómputo de los votos en las elecciones generales en las cuales participaron.

5) Que lo esencial de la cuestión en examen, en conexión con la procedencia o no de la suma de los votos de una misma y única boleta electoral oficializada por dos partidos diferentes y si los partidos prevalecen o no sobre los candidatos, se sitúa en la tutela jurisdiccional del principio de normalidad funcional de los partidos políticos dentro de la forma representativa de gobierno; y del principio de sinceridad como fin último del proceso electoral.

6) que en la forma representativa de gobierno consagrada por los arts. 1º y 22 de la Ley Fundamental el pueblo, como entidad política, es la fuente originaria de la soberanía. El modo de ponerla en ejercicio es la elección de los representantes por el cuerpo electoral sobre la base de la representación libre. De este modo el sufragio es la base de la organización del poder; y el derecho que tienen los ciudadanos de formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación (Fallos: 168:130).

El carácter representativo de las autoridades depende de que su designación haya tenido o no origen en las elecciones. La función electoral del sufragio se realiza mediante las elecciones, que son técnicas o procedimientos mediante los cuales el pueblo elige a sus autoridades. Se realiza así la relación entre quienes aspiran a ser designados y quienes con su voto realizan la designación. El primero es, individualmente considerado, el candidato; el segundo, se denomina elector y en su conjunto forman el cuerpo electoral.

7) Que en el régimen representativo el cuerpo electoral es el órgano primario del Estado que expresa la voluntad soberana de la Nación, derivando de él todos los órganos del Estado. De ahí que el sufragio además de un derecho de naturaleza política, sea una función constitucional, y su ejercicio un poder de la comunidad nacional, es decir, una competencia constitucional dentro de los límites y bajo las condiciones que la misma Constitución ha determinado (Carré de Malberg, R., “Teoría general del Estado”, ps. 1144 y sigts., versión española, Ed. Fondo de cultura económica, México, 1948). En suma, el régimen representativo y los elementos que lo caracterizan hacen posible el logro de una integración recurrente de la comunidad nacional mediante los representantes en el área de acuerdos que constituyen las asambleas legislativas representativas (Friedrich, Carl J., “Teoría y realidad de la organización constitucional democrática”, p. 259, Ed. Fondo de cultura económica, México, 1946).

8) Que el régimen representativo dio origen a la existencia de los partidos políticos organizados, los que virtualmente se convirtieron en órganos indispensables para el funcionamiento del sistema. No previstos por la Constitución Nacional, al ser los encargados de proveer los candidatos para la dirección política del Estado, esta circunstancia, entre otras, llevará a su encuadre estatutario y a reconocerles el monopolio de las candidaturas, originando contradicciones teóricas y prácticas con los elementos de base de la forma representativa de gobierno.

Entre esas contradicciones se encuentran latentes, en mayor o menor grado, la de atribuir

a los partidos políticos, como consecuencia de la función de selección y presentación de la oferta de candidatos al cuerpo electoral, la pertenencia de los cargos, la imposición del mandato Imperativo, y la revocación de los mandatos conferidos por el pueblo a sus representantes, con lo que se los proyecta negativamente sobre la esencia del régimen representativo, con el consiguiente riesgo, no ya de degradarlo sino de transformarlo completamente. El hecho de que los sistemas electorales estén relacionados con el régimen de partidos políticos y que éstos sean órganos intermedios entre gobernantes y gobernados y pieza clave para la existencia del régimen representativo significa reconocer que los partidos existen por y para el régimen representativo y no éste por y para aquéllos. Y esto exige establecer claramente las funciones y límites de los partidos políticos y defender el régimen representativo de todo cuanto tienda a debilitarlo, desnaturalizarlo o destruirlo, teniendo en cuenta que la Nación adoptó para su gobierno la forma representativa y que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes (arts. 19 y 22, Constitución Nacional).

9) Que la defensa jurisdiccional del régimen representativo exige que los partidos no exceden su normalidad funcional. Es decir, se limiten a proveer la dirección política y la alta jerarquía del Estado, formular los planes para la realización de la política nacional; seleccionar lo mejor de su dirigencia para su nominación como candidatos para cargos públicos electivos (art. 29, ley 23.298); canalizar la voluntad popular y la opinión mediante una constante labor de información política al pueblo. A estas tareas se le suman como implícitas las de preparar al ciudadano para el buen uso de la herramienta de trabajo cívico que es el voto, respetar los marcos del sistema político y cumplir su función de órganos intermedios entre el cuerpo electoral y el elegido, entre el gobierno y los gobernados.

10) Que esta Corte ha reconocido a los partidos políticos la condición de auxiliares del Estado, organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia y, por tanto, instrumento de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral; y la estructura del Estado.

En rigor, son grupos organizados para la selección de candidatos a representantes en los órganos del Estado. Esa función explica su encuadramiento estatutario y en los hechos, que sistema de partidos y sistema representativo hayan llegado a ser sinónimos (Maurice Duverger, “Esquisse d’une théorie de la représentation politique”, en *L’évolution du droit public; études offertes á Achille Mestre*, p. 211. Paris, 1956). Es así que se ha reconocido que los partidos políticos condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e, incluso, la acción de los poderes gubernamentales y que al reglamentarlos, el Estado cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital. En consecuencia, resulta constitucionalmente válido el ejercicio del poder reglamentario al establecer controles gubernamentales, con el objeto de garantizar la pluralidad, la acción y el sometimiento de los partidos a las exigencias básicas del ordenamiento jurídico y su normalidad funcional.

11) Que si bien la actividad de los partidos influye en el proceso político y en el gubernamental y ha producido cambios en los procesos electorales y aun en la teoría de la representación, esas transformaciones en nuestro país nunca significaron una modificación de tanta magnitud como para admitir, o consagrar que el cuerpo electoral elija como sus representantes a partidos y no a candidatos, sea esto de modo uninominal o plurinominal. La Constitución Nacional establece implícitamente la libre representación individual en sus disposiciones vinculadas con la forma de elección y la responsabilidad de sus autoridades, se trate de la elección de diputados, en forma directa y de primer grado (arts. 37, 41, 43, 56 y 58, Constitución Nacional); de los senadores nacionales, en forma indirecta y de segundo grado (art. 46); del presidente de la Nación, en forma indirecta y de segundo grado; y la de los jueces de la Nación, en forma indirecta y de tercer grado (arts. 86, inc. 5° y 51, Constitución Nacional). Por lo demás, la ley orgánica de los partidos políticos (B. O. del 25/10/85), después de definirlos como “instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional”, les asigna, “en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos” (art. 20, ley 23.298). Todo el resto de la ley está dirigido a garantizar a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento, así como el derecho a obtener la personalidad jurídico-política para actuar en los distritos electorales (art. 1° ley 23.298). La ley faculta a los partidos para constituir Confederaciones Nacionales o de distrito, fusiones y alianzas transitorias en los términos y condiciones establecidas en las respectivas cartas orgánicas.

12) Que en materia de alianzas transitorias la disposición contenida en el art. 3°, inc. b) de la ley 23.298, exige únicamente, que se trate de partidos políticos con un volumen partidario, una organización estable y con reconocimiento de su personalidad jurídico-política. De un modo análogo, lo dispuesto por los arts. 7° y 8°, requiere que los partidos que se alíen transitoriamente hayan cumplido con los requisitos para el reconocimiento de la personalidad jurídico-política (cap. I, ley 23.298). Nada hay en la ley orgánica de los partidos políticos que permita suponer que, en el proceso electoral, pueda prevalecer el partido sobre los candidatos o que prohíba que dos o más partidos formen una alianza transitoria mediante la oficialización en sus respectivas boletas electorales de una misma y única lista de candidatos a los efectos de la suma en el acto del escrutinio.

13) Que en relación con la elección de diputados nacionales, tampoco existe en el Código Electoral, disposición alguna que admita la prevalencia de los partidos sobre los candidatos. Por lo contrario, en el título VII determina, para su aplicación precisamente en las elecciones para diputados nacionales (art. 148, Código Electoral nacional), que el sufragante votará solamente por una lista de candidatos oficializada, cuyo número será igual al de los cargos a cubrir con más los suplentes previstos en el art. 154” (art. 140, Cód. Electoral nacional): que “el escrutinio se realizará por listas sin tomar en cuenta las tachas o sustituciones que hubiere efectuado el votante” (art. 150, Código Electoral nacional): que “no participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo de 3 % del padrón electoral del distrito” (art. 151, Código Electoral nacional): que “los cargos se asignarán conforme al orden establecido por cada lista y con arreglo al siguiente procedimiento: a) el total de los votos obtenidos por cada lista que haya alcanzado como

mínimo el 3 % del padrón electoral del distrito, será dividido por 1, por 2, por 3 y así sucesivamente hasta llegar al número total de los cargos a cubrir; b) los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir; c) si hubiere dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de votos obtenidos por las respectivas listas y si éstos hubieran logrado igual número de votos el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la junta electoral competente; d) a cada lista le corresponderán tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el inc. b)” (art. 152, Cód. Electoral nacional). Por si alguna duda pudiera existir acerca de que la lista de candidatos oficializada prevalece por sobre los partidos, el Código Electoral nacional en su art. 155 establece que “en caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un diputado nacional, o elector de senador, o elector de presidente y vicepresidente de la Nación los sustituirán quienes figuren en la lista como candidatos titulares según el orden establecido. Una vez que aquélla se hubiere agotado ocuparán los cargos vacantes los suplentes que sigan de conformidad con la prelación consignada en la lista respectiva. En todos los casos los reemplazantes se desempeñarán hasta que finalice el mandato que le hubiere correspondido al titular”.

14) Que el Código Electoral nacional adoptó en sus arts. 148 al 156 el sistema complementario del divisor común, ideado por el belga Víctor D’Hont en 1878. dando exclusiva prevalencia a las listas de candidatos oficializadas, sin mencionar para nada a los partidos y teniendo en cuenta que el método consiste en la determinación matemática de la cifra de repartición que “representará el número indispensable para la elección de un candidato” D’Hont. Víctor, “Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle”, 1878). Como surge del Código Electoral nacional, se divide el número de votos obtenidos por cada lista de candidatos, por la serie 1, 2, 3, 4, etc. hasta el número igual al de candidatos a elegir y se obtienen diversos cocientes. El menor de estos cocientes será utilizado como divisor común, adjudicándose a cada lista tantos representantes como su cifra electoral contenga al divisor común. En el sistema electoral argentino, el escrutinio se practica por lista. Por consiguiente, nada impide la suma de las listas de candidatos oficializadas N° 3 y N° 29, presentadas por la U. C. R. y la Confederación Federalista Independiente - Partido Federal, de acuerdo con lo resuelto por la Junta Electoral de la Provincia de Córdoba, que confirmó la Cámara Nacional Electoral, por mayoría de sus miembros, teniendo en cuenta que ambas contienen una misma nómina de candidatos, debiendo el total de los votos obtenidos por esa lista, utilizarse a los fines previstos por los arts. 152 y 153 del Cód. Electoral nacional.

15) Que el principio de normalidad funcional preserva la existencia del sistema de partidos y el cumplimiento de sus fines, operando como garantía de que su inserción en el régimen representativo no producirá indebidos avances en espacios de poder, incompatibles con su condición de Instrumentos para la designación de candidatos y la formulación y realización de la política nacional. Según el preámbulo de la Constitución Nacional, los “representantes” son “del pueblo de la Nación Argentina”, y es deber de los partidos evitar la partidocracia, enriquecer con su acción al régimen representativo y fortalecer en

el elector la mentalidad democrática.

16) Que esa mentalidad democrática se recicla a través de las actitudes y comportamientos y se caracteriza por el gradual desarrollo de sentimientos, de libertad y de las convicciones sobre el valor de la justicia, el bienestar general, la paz interior y el carácter representativo del poder y la autoridad. Tiene por virtudes morales la tolerancia, la lealtad y la sinceridad. Esta última, en relación con las elecciones. Se traduce en el respeto de la opinión y voluntad del sufragante mediante la transparencia de todos los actos y procedimientos, destinados a garantizar la corrección del comicio. Esto se traslada a los sistemas electorales, que son modos de convertir los votos en cargos. A esto deben sumarse como presupuestos de la vida democrática, la unidad de la comunidad nacional, el consenso y el pluralismo. La unidad se basa en un implícito acuerdo fundamental que se ratifica cotidianamente, por el trabajo de todos para hacer posible la vida en común y la voluntad de compartir el pasado y el futuro, interrelacionados por actitudes y creencias que todos o una gran mayoría comparte. En cuanto al consenso, es decir el acuerdo para estar en desacuerdo, es el resultado de ese mínimo de necesidad mútua que predispone a conducir las discusiones con respeto y a actuar con tolerancia cuando surgen problemas que dividen. El pluralismo, por último, consiste en la voluntad de una sociedad diversificada, de vivir como una comunidad única, por más que se entrecruzan y a veces choquen, los intereses y las representaciones de orden político, social, económico o cultural. “Son pluralistas en el sentido de que, por una parte, consideran natural -y en el fondo afortunada- la variedad sociológica del medio político y por otra parte conceptúan un valor eminentemente respetable la autonomía de cada persona humana. Este pluralismo es, pues, a la vez social y espiritual.

Admite como un dato de hecho el abigarramiento de las categorías sociales con las representaciones que le son propias. Se refuerza adhiriéndose a una filosofía que ofrece una garantía a las originalidades individuales contra la sumisión a un orden totalitario” (Burdeau Georges, “La democracia”, ps. 87/88, Ed. Ariel, Caracas-Barcelona, 1960). Con relación a la causa “sub examen”, en la que subyace la defensa de la democracia respecto de la partidocracia, debemos señalar que la espina dorsal de todo sistema electoral, y de todo sistema político, es el ciudadano elector, que forma en conjunto el cuerpo electoral; y que lo constituyen hombres y mujeres comunes que tienen el derecho de sufragar, y que en la Argentina y en cualquiera de sus provincias, poseen discernimiento como para elegir a sus representantes.

Por ello, se confirma la sentencia en recurso. Sin costas por la naturaleza y dificultad de las cuestiones planteadas. - Enrique S. Petracchi (en disidencia). - Augusto C. Belluscio (según su voto). - Carlos S. Fayt. - Jorge A. Bacqué.

Voto del Ministro Doctor Don Augusto C. Belluscio

1) Que la Cámara Nacional Electoral, por mayoría, confirmó la resolución de la Junta Electoral de la Provincia de Córdoba (acta núm. 18, fs. 9/15) en cuanto declaró que a los

finés del cómputo de votos para asignar cargos de elector de presidente y vicepresidente de la Nación y diputados nacionales se deberá proceder a la suma de los emitidos a favor de las listas N° 3 y N° 29, presentadas por la Unión Cívica Radical y Confederación Federalista Independiente-Partido Federal, respectivamente, en razón de que ambas contienen una misma y coincidente nómina de candidatos y que la suma total en cada caso se utilizará para proceder a asignarlos conforme con el art. 152 del Código Electoral nacional y a los efectos del art. 153.

2) Que para arribar a esta conclusión el a quo consideró: a) que nada impide que dos o más partidos presenten idéntica nómina de candidatos para la misma categoría de cargos oficializando distintas boletas; b) que si dos agrupaciones llevan candidatos comunes en sus boletas sostienen ante el cuerpo electoral una misma lista de candidatos; c) que los ciudadanos que optaron por una u otra de las boletas expresaron idéntica voluntad en orden a la elección de los candidatos que en ella aparecían Inscriptos y toda interpretación conducente a computar los votos obtenidos por la U.C.R. y la C.F.I. en forma separada importaría desconocer la verdad jurídica objetiva cual es la realidad de que los candidatos comunes de ambas agrupaciones fueron votados libremente. Por último, agregó que la previsión legal de las alianzas no debía entenderse como obstruyendo otros acuerdos interpartidarios no regulados por la ley porque lo que no está prohibido se puede hacer, máxime si encuadra en la regla de la especialidad que rige las asociaciones, tales son los partidos.

3) Que contra tal pronunciamiento los apoderados del Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO) interponen el recurso extraordinario, concedido a fs. 133, el que resulta formalmente procedente por existir cuestión federal suficiente, en tanto los agravios del apelante remiten a la delimitación y alcance que cabe asignar a las normas del Código Electoral nacional en relación con el Estatuto de los partidos políticos (ley 23.298) para fijar el criterio respecto al cómputo de votos.

4) Que los recurrentes, se agravan por considerar que en tanto la sentencia en recurso Identifica lista con partido y permite la suma de los votos obtenidos por las listas N° 3 y N° 29 presentadas por la U.C.R. y la C.F.I. - Partido Federal, se habría lesionado el régimen representativo y el sistema electoral de representación proporcional Sostienen, asimismo, entre otros argumentos, que la Cámara Nacional Electoral omitió considerar cuestiones oportunamente planteadas relacionadas con la falta de notificación a los partidos de la suma de los votos, peticiones que fueron conocidas con posterioridad a los comicios del 14/5/89. sin vista de los partidos restantes. Expresan que se ha violado el principio de legalidad al haberse aceptado que “el silencio legal debe considerarse permisivo, no impeditivo” y concluyen que el a quo se ha apartado del derecho aplicable al caso. Califican a la sentencia de autocontradictoria en sus fundamentos, y de alterar “las reglas del juego” que se iban a utilizar para el cómputo de los votos en las elecciones generales en las cuales participó su representada.

5) Que si bien la actividad de los partidos Influye significativamente en el proceso político

y en el gubernamental, produciendo cambios en los procesos electorales y aun en la teoría de la representación, esas transformaciones nunca significaron, en nuestro país, una modificación de tal magnitud que permitiese admitir, o consagrar, que el cuerpo electoral elige como sus representantes a partidos y no a candidatos, de modo uninominal o plurinominal. En efecto, la Constitución Nacional establece explícitamente la libre representación individual en sus disposiciones relativas a la forma de elección de diputados y la responsabilidad de sus autoridades se trata de la elección, en forma, directa y de primer grado (arts. 37, 41, 43, 56 y 58, Constitución Nacional); de los senadores nacionales, en forma indirecta y de segundo grado (art. 46); del presidente de la Nación, en forma indirecta y de segundo grado; y de los jueces de la Nación, en forma indirecta y de tercer grado (arts. 86, inc. 5º y 51, Constitución Nacional). Por su parte, la ley orgánica de los partidos políticos, después de definirlos como “instrumentos necesarios para la formulación y la realización de la política nacional”, les asigna, “en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos” (art. 29, ley 23.298). Garantiza a las agrupaciones -en sus disposiciones restantes- el derecho a su constitución, organización, gobierno propio, y a obtener la personalidad jurídico-política para actuar en los distritos electorales (art. 19, ley 23.298). Faculta a los partidos para constituir confederaciones nacionales o de distrito, fusiones y alianzas transitorias en los términos y condiciones establecidas en sus respectivas cartas orgánicas.

6) Que en materia de alianzas transitorias, el art. 3º, inc. b) de la ley 23.298 exige únicamente que se trate de partidos políticos con un volumen partidario, una organización estable y con reconocimiento de su personalidad jurídico-política. En este aspecto, no existe elemento alguno en la ley orgánica de los partidos políticos que permita suponer que, en el proceso electoral, pueda prevalecer el partido sobre los candidatos o que prohíba que dos o más partidos formulen una alianza transitoria mediante la oficialización en sus respectivas boletas electorales de una misma y única lista de candidatos a los efectos de su suma en el acto del escrutinio.

7) Que a igual interpretación cabe arribar en lo que respecta a la elección de diputados nacionales. En efecto, el Código Electoral nacional vigente dispone en su título VII, que “el sufragante votará solamente por una lista de candidatos oficializada, cuyo número será igual al de los cargos a cubrir con más los suplentes previstos en el art. 154” (art. 149, Cód. Electoral nacional); que “el escrutinio se realizará por listar, sin tomar en cuenta las tachas o sustituciones que hubiere efectuado el votante” (art. 150, Cód. Electoral nacional); que “no participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo de 3 % del padrón electoral del distrito”, (art. 151, Cód. Electoral nacional); que “los cargos se asignarán conforme al orden establecido por cada lista y con arreglo al siguiente procedimiento: a) el total de los votos obtenidos por cada lista que haya alcanzado como mínimo el 3% del padrón electoral del distrito, será dividido por 1, por 2, por 3 y así sucesivamente hasta llegar al número total de los cargos a cubrir, b) los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir, c) si hubiere dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de votos obtenidos por las respectivas listas y si

éstos hubieren logrado igual número de votos el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la junta electoral competente, d) a cada lista le corresponderán tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el inc. b)” (art. 152 Cód. Electoral nacional). Por si alguna duda pudiera existir acerca de que la lista de candidatos oficializada prevalece por sobre los partidos, el Código Electoral nacional en su art. 155 establece que “en caso de muerte, renuncia, separación inhabilidad o incapacidad permanente de un diputado nacional, o elector de senador, o elector de presidente y vicepresidente de la Nación, los sustituirán quienes figuren en la lista como candidatos titulares según el orden establecido. Una vez que ésta se hubiere agotado ocuparan los cargos vacantes los suplentes que sigan de conformidad con la prelación consignada en la lista respectiva. En todos los casos los reemplazantes se desempeñarán hasta que finalice el mandato que le hubiere correspondido al titular”.

8) Que, en este aspecto, el Código Electoral nacional adoptó en sus arts. 148 a 155 el sistema complementario del divisor común, ideado por el belga Víctor D’Hont en 1878, dando así valor a las listas de candidatos oficializadas, sin mencionar a los partidos políticos. Estableció, por su parte, que el escrutinio se practique por lista dividiendo el número de votos obtenidos por cada lista de candidatos según el sistema ya reseñado.

9) Que, en razón de ello, cabe concluir que no existe impedimento alguno en las normas electorales vigentes para que se proceda a la suma de los votos obtenidos por las listas N° 3 y N° 29 presentadas por la U.C.R. y la Confederación Federalista Independiente - Partido Federal, en tanto ellas contienen una misma nómina de candidatos.

10) Que, por otra parte, una adecuada interpretación de las normas electorales exige privilegiar, entre las diversas Interpretaciones posibles, a aquella que respete con mayor fidelidad la voluntad del pueblo, evitando frustrarla legítima expectativa de los sufragantes.

Desde esta óptica, sólo puede concluirse que -más allá del canal elegido por los ciudadanos para expresar su voluntad- tanto aquellos que optaron por la lista N° 3 como los que lo hicieron por la N° 29, persiguieron la victoria de idénticos candidatos, sin que corresponda al intérprete modificar esa decisión popular, a riesgo de incurrir en una transgresión de lo dispuesto por el art. 99 del propio Cód. Electoral nacional. Una solución contraria no sólo obligaría a un mismo candidato a pujar contra sí mismo -o contra los integrantes de su propia lista, común en ambos casos- por el mismo cargo, sino que podría implicar en la práctica una resta por repetición, cercenando injustificadamente la voluntad indubitada de un importante sector de la comunidad -aun cuando cuantitativamente minoritario- y con ello la transparencia del proceso de designación de las autoridades electivas. Máxime cuando, como aconteció en el proceso electoral que dio lugar al “sub examine”, las Boletas oficializada que contenían las listas aprobadas no sufrieron ningún tipo de objeción con anterioridad a los comicios, y las listas presentadas eran conocidas por la totalidad de los partidos políticos y la comunidad en general.

11) Que, con respecto a los restantes agravios expresados por la recurrente, esta Corte no

advierte la existencia de un caso de arbitrariedad, que justifique su intervención en materias que, según el art. 14 de la ley 48, son ajenas a su competencia extraordinaria.

Por ello, se confirma la sentencia en recurso. Costas por su orden en atención a la complejidad de la cuestión planteada y a la ausencia de antecedentes a su respecto. -Augusto C. Belluscio.

Disidencia del doctor Petracchi:

1) Que la Cámara Nacional Electoral, por mayoría, confirmó la resolución de la Junta Electoral de la Provincia de Córdoba (acta N° 18, fs. 9/15) en cuanto declaró que a los fines del cómputo de votos para asignar cargos de Elector de Presidente y Vice Presidente de la Nación y diputados nacionales se deberá proceder a la suma de los emitidos a favor de las listas N° 3 y N° 29, presentadas por la Unión Cívica Radical y Confederación Federalista Independiente-Partido Federal, respectivamente, en razón de que ambas contienen una misma y coincidente nómina de candidatos y que la suma total en cada caso se utilizará para proceder a asignarlos conforme con el art. 152 del Cód. Electoral nacional y a los efectos del art. 153.

2) Que para arribar a esa conclusión el a quo consideró: a) que nada impide que dos o más partidos presenten idéntica nómina de candidatos para la misma categoría de cargos oficializando distintas boletas; b) que si dos agrupaciones llevan candidatos comunes en sus boletas sostienen ante el cuerpo electoral una misma lista de candidatos; e) que los ciudadanos que optaron por una u otra de las boletas expresaron idéntica voluntad en orden a la elección de los candidatos que en ellas aparecían inscriptos y toda interpretación conducente a computar los votos obtenidos por la U.C.R. y la C.F.I. en forma separada importarla desconocer la verdad jurídica objetiva cual es la realidad de que los candidatos comunes de ambas agrupaciones fueron votados libremente. Por último, agregó que la previsión legal de las alianzas no debía entenderse como obstruyendo otros acuerdos interpartidarios no regulados por la ley porque lo que no está prohibido se puede hacer, máxime si encuadra en la regla de la especialidad que rige las asociaciones, tales son los partidos.

3) Que contra tal pronunciamiento los apoderados del Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO) interponen el recurso extraordinario, concedido a fs. 133, el que resulta formalmente procedente por existir cuestión federal suficiente, en tanto los agravios del apelante remiten a la delimitación y alcance que cabe asignar a las normas del Código Electoral nacional en relación con el Estatuto de los partidos políticos (ley 23.298) para fijar el criterio respecto al cómputo de votos.

4) Que en primer lugar cabe destacar que en el presente caso no se ha impugnado ningún artículo del Código Electoral ni del Estatuto de los partidos políticos como contrario a las cláusulas constitucionales que regulan el sistema representativo de gobierno, y recordar que no corresponde a los jueces sustituir al legislador, sino aplicar la ley tal como éste la

concibió, ya que está vedado a los tribunales el juicio sobre el mero acierto, o conveniencia de disposiciones adoptadas por los otros poderes en ejercicio de sus propias facultades. Al Poder Judicial no le compete juzgar sobre la oportunidad, el criterio o la bondad de las leyes, es al poder político al que le cabe evaluar la necesidad de introducir las modificaciones pertinentes dentro de los marcos constitucionales (doctrina de Fallos: t. 293, p. 163; t. 300, p. 700 y sus citas - Rev. La Ley, t. 1978-D, p. 117-, entre otros).

5) Que al existir diversas disposiciones de la Constitución Nacional y de sus leyes reglamentarias relacionadas con la cuestión a resolver, se impone aplicar la pauta hermenéutica indicada reiteradamente por esta Corte, en el sentido de que la Constitución Nacional y el ordenamiento jurídico del que es base normativa deben ser examinados como un todo coherente y armónico en el cual cada precepto recibe y confiere su inteligencia de y para los demás. De tal modo, ninguno puede ser estudiado aisladamente sino en: función del conjunto normativo. es decir, como partes de una estructura sistemática considerada en su totalidad. Esa interpretación debe tener en cuenta, además de la letra, la finalidad perseguida y la dinámica de la realidad, reacia a ser contenida en fórmulas inmutables.

6) Que en el sistema representativo de gobierno consagrado por los arts. 1° y 22 de la Ley Fundamental, el pueblo es la fuente originaria de la soberanía, y el modo de ponerla en ejercicio es el voto de los ciudadanos a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación (Fallos: t. 168, p. 130). Tal derecho se encuentra previsto en la ley electoral que fija las reglas del juego para la expresión de la voluntad y su correspondiente lectura, al establecer los instrumentos que se consideran convenientes en este momento histórico.

El sistema electoral está íntimamente conectado con el régimen de partidos políticos ya que éstos son -según conocida doctrina- los mediadores que imponen el orden de la opinión pública al seleccionar los elementos comunes de las convicciones personales, evitando la dispersión de las voluntades que aparejaría la falta de representatividad de quienes resultaren elegidos.

7) Que la ley 23.298 establece en su art. 29 que los partidos son Instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional y les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos. Concordantemente el Código Electoral nacional en su art. 60 prevé el plazo, forma y requisitos para que los partidos oficialicen la lista de sus candidatos públicamente proclamados; el art. 61 establece la posibilidad del partido de hacer sustituciones; y el art. 62 regula la oficialización, por parte de las fuerzas políticas reconocidas, de las boletas de sufragio a ser utilizadas, procedimiento que concluye con la decisión de la Junta Nacional Electoral que las aprueba u observa, notificando a los respectivos apoderados (art. 64). Cada boleta oficializada corresponde a la lista de un partido, confederación o alianza. Ello se ve corroborado en el art. 101 del Cód. Electoral nacional que al referirse a los votos, considera válidos a los emitidos en la boleta oficializada del partido aunque tuviese tachadura, agregados o sustituciones de candidatos, y nulos a aquéllos emitidos mediante dos boletas de distinto partido para la

misma categoría de candidatos. Consecuentemente, al regular el escrutinio (art. 102) se refiere a los sufragios logrados por cada uno de los respectivos partidos, a la guarda de las boletas compiladas y ordenadas de acuerdo a los partidos a que pertenecen (art. 103), al control y reclamos que pueden efectuar los partidos que hubiesen oficializado listas de candidatos (arts. 108 y 111). También prevé que se consignará en el acta de cierre la cantidad de los sufragios logrados por cada uno de los respectivos partidos (art. 102, inc. b) y que la Junta Nacional Electoral una vez realizadas las verificaciones establecidas en el art. 112 “se limitará a efectuar las Operaciones aritméticas de los resultados consignados en el acta” y, en el cómputo final, sumará las cifras consignadas en las actas adicionando los votos recurridos o impugnados declarados válidos.

El ordenamiento de la estructura electoral se completa en los arts. 148 a 157 que hacen referencia al procedimiento a seguir para la asignación de cargos según el caudal de votos obtenidos por cada lista de candidatos oficializada.

8) Que el examen armónico de las normas que integran el sistema electoral lleva a concluir que la expresión “lista de candidatos oficializada” equivale a lista de partido. Prevalece el partido sobre los candidatos. En efecto, el legislador no sólo ha estimado irrelevante las tachas o sustituciones que hubiere efectuado el votante (arts. 101 apart. I y 150) sino que ha contemplado la posibilidad -a criterio del partido- de no incluir en las boletas la nómina de electores (art. 62, apart. II) y ha considerado nulos los votos emitidos mediante dos boletas de distinto partido (arts. 101. apart. II, e y 149).

Esta inteligencia resulta concordante con la conceptualización doctrinaria del régimen proporcional variable D’Hont, como aquél que atribuye representación a las minorías en proporción equivalente al caudal de votos obtenidos por cada partido, es decir, que la cuota de representación dependerá de la ubicación que logre cada fuerza política de acuerdo con el resultado del escrutinio.

9) Que, por otra parte, cabe recordar que en los países democráticos, con el fin de garantizar la igualdad entre los candidatos, se intenta realizar una distribución equitativa de fondos, de acceso a los medios de propaganda, de reparto de locales, pasajes, etc., lo que se realiza a través de los partidos políticos. Si se admitiere la presentación de distintas listas con idénticos candidatos con posibilidad de sumar luego los votos obtenidos a favor de todas ellas, el objetivo de la igualdad se vería postergado por el efecto multiplicador de los recursos de varios partidos que manteniendo su individualidad teórica, en realidad, constituyen una alianza y pretenden conservar derechos sin asumir las correlativas obligaciones y riesgos. Tal criterio, conocido con la debida anticipación, llevaría a la división de las agrupaciones políticas en otras más pequeñas con el objetivo de obtener mayores recursos que se volcarían en candidatos comunes.

10) Que la posibilidad de que dos o más partidos oficialicen la misma lista de candidatos sólo puede darse en la realidad política si media acuerdo interpartidario porque como cada fuerza política postula a aquéllos que se disponen a identificarse con su orientación ideo-

lógica y tiene la facultad de sustituirlos, puede exigir la exclusividad de su representación.

No se niega a los partidos la posibilidad de oficializar candidaturas comunes pero si se pretende la sumatoria de los votos obtenidos por cada uno debe cumplirse con la reglamentación correspondiente respecto a la configuración de alianzas o acuerdos transitorios (arts. 2º y 10, ley 23.298).

Si -como en el caso- no se ha convenido una lista única que evidencie ante el electorado la voluntad común de las agrupaciones que la postulan, si se han oficializado dos boletas encabezadas con diferente número de identificación y otras distinciones partidarias, con diferencias tipográficas para hacerlas inconfundibles entre sí a simple vista, aun para electores analfabetos (según prevé el Código Electoral nacional) esto permite suponer que ellas no representaban opciones políticas idénticas, aunque la nómina de representantes fuera la misma, pues cada agrupación ofrece un diferente enfoque, una visión distinta de los problemas de la comunidad y de los medios para superarlos.

11) Que el a quo para avalar el criterio de sumar los votos emitidos con las boletas 3 y 29 expresó que si se considera que cada boleta corresponde a una lista podría darse el caso de que un mismo candidato resultase electo a la vez y por separado por dos o más agrupaciones y quedaran entonces sin cubrirse dos o más cargos. Tal argumentación es incorrecta pues según la previsión legal -art. 152. inc. d) a cada lista le corresponderán tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en e) y tales cargos se asignarán a los candidatos titulares en el orden establecido, existiendo la posibilidad de sustitución del primero por los siguientes si media alguna inhabilidad (art. 155). Por ello resulta claro que es a la lista a la que se adjudican los escaños y luego se distribuyen entre los candidatos.

12) Que tampoco puede admitirse la argumentación de que la previsión legal de alianzas no obstruye otros acuerdos interpartidarios no regulados por la ley porque el silencio legal ha de considerarse permisivo y no impeditivo, pues ese razonamiento parte de una falsa premisa cual es la ausencia de reglamentación cuando los acuerdos transitorios han sido contemplados en el art. 10 de la ley 23.298.

13) Que, por último, cabe destacar que el a quo se pronunció sobre la procedencia de la suma de los votos emitidos a favor de las listas 3 y 29 con posterioridad al acto electoral y, por tanto, tal criterio no fue conocido ni por el electorado ni por las agrupaciones políticas cuyas listas de candidatos competían por el acceso al poder. Se infringe así las reglas de juego partidario creando una situación de desigualdad entre los competidores.

Por ello, se revoca la sentencia apelada y se modifica la resolución de la Junta Electoral nacional de la Provincia de Córdoba (acta N° 18) declarando que no corresponde acumular los votos obtenidos por la lista 3 de la U.C.R. y por la lista 29 de la Confederación Federalista Independiente, en el distrito Córdoba, en las elecciones del 14 de mayo de 1989, en las categorías de candidatos nacionales. Costas por su orden en atención a la

complejidad de la cuestión planteada y a la ausencia de antecedentes a su respecto. - Enrique S. Petracchi.

Ley de lemas- Ley provincial- Alcance del control de constitucionalidad

Partido Demócrata Progresista c/ Santa Fe, Provincia de s/acción de inconstitucionalidad- 24/06/2003 – Fallos: 326:2004

Antecedentes

El Partido Demócrata Progresista inicia una acción declarativa a fin de que se decrete la inconstitucionalidad de la ley provincial 10.524, con las reformas introducidas por la ley 12.079 que consagran el sistema electoral de lemas.

La Corte Suprema, con remisión parcial al dictamen del Procurador General, rechazó la demanda en todas sus partes, con costas.

Algunas cuestiones planteadas

a) *Ley de Lemas*

b) *Alcance del control de constitucionalidad*

Estándar aplicado por la Corte

Con relación al sistema denominado ley de lemas o de doble voto simultáneo se han sostenido indistintamente ventajas y desventajas de su implementación pero la adopción de uno u otro procedimiento se traduce en un examen de conveniencia o mérito, extremo que no le compete a la Corte Suprema juzgar desde el momento en que el control de constitucionalidad no comprende la facultad de sustituir a la administración en la determinación de las políticas o en la apreciación de los criterios de oportunidad.

La ley 10.524 de la Provincia de Santa Fe no es inconstitucional ya que ni el régimen representativo y republicano, ni el derecho al sufragio, ni los derechos de los partidos políticos se ven desnaturalizados al admitirse como sistema electoral la denominada “ley de lemas”.

Texto del fallo

Dictámenes de la Procuración General

Suprema Corte:

-I-

El Partido Demócrata Progresista, representado por el secretario general de la Junta Ejecutiva Nacional, promueve demanda contra la Provincia de Santa Fe, a fin de que se declare la inconstitucionalidad e inaplicabilidad a su respecto de la ley local 10.524, con las reformas introducidas por la 12.079 (fs. 2/9 y ampliación de fs. 14).

Sostiene, en resumen, que el sistema implementado -ley de lemas- altera la voluntad popular y el sentido del voto, con afectación de los arts. 1° y 37 de la Constitución Nacional, al tiempo que coarta la facultad de los partidos políticos de designar candidatos, previsto en el art. 38 del texto constitucional.

Asimismo, contradice a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (23.298), invade facultades del Congreso Nacional en materia electoral y crea una desigualdad entre partidos y alianzas políticas.

A fs. 9 vta., el Tribunal corre vista a esta Ministerio Público sobre la competencia y, a fs. 15, dispuso habilitar la feria judicial a tal efecto.

-II-

En mi concepto, el presente corresponde a la competencia originaria de la Corte, pues, por un lado, la materia del pleito revista manifiesto contenido federal, toda vez que la pretensión de autos se funda directa y exclusivamente en prescripciones de índole federal y la inconstitucionalidad de normas provinciales, en tales supuestos, constituye una típica cuestión de esa especie (confr. dictamen de esta Procuración General publicado en Fallos: 314:329 y precedentes de V.E. de Fallos: 324:2315; 325:388, entre muchos otros).

Por el otro, la acción está dirigida contra una provincia, circunstancia que se revela como uno de los casos reservados a la jurisdicción originaria de la Corte (arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional).

-III-

Opino, por tanto, que V.E. resulta competente para conocer, en forma originaria, en estas actuaciones. Buenos Aires, 14 de enero de 2003. NICOLAS EDUARDO BECERRA.

Suprema Corte:

-I-

Tal como se expresó en el dictamen de esta Procuración General obrante a fs. 16, el Partido Demócrata Progresista -representado por el secretario general de la Junta Ejecutiva Nacional- inició acción contra la Provincia de Santa Fe a fin de que se declare la incons-

titucionalidad e inaplicabilidad a su respecto de la ley local 10.524, con las reformas introducidas por su similar 12.079.

Sostuvo, en propia síntesis, los siguientes agravios: a) la “ley de lemas” modifica la voluntad expresada mediante el voto al desviarlo hacia el sublema más votado con independencia de que sea o no el elegido por el ciudadano y con ello altera la voluntad popular y el sentido del voto (arts. 1° y 37 de la Constitución Nacional); b) enajena la facultad de los partidos políticos de designar los candidatos a los cargos políticos y públicos como impone el art. 38 de la Ley Fundamental, al tiempo que contradice la ley nacional de partidos políticos que también otorga esa facultad de exclusión; c) invade facultades propias del Congreso Nacional tanto en materia electoral como en lo relacionado con las personas jurídicas -los partidos políticos- cuya función principal es la de postular candidatos; y d) con la ley 12.079 se crea una desigualdad ante la ley al permitir sublemas a los partidos políticos y negarlos para las alianzas.

-II-

A fs. 20, V.E. dispuso dar al sub examine el trámite del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y, en mérito a la naturaleza de la cuestión planteada, determinó imprimir a la causa el curso del proceso sumarísimo regulado en el art. 498 de igual código y corrió traslado de la demanda.

-III-

La Provincia de Santa Fe, a través de su Procurador General, contestó el pertinente traslado a fs. 29/43.

En primer lugar, afirmó que la Corte Suprema era incompetente para entender en la presente causa en jurisdicción originaria, toda vez que, entre otras razones, la sola invocación de normas constitucionales y federales no es, a su criterio, en modo alguno el fundamento idóneo para convocarla ni para sustraer a los tribunales locales el conocimiento inicial del asunto. Máxime, cuando se trata del ejercicio de materias de competencia no delegadas a la Nación.

En otro orden, sostiene que la actora no puede impugnar de inconstitucional a la ley 10.524 en tanto evidencia una contradicción con su propio actuar. Ello es así, porque el partido político que representa participó en por lo menos seis actos eleccionarios bajo el sistema electoral que ataca, lo que constituye, a su entender, un voluntario sometimiento a determinado régimen jurídico. Aduce que, más aún, idéntica presentación formularon en la causa “Partido Demócrata Progresista c/ Santa Fe, Provincia de s/ inconstitucionalidad” CP.362 XXIIIC cuya tramitación abandonaron y, consecuentemente, se operó la caducidad, lo cual, a su criterio, configura un comportamiento relevante en orden a la claudicación de su interés impugnativo.

Asimismo, advierte que el “test de razonabilidad” de la ley 10.524 no involucra en mayor medida cuestiones netamente jurídicas sino, antes bien, argumentos de arbitrio político

entendidos como la observación de los legisladores respecto de lo que entienden modalidades aptas para ampliar la posibilidad de elección del ciudadano dentro del marco de las mayores opciones convenientes y ciertas. En este sentido, agrega que la visión del legislador al crear el sistema electoral de lemas tuvo la dirección primordial de ampliar la propuesta de candidatos al cuerpo electoral, franqueando el acceso de quienes no lograban obtenerlo dentro de las estructuras partidarias o eran ajenas a ellas, procurando una mayor participación en los problemas comunitarios y provinciales. En pocas palabras, considera que se trata de una opción, tal como ha sido ejercida, referida a una materia no susceptible de control judicial.

Respecto a que el sistema de lemas enajena la facultad de los partidos políticos de designar candidatos, dijo que, si bien el art. 38 de la Constitución Nacional y el art. 2° de la ley 23.298 establecen la competencia exclusiva para la postulación de candidatos en cabeza de aquéllos, ello no determina el modo en que pueda ser ejercida, lo que queda sujeto a las respectivas cartas orgánicas que pueden o no prever la realización de elecciones internas, toda vez que su obligatoriedad sólo surge para cargos electivos nacionales, conforme el art. 29 bis incorporado por la ley 25.611 a su similar 23.298. De este modo, indica, la ley local de lemas no contradice la mentada facultad en tanto la aceptación e inscripción de un sublema depende de su presentación por afiliados partidarios instrumentada mediante el aval con distintos porcentajes y con participación del partido, según cita de los arts. 14 y 16 de la ley 10.524 y su decreto reglamentario 1447/01. Asimismo, entiende que el actor no alegó que el sistema haya conculcado su régimen interno.

En cuanto a la violación de la voluntad popular que impondría el sistema de lemas, sostiene que quien vota no solo encamina su intención por una persona sino por el programa que, a la vez, es común a los restantes sublemas tributarios del lema. En cualquier caso, aun al triunfar el candidato no votado por el elector -circunstancia que también se da respecto de la elección de simple voto- los ciudadanos santafesinos saben a ciencia cierta e inicialmente que su voto contribuirá al más votado de los sublemas partidarios, lo que implica una conciencia preliminar sobre las consecuencias de él.

Concluyó también que el agravio referido a la desigualdad de trato entre partidos y alianzas, al impedir que, con la modificación introducida por la ley 12.079, que impone su concurrencia con lista única, éstas conformen sublemas, se contradice con las propias alegaciones de la actora respecto de la desviación del voto, toda vez que de seguir vigente el sistema original que permitía sublemas por alianzas se generaba un régimen de triple voto simultáneo. La modificación al régimen logra la superación del reparo del actor en tanto promueve la tributación sólo a aquellos postulantes que participen de un mismo partido, evitando que el elector vote finalmente por el candidato de otro partido con el que no comparte programas.

A modo de colofón, insiste en que la ley 10.524 crea condiciones de igualdad para aquellos que posean situaciones idénticas, es decir, lemas conformados por partidos con una plataforma electoral común, no constituyendo óbice la conformación de una alianza transitoria

electoral, siempre que adopte una única lista de candidatos. Tampoco impide al Partido Demócrata Progresista conformar un lema con otros partidos bajo la nomenclatura de uno de ellos, si lo que se pretende es conservar la diversidad de propuestas de candidatos junto con la confluencia transitoria de fuerzas políticas.

-IV-

A fs. 60/60 vta., la parte actora manifestó innecesaria la producción de la prueba ofrecida por la Provincia de Santa Fe y alegó el cumplimiento de las disposiciones de la ley de lemas en las elecciones habidas desde su sanción como única vía de poder participar en los actos comiciales, sin que ello implique el consentimiento de la norma.

En ese estado, V.E. pasa el expediente a dictamen de esta Procuración General (fs. 108).

-V-

Como es sabido, si bien la Constitución Nacional no enuncia de manera sistemática las facultades de la Nación y de las provincias, puede sostenerse que las facultades de la Nación son definidas y las de las provincias indefinidas, desde el momento en que conservan el poder no delegado al gobierno federal. Sin embargo, en materia electoral la Constitución Nacional establece una clara distribución de potestades: le compete a la Nación la fijación de las reglas relacionadas con la elección de autoridades nacionales -ello surge de la delegación realizada por las provincias a su favor para la elección de diputados nacionales (art. 45), senadores nacionales (art. 54) y presidente y vicepresidente de la Nación (art. 94 y siguientes)C; mientras que garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal y las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno. En este derecho de las provincias está involucrado el de establecer un régimen propio en materia de partidos políticos y régimen electoral y abarca la facultad de establecer el sistema de elecciones (conf. Pablo A. Ramella “Derecho Constitucional”, Editorial Depalma, ter cera edición actualizada, pág. 120; Daniel A. Sabsay, LL -1997-B-294).

En síntesis, en nuestro país, la legislación referida a la elección de autoridades nacionales tiene que ser nacional y la relativa a la elección de autoridades provinciales tiene que ser local; los estados federales tienen facultad para estatuir su propio régimen electoral por aplicación de los arts. 5º, 121, 122 y 123 de la Constitución Nacional.

La ley provincial 10.524 y su modificatoria han sido sancionadas como resultado del ejercicio de competencias constitucionales propias del poder legislativo local. En este sentido, la Constitución de la Provincia de Santa Fe establece en el art. 29 que “...La Legislatura de la Provincia dicta la ley electoral con las garantías necesarias para asegurar una auténtica expresión de la voluntad popular...Los partidos políticos concurren a la formación y expresión de la voluntad política del pueblo...”, por otro lado, legislar en materia electoral figura en la enumeración de las competencias de su Legislatura (art. 55, punto 3). Sin embargo, si bien es cierto que “...como lo determina el art. 122 de la Constitución Nacional, las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. Eligen sus

gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia ‘sin intervención del gobierno federal’ con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra ‘gobierno’ incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe -tal como lo sostuvo en el caso registrado en Fallos: 177:390, al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe de 1921- ‘discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al art. 105 de la Constitución Nacional’...” (ver fallo de la C.S.J.N. del 18 de febrero de 2003, in re P.3 XXXIX “Partido Justicialista Distrito Electoral de Catamarca c/ Catamarca, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”). Lo dicho no empece a que la legislación provincial, dictada con apoyo en el art. 122 de la Constitución Nacional, también respete las estipulaciones supremas de ésta. En el precedente recién citado, V.E. ha dicho que “...la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (arts. 5º y 122), las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1 y 5) y encomienda a esta Corte el asegurarla (art. 116) con el fin de lograr su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804)” (el remarcado es original).

-VI-

Con relación al sistema denominado ley de lemas o de doble voto simultáneo se han sostenido indistintamente ventajas y desventajas de su implementación. Por nombrar alguna de la diferentes posturas -sin que quepa en este dictamen el examen de todos y cada uno de sus vicios o virtudes- por un lado se ha dicho que combina la representación interna del partido con su representación externa y, de ese modo, profundiza una genuina representación; refleja el pluralismo ideológico de la sociedad y, como tal, marca un avance en el sistema representativo; fortalece la estructura de los partidos políticos y, en tanto la oferta electoral es más amplia, se respeta mucho mejor la voluntad popular. Por el otro, se apunta que un candidato que ha obtenido menos votos en la elección general puede triunfar sobre el que logró, individualmente considerado, más sufragios y provocar una afectación del principio de transparencia representativa; traslada a la sociedad el conflicto interno de los partidos políticos, se niega la democracia partidaria y fomenta el fraccionamiento de las instituciones políticas al provocar su atomización.

El balance de los pro y los contras de la ley de lemas nos lleva a sostener que ningún sistema electoral es perfecto. Las modificaciones o cambios de los sistemas electorales son decisiones políticas que presuponen un acomodamiento de los procesos de selección con el fin de lograr una mejor legitimación de los elegidos frente al cuerpo electoral. Pero, como tales, es innegable que cualquier intento en aras de mejorar el sistema de representación política, beneficia a unos y perjudica a otros o, dicho desde otro punto de vista, potencia a ciertos sectores en detrimento de otros: no hay sistema ideal ni ingenuo.

En este orden de ideas, la conveniencia de adoptar un determinado sistema electoral, escapa al control judicial de constitucionalidad. En efecto, la adopción de uno u otro procedimiento, se traduce en un examen de conveniencia o mérito, extremo que no le compete al Tribunal juzgar desde el momento en que el control de constitucionalidad no

comprende la facultad de sustituir a la administración en la determinación de las políticas o en la apreciación de los criterios de oportunidad. Desde antiguo se sostuvo que la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de su órbita de jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a otros poderes, toda vez que es el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance de este poder en desmedro de las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos: 311:2580; 321:1252, entre muchos otros).

Por ende, la opción ejercida por el Poder Legislativo local, siempre que se haya observado el principio de razonabilidad, no es revisable porque, además de invadir sus atribuciones, traería como consecuencia una riesgosa inseguridad jurídica en tanto, al desconocerse el ejercicio de sus competencias, no se tendría certeza sobre la permanencia y vigencia de las instituciones.

-VII-

Sentado todo lo anterior, el tema a dilucidar es si el sistema electoral adoptado por la Provincia de Santa Fe -ley de lemas- se ajusta a las disposiciones de los arts. 1º, 16, 37 y 38 de la Constitución Nacional, como así también a la Ley Nacional de Partidos Políticos 23.298. Es decir, que en el sub lite no se trata de resolver la conveniencia de determinado sistema electoral sino si el elegido resguarda los principios fundamentales de la Constitución Nacional.

-VIII-

Creo que, más allá de los esfuerzos que realiza el actor para atacar la ley local como contrarios a aquellos preceptos constitucionales, sus agravios no son todos atendibles. La constitucionalidad no es dudosa desde que, a mi criterio, ni el régimen representativo y republicano, ni el derecho al sufragio, ni los derechos de los partidos políticos se ven desnaturalizados al admitirse como sistema electoral la denominada “ley de lemas”. Diferente resulta mi punto de vista respecto al trato desventajoso dispensado a las alianzas mediante la modificación introducida por la ley provincial 12.079, lo que evaluaré en acápite aparte. En efecto, no se advierte que las previsiones contenidas en la ley que se impugna hagan a la esencia de la forma republicana y representativa de gobierno en el sentido que da al término la Constitución Nacional y que constituye uno de los pilares de su contenido. Es claro que el art. 1º de dicha ley, al decir que se adopta la forma de gobierno representativa y republicana, indica la participación del pueblo en las decisiones de gobierno; lo mismo que el art. 22, al expresar que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes. Esta participación, a mi entender, se halla razonablemente encausada por el sistema electoral seleccionado. Más aún, de estar a una de las posturas relatadas en un apartado anterior -y, sin que ello signifique una inclinación en su favor- podría decirse que la participación de los ciudadanos en la elección del candidato sería aún mayor que de usarse otras técnicas electorales.

La participación necesaria en la formación del gobierno se logra a través del sufragio.

Sobre el particular, el art. 37 de la Ley Fundamental garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos -elegir y ser elegido- con arreglo al principio de soberanía popular y de las leyes que se dic ten en consecuencia. Es sabido que no hay derechos absolutos, toda vez que la Constitución Nacional garantiza su goce con forme a las leyes que reglamentan su ejercicio (Fallos: 310:1045; 314:1202; 315:2804; 321:3542; 322:2817, entre muchos otros) y es evidentemente legítimo, en particular, reglamentar el modo de ejercer el derecho del sufragio.

La opción de la Legislatura provincial por determinado sistema electoral en desmedro de otro, según mi criterio, no anula ni debilita el derecho a votar, sólo fija un mecanismo para su ejercicio.

Por otro lado, en cuanto a la alegada violación del art. 38 de la Carta Magna, como ha quedado explicitado en la somera enunciación de los defectos y virtudes del sistema de lemas formulado en apartados anteriores, la definición de un sistema electoral como el de mentas, en principio, repercute sobre la vida de los partidos políticos. Sin embargo, ello no implica su regulación. Ha dicho Maurice Duverger en “L’ influence des systèmes électoraux sur la vie politique” (citado por Germán Bidart Campos en “Derecho Constitucional”, Tomo I, Editorial EDIAR, pág. 383) que los sistemas electorales funcionan en conexión con los partidos políticos; es por su intermedio como “...se ejerce la influencia esencial de los sistemas electorales sobre la vida política de un país. Según el sistema electoral, puede ser distinto el régimen de los partidos; y, viceversa, según el régimen de los partidos puede ser diferente el sistema electoral”.

En rigor, la ley de lemas es una herramienta que tanto trae ventajas como desventajas sobre la vida interna de los partidos políticos, sin que ello implique, en mi opinión, que la influencia del sistema sobre ellos -como en el sub judice- atente contra su existencia como instituciones fundamentales del régimen democrático, que es lo que en definitiva se resguarda con el precepto constitucional.

Además, en lo particular, el Partido Demócrata Progresista no ha acreditado de qué modo el sistema de lemas implementado perjudicó la constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento de su agrupación política.

Tampoco, en mi parecer, hay mengua en la facultad de los partidos políticos en cuanto a la postulación de candidatos a los cargos electivos, desde el momento en que, si bien en el procedimiento analizado es el electorado en su conjunto -y no los dirigentes partidarios o sus afiliados- el que dirá en definitiva qué candidato es el mejor considerado por la ciudadanía para ejercer el cargo electivo de que se trata, el elegido siempre partirá desde un partido político que lo postuló como uno de sus candidatos.

Con relación al argumento referido a la falta de correlación de la ley provincial de lemas a la ley nacional de partidos políticos 23.298, en tanto y en cuanto ésta expresamente ha dejado acotado su ámbito de aplicación a “...los partidos que intervengan en la elección

de autoridades nacionales” (art. 5°) y que la elección de candidatos a través de internas abiertas en los partidos políticos o alianzas electorales nacionales resulta aplicable sólo para los supuestos de presidente, vicepresidente y legisladores nacionales (arts. 29 y 29 bis), la cuestión no se vincula con el acatamiento de aquellos principios superiores que las provincias acordaron respetar sino antes bien se trata de la actuación dentro del marco de competencias que la provincia no delegó en el gobierno federal y que la Constitución reconoció y garantizó como propias de su jurisdicción, por lo que, en principio, cualquier agravio como contrario a la ley nacional 23.298, no puede prosperar.

Sobre la base de las consideraciones formuladas, en mi opinión, la ley provincial de lemas, en la medida que constituye una legislación electoral razonable, no transgrede los principios y garantías de la Constitución Nacional que el actor alega vulnerados.

Por otra parte, estimo que también resulta relevante para la resolución de la controversia, que el electorado santafecino tenga pleno conocimiento del sistema de representación que los rige desde hace varios años.

En mi concepto, sólo podría sostenerse una falta de legitimación del proceso eleccionario a través de este sistema si los electores no tienen una clara conciencia de que la ley de lemas implica un doble voto simultáneo y su falta de cognición lo transforma en un régimen confuso, incierto o inseguro, situación que, al estar por los variados comicios realizados en la Provincia de Santa Fe desde su sanción, presumo no sucede. En este sentido, recientemente sostuve y aquí reitero, que “la democracia representativa supone, necesariamente, un derecho y un sistema electoral que garantice a los ciudadanos certeza y seguridad al emitir su voto, es decir un marco legal que no solo permita la participación plena sino que evite y preserve al proceso eleccionario de fraudes y manipulaciones. Tanto la legislación como los controles judiciales que, al efecto se crean, deben tender a la autenticidad de una elección, ya sea en sus aspectos procedimentales como en la garantía de sus resultados en cuanto libre expresión de los electores y respeto por su decisión.” (la negrilla es original, dictamen del 6 de marzo de 2003, in re A.135.XXXVIII. “Alianza Frente por un Nuevo País s/ solicita cumplimiento del art. 54 de la Constitución Nacional”).

En este sentido, si bien ningún sistema democrático persiste si el sistema electoral que adopta desconoce la voluntad popular o crea gobiernos que no la reflejan, su legitimidad -más allá de su necesario apego a las normas constitucionales- va a estar dado por la credibilidad y aceptación que genere en la ciudadanía en tanto y en cuanto sean mecanismos genuinos de representación.

-IX-

Por el contrario, pienso que asiste razón al actor en lo que respecta a la desigualdad establecida por la ley entre los partidos políticos y las alianzas electorales como contraria al art. 16 de la Constitución Nacional.

No existe ninguna norma que impida, en principio, que un partido político pueda confor-

mar una alianza. La formación de convenios, alianzas, acuerdos y coaliciones representa un modo habitual de participación de las agrupaciones políticas en las contiendas electorales. Este mecanismo, mediante el cual dos o más partidos reconocidos suspenden sus antagonismos y un cierto grado de autonomía, coincidiendo en el interés programático o electoral de aliarse con el fin de acrecentar las posibilidades electorales en los comicios, se encuentra comprendida en el status libertatis de los propios partidos políticos y nace del derecho constitucional de asociarse con fines útiles (art. 14 de la Constitución Nacional). A su vez, esta facultad está contemplada, en el orden nacional, en la ley 23.298 -de partidos políticos- y, en lo que hace al sub lite, tanto en la Ley Provincial de Partidos Políticos 6808 (t. o. 1982) como en la propia ley de lemas 10.524 y su modificatoria 12.079.

En efecto, la modificación introducida por la ley 12.079 a la originaria ley recepta la posibilidad de las agrupaciones políticas de formar alianzas electorales previo “...cumplimiento satisfactorio de los requisitos que a tal fin prevea la Ley Orgánica de Partidos Políticos...” (nuevo art. 3° de la ley 10.524). El art. 11 de la ley 6808 (t.o. 1982) establece, entre otros elementos necesarios para la concertación de una alianza, el presentar la plataforma electoral común.

Entiendo que sostener, como intenta la provincia, que la imposibilidad de que las alianzas puedan presentar sublemas radica principalmente en la inexistencia de programa homogéneo, no tiene asidero, desde el momento en que la propia ley lo determina como necesario para su conformación como alianza ante el Tribunal Electoral.

En tales condiciones, la limitación reflejada en la ley de doble voto acumulativo para las alianzas es, en puridad, más un artilugio legal para contrarrestar el caudal de votos que un frente pueda obtener en el acto electoral, que una razonable reglamentación del derecho de asociarse. Se trata, tal vez, de una situación engañosa que la misma ley se encarga de consagrar.

Pienso que, frente a una elección, los partidos políticos y las alianzas deben gozar de iguales derechos y tener las mismas obligaciones. Por el contrario, ese permiso para conformar alianzas pero con impedimentos -que les resta posibilidades ciertas frente a los partidos políticos- provoca, a mi entender, no sólo una contradicción interna de la norma sino, lo que es peor, un desequilibrio dentro del propio sistema electoral que lesiona la garantía de igualdad.

No se me escapa, además, que sancionar sin más cualquier modificación en el sistema en pleno proceso electoral, tiende a causar perjuicios -más allá de los específicos de desigualdad aquí analizados- que afectan a la vida institucional de la provincia y a la ciudadanía en general toda vez que atentan contra la certidumbre que debe reinar sobre la situación jurídica electoral.

-X-

Atento a lo expuesto, en mi concepto, debe acogerse la demanda sólo en lo que hace a

desigualdad plasmada en la ley 12.079, modificatoria de su similar 10.524, entre partidos políticos y alianzas electorales, sin perjuicio de su rechazo respecto de la declaración de inconstitucionalidad de la ley de lemas en tanto la legislación electoral santafecina no vulnera los principios establecidos en los arts. 1º, 37 y 38 de la Constitución Nacional. Buenos Aires, 15 de mayo de 2003. NICOLAS EDUARDO BECERRA.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 24 de junio de 2003.

Vistos los autos: “Partido Demócrata Progresista c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción de inconstitucionalidad”, de los que

Resulta:

I) A fs. 2/9 se presenta el Partido Demócrata Progresista, representado por el secretario general de su Junta Ejecutiva Nacional, e inicia una acción declarativa a fin de que se decrete la inconstitucionalidad de la ley provincial 10.524, con las reformas introducidas por la ley 12.079 sancionada el 29 de noviembre de 2002. Dice que esas normas legislativas que consagran el sistema electoral de lemas incurren en la violación de los derechos constitucionales que enumera, a saber: a) enajenan la voluntad expresada mediante el voto, desviándolo hacia el sublema más votado con independencia de que sea querido por el ciudadano o no lo sea, lo que altera la voluntad popular y el sentido del voto con afectación de los arts. 1º y 37 de la Constitución Nacional; b) enajena la facultad de los partidos políticos de designar los candidatos a los cargos políticos y públicos que impone el art. 38 de aquélla; c) invade, por lo antedicho, facultades del Congreso Nacional tanto en materia electoral tan cara a la reforma constitucional de 1994, como en lo relacionado con las personas jurídicas, condición que ostentan los partidos políticos, cuya función principal es la de postular candidatos; y d) la ley 12.709 crea una desigualdad ante la ley al permitir sublemas a los partidos y negarlos a las alianzas.

Considera que el sistema de lemas materializado en la ley 10.524, aun antes de su reforma, suscita agravios constitucionales ya que en su art. 1º adopta, como sistema electoral, el instituto del “doble voto simultáneo” señalando que se lo denomina indistintamente como sistema de lemas cuyo mecanismo, que ejemplifica, desvía y falsea la voluntad del acto jurídico del voto emitido, porque los candidatos no serán representativos de lo que se votó. Ello viola -a su entender- los arts. 1º y 37 de la Constitución.

Sostiene de igual manera, que las normas impugnadas afectan las facultades constitucionales de los partidos políticos, instrumentos esenciales para la formulación del sistema representativo republicano y federal. Si esa condición fue reconocida –dice- cuando se dictó la ley 23.298, tanto más lo fue a partir de la sanción de la reforma de la Constitución en 1994 por la que se incorporaron los arts. 37 y 38. De esa forma asumen rango constitucional.

Afirma que el art. 38 citado atribuye a los partidos políticos competencia para la postulación de los candidatos a cargos públicos electivos, lo que viene escamoteado por la ley aquí atacada. Según su opinión, el sistema anula automáticamente toda la estructura de formación y expresión de la voluntad partidaria. Si se tiene en cuenta que los partidos tienen la exclusividad de nominación de candidatos para cargos públicos electivos y todos ellos tienen reglamentado en sus cartas orgánicas el ejercicio de la democracia interna, por medio de la elección por el total de los afiliados, la posibilidad que otorga la ley de que esos candidatos sean elegidos por los grupúsculos creados por su art. 12, vulnera la facultad constitucional reconocida. Ello avasalla los cuerpos legítimos de condición institucional de las agrupaciones políticas y atomiza la vida de los partidos alterando de raíz la relación entre el votante y el votado.

Con el régimen electoral creado –agrega- se afecta la estructura y organización de los partidos incurriéndose así en un exceso de competencia toda vez que aquéllos son asociaciones con finalidad política cuya regulación es materia de la legislación de fondo según lo dispuesto por el art. 75, inc. 12 de la Constitución.

Se refiere luego a la reforma dispuesta por la ley 12.079. En ese sentido recuerda que no obstante las gruesas inconstitucionalidades de la ley 10.524, ésta mantenía un tratamiento igualitario para todos los partidos políticos y las alianzas por ellos concertadas (arts. 10 de la ley nacional 23.298, 4º de la ley provincial 6808, modificado por la ley 9129 y finalmente por la propia ley de lemas 10.524).

Es decir –continúa- que todas las agrupaciones políticas “reconocidas para su actuación en los distintos niveles territoriales y las alianzas entre ellos concertadas” eran considerados lemas a todos los fines de la ley. En consecuencia podían presentar todos los sublemas que sus afiliados quisieran proponer. De ello –afirma- son testimonio las decenas de sublemas que participaron en todos los comicios para elegir autoridades ejecutivas y legislativas en los órdenes provincial y municipal en los últimos años.

Sostiene que la desigualdad que la ley 12.079 viene a consagrar debe juzgarse en la singular realidad consistente en que en la Provincia de Santa Fe el panorama electoral ha quedado bifurcado entre el Partido Justicialista -en el gobierno desde 1983- y la Alianza Santafecina, conformada por la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista Popular y el Partido Demócrata Progresista. La nueva ley –afirma- autoriza a los partidos a tener sublemas y se los niega a las alianzas, con lo que a pocos meses de la renovación total de los poderes políticos de la provincia se alteran las reglas del juego abusando de la estructura constitucional de la provincia. En efecto, el art. 2º de la ley 10.524 consideraba lemas a los partidos políticos reconocidos por su actuación en los distintos niveles territoriales y a las alianzas entre ellos concertadas, párrafo este último eliminado por la reforma. A su vez, el art. 3, que se limitaba a reconocer el derecho al lema al partido político o alianza que lo hubiera registrado, se ve modificado de la siguiente manera: “los lemas que cuenten con reconocimiento del Tribunal Electoral de la provincia podrán concertar alianzas con vista a determinada elección...al solo efecto de presentar una única lista común de candidatos”.

De tal texto extrae la consecuencia de que mientras antes los partidos o alianzas eran lemas, ahora las alianzas que los partidos puedan formar entre sí padecen de una limitación absoluta y obligatoria: presentar una única lista común de candidatos, es decir que cuando se constituya la Alianza Santafecina, no podrá tener sublemas.

De tal manera, la ley padece de desigualdad y de desviación de poder. Toda la legislación sobre partidos políticos –agrega– establece una absoluta paridad entre partidos políticos y confederaciones de carácter permanente o alianzas transitorias, tal como sucede en las provincias de La Rioja, Misiones, Salta, Santa Cruz y Tucumán. Conclusivamente, finaliza, la ley 10.524 y su reforma violan los arts. 1, 37, 38, 75 inc. 12, y las leyes federales electorales.

II) A fs. 29/43 contesta la Provincia de Santa Fe. En primer lugar, afirma que la Corte Suprema es incompetente para entender en la presente causa por vía de su jurisdicción originaria, toda vez que, entre otras razones, la sola invocación de normas constitucionales y federales no es, a su criterio, en modo alguno el fundamento idóneo para convocarla ni para sustraer a los tribunales locales el conocimiento inicial del asunto. Máxime, cuando se trata del ejercicio de materias de competencia no delegadas a la Nación.

Sostiene que la actora no puede impugnar de inconstitucional la ley 10.524 en tanto evidencia una contradicción con su propio actuar. Ello es así porque el partido político que representa participó en por lo menos seis actos eleccionarios bajo el sistema electoral que ataca, lo que constituye, a su entender, un voluntario sometimiento a determinado régimen jurídico.

Asimismo, advierte que el “test de razonabilidad” de la ley 10.524 no involucra en mayor medida cuestiones netamente jurídicas sino, antes bien, argumentos de arbitrio político entendidos como la observación de los legisladores respecto de lo que entienden modalidades aptas para ampliar la posibilidad de elección del ciudadano dentro del marco de las mayores opciones convenientes y ciertas. En este sentido, agrega que la visión del legislador al crear el sistema electoral de lemas tuvo como objetivo primordial ampliar la propuesta de candidatos al cuerpo electoral, franqueando el acceso de quienes no lograban obtenerlo dentro de las estructuras partidarias o eran ajenas a ellas, procurando una mayor participación en los problemas comunitarios y provinciales. Considera así que se trata de una opción, tal como ha sido ejercida, referente a una materia no susceptible de control judicial.

Respecto a que el sistema de lemas enajena la facultad de los partidos políticos de designar candidatos, afirma que, si bien el art. 38 de la Constitución Nacional y el art. 2º de la ley 23.298 establecen la competencia exclusiva para la postulación de candidatos en cabeza de aquéllos, ello no determina el modo en que pueda ser ejercida, lo que queda sujeto a las respectivas cartas orgánicas, que pueden prever o no la realización de elecciones internas, toda vez que su obligatoriedad sólo surge para cargos electivos nacionales, conforme al art. 29 bis incorporado por la ley 25.611 a su similar 23.298. De este modo, indica, la ley

local de lemas no contradice la mentada facultad en tanto la aceptación e inscripción de un sublema depende de su presentación por afiliados partidarios instrumentada mediante el aval con distintos porcentajes con participación del partido, según cita de los arts. 14 y 16 de la ley 10.524 y su decreto reglamentario 1447/01. Asimismo, considera que el actor no alegó que el sistema haya conculcado su régimen interno.

Tampoco entiende que exista en el sistema de lemas una violación de la voluntad popular porque quien vota no solo encamina su intención por una persona sino por el programa que, a la vez, es común a los restantes sublemas tributarios del lema. En cualquier caso, aun al triunfar el candidato no votado por el elector -circunstancia que también se da respecto de la elección de simple voto-, los ciudadanos santafecinos saben a ciencia cierta e inicialmente que su voto contribuirá al más votado de los sublemas partidarios, lo que implica una conciencia preliminar sobre las consecuencias de él.

En otro orden, sostiene que el agravio relativo a la desigualdad de trato entre partidos y alianzas, el impedir que, con la modificación introducida por la ley 12.079, que impone su concurrencia con lista única, éstas conformen sublemas, se contradice con las propias alegaciones de la actora respecto de la desviación del voto. La modificación del régimen logra la superación del reparo del actor en tanto promueve la tributación sólo a aquellos postulantes que participen de un mismo partido, evitando que el lector vote finalmente por el candidato de otro partido con el que no comparte programas.

Considerando:

1º) Que en cuanto a los antecedentes de la causa y la constitucionalidad de sistema de ley de lemas instaurado en la Provincia de Santa Fe a partir de la ley 10.524 corresponde remitirse al dictamen del señor Procurador General, del que se dan por reproducidos los capítulos I a VIII, en razón de brevedad.

2º) Que, en cambio, esta Corte no comparte el criterio del dictamen (capítulos VIII bis/IX), en cuanto a la supuesta inconstitucionalidad de la ley 12.079.

Cabe destacar, en primer lugar, que tratándose del régimen electoral que rige la elección de autoridades locales, resulta fundamental respetar lo dispuesto por el art. 122 de la Constitución Nacional, según el cual “[s]e dan [las provincias] sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal” (el subrayado no es del texto). Ello confiere determinadas características al escrutinio de constitucionalidad que se practicará:

A) Debe partirse de la presunción de constitucionalidad de las normas sub examine, que sólo cederá en presencia de una manifiesta irrazonabilidad de aquéllas; B) En cuanto a la finalidad perseguida por el legislador local, bastará con constatar la legitimidad de su propósito, sin que quepa examinar los medios alternativos a través de los cuales el Estado

provincial pudo haber conseguido iguales objetivos, quizás por aplicación de regulaciones más adecuadas.

Estos son los rasgos del escrutinio que la doctrina norteamericana llama “deferente” (conf. Stone, Geoffrey R., “Content-Neutral Restrictions” en *The University of Chicago Law Review*, año 1987, 54:46, pág. 50).

3º) Que el legislador provincial ha procurado, al sancionar la ley 12.079, que modificó el sistema de lemas, restringiéndolo a los partidos y vedándolo a las alianzas transitorias, privilegiar a los primeros como instrumentos del sistema democrático, por sobre las segundas. Dijo al respecto el miembro informante del proyecto de ley, en la legislatura provincial: “¿qué es lo que estoy votando, cuando elijo entre un sublema u otro, si estos pertenecen a distintos partidos políticos?” (conf. fs. 40). O sea, la ley 12.079 se propuso permitir la suma (o “acreditación”) típica del sistema de lemas cuando se trata de sublemas de un mismo partido político, no cuando son sublemas de una alianza electoral transitoria. No parece irrazonable la aludida preferencia evidenciada por la ley local. En efecto, de un lado tenemos a partidos políticos de larga (a veces, centenaria) trayectoria, con tradiciones, simbología y cultura propias e intransferibles. Del otro, alianzas electorales transitorias, que como tales son reconocidas por la justicia electoral de la provincia y cuya integración y ámbito territorial va sucesivamente variando con los años (conf. fs. 104/106). Prueba de ello es que de la “Alianza Santafecina” formada para los comicios de octubre del año 2001, no formó parte el Partido Demócrata Progresista, actor en estas actuaciones. No se trata de considerar en forma desigual a los iguales (como sería si se autorizaran sublemas a un partido y a otro no) sino de tratar distinto a lo que es diverso: partidos políticos y alianzas electorales transitorias. No parece haber en esto discriminación alguna, porque -como lo dice la Provincia a fs. 42 vta.- de ninguna parte surge que haya una obligación constitucional de colocar a los partidos y a las alianzas transitorias en un pie de igualdad, respecto de la suma interna de votos por sublema (fs. 42 vta.). Puede autorizársele (ley 10.524), o no (ley 12.079): mas tal determinación compete al legislador local, pues está dentro de sus facultades propias.

4º) Que otra finalidad perseguida por quienes dictaron la ley 12.079 fue (al menos así lo afirma la provincia a fs. 41 vta./42) la de acotar el llamado “voto simultáneo” (típico del sistema “de lemas”), al doble voto, eliminando la posibilidad de “triple voto simultáneo”: Alianza, partidos (como sublemas de ésta) y sublemas partidarios (corrientes dentro de un partido).

Este tampoco parece un objetivo ilegítimo del legislador provincial que deba ser descalificado, sin perjuicio de que pudo, tal vez, optar por vías diferentes para concretarlo, lo que -dentro del escrutinio que aquí se aplica- no corresponde evaluar al Tribunal.

El señalado objetivo no resulta analizado en el dictamen de la Procuración. El punto resulta trascendente, especialmente desde la perspectiva del demandante, que cuestionó totalmente el sistema “de lemas” por consagrar, a su juicio, una desviación del voto. Si fuera

así, por hipótesis, tal “desviación” se ve circunscripta con la reforma de la ley 12.079, que permite el doble voto simultáneo, pero no el triple.

5º) Que las razones expuestas permiten concluir en la legitimidad de los fines perseguidos por la legislación local impugnada, que en consecuencia, no aparece como irrazonable, sin que ello importe abrir juicio sobre su valor, mérito o conveniencia.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se rechaza la demanda en todas sus partes, con costas. Notifíquese con habilitación de días y horas y, oportunamente, archívese. EDUARDO MOLINE O’CONNOR (según su voto)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ (según su voto)- JUAN CARLOS MAQUEDA.

VOTO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON EDUARDO MOLINE O’CONNOR Y DEL SEÑOR MINISTRO DOC TOR DON GUILLERMO A. F. LOPEZ

Considerando:

1º) Que este juicio es de la competencia originaria del Tribunal con los alcances que surgen de lo que a continuación se expone.

2º) Que la pretensión de la parte actora se endereza a lograr la declaración de inconstitucionalidad de las leyes provinciales 10.524 y su modificatoria 12.079. Ataca así el sistema electoral conocido como “ley de lemas” por violatorio de los arts. 1º, 37, 38 y 75, inc. 12, de la Constitución Nacional y, asimismo, el alcance de la reforma dispuesta por la ley 12.079 del 2 de noviembre de 2002, que en tiende lesiva del derecho a la igualdad consagrado en el art. 16 de ese texto legal.

Que en lo que atañe al primer aspecto cabe recordar la doctrina de esta Corte expuesta en numerosos precedentes y con particularidad en el caso “Humberto Sisterna” (Fallos: 318:2396). Allí se cuestionaba aquel sistema sosteniendo que así como todo lo concerniente a cargos electivos nacionales se rige por las normas y autoridades federales, lo atinente a los de naturaleza provincial constituyen aspectos propios del derecho público local.

De tal manera, el problema suscitado en torno a la aplicación del sistema de lemas concierne al procedimiento jurídico político de organización de una provincia, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y con -sumarse dentro del ámbito estrictamente local, sin perjuicio de que las cuestiones federales que pueden contener este tipo de litigios, sean revisadas, en su caso, por esta Corte por la vía prevista en el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 180:87).

3º) Que, como lo determina el art. 122 de la Constitución Nacional, las provincias se dan

sus propias instituciones y se rigen por ellas. Establecen su régimen electoral, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, “sin intervención del Gobierno federal”, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra “Gobierno” incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe -tal como lo sostuvo en el caso registrado en Fallos: 177:390, al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe de 1921- “discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al art. 105 de la Constitución Nacional”.

4º) Que la naturaleza y las implicaciones de la cuestión planteada llevan a destacar que este Tribunal, desde sus primeros pronunciamientos, jamás ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos, y ha sentado el postulado axiomático de “que la Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación no para el gobierno particular de las provincias, las cuales, según la declaración del art. 105, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir: que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el artículo 104” (Fallos: 7:373; 317:1195). Es por ello que la misión más importante de la Corte consiste en interpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelva armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa. Del logro de ese equilibrio debe resultar la adecuada coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuarán en dos órbitas distintas, debiendo encontrarse sólo para ayudarse (Fallos: 186:170; 307:360). En tales términos, no existen razones para que el Tribunal juzgue de la idoneidad constitucional del sistema de lemas, sancionado en el marco de competencias propias de la provincia.

5º) Que debe recordarse, no obstante, que la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (arts. 5º y 122), las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1 y 5) y encomienda a esta Corte el asegurarla (art. 116) con el fin de lograr su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804). Es sobre la base de tales principios que corresponde ahora considerar el agravio relacionado con la modificación introducida por la ley 12.079 que, a juicio de la parte actora, viola el art. 16 de la Constitución Nacional al imponer una desigualdad de trato al permitir sublemas a los partidos políticos y negarlos a las alianzas.

Como lo sostiene el dictamen del señor Procurador General, no existe ninguna norma que impida, en principio, que un partido político concerte alianzas, facultad que, por lo demás, está contemplada, en el orden nacional, en la ley 23.298 y, en lo que guarda relación específica con el sub lite, en la ley provincial de partidos políticos (ley 6808 t.o. 1982) como en la propia ley de lemas. En efecto, esta última establecía originariamente en su art. 2º que “a los fines de la presente ley, considerase lemas a los partidos políticos reconocidos para

su actuación en los distintos niveles territoriales y a las alianzas entre ellos concertadas” (énfasis agregado) párrafo, este último, eliminado en la nueva redacción incorporada por la ley 12.079.

6º) Que a esa exclusión de las alianzas como caracterización de los partidos reconocidos se une la modificación que registra el primitivo art. 3º, que consignaba que “el lema pertenece al partido político o alianza que lo haya registrado”. En su redacción actual, si bien se admite que los partidos pueden concertar alianzas con vista a determinada elección, ello solo les autoriza a presentar una “única lista común de candidatos” lo que importa que las alianzas no pueden tener sublemas, posibilidad de la que gozan los partidos políticos. Tal limitación no resulta irrazonable dentro del marco de representación electoral buscado por el legislador con la sanción de la ley provincial 12.079, mediante la cual se permite la suma típica del sistema de lemas cuando se trata de sublemas de un mismo partido político, pero no cuando son sublemas de una alianza electoral transitoria.

Esa distinción se asienta en circunstancias objetivas, atinentes al principio de representación, en las que partidos políticos de conformación consistente -a veces, de existencia centenaria- confrontan con alianzas electorales variables en su composición, frecuentemente en breves lapsos.

La elección del legislador provincial, que privilegia a los partidos políticos como instrumentos del sistema democrático, por sobre las alianzas, se refleja en lo manifestado por el miembro informante del proyecto de ley, en la legislatura provincial, al preguntarse qué es lo que se vota al elegir entre un sublema y otro, cuando éstos pertenecen a diferentes partidos políticos (fs. 40), que no presentan una misma plataforma sino un propósito electoral transitorio.

7º) Que la señalada distinción no importa considerar en forma desigual a los iguales (como sucedería si se autorizaran sublemas a un partido político y no a otro), sino tratar distinto a lo que es diverso: partidos políticos y alianzas electorales transitorias. No resulta de ello discriminación incompatible con los principios constitucionales, ni con la ley nacional que impone igualdad de trato entre los partidos políticos y las alianzas, pues se asienta en una hipótesis diferente, que regula la representación electoral dentro de las opciones que ofrece la aplicación de la ley de lemas, sin exceder las facultades propias del legislador local.

8º) Que otra finalidad perseguida por quienes dictaron la ley 12.079 fue (al menos así lo afirma la provincia a fs. 41 vta./42) la de acotar el llamado “voto simultáneo” (típico del sistema “de lemas”), al doble voto, eliminando la posibilidad de “triple voto simultáneo”: Alianza, partidos (como sublemas de ésta) y sublemas partidarios (corrientes dentro de un partido).

Este tampoco parece un objetivo ilegítimo del legislador provincial que deba ser descalificado, sin perjuicio de que pudo, tal vez, optar por vías diferentes para concretarlo, lo que

-dentro del escrutinio que aquí se aplica- no corresponde evaluar al Tribunal.

El señalado objetivo no resulta analizado en el dictamen de la Procuración. El punto resulta trascendente, especialmente desde la perspectiva del demandante, que cuestionó totalmente el sistema “de lemas” por consagrar, a su juicio, una desviación del voto. Si fuera así, por hipótesis, tal “desviación” se ve circunscripta con la reforma de la ley 12.079, que permite el doble voto simultáneo, pero no el triple.

9º) Que las razones expuestas permiten concluir en la legitimidad de los fines perseguidos por la legislación local impugnada, que en consecuencia, no aparece como irrazonable, sin que ello importe abrir juicio sobre su valor, mérito o conveniencia.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, a cuyo dictamen cabe remitir en lo pertinente, se rechaza la demanda en todas sus partes, con costas. Notifíquese con habilitación de días y horas y, oportunamente, archívese. EDUARDO MOLINE O’CONNOR - GUILLERMO A. F. LOPEZ.

Alianza partidaria – Senadores – Lista electoral – Comicios

Alianza Frente por un Nuevo País – 04/06/2003 326:1778

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral, al revocar el fallo de primera instancia, proclamó tercer senador nacional por la Ciudad de Buenos Aires, en los comicios de octubre de 2001, al candidato de la alianza –Gustavo Béliz– que había obtenido el segundo lugar en el orden de votos. Contra dicho pronunciamiento se interpusieron recursos extraordinarios tendientes a que el candidato de otras dos agrupaciones -Alfredo Bravo-, cuyos votos sumados superaban a los del candidato proclamado, obtuviera la banca en cuestión. La Corte, integrada por conjuces, confirmó la resolución de cámara.

La conjuza Tyden de Skanata, en su voto, sostuvo que debe proclamarse tercer senador nacional en cada distrito al candidato del partido político o alianza electoral que haya obtenido el segundo lugar en el orden de los votos, aun cuando otro candidato, compartido por dos o más fuerzas políticas, lo haya superado en cantidad de sufragios, considerando la sumatoria de los votos de todas esas agrupaciones, pues el art. 54 de la Constitución Nacional, en cuanto regula la elección de senadores nacionales, refiere a partidos políticos y no a candidatos, máxime cuando es el propio Senado el último juez para la incorporación de sus miembros.

Por su parte, el conjuce Tazza, sostuvo que el art. 54 de la CN debe interpretarse literal-

mente, por estrictas razones de seguridad jurídica y acatamiento de la manda constitucional, puesto que su letra resulta clara y no da lugar a duda alguna, debiendo otorgarse la tercer banca de senador nacional, en cada distrito, al partido político o alianza electoral -constituido según los arts. 3º, 7º y 8º, ley 23.298 que siga en número de votos al que alcanzó la mayor cantidad de sufragios, y no al candidato de una o más listas.

En disidencia, los conjuces Poclava Lafuente, García Vitor y Vocos Conesa, sostuvieron que no cabe proclamar como tercer senador nacional, en cada distrito, al candidato cuyo partido o alianza haya conseguido el segundo lugar en cantidad de votos, si otro postulante, compartido por dos o más fuerzas, sumando los obtenidos por cada una de ellas, reunió una mayor cantidad de sufragios, aun cuando éstas no hayan celebrado acuerdo formal de alianza, ya que un mismo candidato no puede competir contra sí mismo, lo que implica sostener un curso no natural de las cosas, dándole al voto del cuerpo electoral un contenido que no tuvo.

Algunas cuestiones planteadas

a) *Asignación de bancas – Intención del legislador – Reforma 1994*

b) *Candidatos – Acumulación de votos – Alianzas*

Estándar aplicado por la Corte

- La tercer banca de senador nacional de cada distrito corresponde al partido político o alianza que haya seguido, en número de votos, al partido o alianza que triunfó en los comicios, aun cuando la sumatoria de los sufragios reunidos por un tercer candidato, compartido por más de una agrupación política sin que medie alianza formal entre ambas, supere el número de votos reunidos por el postulante que quedó en segundo lugar, pues el constituyente tuvo la intención de asignar las bancas a los partidos políticos -art. 54, CN, texto según la reforma de 1994-.

- En los comicios distritales para senador nacional no media impedimento para que dos o más partidos oficialicen una misma lista de candidatos, pero si pretenden acumular los votos obtenidos por cada uno, deben someterse a la reglamentación establecida para la constitución de alianzas o acuerdos transitorios -arts. 3º y 10, ley 23.298-, sin que el acuerdo informal entre ambas agrupaciones tenga el mismo efecto, ya que los partidos políticos y las alianzas electorales son las únicas fuerzas con derecho para proponer un candidato a ocupar la banca en cuestión.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General de la Nación

Suprema Corte

-I-

La alianza “Frente por un Nuevo País” solicitó a la junta electoral que, al momento de la proclamación de los candidatos electos en las elecciones que tuvieron lugar el 14 de octubre de 2001, se dé estricto cumplimiento al art. 54 de la Constitución Nacional y, en consecuencia, se designe como tercer senador por la ciudad de Buenos Aires a su candidato, el señor Gustavo Béliz, que siguió en cantidad de votos a la fuerza “Alianza 2001 por el Trabajo, la Justicia y la Educación” (fs. 1/8).

Fundamentó su presentación en informes periodísticos que anunciaron la obtención de la banca por el candidato de la alianza Alternativa por una República de Iguales (en adelante, A.R.I.) y del partido Popular Nuevo Milenio (P.P.N.M.), señor Alfredo Bravo, al sumar los votos de ambos, cuando -a su entender- ninguno de los dos partidos superaron individualmente en cantidad de votos al propio ni constituyeron entre ellos una alianza electoral que habilite la sumatoria propiciada. Argumentó que el mismo A.R.I. en el expediente N° 262/00 (Secretaría Electoral) referido al “incidente de oficialización de candidatos a diputados y senadores nacionales del Partido Popular Nuevo Milenio” impugnó la postulación de idéntica lista de candidatos por las dos agrupaciones.

También desestimó el fallo recaído en el incidente citado porque entendió que se apoyaba en jurisprudencia no aplicable a la elección de senadores, a la par que consideró como un insalvable defecto legal la falta de conformidad de uno de los candidatos suplentes.

A su vez, recusó a la jueza que intervino en el incidente de oficialización de listas porque sostuvo que sus afirmaciones “... implican un verdadero prejuzgamiento sobre el punto, (la forma de sumar los votos) lo que la inhabilita para que entienda y se exprese en la proclamación del senador por el partido minoritario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...” (fs. 8).

Dejó planteado el caso federal por una posible violación a los arts. 38 y 54 de la Constitución Nacional.

-II-

La Junta Electoral de la Capital Federal entendió que, con carácter previo, era indispensable garantizar el derecho de defensa de las partes involucradas por lo que dio traslado y notificó la presentación a la Alianza Alternativa por una República de Iguales, al Partido Popular Nuevo Milenio y al candidato Alfredo Bravo (fs. 9).

El traslado, al que adhirieron las entidades involucradas, fue contestado por el señor Bravo (fs. 107 y 90/106 respectivamente). Sostuvo que la alianza “Frente por un Nuevo País” debió plantear la cuestión al oficializarse la lista y sus boletas, es decir durante la etapa preelectoral reglada por el Código Electoral Nacional en su título III.

En este sentido, entendió que justamente los actos preelectorales tienen la función de zanjar de manera definitiva toda cuestión que tenga que ver con el comicio con anterioridad a su desarrollo de forma tal de establecer las reglas a las que se ajustará (cita en apoyo de su postura, la opinión de V.E. reseñada en Fallos: 312:2192), etapas que dice cumplidas para la elección de senador nacional, incluida la intervención de la Junta Electoral y de la justicia electoral quienes, en el caso particular de autos, interpretaron que la sumatoria de votos de dos agrupaciones distintas que llevarán una misma lista de candidatos en diferentes boletas era procedente.

Indicó que con ese fallo firme de la justicia electoral (res. 111/2001) existe cosa juzgada y que, en tal carácter, la opone como excepción de previo y especial pronunciamiento así como de defensa de fondo.

Adujo que, el propio A.R.I., al haber impugnado la oficialización de la lista a senadores presentada por el P.P.N.M. por ser idéntica a la de esa entidad, quedaba demostrado que cualquier agrupación que considerara necesario aclarar las reglas para la elección podía hacerlo en la oportunidad adecuada -la preelectoral- e incluso apelar aquellas decisiones que no hubiesen satisfecho sus inquietudes en tanto los expedientes son públicos.

Afirmó que la presentación de la alianza Frente por un Nuevo País es extemporáneo toda vez que intenta, al desconocer el fallo firme de la justicia electoral, introducir como novedosa una cuestión que ya fue debatida y decidida con autoridad de cosa juzgada con anterioridad al comicio y que formó parte de sus reglas.

Asimismo, insistió en que después de haber consentido la sumatoria de votos al no haber apelado la decisión 111/01 de la justicia electoral y ratificado el escrutinio provisorio mediante un acto que goza de presunción de legitimidad, el presentante pretende burlar la voluntad soberana de la ciudadanía descontando los votos emitidos a favor del candidato Bravo y vulnerar, de ese modo, todo el sistema electoral.

En síntesis, sostuvo que “Sería un verdadero escándalo jurídico que se niegue, luego de producido el comicio y de realizado el escrutinio definitivo, el derecho reconocido previamente de sumar los votos realizados a través de ambas boletas con la misma lista, desnaturalizándose las normas con que se desarrolló el comicio conforme se fijaron judicialmente en la etapa preelectoral” (fs. 100).

Por otro lado, denunció la existencia de otros casos derivados del acto eleccionario del 14 de octubre de 2001 en otras jurisdicciones, donde varios partidos llevaron la misma lista y se les sumaron los votos obtenidos a través de diferentes boletas, por lo que de no seguirse el mismo criterio para toda la elección, indicó habría un trato discriminatorio en desmedro del candidato Bravo en razón de que en las provincias donde estos hechos sucedieron (Córdoba, Buenos Aires, Tierra del Fuego -ver fs. 132/137- “denuncian nueva jurisprudencia”, Formosa y la Ciudad de Buenos Aires -ver “contesta traslado” en especial fs. 206/206 vta.-) “... rige la misma Constitución Nacional que se aplica en esta Ciu-

dad Autónoma”. Al respecto dejó planteada expresa reserva federal y supranacional por posible violación a los tratados internacionales referidos a los derechos civiles y políticos. Respecto de la inteligencia efectuada por la actora del art. 54 de la Ley Fundamental, señaló que el fin de la reforma constituyente de 1994 fue sustituir la elección indirecta de senadores por una directa como aplicación práctica del mayor respeto a la voluntad popular, con prescindencia de la mediación de colegios electorales o legislaturas, ello sin que la mención a los partidos políticos allí incluida pueda alterar el objetivo de tal modificación. Expresó, a su vez, que de confirmarse una interpretación literal como la pretendida sólo podrían intervenir en los comicios los partidos políticos y no las alianzas, expresamente contempladas en el texto de la Constitución Nacional, lo que implicaría un absurdo hermenéutico.

Precisó que la alianza entre el A.R.I. y el Partido Popular Nuevo Milenio, a través de la cual ambas agrupaciones políticas se unieron con el fin común de nominar como candidatos en la misma lista de senadores, fue acreditada y oficializada por la justicia electoral en el mismo fallo que avaló la sumatoria de votos, lo que considera una razón más de la inconsistencia de la presentación.

Entendió que, el tanto absurdo como anhelado criterio de no sumar los votos de una misma lista no sólo derogaría el principio de la representación de las minorías sino que afectaría el sistema federal de gobierno porque los senadores nacionales representan a las provincias, pues aseguran la participación de todas por igual, y no a los partidos políticos. Con relación a la solicitud de recusación de la jueza que intervino en la oficialización de las listas, afirmó que el instituto -como también lo sostuvo la jurisprudencia que cita- no es procedente en este trámite porque no está previsto en el Código Nacional Electoral y, además, considera, con base en la doctrina de la Corte Suprema, que la magistrada no prejuzgó sino que cumplió con el imperativo legal propio de los jueces cual es resolver fundadamente y en la oportunidad procesal correspondiente la cuestión sometida a su jurisdicción.

En otro orden, acompaña al traslado del señor Bravo, la presentación “Amicus Curiae” de la Organización No Gubernamental de Defensa de los Derechos Humanos, con status consultivo en las Naciones Unidas, donde solicita se agregue y acepte el dictamen de la Comisión Jurídica de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos vinculado a la elección del tercer senador por la Ciudad de Buenos Aires (fs. 108/131), que, en resumen, apoya y abona con similares fundamentos la postura de aquél.

-III-

Previo aceptar la excusación formulada por uno de los vocales de la Junta Nacional Electoral de la Capital Federal (fs. 140/141), resolvió no hacer lugar a lo requerido por la alianza Frente por un Nuevo País y proclamó como tercer senador electo por el distrito de la Ciudad de Buenos Aires al candidato Alfredo Bravo (fs. 146/149).

Para así decidir, tuvo en cuenta que, al realizarse la audiencia pública con la presencia de

todas las agrupaciones políticas que intervenían en la elección no hubo objeción para la existencia de dos partidos con la misma lista de candidatos a senadores, como también que era impensable no sumar sus votos porque significaría que la lista competía contra sí misma. Entenderlo de otra manera, sentenció, provocaría un desconocimiento de la voluntad del pueblo y frustraría la legítima expectativa de los sufragantes que son los verdaderos protagonistas del sistema republicano de gobierno, máxime si se intenta dar prevalencia a una interpretación apegada a la literalidad recién ahora, es decir, una vez emitidos los votos.

Expresó, asimismo que, si aún por vía de hipótesis, la interpretación del art. 54 de la Constitución Nacional pudiera ofrecer dudas, el tribunal se inclinaba por aquella que resguardase más fielmente la voluntad del electorado.

-IV-

Disconformes, los apoderados de la alianza “Frente por un Nuevo País” apelaron la medida (fs. 174/186) con fundamento en el art. 66 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (23.298). A modo de síntesis sostuvieron que: a) la aplicación del art. 54 de la Constitución Nacional se ajusta a sus antecedentes, fundamento y sentido y concuerda con otros preceptos de su articulado como el 38 y la disposición transitoria 4° en tanto y en cuanto busca cumplir con el objetivo de la representatividad de las ideologías y doctrinas minoritarias canalizadas a través de los partidos políticos; b) la reglamentación constitucional para la elección de senadores no atenta contra la voluntad popular y que la interpretación judicial que se recurre establece una atribución de bancas sin sustento legal, ello es así, en razón de que conforme nuestro sistema constitucional, la expresión de la voluntad general está reglada y limitada por su art. 22 y quienes cumplen la tarea de mediador son los partidos políticos, instituciones a las que, en contiendas electorales para cargos senatoriales, corresponden las bancas; c) el fallo es contradictorio porque, si bien reconoce que el partido que obtuvo el segundo lugar en el orden de votos es la alianza Frente por un Nuevo País, otorga la banca al A.R.I. -que tiene mayor número de votos por sumatoria de dos partidos- por ser quien originariamente presentó la lista; d) a pesar de los “esfuerzos interpretativos” de la jueza electoral por entender que las fuerzas habían formalizado un acuerdo programático, los partidos cuyos votos fueron sumados no conformaron un convenio que constituyera un vínculo político jurídico que ligue a los partidos en una alianza -lo que hubiera estado ajustado a derecho- cuando, en rigor, contaban con herramientas idóneas para concretarlo conforme la Ley Orgánica de los Partidos Políticos; y, e) la aprobación y oficialización de las boletas no puede citarse como antecedente válido de la sumatoria de votos, por tratarse de un procedimiento de alcance meramente formal.

A su vez expresó que, al sostener la Junta Electoral que la mayoría de los sufragantes votaron por el candidato que ésta proclamó, transgrede el sistema constitucional en cuanto a que la verdadera mayoría, según su criterio, debe ser la que surja de la mayor cantidad de votos a un partido o a una alianza oficializada, es decir, a una mayoría detrás de un programa.

Respecto de la aceptación tácita de la resolución 111 del Juzgado Electoral, afirmó que la aplicación de una norma constitucional no puede estar sujeta al consentimiento de los partidos que se presentan en los comicios, toda vez que el sistema de asignación de bancas es de orden público. Asimismo, adujo que, aun en el supuesto de presumirse una hipotética aceptación, ésta es nula de nulidad absoluta ya que el procedimiento de sumatoria de votos no es constitucional.

Por otro lado, indicó que la tramitación judicial relacionada con la oficialización de las boletas del A.R.I. y del Partido Popular Nuevo Milenio no le fue notificada a ningún partido político lo que se traduce en un vicio formal del acto resolutorio y en la inexistencia de cosa juzgada.

-V-

La Cámara Nacional Electoral resolvió, a fs. 219/ 247, revocar la resolución apelada y proclamar como senador electo por la Ciudad de Buenos Aires al candidato postulado por la alianza “Frente por un Nuevo País”.

En primer lugar, y con relación a si la cuestión ahora impugnada ya había sido resuelta de manera definitiva, sostuvo que la decisión del tribunal de grado excedió el ámbito de su consideración, toda vez que sólo debió comprobar las calidades de los candidatos y la verificación del cumplimiento de lo dispuesto por la ley 21.012 y su decreto reglamentario, en los términos de los arts. 60 y 61 del Cód. Electoral Nacional. Dado que la resolución del planteo no era competencia del juez federal electoral sino de la Junta Electoral Nacional no puede aquélla, dijo, revestir carácter de cosa juzgada.

En igual sentido, subrayó que la presunción de consentimiento de la actora a la sumatoria de votos, por no haber cuestionado la resolución del juez de grado ni de la junta al oficializar las boletas constituye un fundamento solo aparente, en razón de que en toda elección de representantes del pueblo se encuentra en juego el interés de la Nación, lo cual excede el mero interés partidario o de los particulares e implica que sus normas imperativas no pueden ser dejadas de lado por convenio entre partes. Igual criterio adoptó frente al razonamiento referido a que la posibilidad de oficializar boletas con idénticos candidatos suponga inexorablemente la sumatoria de votos obtenidos por cada una de ellas.

Respecto de la vulneración del principio constitucional de igualdad ante la ley que resultaría de darse en el presente una solución distinta a la arribada por las Honorables Juntas Electorales Nacionales de otras jurisdicciones en casos similares definió la improcedencia del agravio en tanto en los distritos en comparación resultaba indiferente, a los efectos de adjudicar las bancas, que se aplique uno u otro criterio porque, sumados o no los votos, los resultados no variaban.

Determinó el alcance del concepto “genuina expresión de la voluntad del electorado” al decir que solo es operante en cuanto se ejerce en el marco de los poderes constituidos del Estado que imponen regulaciones y pautas para su interpretación. No hay expresión re-

levante de la ciudadanía, escribió, que pueda formularse a extramuros de la Constitución Nacional (arts. 1, 22, 33, 37, 38, 39, 40, 45, 54, 94, 97, 98, 122 y 129).

Con relación a los criterios de hermenéutica jurídica, diferenció entre “aplicar” e “interpretar” una norma constitucional, y dijo que corresponde a los jueces en primer lugar aplicar la norma y luego sólo interpretarla cuando surjan dificultades de comprensión, circunstancia esta última que a su juicio, no existe en el presente.

Describió, con cita doctrinaria y discursos de los convencionales constituyentes del ‘94, que el sistema electoral y político está íntimamente conectado con el régimen de los partidos políticos ya que son éstos, a su criterio, los mediadores que imponen el orden de la opinión pública, a la vez que tienen el deber de evitar la partidocracia y enriquecer con su accionar el régimen representativo.

Por otro lado, entendió que era desacertada la afirmación del recurrente en cuanto dijo que el acogimiento de la postura de la alianza Frente por un Nuevo País desvirtuaría el sistema federal de gobierno, porque no llega a demostrar de qué modo consagrar como senador por la Ciudad de Buenos Aires al candidato postulado por el partido que obtuvo la segunda mayor cantidad de votos importaría privar a ésta de su voto en el Senado en igualdad de condiciones con los otros distritos.

Consideró inaplicable al sub examine un precedente de ese tribunal (Fallo 2968/01) que establecía que era costumbre (fuente de derecho) que se proceda a la sumatoria de votos obtenidos por las listas presentadas por diferentes agrupaciones siempre que contengan la misma nómina de candidatos y no exista impedimento alguno en las normas electorales vigentes por tratarse de la asignación de cargos de diputados nacionales, toda vez que en el presente se ventila una designación de Senador Nacional y la norma en contrario es la letra del art. 54 de la Constitución Nacional.

En otro orden, señaló que sólo cabe reputar alianzas electorales a aquellas que, reconocidas por el juez federal con competencia electoral, los partidos políticos constituyan en uso de la facultad conferida por la ley que regula su desenvolvimiento y que, cuando una persona se afilia a un partido político lo hace, entre otros motivos, por coincidir con la declaración de principios y las bases de la acción política además de contar con la posibilidad de participar en las decisiones relativas a la elección de aquellos que lo van a representar. En este caso, sostuvo, la oferta electoral del partido que lleva como propios a los candidatos registrados por otro partido importa conferirle una múltiple identidad ideológico-política que soslaya el fin que la ley tuvo en miras al reconocerlos como instituciones fundamentales del sistema democrático y evita el debate interno partidario con el riesgo de no responder a la voluntad de los afiliados.

Asimismo, afirmó que, las alianzas deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley 23.298 para el reconocimiento de su personalidad jurídico política y que las listas que presenten deben respetar lo establecido en la ley 24.012 y su reglamentación. Consideró

que el concepto de “alianza electoral” no incluye, en supuesto alguno, la modalidad que desemboca en la suma de los votos obtenidos por idénticas listas presentadas por diversas agrupaciones políticas.

En este sentido, sostuvo que si bien nadie niega a los partidos políticos la posibilidad de oficializar candidaturas comunes, debe cumplirse con la reglamentación referida a la configuración de alianzas transitorias para efectivizar la pretensión de sumar los votos obtenidos por cada uno de ellos. En el sub lite, dijo, no se había convenido una lista única que evidencie ante el electorado la voluntad común de las entidades que la postulaban en tanto el hecho de haber oficializado dos boletas diferentes con rasgos distintivos que las diferencian, hace suponer -a su juicio- que no representaban opciones políticas idénticas aunque la lista de candidatos fuera la misma.

A su vez, indicó que era inaceptable interpretar que la duplicación de candidaturas importe la celebración de una alianza electoral toda vez que, si bien el legislador a través del art. 157 del Cód. Nacional Electoral incluyó a las alianzas electorales como comprendidas en el art. 54 de la Constitución Nacional, no puede entenderse que lo haya desnaturalizado. Por su parte, subrayó la improcedencia del argumento referido a la libertad de modos de constituir alianzas entre las fuerzas políticas y el probable cercenamiento del derecho de libre asociación política contenido en la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, en tanto no solo los tratados internacionales se refieren únicamente a los derechos y deberes de los “hombres” sino que no hay derechos absolutos.

Explicó que el sistema constitucional que rige en nuestro país permite la suma de votos obtenidos por listas de candidatos idénticas en el supuesto de los propuestos para ser diputados nacionales, no así para los senadores; definió tal distinción al señalar que en un caso las listas de candidatos prevalecen sobre las agrupaciones políticas y en el otro se trata de un sistema de lista incompleta por partido. Concluyó, en este punto, que nada impedía la coexistencia de métodos de elección diferentes para diputados y senadores, circunstancia que ya regía antes de la reforma de 1994 cuando la elección de diputados era directa y la de senadores indirecta.

En otro orden, sostuvo que, el objetivo del constituyente de establecer la elección directa para senadores no inhibe la intervención de los partidos políticos, máxime aun cuando el art. 2° de la ley 23.298 -la que no fue tachada de inconstitucional- establece la exclusividad de éstos en la nominación de candidatos para cargos públicos electivos y su reconocimiento a nivel constitucional como instituciones fundamentales del sistema democrático (art. 38, CN). Puso, además, de relieve que la circunstancia de que las normas internacionales de los derechos humanos contemplen los derechos políticos de los ciudadanos sin condicionarlos a los partidos políticos, en nada enerva la posibilidad de reglamentar aquellos derechos a través de la postulación partidaria.

La alzada interpretó que el rol asignado por el art. 54 de la Ley Fundamental a los partidos políticos -a los que reconoció como vehículos de la manifestación de voluntad del

cuerpo electoral- en la elección de senadores nacionales es compatible con el carácter de instituciones fundamentales del sistema democrático que le otorga el nuevo art. 38 de la Constitución y en nada altera los principios del federalismo argentino.

También interpretó que el principio de soberanía popular se encontraba a buen resguardo en tanto lo dispuesto por el art. 54 fue establecido, justamente, por los convencionales constituyentes -representantes del pueblo- al reformar la Ley Magna, como también que el cuerpo electoral votó a sabiendas de que dos bancas correspondían al partido político que obtuviese el mayor número de votos y la restante al partido político que le siga en número.

Reiteró su posición recaída en el fallo CNF 2378/98 en tanto concluyó que la preeminencia de los partidos políticos en el proceso de elección de los senadores establecida en esa cláusula constitucional así como en la transitoria cuarta y quinta, no es pasible de evaluación ni revisión por la justicia en razón no solo del principio de división de poderes -imposibilidad de invadir atribuciones de otro poder- sino porque nunca se tendría la certeza de la permanencia o vigencia de las instituciones si se desconociese el ejercicio de las facultades de los otros poderes, en especial, al tratarse del poder constituyente reformador. En pocos términos resumió su fallo al decir que la interpretación de la Constitución y la ley “... exige que el escrutinio deba realizarse por agrupación política individualmente considerada. La función reconocida a las agrupaciones políticas -cuya oportunidad, mérito y conveniencia no corresponde a este Tribunal evaluar- es compatible con el sistema federal argentino. La soberanía del pueblo, al ejercer su derecho a elegir, se expresa a través de los mecanismos previstos en las normas vigentes. En consecuencia, no puede suponerse que el elector, en el acto material de votar, haya optado por desentenderse de lo prescrito por el ordenamiento constitucional y legal argentino” (fs. 247/247 vta.).

-VI-

El candidato a senador por el A.R.I. y por el Partido Popular Nuevo Milenio interpuso recurso extraordinario y medida de no innovar, al solicitar que el Honorable Senado de la Nación se abstenga de tomar juramento al proclamado senador por la Ciudad de Buenos Aires hasta tanto se resuelva el fondo de la cuestión (fs. 255/319). Con relación al pedido cautelar, el 24 de enero de 2002, se expidió la Cámara Nacional Electoral en el “incidente de medida precautoria” formado en el expte. 3509/01 y sostuvo su procedencia en tanto el cumplimiento de la resolución se encontraba suspendido por la misma interposición de los recursos extraordinarios (ver fs. 159/162 del incidente citado).

Al escrito presentado por el candidato Alfredo Bravo, adhirieron las agrupaciones políticas que lo postularon (fs. 320 y 322).

Sostuvo que la discusión primordial en estas actuaciones era la de establecer si las decisiones adoptadas por la justicia electoral antes del comicio podían ser desconocidas y modificadas con posterioridad a la realización del acto electoral y al escrutinio. Para ello afirmó que para el proceso electoral del 14 de octubre de 2001 existió una sentencia

definitiva dictada por la doctora Servini de Cubría que establecía el modo en que se iba a realizar el sufragio y escrutinio, y otra de la Junta Electoral aprobando las boletas del comicio y su procedimiento, para lo cual tuvo en cuenta el fallo de la magistrada.

En este orden, puntualizó menester analizar el procedimiento establecido en el Código Nacional Electoral, del cual -a su criterio- surgen etapas claramente diferenciadas que precluyen y que permiten concluir que las decisiones tomadas en una de ellas deben estar firmes y pasadas en autoridad de cosa juzgada para acceder a otra. Lo contrario implicaría un llamamiento a elecciones sin seguridad jurídica, indispensable para que el soberano -los electores- conozcan de antemano el sentido de su voto.

En igual modo, expresó que, la Cámara no debió abrir el recurso ni pudo actuar válidamente en este pleito en tanto carecía de jurisdicción para intervenir por aplicación de los principios de preclusión y cosa juzgada.

Adujo también, que las sentencias dictadas en cuestiones de orden público como, en su parecer, la del sub lite, son oponibles erga omnes en tanto la resolución afecta al conjunto del electorado; de no ser así, quedaría abierta la posibilidad de un fraude electoral.

Asimismo, afirmó que, la cámara debió haber velado por el cumplimiento de las decisiones preestablecidas para el comicio y que fueran conocidas y consentidas tanto por las agrupaciones políticas al oficializarse las boletas, por el Ministerio Público Fiscal -custodio de la legalidad y representante de los intereses de la sociedad-, por la Junta Electoral como por la Cámara Nacional Electoral, quienes habían sido oportunamente notificados de la sentencia dictada por la justicia electoral, que aseguraba la sumatoria de votos. Textualmente expresó “No puede convocarse al acto electoral con determinadas normas de interpretación -dadas por la propia Justicia Electoral- aclarando la forma del cómputo de los votos y el sentido del sufragio, para luego, una vez concluido el escrutinio realizar un cambio de interpretación que consagra el fraude electoral...” que perjudica no solo al electorado sino también a los candidatos.

Con relación al perjuicio provocado al candidato indicó que, en rigor, se le impuso una decisión judicial que lo obligaba a aceptar el derecho del Partido Popular Nuevo Milenio a llevar en su propia boleta la lista de candidatos del A.R.I., resolución que, al establecer que las listas sumarían los votos, no le producía agravio. Fue con esas condiciones, dijo, que concurrió a la elección.

A su entender, la alzada cambió el sentido del voto al no respetar uno de los puntos básicos del sistema institucional del país como es el pleno ejercicio de los derechos políticos con arreglo al principio de soberanía popular estipulado en el art. 37 de la Constitución Nacional, además de violar la seguridad jurídica cuando consideró que lo resuelto con anterioridad por la justicia, base de la elección, no tenía valor.

Por otro lado, también afirmó que el tribunal ignoró la existencia del acuerdo entre el

A.R.I. y el Partido Popular Nuevo Milenio y que la jueza electoral tomó como fundamento en la resolución 111/2001, a través del cual se prestó conformidad para que el partido nombrado en último término lleve en su boleta la lista de candidatos a senadores del A.R.I. Afirma que el accionar de la Cámara Nacional Electoral es muy grave toda vez que conocido el fallo de la jueza electoral que le fue comunicado “a sus efectos”, guardó silencio y a posteriori, ante un planteo formulado por la alianza actora, ya terminado el escrutinio, declara tal pronunciamiento inconstitucional, generando -con la modificación de las reglas de juego- de manera sorpresiva un perjuicio irreparable.

Denunció, así, que el mencionado tribunal no tiene competencia ni jurisdicción para volver sobre las cuestiones ya resueltas y firmes, máxime al haberse llevado a cabo las elecciones con ese sustento judicial. A todo evento, entendió notificada la sentencia de la jueza electoral y de considerar que dicho criterio era improcedente, debió la Cámara haber declarado la nulidad de la sentencia o haber dado inmediata intervención al señor Procurador General de la Nación a fin de que, de considerarse violentado el art. 54 de la Constitución se iniciara la acción pertinente que evitara la elección sobre la base de supuestas decisiones ilegítimas.

En otro orden, sostuvo que no es procedente la vía de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos utilizada como fundamento por la alianza Frente por un Nuevo País para interponer el recurso, sin que la alzada se haya expedido sobre este tema. Aun así, y de interpretarse que para cuestiones procesales dicha ley es aplicable, debió darse necesaria intervención al Ministerio Público Fiscal a fin de evitar una nulidad de sentencia como la presente.

Analizó la posibilidad recursiva que ofrece el art. 61 del Código Electoral Nacional para todas las agrupaciones respecto del desarrollo procesal preelectoral. La alianza aquí recurrente fue impuesta de la oficialización de las listas de candidatos y tuvo participación en la audiencia fijada a ese fin, por lo que, a su criterio, le caben dos posibilidades: 1. haber actuado en forma maliciosa dejando que adquiriera firmeza la decisión de la jueza electoral para después reclamar ante la Cámara. 2. aplicar la teoría de los actos propios que les impide comportamientos incompatibles con una conducta anterior cual es haber tenido conocimiento de la resolución preelectoral y no haberla impugnado. Cualquiera sea, entendió, la alzada no debió haber siquiera tratado la petición.

Coincidió con lo fallado por la Junta Electoral en el sentido de que la interpretación que se sostenga del art. 54 de la Ley Fundamental debe resguardar lo dispuesto en los arts. 1 y 37 de igual cuerpo constitucional por cuanto este último garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos con arreglo al principio de la soberanía popular; en cambio, dijo, para la cámara “... existen poderes constituidos superiores a la soberanía popular” y los acusa del delito de prevaricato.

En otra línea de pensamiento, remarcó la actitud temeraria, maliciosa y contraria a la ética de los apoderados de la alianza Frente por un Nuevo País, quienes anoticiados de las condiciones de los comicios y aceptadas éstas al aprobar y no impugnar el acta N° 4 de la

Junta Electoral, dejaron transcurrir el plazo fijado para cualquier tipo de oposición -según el acta N° 1 de la misma Junta- y aprovecharon el momento de la proclamación del tercer senador para introducir en una nueva etapa procesal, cuestiones precluidas y pasadas en autoridad de cosa juzgada.

Conforme a esto, también afirmó que el partido del candidato Béliz, aceptaba y exhibía público conocimiento de la sumatoria de votos de la lista N° 88 y la N° 137, circunstancia que se ve corroborada, a su juicio, por el hecho de haber reclamado nuevos escrutinios y aperturas de urnas para verificar las sumas finales, para después de confirmar de ese modo su derrota electoral, plantear la interpretación extemporánea del art. 54 de la Constitución Nacional.

Expresó, además, que la Cámara Electoral ignoró la correcta interpretación de los precedentes de la Corte Suprema, como el dictado en “UCR-CFI Partido Federal y Frejupo s/ presentaciones sobre la forma de computar los votos en las elecciones del 14/5/89” reseñado en Fallos: 312:2192.

En otro orden, consideró, que se destruye todo principio de seguridad jurídica cuando la cámara decidió que no se vulneraba el principio de igualdad con relación a las resoluciones de las distintas Juntas Electorales de otras jurisdicciones -que sumaron los votos de las diferentes listas para la vacante de senador- en tanto en aquéllas no importaba el criterio a adoptar porque igualmente los resultados en aquellos distritos, sumados o no los votos, no variaban. Explicó que el tribunal, de ese modo, aceptó que en tanto el órgano judicial no actúe se podrán elegir senadores nacionales con diferentes criterios conforme se interprete en cada jurisdicción.

Con respecto a la afirmación de la cámara en cuanto a que la voluntad de los electores debe resultar de la mayoría detrás de un programa -sea partido político o alianza oficializada- sostuvo que quienes votaron a Bravo lo hicieron por la única lista desde las dos boletas y que surgía con claridad del acuerdo firmado por Elisa Carrió y Dante Gullo, avalado por la justicia electoral a través de la res. 111/01, que los candidatos a senadores de las dos boletas eran del A.R.I. y que esta agrupación, con su lista, obtuvo la mayoría de los votos. Entendió que el tribunal se inmiscuyó en temas políticos, ajenos a su competencia, al decidir sin fundamento que no existía una mayoría detrás de un programa.

Desde un mismo punto de vista, rechazó la sentencia de la alzada electoral por suprimir una parte de los votos emitidos a favor del candidato Bravo sobre la base de lo que entendió como una desnaturalización de la voluntad popular. Indicó que, tratándose de una única lista de candidatos del A.R.I., carecía de importancia que estuviera en dos boletas diferentes porque éstas y la de los demás partidos o alianzas ya habían sido aprobadas y oficializadas con las participaciones correspondientes.

A todo evento, determinó que antes de pretender cambiar la voluntad popular -como afirma hizo la alzada con su pronunciamiento- se debe declarar nulo todo el proceso electo-

ral. Ello es así, pues, dada la necesidad de contar con una interpretación coherente que rijan todas las etapas del proceso electoral, primero debía establecerse si la cámara tenía jurisdicción y sobre qué base intervino en estos autos, y, de resultar válida esa actuación y existir una raíz ilícita en el comicio, debía anularse todo el proceso electoral y llamar nuevamente a elecciones, planteo que dejó formulado (ver fs. 291 vta./295). Sobre este punto aseveró que, si el supuesto error fue inducido por la propia justicia electoral -al autorizar la sumatoria de votos- debería caer entonces todo el proceso electoral por aplicación del art. 926 del Cód. Civil.

Indicó que el punto central en discusión era, además, que no podía haber una interpretación antes del pronunciamiento del soberano y una distinta después de emitido el voto en razón de que se consagraría un engaño a la voluntad popular, al elector se le explicó que podía votar al candidato Bravo con cualquiera de las boletas porque representaba siempre al A.R.I. en tanto existía un acuerdo en ese sentido con el partido Popular Nuevo Milenio, avalado por la justicia electoral.

Adujo, sintéticamente, que las apreciaciones referidas a la publicidad, gastos y patrimonio de los partidos políticos así como su función como órganos de la democracia -expresiones que comparte-, nada tienen que ver con el tema de autos ni con el respeto de la soberanía popular ni con los derechos del art. 37 de la Ley Fundamental.

También sostuvo que la sentencia de la cámara basada en la interpretación del sistema de análisis de partidos y la cláusula transitoria cuarta de la Constitución reformada, no guarda relación con la presente causa en donde, reiteró, antes del sufragio se determinó que la lista de senadores del A.R.I. podía incluirse en la boleta del Partido Nuevo Milenio acompañando a los diputados de dicho partido, más allá de las posibles objeciones que se pudieran haber formulado -y no se hicieron- en cuanto a las características de ambas boletas.

Por otro lado, entendió que la Alianza Frente por un Nuevo País, no solo consintió tácitamente el fallo de la justicia electoral, al no haberlo impugnado por vía de incidente o de recurso, sino también de manera expresa al no formular planteo alguno respecto del acta N° 4 de la Junta Electoral que oficializaba las boletas de todas las agrupaciones políticas, máxime aun cuando -a su criterio- el insistente reclamo de apertura de urnas para computar los votos.

Consideró que era preciso recordar la ausencia del principal protagonista de esta causa: el pueblo de la Ciudad de Buenos Aires que debió de estar representado por el Ministerio Público Fiscal, organismo a quien ni siquiera se le notificó la sentencia. A su entender, la no participación del representante de la sociedad, provoca la nulidad de la sentencia.

Sostuvo que, si bien es cierto que el acuerdo entre las dos fuerzas -por el cual el Partido Nuevo Milenio se comprometía a llevar los candidatos del A.R.I. en sus boletas- podría tener vicios de forma respecto de la ley 23.298 que menciona la cámara, no lo es menos que ello fue avalado por la justicia electoral y, en todo caso, debió ser observado en tiem-

po oportuno en vez de ser consentido por el Ministerio Público Fiscal, las agrupaciones políticas que se presentaron a la elección y la propia Cámara Electoral. Concluyó sobre el tema que, más allá de una alianza electoral o de un mero acuerdo, el hecho incontestable es el de su existencia, aval judicial y firmeza y, a todo evento, cualquier omisión a la ley reglamentaria mencionada quedó subsanada en la instancia con pleno conocimiento de los interesados, y las autoridades judiciales específicas, incluida la Cámara Electoral.

Con relación al argumento de la alzada, en cuanto a que la oferta electoral del partido que lleva como propios a los candidatos registrados por otro importa conferirle una peculiar múltiple identidad ideológico-política, entendió presente una discriminación en tanto el Tribunal tomó decisiones sobre las razones que llevaron a los electores a emitir su opinión y determinó que su voto en realidad no era a favor de Bravo sino en contra, a la par de inmiscuirse en un terreno que le está vedado como el de estrategia política al pretender descalificar la identidad ideológica de los partidos y suponer que la misma nómina no representaba una misma opción formulando una suerte de tutela de las ideologías que no le corresponde.

En otro orden, indicó que nada hay que discutir desde el momento en que el art. 157 del Código Electoral Nacional determinó que el escrutinio se practicaría por lista y que la justicia electoral estableció, por acto judicial firme y consentido, que aquella encabezada por el señor Alfredo Bravo era una única lista perteneciente al A.R.I.

También cuestionó el fallo en cuanto contraría sus propios argumentos toda vez que la Cámara después de decir que la esencia de la democracia se encuentra en el derecho de los sufragantes de elegir a sus representantes "... según el sistema previamente establecido..." (sic), desconoce justamente ese procedimiento fijado de antemano por la justicia electoral -sumatoria de votos, aceptación de boletas, etc.- y desprecia, en su opinión, lo que en definitiva fue la voluntad del electorado.

Consideró que la alzada sumaba una nueva contradicción al negar la posibilidad del Poder Judicial de evaluar y analizar la inteligencia del art. 54 de la Constitución, cuando en rigor, no solo interpretó el precepto sino que lo hizo de manera descontextualizada, excluyendo su cohesión con el art. 37.

Afirmó que el Ministerio Público Fiscal aceptó las condiciones para concurrir a las elecciones, para realizar el escrutinio, para sumar los votos y para aprobar las boletas, así como que la Cámara Electoral, anoticiada de las mismas condiciones, guardó silencio en lugar de proceder de oficio en una cuestión de orden público, y de ese modo, permitió -en caso de aceptarse la postura de la propia alzada- que se lleve adelante un proceso comicial en el que las reglas no eran correctas y por el cual se sabía se iba a engañar y defraudar a los electores.

En otro orden de cosas, dejó expresa constancia de haber presentado querrela criminal contra los señores jueces de la Cámara Electoral además de la solicitud de su enjuicia-

miento ante el Consejo de la Magistratura de la Nación.

-VII-

A fs. 404/416, se presentó el señor Rafael Martínez Raymonda y solicitó la intervención como tercero -intervención coadyuvante- e interpuso recurso extraordinario contra la sentencia del 17 de enero de 2002 de la Cámara Electoral por entender que la resolución del juicio lo compromete en forma directa y personal en tanto la no revocación de la sentencia que recurre le provocaría un daño irreparable, cual es no obtener la banca de diputado nacional a la que accedería de manera automática de ser el señor Bravo proclamado senador nacional por la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, a fs. 587, se presentó en sustitución de tercero coadyuvante, la señora Lubertino Beltrán.

A tal fin, se formó el "incidente de intervención de tercero (art. 90, inc. 1 CPCC)" en el cual, el 19 de enero de 2002 por fallo N° 2998, la cámara decidió admitir la intervención del presentante y concedió el recurso incoado (ver fs. 103/106 del expte. N° 3523 agregado al principal).

-VIII-

La Cámara Nacional Electoral concedió los recursos extraordinarios interpuestos por el candidato Bravo y por las agrupaciones políticas que lo postularon, toda vez que encontró configurada una cuestión federal simple y reunidos los requisitos del inc. 3 del art. 14 de la ley 48 en tanto la cuestión en debate se vincula con la interpretación de una norma constitucional y su entendimiento resulta imprescindible para la resolución de la litis. Sin embargo, dejó previamente sentado varias cuestiones: 1) que la alegada falta de legitimación del señor Bravo para intervenir en la litis, opuesta por la Alianza Frente por un Nuevo País, sobre la base de que sería el partido y no el candidato el titular de la acción, no podía prosperar por cuanto no había sido oportunamente sometida a conocimiento del tribunal de primera instancia; 2) que los argumentos referidos a que la alzada convalidó la sentencia de la jueza electoral con su silencio, carecen de sustento en razón de que el tribunal no podía avocarse al conocimiento de la resolución de la jueza electoral sin violentar los límites que la Constitución impone a la jurisdicción del Poder Judicial; y 3) que tampoco era admisible el agravio referido a la falta de intervención del Ministerio Público Fiscal toda vez que no sólo no existe norma alguna que la prevea frente a actuaciones iniciadas ante las Juntas Electorales ni ante la cámara por cuestiones venidas de ésta -como en el sub lite- sino que dado el carácter no vinculante de sus dictámenes no se percibe la existencia de un perjuicio que eventualmente no pueda ser reparado en una instancia extraordinaria.

-IX-

Elevar las actuaciones a la Corte Suprema, todos sus miembros se excusaron (fs. 578/579). Ello así, y aceptados los apartamientos, se cumplió con el procedimiento para la integración del Tribunal con los señores jueces desinsaculados como titulares a fs. 590, con la sustitución de fs. 605, conforme surge de fs. 611.

En ese estado, se dio vista a este Ministerio Público (fs. 619).

-X-

Antes que nada, cabe abordar el tema de la admisibilidad formal de los recursos extraordinarios incoados en autos por los apoderados del A.R.I. y del Partido Nuevo Milenio. En este sentido, fácil es advertir, que ambos se limitan a una adhesión a los argumentos esbozados en el escrito recursivo del candidato Bravo por lo cual y toda vez que la jurisprudencia del Alto Tribunal ha señalado la improcedencia de la adhesión al recurso extraordinario (Fallos: 209:28, pág. 70 y sus citas; 257:48; 322:523) cabe concluir que esas apelaciones han sido mal concedidas por el a quo.

Aclarado ello, en cuanto a la falta de legitimación del aquí recurrente, creo oportuno poner de relieve que, en concordancia con lo resuelto por la alzada al conceder el extraordinario, dicha defensa no fue introducida en su momento, por lo que debe ser tenida por extemporánea. Ello sin dejar de advertir que, aun planteada en término, hubiese correspondido su rechazo en razón de que el derecho que invoca el señor Bravo, en su carácter de candidato de una misma lista en dos agrupaciones políticas, y en su momento proclamado como senador electo por la Junta Electoral, lo configura como titular de la relación jurídica sustancial en que sustenta su pretensión, más allá de que ésta tenga o no fundamento.

En este sentido, considero inaplicable la doctrina de Fallos: 324:2294 -que sostuvo que el derecho constitucional de recurrir es del partido político y no del candidato- en tanto se trataba de la discusión dentro de un mismo partido sobre la postulación de uno u otro candidato propio por ante la asamblea legislativa de una provincia, por aplicación de las cláusulas transitorias cuarta y quinta de la Constitución Nacional, tema ajeno al presente debate donde, como ya dije, no se define quien va como candidato de tal o cual partido sino a quién eligió, en definitiva, el cuerpo electoral.

En otro orden de análisis, si bien la alzada concedió el remedio federal sobre la base de la interpretación de normas constitucionales, cabe advertir que el fundamento principal de las argumentaciones vertidas en el recurso se vinculan con la arbitrariedad y contradicción de la sentencia de la Cámara Nacional Electoral en relación con cuestiones procesales, tales como su falta de jurisdicción y los principios de preclusión y de cosa juzgada. Dichos planteos, en principio ajenos al recurso extraordinario, no resultan óbice para que la Corte pueda conocer en los casos -como el sub lite- cuyas particularidades hacen excepción a esa regla con base en la doctrina de la arbitrariedad, toda vez que con ésta se tiende a resguardar la garantía de defensa en juicio y el debido proceso, exigiendo que las sentencias de los jueces sean fundadas y constituyan una derivación razonada del derecho vigente con aplicación a las circunstancias comprobadas de la causa (Fallos: 313:1296, entre otros).

Por otro lado, cabe recordar que V.E. tiene dicho que, para establecer los límites de la cosa juzgada que emana de un fallo dictado en un juicio determinado, ha de atenerse primordialmente a su parte dispositiva, si bien a tales efectos no puede prescindirse de

sus fundamentos y motivaciones y muy frecuentemente es imprescindible recurrir a ellos, porque toda sentencia constituye una unidad lógico-jurídica, cuya parte dispositiva no es sino la conclusión final y necesaria del análisis de los presupuestos fácticos y normativos tenidos en cuenta para su fundamentación (Fallos: 305:209 y 324: 2210).

-XI-

A mi modo de ver, tales pautas resultan aplicables al sub examen, pues las cuestiones que analiza la sentencia y que agravian al recurrente se encuentran expresamente señaladas y resueltas en el fallo de la justicia electoral 111/01. En mi parecer, surge de manera palmaria e inequívoca que el tribunal de alzada ha excedido de esta manera su jurisdicción, toda vez que revocó la proclamación de senador electo efectuada por la Junta Electoral destacando que, para ello, se basaba en argumentos que diferían del pronunciamiento de la justicia recaído en la etapa preelectoral y consideraba a aquel fallo como inválido.

En efecto, aun cuando las cuestiones procesales no son aptas para habilitar la vía del art. 14 de la ley 48, considero que lo resuelto es incongruente con las constancias de la causa y que ello deriva en una lesión al derecho de defensa -y su amparo en el principio de cosa juzgada- ya que el veredicto, no reúne los requisitos mínimos exigidos por la doctrina jurisprudencial de la Corte para ser considerado como una sentencia fundada en ley y, por lo tanto merece ser descalificado como tal. La apreciación de estos aspectos resulta del análisis de los antecedentes de la causa.

-XII-

En mi criterio, no cabe efectuar una interpretación meramente dogmática de las normas constitucionales en juego -como formulara el a quo- que sólo generaría una doctrina académica y teórica sobre los temas específicos a los que las mismas se refieren; sino que lo que corresponde es entenderlas a partir del caso concreto que el sub judice ofrece. Y este punto de partida insoslayable es la habilitación judicial firme otorgada para participar como candidato a senador por la Ciudad de Buenos Aires al señor Bravo, en dos boletas de diferentes agrupaciones, con la posibilidad cierta de sumar los votos. Cualquier otro razonamiento podría enervar una situación surgida de una decisión judicial consentida -que fijó las reglas de la elección a través de una determinada interpretación de las normas constitucionales- y que, más aún, fue avalada por el voto de la ciudadanía.

Además, cabe destacar que el marco procesal en el que se dictó la decisión recurrida tampoco es claro, en tanto se hizo lugar a la apelación con fundamento en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, norma que, en principio resulta ajena a esta contienda. En efecto, no queda lugar a dudas que lo que se ha pretendido a través de este proceso ha sido intentar revertir la inteligencia que la jueza electoral otorgó a las normas constitucionales en la etapa preelectoral, situación que no fue objeto de reparo alguno y quedó firme. Sin embargo, inexplicablemente la alzada acogió esa pretensión, en proceder que, a mi entender, resulta un desconocimiento no sólo de la legalidad que emana de las decisiones judiciales firmes que hacen al derecho de las partes involucradas -en el caso, al tratarse de una cuestión electoral abarca a todas las agrupaciones presentadas y al electorado en su

conjunto- sino un irremediable desapego al contenido de las urnas como derivación de la voluntad popular.

La democracia representativa supone, necesariamente, un derecho y un sistema electoral que garantice a los ciudadanos certeza y seguridad al emitir su voto, es decir un marco legal que no solo permita la participación plena sino que evite y preserve al proceso electoral de fraudes y manipulaciones. Tanto la legislación como los controles judiciales que, al efecto se crean, deben tender a la autenticidad de una elección, ya sea en sus aspectos procedimentales como en la garantía de sus resultados en cuanto libre expresión de los electores y respeto por su decisión. Es en este punto que, en mi opinión, la sentencia apelada se convierte en arbitraria al alterar las bases interpretativas electorales fijadas en el proceso preparatorio de los comicios, normas de carácter público que sirvieron de base constitutiva de la decisión final de los ciudadanos en las urnas.

En esta línea argumental, es sabido que la legislación electoral nacional establece reglas sobre el sufragio, el sistema electoral, el procedimiento electoral, los órganos encargados del control administrativo y jurisdiccional y las infracciones penales y las faltas (Código Electoral Nacional ley 19.945 y sus modificatorias 20.175, 22.838, 22.864, 23.247, 23.476, 24.012, 24.444 y 24.904; la Ley Orgánica de los Partidos Políticos 23.298, modificada por la 23.476, la ley 19.108 y sus modificatorias 19.277 y 22.866 sobre funcionamiento y atribuciones de la Cámara Nacional Electoral). El procedimiento electoral contiene disposiciones que diferencian la etapa preelectoral de la electoral; así, los actos preelectorales incluyen la convocatoria a elecciones, la designación de apoderados y fiscales de los partidos políticos, la oficialización de las listas de candidatos y de las boletas de sufragio, además de la distribución de equipos y útiles electorales. Son los jueces electorales de cada distrito y las juntas electorales nacionales los encargados de recibir la nómina de los partidos o agrupaciones que participarán de los comicios, sus apoderados y las listas de los candidatos propuestos para su oficialización y la justicia electoral admite a los candidatos nominados para luego autorizar la impresión de las boletas a utilizar en el sufragio. Cumplida esta etapa y realizados los comicios, el escrutinio definitivo está a cargo de la Junta Electoral que da a conocer los resultados finales y proclama a los electos. Es decir que, la justicia electoral en la etapa previa a los comicios controla el cumplimiento de las condiciones constitucionales y legales para acceder a los cargos públicos electivos, así como el origen de la postulación; en la etapa electoral propiamente dicha -votación y actos pos-electorales- controla el escrutinio y la proclamación de los electos.

De esto último queda claro pues, que la presentación del Frente destinada a cuestionar las reglas para sufragar debió efectuarse en la etapa preelectoral cuando aquéllas fueron determinadas y no una vez escrutados los votos de la elección, máxime si -como surge del sub examine y sin que exista controversia sobre el punto- el escrito se presentó con posterioridad al pedido expreso de recomtar los sufragios. Esta afirmación no sólo es válida para la agrupación política impugnante en autos sino para la ciudadanía en general que, de lo contrario, vería modificadas las condiciones de los comicios.

La naturaleza especial del derecho electoral requiere de normas que aseguren la efectividad de sus pronunciamientos. En este sentido, cumplida una etapa del proceso, sin interposición de recursos o con impugnaciones resueltas, debe entenderse como precluida. Esto es lo que sucedió en el sub lite, donde se fijaron -con el consentimiento y notificación de todas las agrupaciones en contienda- los plazos especiales para recurrir las listas de candidatos previa a la oficialización de boletas (ver acta N° 1 de la Junta Electoral), sin que se formulara reclamo alguno a la existencia de boletas de distinto partido con una misma lista de candidatos, conforme surge del acta N° 4 de la Junta Electoral y del fallo de ésta al proclamar al senador electo.

En un Estado de Derecho adquiere vital importancia el resguardo del proceso electoral, entendiéndose por éste al conjunto de actos sucesivos reglados que se dirigen a posibilitar la auténtica expresión de la voluntad política popular en los comicios. Por tal motivo, pienso que, en aquel momento procesal debió el Frente, de considerar vulnerado el orden constitucional, solicitar la intervención que aquí plantea toda vez que, una vez concluido el escrutinio y, por ende, manifestada la voluntad popular, su presentación es totalmente extemporánea y, en consecuencia, la intervención de la alzada con base en agravios ya resueltos en la etapa preelectoral en una instancia precluida y no cuestionados oportunamente, resulta inexplicable.

En este entendimiento, cabe reiterar que, a mi criterio, lo dirimido por la alzada no es una cuestión novedosa sino antes bien son temas ya interpretados y resueltos, con carácter de cosa juzgada, por la justicia electoral en la etapa preelectoral.

En efecto, los apoderados del ARI, ante el pedido de oficialización de idéntica lista a la propia por el Partido Nuevo Milenio, se opusieron a dicha nominación e iniciaron el incidente que corrió por expediente 262/00 de la Secretaría Electoral, ello con el fin de evitar nulidades e inconstitucionalidades en el procedimiento. Fue la justicia electoral, a través de la res. 111/01, quien se pronunció sobre la procedencia de la suma de los votos al decir que nada obstaba a que una lista lleve los candidatos que propone otra, siempre que la nómina sea idéntica en ambas dado que, de otro modo, al contabilizar los votos obtenidos por cada una de ellas no podrían sumarse a los candidatos propuestos. Especialmente entendió y así estableció, que se trataba de una única lista perteneciente al ARI, si bien presentada por dos agrupaciones diferentes. Por otro lado, consideró válido el acuerdo entre los máximos referentes públicos de la Alianza y del Partido Nuevo Milenio por entender que, además de alianzas y confederaciones existían otras posibilidades de convenios electorales en donde dos o más agrupaciones sostengan una misma lista para una o más categorías de cargos, circunstancia que se daba -según el fallo- con el acuerdo citado. La sentencia fue puesta en conocimiento de los incidentistas, del Ministerio Público Fiscal, de la Junta Electoral y de la Cámara Nacional Electoral, quienes consintieron la resolución conforme la inexistencia de constancia de reparo sobre la misma.

Por lo demás, no comparto el argumento en cuanto a que el fallo no le es oponible al Frente por no haber sido parte en el incidente, toda vez que las actuaciones, procedimientos y

decisiones relativas a una elección deben ser y son de carácter público en tanto están en juego los principios básicos de la democracia, la autenticidad de la representación de la ciudadanía y la legitimidad del candidato que resulte electo. Más aún deviene extemporáneo su cuestionamiento si al momento de llevarse a cabo la audiencia para la oficialización de las boletas de todos los partidos y agrupaciones políticas, la única lista de candidatos entre el ARI y el Nuevo Milenio no fue impugnada. Por el contrario, desconocer esa realidad plasmada ante la justicia, implicaría sostener que la comunidad en general tampoco conocía quienes eran los candidatos y quien los postulaba, lo que convierte a la situación en una alarmante contradicción con los fines democráticos, la expectativa de los votantes y el principio de soberanía popular.

-XIII-

Lo hasta aquí expuesto me lleva a sostener que, así como los apoderados del ARI reclamaron por una interpretación de cuyo resultado dependía su intervención en los comicios, bien pudo el Frente solicitar, en ese momento, la aclaración a que hubiere lugar, tanto por considerarlo de orden público como por afectarlo en lo particular, en vez de esperar que el acto eleccionario se llevara a cabo, en un intento, a mi modo de ver, especulativo más que jurídico-institucional. Máxime si se tiene en cuenta no solo que al iniciar la presentación que motivó el actual proceso, la alianza actora conocía el fallo sino que, en la etapa de oficialización de candidatos y boletas, no opuso reparo alguno a que una misma lista se incorporara a dos boletas diferentes, conforme queda explicitado en el acta N° 4 de la Junta Electoral. Lejos está, a mi modo de ver, el pretendido resguardo de una correcta aplicación de las normas constitucionales, antes bien se trasluce una aceptación lisa y llana de la interpretación judicial, que culminada la elección, no le convino.

A igual conclusión cabe arribar en cuanto a la intervención de la alzada en este proceso en aras de la defensa del orden público que esmeradamente aduce en su sentencia con relación a su inactividad ante el pleno conocimiento de la resolución judicial que, en definitiva, aquí se impugna.

En rigor, aun a riesgo de ser reiterativo, opino que la presentación del Frente para un Nuevo País ante la Junta Electoral, una vez que se efectuó la votación y se escrutaron las mesas, tuvo por único objeto impugnar el fallo de la justicia que habilitó la sumatoria de puntos, iniciativa a todas luces extemporánea, provocando una intervención judicial sin que estuviera habilitada su iuris dictio.

En este orden, asiste razón al recurrente cuando sostiene que su derecho a ser electo a través de la sumatoria de votos como única lista de dos agrupaciones, estaba amparado en un pronunciamiento firme de la justicia competente en la materia en tanto, de no tenerse por sentadas las reglas de los comicios en la etapa previa al acto electoral, no habría seguridad jurídica posible.

Al conocerse con anterioridad a la votación el criterio judicial referido -toda vez que las listas de los candidatos deben ser públicamente proclamadas para su registro como tales

y para el pedido de oficialización (ver art. 60, Cód. Electoral Nacional)- tanto por el electorado como por los partidos y alianzas políticas cuyas listas de candidatos competían por el acceso a las bancas, no se infringen, a mi modo de ver, las reglas de juego partidario ni se crea desigualdad alguna entre competidores, antes bien se trata de la aceptación de un procedimiento determinado para la elección que, en la oportunidad de ser resuelto no mereció reparos constitucionales de ninguno de los contendientes.

En otro punto de análisis, entiendo que el hecho de que los apoderados del Frente por un Nuevo País hayan solicitado la recusación como integrante de la Junta Electoral de la jueza que intervino como juez electoral en el incidente de oficialización de listas del ARI-Nuevo Milenio, por entender que su intervención implicaba un prejujuicio sobre el punto en discusión -la suma de votos-, confirma una vez más que la cuestión traída a debate no es nueva y otorga, con mayor sustento, validez y firmeza a aquel acto judicial que extemporáneamente cuestionan y que injustificadamente la alzada invalida.

-XIV-

En definitiva, lo expuesto es más que suficiente para constatar las deficiencias del fallo apelado pues en él -sobre la base de considerar la invalidez de una sentencia en materia electoral pasada en autoridad de cosa juzgada- se hizo una interpretación irrazonable que pone en juego los resultados y autenticidad de la elección a senador por la Ciudad de Buenos Aires, en menoscabo de las reglas electorales fijadas a tal fin y consecuentemente de los principios de representación democrática, soberanía popular y autenticidad del voto de la ciudadanía, lo que lo descalifica como acto jurisdiccional en los términos de la doctrina de arbitrariedad de sentencias. El veredicto apelado exhibe, para mí, una fundamentación contraria a aquella que dejó traslucir la comunidad en la elección, a la luz de una oportuna lectura de las normas constitucionales.

Por otra parte, cabe recordar que una adecuada interpretación de las normas electorales exige privilegiar aquella que respete con mayor fidelidad la voluntad del electorado evitando frustrar la legítima expectativa de los sufragantes (confr. Fallos: 312:2192, voto del juez Belluscio).

Comparto esta línea de pensamiento y considero que, ante todo, corresponde avalar la sentencia del pueblo desplegada en las urnas y nunca subvertirla con una decisión judicial, toda vez que, de otro modo, se trasladaría la voluntad popular a la de los tribunales. Es, a todas luces, prioritario que, en los litigios referidos a la actividad electoral, incumba a los jueces la preservación de la fiel interpretación de la voluntad de los ciudadanos (confr. Fallos: 311:1630 y sus citas), ello así en tanto y en cuanto el derecho electoral tiene como fin efectivizar uno de los pilares básicos de nuestra Constitución, cual es el principio de la soberanía popular cuyo reconocimiento más auténtico se perfila mediante el voto. Creo que, en una sociedad libre y democrática, el derecho al sufragio es demasiado importante como para generar su desprotección por medio de una inapropiada interpretación de la manifestación de la voluntad de los ciudadanos en situaciones que, como sucede en el sub lite, se traduce en una violación a la garantía de la veracidad del sufragio, esto es, a la

autenticidad de sus resultados.

En una democracia electoral las sentencias deben concretar el ideal de justicia sin sustituir ni desconocer la voluntad popular ni crear, de manera artificial y arbitraria, gobiernos que no reflejan la verdadera opción del cuerpo electoral que consecuentemente lleva a una falta de legitimidad y representatividad del candidato electo. A todo evento, y antes de subvertir la voluntad popular a través de una resolución judicial, es preferible declarar nula una elección y proceder a una nueva.

-XV-

Quiero finalmente, hacer algunas reflexiones:

La suerte del candidato, de cualquier candidato, no está escrita en el mármol de su destino. Por el contrario, está verificada fríamente por un número comicial preciso, que es finito, cierto y carece de movilidad intrínseca.

Por ello, ser electo es una posibilidad sustantiva para cualquiera que aprecie de veras, la diferencia entre una cifra más alta que otra. Es que, la verdad democrática no es kantiana, sino que se define numéricamente.

Es por eso que entiendo que, quien se ofende judicialmente, una vez precluida la etapa comicial, pareciera desconocer que, en un Estado democrático y en una sociedad abierta, un candidato es un servidor público en expectativa, que debe saber estar atento al número que lo señala a él y a sus competidores.

Cuando el sufragante deposita la papeleta en la urna, sabe que está ejerciendo una porción de la gran soberanía. Pero, por el mismo linaje sencillo de la papeleta -que para el perdedor es un puñal que se clava en las entrañas- el vencido puede tentarse con dudar de la conclusión del sufragio.

Al fin, cuando el número es bajo, no hay juez que pueda mejorarlo, por alta que sea su investidura.

-XVI-

En síntesis, considero corresponde declarar mal concedidos los recursos extraordinarios interpuestos por el ARI y el Partido Popular Nuevo Milenio, hacer lugar al remedio federal interpuesto por el candidato a senador por la ciudad de Buenos Aires, señor Bravo, y revocar la sentencia de fs. 219/247.

Ello determina, a su vez, que resulte innecesario pronunciarme sobre el recurso extraordinario de fs. 404/416 y 587.

En tales términos, dejo expuesta mi opinión. - Marzo 6 de 2003. - NICOLAS E. BECERRA.

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, 27 de febrero de 2001.

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que, al revocar la de la instancia anterior decidió proclamar como senador electo por la Ciudad de Buenos Aires al candidato postulado por el “Frente por un Nuevo País”, señor Gustavo Béliz, el candidato Alfredo Pedro Bravo interpuso recurso extraordinario federal. También lo interpusieron el apoderado del “Partido Popular Nuevo Milenio”, los apoderados de la alianza “Alternativa para una República de Iguales” y, por su propio derecho, el señor Rafael Martínez Raymonda.

2º) Que el a quo para resolver en el modo en que lo hizo sostuvo, en sustancial síntesis, que: a) El candidato propuesto por el “Frente por un Nuevo País” obtuvo, en cantidad de votos, el segundo lugar luego de la “Alianza 2001 para el Trabajo, la Justicia y la Educación”; b) Las resoluciones de los incidentes promovidos durante la etapa de oficialización de las listas no alcanzan autoridad de cosa juzgada que resulten oponibles a otros partidos o alianzas; c) No existe vulneración al principio de igualdad en virtud de la existencia de soluciones diversas que habrían adoptado otras juntas electorales del país; d) La reiterada invocación de la voluntad popular es insuficiente para favorecer la posición del candidato Bravo pues la expresión del cuerpo electoral tiene su cauce mediante el ejercicio del sufragio en el marco de las regulaciones y pautas establecidas para la interpretación de la aludida voluntad; e) La cuestión de autos está regida por el art. 54 de la Constitución Nacional cuya recta interpretación -comenzando por su letra y las directivas emanadas de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- determina que la tercera banca de senador se asigne al partido político que siga al primero en número de votos; f) Los partidos políticos constituyen uno de los vehículos de la manifestación de la voluntad del cuerpo electoral, que intermedia entre éste y sus representantes y contribuyen a la formación institucional de la voluntad estatal y ello porque la Constitución Nacional los reconoce como instituciones fundamentales del sistema democrático; g) El hecho de que el sistema constitucional y legal vigente permita la suma de votos obtenidos por listas de candidatos idénticas en el supuesto de los propuestos para ser diputados nacionales y no lo haga en el caso de los senadores, deriva de una opción por diversos sistemas electorales; sin que haya obstáculo para que se consagre dicha diferencia que ya existía con anterioridad a la reforma de 1994 cuando la elección de los diputados nacionales era directa e indirecta la de los senadores, y h) Resultaría incongruente entender el sistema establecido por el art. 54 de la Constitución como contrario a la voluntad popular, porque dicha norma ha sido establecida, precisamente, por los representantes del pueblo de la Nación, al reformar la Constitución Nacional, en uso de aquellas funciones constituyentes, por lo que el principio de la soberanía popular se encuentra adecuadamente preservado con la solución a la que se arriba.

3º) Que con carácter previo a la consideración de los agravios corresponde despejar dos

cuestiones. La primera, se encuentra vinculada con los recursos extraordinarios deducidos por los apoderados del “Partido Popular Nuevo Milenio” y la “Alianza Alternativa para una República de Iguales” porque conforme a un criterio reiteradamente sostenido por este Tribunal la adhesión a la apelación reglada por el art. 14 de la ley 48 resulta inadmisibles (Fallos: 209:28; 257:48; 322:523 entre otros), lo que así cabe declarar y, consecuentemente, desestimar los interpuestos a fs. 320 y 321.

La segunda, se relaciona con el alcance de la decisión (fs. 469/472) que concedió el recurso del candidato Bravo. Su lectura revela que la cámara desestimó, una a una, la defensa de falta de legitimación alegada por la parte recurrida (fs. 469 vta., considerando 2), la existencia de cosa juzgada de una de las decisiones tomadas por el juez de la instancia de origen durante el trámite de oficialización de las listas (fs. 469 vta./470 vta., considerando 3) y las objeciones a la falta de intervención del Ministerio Público (fs. 471/471 vta., considerando 4). Tras ello, juzgó que correspondía “conceder los recursos extraordinarios interpuestos a fs. 255/319 vta., 320 y 321, toda vez que se encuentra configurada una cuestión federal simple, y reunidos los requisitos legales establecidos por el inc. 3° del art. 14 de la ley 48, que los tornan procedentes en tanto la cuestión en debate se vincula con la interpretación de una norma de la Constitución y el entendimiento que se le dé a éste resulta imprescindible para resolver la litis” (fs. 471 vta., considerando 5). De aquí se sigue, que no mediando la articulación del correspondiente recurso de queja respecto de las cuestiones no federales y a las que se les atribuye haber sido resueltas con arbitrariedad, no corresponde su consideración en esta vía.

4°) Que consecuentemente y con este alcance, el recurso presentado por Alfredo Pedro Bravo es formalmente procedente pues se cuestiona la inteligencia que cabe atribuir a una norma de carácter federal -el art. 54, Constitución Nacional- y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que en ella funda el recurrente (art. 14 inc. 3, ley 48).

5°) Que en cuanto al recurso extraordinario deducido a fs. 404/416 por el señor Rafael Martínez Raymonda, concedido a fs. 103/106 del expte. 3523 agregado por cuerda, cabe señalar que el interés del apelante para intervenir en el sub lite e instar la jurisdicción del Tribunal se ha agotado, pues el recurrente se ha incorporado a la fecha como miembro de la Cámara de Diputados, en su condición de integrante de la lista que encabezó el diputado Alfredo Pedro Bravo en las elecciones llevadas a cabo en 1999. Igual extinción de todo interés procesal cabe predicar con respecto a la presentante de fs. 587 cuando invoca su condición de sucesora procesal de Martínez Raymonda, pues frente al fallecimiento del diputado Alfredo Pedro Bravo, la eventual incorporación de la peticionaria a la mencionada Cámara -en tanto integrante de igual lista- no depende de lo que se decida en este asunto sino de la aplicación de lo dispuesto en el art. 164 del Código Electoral Nacional.

6°) Que ante la necesidad, originada en la excusación de los señores ministros, de integrar esta Corte en los términos que contempla el art. 22, primer párrafo, del dec. ley 1285/58; la obligada realización de las sustituciones de los conjueces Kiernan y Riva Aramayo por renuncia y fallecimiento, respectivamente; la excusación del nuevo integrante del

Tribunal que dio lugar a la incorporación de un nuevo conjuez; y la intervención, conferida por mandato legal, del Procurador General de la Nación, configuraron circunstancias insuperables que llevaron a que esta causa sólo quedara en condiciones de ser decidida por los infrascriptos a partir del 21 de abril de 2003 (fs. 680), por lo que sólo una cabal comprensión de las altas y delicadas responsabilidades institucionales que asisten a quienes integran este Tribunal ha permitido resolver, en la fecha, el complejo y trascendente litigio que subyace a esta litis, que guarda íntima relación con la composición del Senado de la Nación.

7°) Que se encuentra fuera de discusión que en las elecciones celebradas el 14 de octubre de 2001 la “Alianza 2001 para el Trabajo, la Justicia y la Educación” obtuvo la mayoría de votos y, con ello, las dos bancas de senadores por la Ciudad de Buenos Aires. Tampoco se controvierte que la “Alianza Frente por un Nuevo País”, que propuso como candidato a senador al señor Gustavo Béliz, alcanzó el segundo lugar en el orden de votos, ni que el candidato Alfredo Pedro Bravo -recurrente en autos- que encabezó dos listas -la de la “Alianza Alternativa por una República de Iguales” y la del “Partido Popular Nuevo Milenio”- obtiene mayor número de votos que aquél sumando los sufragios emitidos a favor de ambas agrupaciones pero, en ningún caso, consideradas individualmente.

8°) Que, en lo que aquí interesa, el art. 54 de la Constitución Nacional dice: “El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos”. En autos corresponde determinar si la tercera banca de senador por la Ciudad de Buenos Aires corresponde al candidato Bravo o al candidato Béliz o, en términos de la disposición transcrita, qué debe entenderse por partido político que le siga en número de votos al que alcanzó el mayor número.

A su turno, la disposición reglamentaria de aquél, es el art. 157 del Código Electoral Nacional que establece que “resultarán electos los dos titulares correspondientes a la lista del partido o alianza electoral que obtuviere la mayoría de los votos emitidos y el primero de la lista siguiente en cantidad de votos”. Se entiende por “alianzas electorales” a aquéllas reconocidas por el juez federal con competencia electoral, a pedido de parte formulado al menos con dos meses de antelación al acto comicial (art. 10 de la ley 23.298).

9°) Que esta Corte ha sostenido desde antiguo que “la primera fuente de interpretación de la ley es su letra y las palabras deben entenderse empleadas en su verdadero sentido, en el que tienen en la vida diaria, y cuando la ley emplea varios términos sucesivos es la regla más segura de interpretación la de que esos términos no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, de limitar o de corregir los conceptos, por cuanto, en definitiva, el fin primordial del intérprete es dar pleno efecto a la voluntad del legislador” (Fallos: 200:165). Ha establecido, asimismo, “que es regla de interpretación de las leyes la de que los jueces deben atenerse al texto de las mismas, cuando es claro y no da lugar a dudas” (Fallos: 120: 372) y que “cuando los términos de la ley son claros no corresponde a los jueces apartarse de sus propósitos so pretexto de evitar las deficiencias

reales o presuntas que podrían resultar de su aplicación” (Fallos: 211:1063). En definitiva “cada palabra de la Constitución debe tener su fuerza y su significado propio, no debiendo suponerse que ella ha sido inútilmente usada o agregada, y rechazarse como superflua o sin sentido” (Fallos: 95:327). Estas pautas han sido también pacíficamente seguidas por la Suprema Corte de los Estados Unidos de América (Mikva, Abner J.-Lane, Eric, *An Introduction to Statutory Interpretation and the Legislative Process*, Aspen Law&Business, 1997, p. 9 y siguientes), en cuyos pronunciamientos este Tribunal ha encontrado temprana y frecuente fuente de inspiración (Fallos: 1:317; 33:162).

Que también ha afirmado este Tribunal que la Constitución, en su contenido de instrumento de gobierno, debe analizarse como un conjunto armónico dentro del cual cada parte ha de interpretarse a la luz de las disposiciones de todas las demás (Fallos: 167:121; 236:100), pues sus normas, como las de toda ley, deben ser interpretadas en forma coherente, de manera que armonicen entre ellas y no traben el eficaz y justo desempeño de los poderes atribuidos al Estado para el cumplimiento de sus fines del modo más beneficioso para la comunidad y los individuos que la forman (Fallos: 234:482).

Que además, por encima de lo que las leyes parecen decir literalmente, es propio de la interpretación indagar lo que ellas dicen jurídicamente, es decir, en conexión con las demás normas que integran el ordenamiento general del país (Fallos: 241:227; 244:129; 283:239). De allí es que si para dos supuestos análogos la Constitución ha adoptado soluciones diferentes, no puede el intérprete, fundándose en otros principios, modificar los alcances que a esas instituciones pretendió darle el constituyente en el texto fundamental.

10) Que en el sistema representativo de gobierno, consagrado por los arts. 1 y 22 de la Constitución Nacional, el pueblo es la fuente originaria de la soberanía, y el modo de ponerla en ejercicio es el voto de los ciudadanos a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación (Fallos: 310:819 y sus remisiones). El carácter representativo de las autoridades depende de que su designación haya tenido o no origen en las elecciones, que son los procedimientos a través de los cuales el pueblo las designa. Se materializa así la relación entre quienes aspiran a ser designados y quienes con su voto realizan la designación. El primero es considerado el candidato; el segundo, individualmente se denomina elector y en su conjunto conforman el cuerpo electoral (Fallos: 312:2192).

11) Que en el relevante precedente registrado en Fallos: 310:819 esta Corte recordó que “resulta necesario tener en cuenta que los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por tanto, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral; y la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes. Que coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones y que, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas

jurídicas” (considerando 13).

Señaló también que “el reconocimiento jurídico de los partidos políticos deriva de la estructura de poder del Estado moderno, en conexión de sentido con el principio de la igualdad política, la conquista del sufragio universal, los cambios internos y externos de la representación política y su función de instrumentos de gobierno. En rigor, son grupos organizados para la elección de representantes en los órganos del Estado, haciendo posible que éste sea, efectivamente, la organización política de la Nación. Los partidos forman parte de la estructura política real. De ahí que la vida política de la sociedad contemporánea no puede concebirse sin los partidos, como fuerzas que materializan la acción política. Reflejan los intereses y las opiniones que dividen a los ciudadanos, actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales; y de ellos surgen los que gobiernan, es decir, los que investidos de autoridad por la Constitución y por las leyes, desempeñan las funciones que son la razón de ser del Estado” (considerando 14).

Estas consideraciones, escritas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, hallan si se quiere, mayor sustento, en tanto el nuevo art. 38 de la Ley Fundamental declara que “los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático”.

12) Que, por otra parte, y en conexión con el sistema de elección de los senadores y en armonía con lo ya expuesto, esta Corte al pronunciarse en Fallos: 324:2299, juzgó que “el régimen transitoriamente vigente -[se refiere a la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional]- introduce una novedosa participación de los partidos políticos que tienen representación en las legislaturas provinciales”. En este marco -continuó- estas últimas resultan vinculadas “a la postulación de los candidatos por los partidos políticos, a los que se otorga un margen de participación compatible con la calidad de instituciones fundamentales del sistema democrático que les reconoce el nuevo art. 38 de la Constitución Nacional”.

13) Que del examen armónico de las normas que regulan el sistema electoral se desprende que, en materia de elección de senadores nacionales, fue intención del constituyente asignar las bancas de ese cuerpo a los partidos políticos.

Tal criterio, cuyo acierto o conveniencia no compete decidir a esta Corte, impide -a la hora de determinar la forma en que deberán ser computados los votos- desligar la figura del candidato de la del partido político, puesto que es a través de éste y no de aquél que nuestro ordenamiento se decidió, a los efectos de la designación de senadores nacionales, canalizar la representación de la voluntad popular.

14) Que, en este sentido, cabe destacar que cuando el constituyente pretendió dar preponderancia a la candidatura por sobre el partido político que la llevaba adelante, utilizó términos compatibles con tal intención. En cambio, al regular la elección del presidente y vicepresidente de la Nación se refiere a la fórmula de candidatos, sin siquiera mencionar a los partidos políticos (confr. arts. 96, 97 y 98, Constitución Nacional). Pretender aplicar este régimen para la elección de los senadores supondría prescindir de una norma constitucional cuyo texto no ofrece duda alguna en su interpretación literal y armónica, optando por un sistema diferente creado por el intérprete.

Esta distinción resulta de crucial relevancia no sólo para dar el adecuado encuadre a los términos utilizados en el art. 54 de la Constitución Nacional sino para desestimar la aplicación directa al caso de la doctrina emanada del precedente de Fallos: 312:2192.

15) Que, en virtud de lo señalado, no puede sino concluirse en que la tercer banca de senador de cada distrito corresponderá al partido político (o alianza electoral, de acuerdo a lo establecido en el art. 157 del Código Electoral) que hubiera seguido al partido (o alianza) que hubiera obtenido el mayor número de votos en la elección.

16) Que no existe impedimento en las normas reseñadas para que dos o más partidos coincidan en oficializar la misma lista de candidatos a senador. Sin embargo, si su intención es la de acumular los votos obtenidos por cada uno, deben someterse a las formalidades impuestas en la reglamentación establecida para la constitución de alianzas o acuerdos transitorios (confr. arts. 3° y 10, Ley Orgánica de los Partidos Políticos); esas son las únicas fuerzas políticas con derecho a proponer candidato a ocupar la banca en disputa. Para que exista la posibilidad de que dos fuerzas unan sus votos a favor de un candidato es preciso que hayan formalizado el acuerdo entre ellas con la constitución de una alianza en los términos exigidos en la ley 23.298. Todo acuerdo informal, fuera de las prescripciones de dicha ley, no podrá tener el efecto pretendido por el recurrente.

En el caso, no se ha demostrado que la alianza Alternativa por una República de Iguales y el Partido Nuevo Milenio hubieran celebrado una confederación o alianza transitoria que permitiera adicionar los votos obtenidos por cada uno de ellos para el cargo de senador nacional.

Cabe destacar que, a tales efectos, los acuerdos informales a los que habrían arribado integrantes de ambas fuerzas -invocados por el recurrente para sustentar su pretensión- no reúnen los recaudos exigidos en los arts. 3° y 10 de la ley 23.298 para considerar legalmente constituida la alianza, circunstancia que torna improcedente la intención del demandante de adicionar los votos obtenidos por las fuerzas que postularon su candidatura.

Por otra parte, la impugnación que en su momento formuló la alianza a la candidatura registrada por el Partido Nuevo Milenio constituiría en realidad una desmentida a su afirmado acuerdo, cuya existencia, en tales circunstancias, debería venir apoyado con prueba fehaciente e indudable que destruyera la originaria oposición.

El diferente modo de computar los votos en otras jurisdicciones -con la conformidad de las fuerzas políticas locales- no puede condicionar la decisión de esta Corte al momento de debatirse el caso ante sus estrados, en la medida que la cuestión en los otros supuestos no llegó a conocimiento del Tribunal.

17) Que de lo que se lleva dicho se deriva que el art. 54 de la Constitución Nacional mediante una diáfana formulación gramatical impone la asignación de la banca al partido político que le siga en número de votos al que alcanzó el mayor número; que el Congreso de la Nación al sancionar el art. 157 del Código Electoral Nacional reiteró casi literalmente la disposición constitucional; que en la vida institucional del país los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático como declara el art. 38 del estatuto fundamental y que una larga tradición jurisprudencial de esta Corte impone al intérprete

la fidelidad a la letra de la ley cuando su texto sea claro. Si esto es así; si la Constitución y la ley determinan que la tercera banca de senador sólo puede asignarse al candidato cuyo partido o alianza haya alcanzado el necesario caudal de votos; si ninguno de los partidos políticos representados por el recurrente logró el segundo lugar en número de sufragios y si no formó entre ellos alianza electoral alguna en los términos autorizados por la legislación electoral, la conclusión de la cámara resulta inobjetable.

18) Que la conclusión precedente preserva la jerarquía normativa que consagra el art. 31 de la Constitución y con ello coloca a buen resguardo el principio de la soberanía popular reiteradamente invocado por el apelante. Es cierto -como enfatiza el Procurador General en abono de una decisión distinta a la alcanzada- que en “una democracia electoral las sentencias deben concretar el ideal de justicia sin sustituir ni desconocer la voluntad popular ni crear, de manera artificial y arbitraria, gobiernos que no reflejan la verdadera opción del cuerpo electoral” (fs. 632, punto XIV, in fine). Pero ninguno de esos altos ideales pueden lograrse ignorando el orden jurídico de la Nación porque, al cabo, nada ni “nadie es más alto que la Constitución” (Fallos: 306:400, voto de los jueces Belluscio y Petracchi, considerando 13).

19) Que, por lo tanto, el velar por el estricto cumplimiento de tales preceptos en manera alguna puede significar un desconocimiento o desviación de la voluntad del electorado sino, por el contrario, el más estricto respeto en el marco de las instituciones.

No parece posible que con invocación de la defensa de la voluntad popular pueda propugnarse el desconocimiento del orden jurídico, puesto que nada contraría más los intereses nacionales que la propia transgresión constitucional.

Por ello, el Tribunal resuelve: 1) Declarar admisible el recurso de fs. 255/319 y confirmar la sentencia apelada. Costas en el orden causado, en tanto los apelantes pudieron considerarse con derecho a litigar como lo han hecho (art. 68, segunda parte, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). 2) Declarar abstracto el recurso de fs. 404/416. Costas en el orden causado, en tanto los apelantes pudieron considerarse con derecho a litigar como lo han hecho (art. 68, segunda parte, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). 3) Declarar inadmisibles los recursos de fs. 320 y 321. Costas en el orden causado, en tanto los apelantes pudieron considerarse con derecho a litigar como lo han hecho (art. 68, segunda parte, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). – ALEJANDRO TAZZA (según su voto). - ANA M. CAPOLUPO DE DURAZONA Y VEDIA - MIRTA D. TYDEN DE SKANATA (según su voto). – GUILLERMO P. GALLI. - ANTONIO PACILIO - EDUARDO VOCOS CONESA (en disidencia). – JUAN C. POCLAVA LAFUENTE (en disidencia). - ENRIQUE U. GARCIA VITOR (en disidencia). - RICARDO E. PLANES (en disidencia).

VOTO DE LA SEÑORA CONJUEZ DOCTORA MIRTA DELIA TYDEN DE SKANATA

Considerando:

1°) Que, de manera coincidente con los señores que suscriben por declarar admisibles los recursos de fs. 255 y 319 y confirmar la sentencia recurrida, declarar inadmisibles los recursos de fs. 320 y 321 y declarar abstracto el recurso de fs. 404/416 todo con costas por su orden, anticipase igual decisión por, además, los motivos que a continuación se explican.

2°) Que los motivos dados para revocar la sentencia recurrida extraordinariamente respecto a la interpretación extra literal que cabría dar al art. 54 de la Constitución Nacional son sin duda atendibles, pero en autos no se ha planteado como tema a decidir la invalidez parcial o total de dicha norma (Fallos: 322:1616); entonces, no proceden interpretaciones que lo tengan como inexistente. No es un dato menor que el señor Bravo fue convencional de la Constituyente que incorporó la misma.

El hecho sobreviniente, la elección de abril del corriente año en el Distrito 01 Capital Federal, no reivindicó la representatividad del recurrente, a quien el pueblo no lo acompañó de igual forma en esta ocasión según es público y notorio. Tales circunstancias sobrevinientes, indispensablemente atendibles conforme doctrina de esta Corte, hacen presumir en la forma prescrita por el rito la debilidad del argumento que propugna sin más exclusivamente la sumatoria de sufragios al momento del dictado de esta sentencia.

La representación política no es algo estático y el fallecimiento del señor Bravo, de cuya congoja por la muerte del luchador supónese no podrá sustraerse ninguno de los sectores sociales, no debe valer como argumento ajurídico para tratar de influenciar en el ánimo del Tribunal, como parece intentarlo su suplente en inadecuada presentación a los autos. Ello refuerza para el sub iudice, la posición evaluatoria de expresión popular que contienen las opiniones precedentes que llevan a la confirmatoria de la sentencia recurrida. En síntesis, lo que pudo ser antes claramente no lo es ahora y resulta desactualizado por las circunstancias el consejo de que “a todo evento y antes de subvertir la voluntad popular a través de una resolución judicial es preferible declarar nula una elección y proceder a una nueva” (fs. 291 vta./295, 626 vta. y 632).

La reforma constitucional de 1994 pensó en partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático -art. 38-, lo cual supone obviamente un sentido de permanencia que hoy no puede constatarse sin hesitación, pero aún así allí está el art. 54, que no ha sido formalmente atacado y que se refiere exclusivamente a partidos políticos y no a candidatos.

Agréguese, más todavía cuando es el propio Senado de la Nación el último juez para la incorporación de sus miembros. La racionalidad, el equilibrio y la mesura son esenciales para la función de gobierno y juzgar es una de las formas de ejercerla.

3°) Que ante la necesidad, originada en la excusación de los señores ministros, de integrar esta Corte en los términos que contempla el art. 22, primer párrafo, del dec. ley 1285/58; la obligada realización de las sustituciones de los conjueces Kiernan y Riva Aramayo por renuncia y fallecimiento, respectivamente; la excusación del nuevo integrante del Tribunal que dio lugar a la incorporación de un nuevo conjuez; y la intervención, conferida por mandato legal, del Procurador General de la Nación, configuraron circunstancias insuperables que llevaron a que esta causa sólo quedara en condiciones de ser decidida

por los infrascriptos a partir del 21 de abril de 2003 (fs. 680), por lo que sólo una cabal comprensión de las altas y delicadas responsabilidades institucionales que asisten a quienes integran este Tribunal ha permitido resolver, en la fecha, el complejo y trascendente litigio que subyace a esta litis, que guarda íntima relación con la composición del Senado de la Nación.

Por ello, el Tribunal resuelve: 1) Declarar admisible el recurso de fs. 255/319 y confirmar la sentencia apelada. Costas en el orden causado, en tanto los apelantes pudieron considerarse con derecho a litigar como lo han hecho (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). 2) Declarar abstracto el recurso de fs. 404/416. Costas en el orden causado, en tanto los apelantes pudieron considerarse con derecho a litigar como lo han hecho (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). 3) Declarar inadmisibles los recursos de fs. 320 y 321. Costas en el orden causado, en tanto los apelantes pudieron considerarse con derecho a litigar como lo han hecho (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). – MIRTA DELIA TYDEN DE SKANATA

VOTO DEL SEÑOR CONJUEZ DON ALEJANDRO TAZZA

Considerando:

1°) Que no obstante los sólidos argumentos jurídicos que informan el dictamen del señor Procurador General de la Nación obrante a fs. 620/632 de estas actuaciones, entiendo que la cuestión litigiosa debatida en estos autos presenta diferentes aristas que permiten contemplar el conflicto judicial desde un ángulo diferente al propuesto por el señor representante del Ministerio Público Fiscal, sin por ello desmerecer el destacable razonamiento allí empleado.

Considero igualmente, que las distintas alternativas tanto preelectorales, como electorales en sí mismas, y el curso del devenir de este proceso judicial desde sus inicios, permitió al señor candidato a Senador por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Alfredo Bravo, a creerse con derecho a ocupar la banca senatorial en pugna.

No abrigo duda alguna -a mi modo de ver- en que el señor Alfredo Bravo ha actuado con absoluta buena fe a lo largo de toda esta contienda, mas, sin embargo, el texto expreso de la Ley Fundamental en su art. 54, en cuanto asigna la tercera banca de senador al partido y no al candidato que haya obtenido los votos en el orden de prelación allí aludido, me conduce a decidir la cuestión en forma contraria a sus pretensiones, y a lo sostenido por el señor Procurador General de la Nación.

2°) Que la interpretación que debe otorgarse a la norma en cuestión no representa en modo alguno una deducción lógica restringida, ni constituye un mero apego a la letra de la ley que pudiera considerarse un exceso de ritualismo formal. Por el contrario, estrictas razones de seguridad jurídica y de total acatamiento a la manda constitucional, obliga a establecer interpretaciones que respeten la letra de la ley cuando el texto resulte claro y no dé lugar a duda alguna (arg. Fallos: 200:165; 120:372), por lo que a tenor de estos argumentos, cuando el art. 54 de la Constitución Nacional otorga la tercera banca de Senador al “partido” que siga en número de votos al que alcanzó el mayor número y no al

“candidato” de una o más listas, debe entenderse por partido político aquel que ha sido establecido de acuerdo con la legislación vigente.

En este sentido, la ley 23.298 sólo reconoce como partidos o eventualmente como “alianzas”, aquellas que se hayan constituido en los términos de los arts. 3º, 7º y 8º del mismo cuerpo normativo, por lo que no puede tener cabida en consecuencia una pretendida “alianza de hecho” o no formalizada en las condiciones y en las formas que exige la ley especial que rige la materia.

Comparto por ende, los argumentos señalados en el voto de la mayoría en el sentido allí indicado, en cuanto señala que es necesario que la voluntad popular se exprese en el modo y forma que la norma constitucional del art. 54 y las disposiciones de la ley de partidos políticos establecen, debiéndose canalizar las pretensiones electorales de los candidatos de acuerdo con los procedimientos preestablecidos al efecto, a fin de garantizar que la decisión popular sea encausada por las vías legales predispuestas, y someterse a los resultados de la elección de conformidad con las pautas fijadas con anterioridad al acto eleccionario.

Por ello, el Tribunal resuelve: 1) Declarar admisible el recurso de fs. 255/319 y confirmar la sentencia apelada. Costas en el orden causado, en tanto los apelantes pudieron considerarse con derecho a litigar como lo han hecho (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). 2) Declarar abstracto el recurso de fs. 404/416. Costas en el orden causado, en tanto los apelantes pudieron considerarse con derecho a litigar como lo han hecho (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). 3) Declarar inadmisibles los recursos de fs. 320 y 321. Costas en el orden causado, en tanto los apelantes pudieron considerarse con derecho a litigar como lo han hecho (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase. – ALEJANDRO TAZZA

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES CONJUECES DOCTORES SON JUAN C. POCLAVA LA FUENTE, DON ENRIQUE U. GARCIA VITOR Y DON EDUARDO VOCOS CONESA

1º) Que la Cámara Nacional Electoral en el fundado decisorio de fs. 219/247 vta., revoca la resolución de fs. 146/149 de la Junta Electoral Nacional de la Ciudad de Buenos Aires por la que se proclamaba como senador electo por esa ciudad al candidato postulado por el partido “Alternativa por una República de Iguales”, señor Alfredo Bravo, y designa como tal al candidato propuesto por el “Frente por un Nuevo País”, señor Gustavo Beliz.

2º) Que el a quo para resolver en el modo en que lo hizo sostuvo, en sustancial síntesis, que: a) El candidato propuesto por el “Frente por un Nuevo País” obtuvo, en cantidad de votos, el segundo lugar luego de la “Alianza 2001 para el Trabajo, la Justicia y la Educación”; b) Las resoluciones de los incidentes promovidos durante la etapa de oficialización de las listas no alcanzan autoridad de cosa juzgada que resulten oponibles a otros partidos o alianzas; c) No existe vulneración al principio de igualdad en virtud de la existencia de soluciones diversas que habrían adoptado otras juntas electorales del país; d) La reiterada invocación de la voluntad popular es insuficiente para favorecer la posición del candida-

to Bravo pues la expresión del cuerpo electoral tiene su cauce mediante el ejercicio del sufragio en el marco de las regulaciones y pautas establecidas para la interpretación de la aludida voluntad; e) La cuestión de autos está regida por el art. 54 de la Constitución Nacional cuya recta interpretación -comenzando por su letra y las directivas emanadas de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- determina que la tercera banca de senador se asigne al partido político que siga al primero en número de votos; f) Los partidos políticos constituyen uno de los vehículos de la manifestación de la voluntad del cuerpo electoral, que intermedia entre éste y sus representantes y contribuyen a la formación institucional de la voluntad estatal y ello porque la Constitución Nacional los reconoce como instituciones fundamentales del sistema democrático; g) El hecho de que el sistema constitucional y legal vigente permita la suma de votos obtenidos por listas de candidatos idénticas en el supuesto de los propuestos para ser diputados nacionales y no lo haga en el caso de los senadores, deriva una opción por diversos sistemas electorales; sin que haya obstáculo para que se consagre dicha diferencia que ya existía con anterioridad a la reforma de 1994 cuando la elección de los diputados nacionales era directa e indirecta la de los senadores, y h) Resultaría incongruente entender el sistema establecido por el art. 54 de la Constitución como contrario a la voluntad popular, porque dicha norma ha sido establecida, precisamente, por los representantes del pueblo de la Nación, al reformar la Constitución Nacional, en uso de aquellas funciones constituyentes, por lo que el principio de soberanía popular se encuentra adecuadamente preservado con la solución a la que se arriba.

3º) Que los apoderados del Partido Nuevo Milenio y de la alianza Alternativa para una República de Iguales (ARI) interpusieron sendos recursos extraordinarios en los que se limitaron a adherir al interpuesto por Alfredo Bravo. Toda vez que la jurisprudencia del Tribunal ha señalado la improcedencia de la adhesión al recurso extraordinario (Fallos: 209:28 y sus citas; 257:48; 322:523), cabe concluir en que estas apelaciones fueron mal concedidas por el a quo.

4º) Que los agravios del recurrente suscitan cuestión federal bastante o suficiente para habilitar la vía intentada pues remiten, en última instancia, a la delimitación y análisis del derecho electoral, tal como éste está reglado en los arts. 37 y 57 de la Constitución Nacional y, por otra parte, se encuentra en juego el derecho a elegir a los representantes del pueblo que habrán de cumplir funciones de gobierno, tema que reviste gravedad institucional.

5º) Que ante la necesidad, originada en la excusación de los señores ministros, de integrar esta Corte en los términos que contempla el art. 22, primer párrafo, del dec. ley 1285/58; la obligada realización de las sustituciones de los conjueces Kiernan y Riva Aramayo por renuncia y fallecimiento, respectivamente; la excusación del nuevo integrante del Tribunal que dio lugar a la incorporación de un nuevo conjuez; y la intervención, conferida por mandato legal, del Procurador General de la Nación, configuraron circunstancias insuperables que llevaron a que esta causa sólo quedara en condiciones de ser decidida por los infrascriptos a partir del 21 de abril de 2003 (fs. 680), por lo que sólo una cabal comprensión de las altas y delicadas responsabilidades institucionales que asisten a quie-

nes integran este Tribunal ha permitido resolver, en la fecha, el complejo y trascendente litigio que subyace a esta litis, que guarda íntima relación con la composición del Senado de la Nación.

6°) Que, en primer término resulta imprescindible determinar si, en el caso, el tribunal de alzada excedió su jurisdicción al expedirse acerca de cuestiones que se encontraban firmes y habían pasado en autoridad de cosa juzgada, o que, al menos, hubiese dado lugar a declarar la preclusión del proceso, con aquella entidad para los intervinientes en él.

En ese sentido es de señalar que, como principio general, la cosa juzgada comprende solamente a quienes han revestido el carácter de partes en el proceso en el cual se dictó la sentencia que adquirió aquella eficacia. Esta, por consiguiente, no puede beneficiar ni perjudicar a los terceros que han sido ajenos al proceso -"res inter alios iudicata aliis neque prodesse neque nocere potest"- (confr. dictamen del señor Procurador General en Fallos: 321:1187). Así, es jurisprudencia reiterada de esta Corte que el reconocimiento del carácter inmutable de una decisión judicial requiere la existencia de un trámite anterior contradictorio, en el que se hayan respetado substancialmente las exigencias de la garantía de la defensa en juicio (Fallos: 255:162; 261:322; entre otros).

En virtud de ello resulta ser que, en principio, no es posible sostener que en el caso se torne oponible al Frente por un Nuevo País la res. 111/01 dictada en la causa "Incidente de Oficialización de Candidatos a Diputados y Senadores Nacionales del Partido Popular Nuevo Milenio -Elecciones 14 de octubre de 2001-" (en la que se rechazó la impugnación presentada por la alianza Alternativa por una República de Iguales y se oficializó la lista a candidatos a senadores nacionales -titulares y suplentes- del Partido Popular Nuevo Milenio).

En efecto, debe advertirse que en dichas actuaciones no le cupo al mencionado Frente intervención alguna como parte, ni se incorporó voluntariamente al proceso o fue citado para intervenir. Tampoco existen constancias de que la decisión adoptada en el incidente le hubiera sido notificada. Por el contrario, la magistrada dispuso taxativamente que ésta fuera puesta en conocimiento de las partes, del Consejo Nacional de la Mujer, del Procurador Fiscal y que se comunicara a la Cámara Nacional Electoral, la Junta Electoral Nacional y la Dirección Nacional Electoral (confr. fs. 352).

De manera que, no puede oponerse en perjuicio del Frente para un Nuevo País -sin afectar substancialmente su derecho de defensa consagrado en el art. 18 de la Constitución Nacional- el pronunciamiento adoptado en un proceso en el que, al no haber tomado intervención, no pudo hacer valer las defensas u objeciones que hubiera considerado pertinentes. Que sin embargo, como se sostendrá, se advirtió y se fundamentará en los siguientes considerandos, ello es en principio. En este aspecto, ab initio, se puede confirmar que el vicio puede entenderse subsanado por la participación que le cupo al representante del Ministerio Público en esos autos, puesto que, de acuerdo a lo establecido en el art. 120 de la Constitución Nacional su intervención se circunscribe a la defensa de los intereses

generales de la sociedad. Es en virtud de ello que le corresponde efectuar el control de legalidad de las actuaciones judiciales en las que interviene, cuestión que resulta de importante gravitación en el tema traído a la decisión de esta Corte, por lo que seguidamente se explicitará.

A los fines de comprobar la legalidad de la resolución 111/01 citada, resulta necesario analizar lo que le es permitido al juez electoral. Este, conforme al Código Electoral Nacional, tiene competencia para "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" (art. 44, inc. 2, ap. a, T.O.). En este orden, dentro del denominado "proceso pre-electoral", se encuentra sometido al conocimiento directo del juez electoral lo concerniente a la lista de candidatos: "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. 60). El juez resolverá "con expresión concreta y precisa de los hechos que la fundamentan, respecto de la calidad de los candidatos" (art. 61).

Como se advierte, del propio texto legal que rige la materia, la competencia del juez electoral -en tanto no integre la Junta Electoral- se limita exclusivamente a tener por demostrado la calidad de los candidatos y el cumplimiento de los requisitos exigidos para su inscripción, sin poder incursionar sobre otros aspectos relacionados con el acto electoral que se va a celebrar ni sus consecuencias posteriores.

Si esto es así, la resolución de la jueza electoral, en la parte en que "consideró" la inexistencia de objeciones a que dos partidos llevaran los mismos candidatos porque luego se sumarían, implicó una decisión adoptada en exceso de sus atribuciones y por tanto, debió ser objeto de observación por parte del fiscal en cuanto al control de legalidad que funcionalmente le compete.

Por otro lado el a quo tampoco realizó objeción alguna a la extralimitación en que habría incurrido el juez federal con competencia electoral, pese a que le fue comunicada (confr. fs. 352). Más aún, en la resolución de concesión del recurso extraordinario, fundó, a modo de tardía justificación y en manifiesto exceso, que no había sido excitada la jurisdicción mediante recurso alguno que le permitiera analizar la decisión del juez electoral. Cuando le es comunicada una resolución que quebranta en forma grave la legalidad y pone en crisis normas constitucionales, tal cual lo afirma en el decisorio venido en recurso, no quedaba otro camino que ejercer su competencia para consagrar la interpretación que estimaba correcta de las disposiciones constitucionales de aplicación al caso, tal como, con ilustración destacada, lo hiciera luego al resolver el recurso de apelación que ante ella se dedujera por el señor Beliz.

Era la primera ocasión en que las normas de la Constitución reformada se aplicarían para la elección de senadores; en consecuencia había motivos suficientes para indicar lo que

estaba permitido, en materia de alianzas y candidaturas. Este fue un problema que se suscitó en varias jurisdicciones, como surge de la lectura de la causa, y si no llegaron a la decisión del a quo se debió, tal como se indica en la sentencia en recurso, porque los partidos cumplieron con los requisitos numéricos sin necesidad de acudir a la sumatoria de los votos de los candidatos, obtenidos mediante su participación en distintos partidos y que no habían constituido alianza para esos fines.

La interpretación dada por el a quo en el decisorio en crisis, lleva a la conclusión que de conformidad con las normas constitucionales y al Código Electoral, sólo resulta posible llevar un mismo candidato por parte de alianzas consagradas de acuerdo al texto citado, no siendo admisible que dos partidos -en lo que se ha considerado alianzas de hecho-, lleven a un mismo candidato, pues en ese caso no se sumarían. En otros términos el candidato competía con él mismo a su costo, cuestión que esta Corte sostuvo como improcedente en el precedente publicado en Fallos: 312:2192. En el mismo, el juez Belluscio sostuvo -considerando 10- que no se puede computar un escrutinio interpretándose que un mismo candidato por el mismo cargo puje o pujó contra sí mismo, pues ello importaría sostener un curso no natural de las cosas, y lo más importante, es que sería darle al Cuerpo Electoral un contenido a su voto que no tuvo. Los fundamentos de filosofía política, que abundan en la fundamentación del a quo para arribar a tal conclusión, no son suficientes para ocultar los efectos del desacertado criterio empleado en la coyuntura.

Así, si ello era tan claro lo debió decir antes y no después del acto electoral. De otro modo, la Cámara Nacional Electoral, al omitir pronunciarse, convalidó lo que el juez federal con competencia electoral había “considerado” en la res. 111/01: la posibilidad de sumar los votos.

Las situaciones inexplicables y contradictorias que se pueden dar, si no se admite que los votos se suman -y que por ello pone en crisis a la postura-, son variadas y dignas, algunas de ellas, de ser analizadas, cuanto menos como dato ejemplificativo. Además de la ya indicada -el candidato compite contra él mismo-, cuál sería la solución compatible con ese criterio en el caso de que los dos primeros lugares hubiesen sido ocupados por los partidos que llevaban a los mismos candidatos -en el caso la alianza Alternativa para una República de Iguales y el Partido Popular del Nuevo Milenio-, se dejaría sin un representante a la provincia -en el particular a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, o se cubriría el lugar con uno de los suplentes, alterando de esta manera el destino -suplir-, dejándose de esta manera y al propio tiempo sin representación a la minoría, lo cual no es un dato menor en un sistema democrático.

En realidad todo conduce a dos posibilidades: 1) no se podía oficializar al mismo candidato para dos partidos que no integran una alianza, o; 2) los votos se suman ubicándose en el primer lugar o segundo lugar el que más votos obtiene, de todos los partidos o alianzas que llevaron al mismo candidato en forma independiente. El último, en el caso es el que resulta de aplicación, aun para la alianza Frente Para un Nuevo País.

7°) Que para ello se tiene en cuenta la conducta asumida por la misma en el proceso preelectoral que, sin duda, ha implicado consentimiento de las decisiones que en autos se cuestionan.

Aun cuando de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV del Título III del Código Nacional Electoral, el proceso de oficialización de las boletas de sufragio sólo se refiere a aspectos de índole netamente formal (tamaño de las papeletas, tipografía utilizada, siglas y símbolos incluidos, nombre de los candidatos y orden en los que son incluidos, etc.) y, en ese marco, a la Junta Electoral Nacional sólo le corresponde “aprobar las boletas si a su juicio reunieran las condiciones determinadas por esta ley...” (conf. art. 64), dicha actividad se cumple con la concurrencia de todos los apoderados de los partidos, por tanto era el momento para que se efectuara la impugnación por parte de la alianza Frente Para un Nuevo País del Acta 4 de la Junta Nacional Electoral, en la que se oficializaron la boletas del Partido Popular del Nuevo Milenio y la alianza Alternativa Para una República de Iguales con los mismos candidatos. Al no hacerlo aceptó, al menos, la posibilidad de que los votos de los candidatos de ambos partidos pudieran adicionarse, puesto que otra lectura es impensable de una participación en dos boletas distintas del candidato.

En el proceso eleccionario la posibilidad de conocer es, y debe ser, suficiente para imputar conocimiento, pues corresponde al rol de representantes y apoderados de los actores participantes del mismo el despejar cualquier duda que pudiera suscitar una situación como la que se presentaba en la coyuntura. Estaba a cargo de los apoderados de los partidos el conocer los detalles acerca de por qué dos partidos llevaban a los mismos candidatos, cuestión que nadie afirma no advirtieron, y cuál sería la forma en que ello se resolvería, descartado que fue que no se puede tolerar el argumento de que el candidato compita con él mismo, en esencia por lo que ello implica para violentar la voluntad popular. La etapa preelectoral constituye el escenario natural para zanjar las diferencias interpretativas, evitando así colofones como el presente, un largo debate judicial por la banca, situación que se hubiese podido multiplicar sí, como se tiene dicho, en algunos distritos electorales en que los candidatos lo fueron por varios partidos o alianzas no hubiesen alcanzado con uno de ellos los requisitos numéricos para sus consagraciones.

Resulta así, que al momento de celebrarse el comicio los candidatos concurren conociendo las reglas a que se sometían. La doctrina de los actos propios es aplicable al caso. Esto además se pone de evidencia con toda claridad cuando se cuestiona la participación de la jueza que había dictado la res. 111/01 en la Junta Electoral que tenía que proclamar a los candidatos electos. El argumento era precisamente que ya había emitido opinión en la referida resolución sobre la forma en que se computarían los votos. Por ello es posible sostener la preclusión; en este sentido el Tribunal comparte las afirmaciones del punto XIII del dictamen del señor Procurador General.

Con un sistema conocido por los contendientes, la soberanía popular se expresó, por tanto no resulta para nada conforme al principio republicano una sentencia que ignore la voluntad de la ciudadanía, cuando es ella la que otorga sustento a la existencia del propio

Estado.

Al respecto se destacan los votos de los jueces Carlos S. Fayt y Gustavo A. Bossert (Fallos: 318:2271) al exponer que “es de sustancial importancia mantener la pureza del sufragio, que sirve de base a la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución Nacional y reprimir todo lo que de cualquier manera pueda contribuir a alterarla, dando al pueblo representantes que no sean los que él ha tenido la voluntad de elegir”.

La solución no pone en crisis los argumentos que fueron dados por el a quo para arribar al fallo recurrido, en especial la interpretación del art. 54 de la Constitución Nacional; sólo dice que los mismos fueron expresados extemporáneamente, cuando la voluntad popular había consagrado a los candidatos del Partido Popular del Nuevo Milenio y la alianza Alternativa para una República de Iguales como los que debían ocupar el lugar correspondiente a la primera minoría, que como corresponde fue otorgado al segundo por ser el que individualmente obtuvo más votos.

Se señala sobre el punto lo expuesto -por compartirlo- por el juez Enrique Santiago Petracchi; Fallos: 315: 1399 considerando 6?, respecto que en “el sistema representativo de gobierno consagrado por el art. 1º de la Constitución Nacional, el pueblo es la fuente originaria de la soberanía, y uno de los modos de ponerla en ejercicio es el voto de los ciudadanos a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación. Luego, todo lo concerniente a los procesos electorales es cosa singularmente grave, y, a la par, arquitectónica para la democracia. No la salud, sino la supervivencia misma de aquella depende de la virtud y transparencia de dichos procesos, salvo que la expresión democracia representativa no sugiera mucho más que la etiqueta acerca del contenido de una pompa”.

8º) Que a lo expuesto cabe añadir, como un ejemplo más de que la interpretación estrictamente literal de la expresión “partido político” en tanto impediría otras formas de uniones o coincidencias electorales, puede conducir a resultados reñidos con el régimen republicano, estaría dado en el supuesto de que cinco agrupaciones llevaran la misma lista de candidatos a senadores -sin haber integrado formalmente una “alianza”- y cada una de ellas obtuviera, vgr., quinientos mil votos, presentándose un sexto partido político con lista diferente y que recibiera seiscientos mil votos. En esta hipótesis, si no se permitiera sumar los sufragios de las cinco primeras agrupaciones -cuyos candidatos habrían obtenido 2.500.000 votos-, resultaría electo senador el del partido sexto, con tan sólo 600.000 votos. Parece de toda evidencia, en este caso, que la voluntad popular sería lisa y llanamente desconocida, con grave lesión por los principios sobre los que se estructura la forma democrática del Estado Nacional.

9º) Que por otra parte, la interpretación literal del art. 54 de la Constitución Nacional podría constituir, inclusive, un óbice a la pretensión del candidato de la Alianza Frente por un Nuevo País. Porque, si hubiéramos de atenernos con estricto rigor formal al concepto de “partido político” -que emplea el citado art. 54 Constitución Nacional-, cabe advertir que

en la Ley Fundamental no aparece como sinónimo de “alianza electoral”; extremo que se comprueba al examinar el texto de la CUARTA DISPOSICION TRANSITORIA DE LA CONSTITUCION NACIONAL, referida a la situación de especial transitoriedad de los senadores a ser renovados en 1995 y 1998. Esta “cuarta disposición transitoria”, en efecto, menciona en varias oportunidades al “partido político o alianza electoral”, mientras que en el art. 54 de la Ley Fundamental los constituyentes no incluyen, en absoluto, mención alguna a las “alianzas electorales”. Omisión ésta que, en una hermenéutica apegada al prurito formalista, implicaría que estas asociaciones no podrían proponer candidatos para senador nacional y, por lo tanto, la Alianza Frente por un Nuevo País quedaría desprovista de sustento para plantear el requerimiento formulado en autos.

Es claro, sin embargo, que tal modo de interpretar la Constitución Nacional linda con lo absurdo, al punto que el propio legislador -en el Código Nacional Electoral- estableció que “resultarán electos los dos titulares correspondientes a la lista del partido o alianza electoral que obtuviere la mayoría de los votos emitidos y el primero de la lista siguiente en cantidad de votos...” (art. 157, según texto modificado por la ley 25.658).

Por ello, y oído el señor Procurador General, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario interpuesto y se revoca la sentencia apelada. Costas por su orden en razón de la complejidad y novedad de la cuestión debatida. - JUAN C. POCLAVA LA-FUENTE. - EDUARDO VOCOS CONESA. - ENRIQUE U. GARCIA VITOR.

AGRAGADO DEL SEÑOR CONJUEZ DOCTOR EDUARDO VOCOS CONESA

Sin perjuicio de que mi opinión integra el voto de la mayoría (rectius: ahora minoría), y pese a haber mantenido discrepancias insalvables con la posición filosófico-política de don Alfredo P. Bravo -como él lo sabía-, lamento profundamente que tan incansable luchador, ejemplo de vida coherente y honestidad, no haya podido ser proclamado formalmente senador electo, como lo consagró el voto popular.

Queden estas breves líneas, que tan sólo interesan a mi conciencia, como testimonio de reconocimiento de que el maestro Alfredo P. Bravo fue moral y jurídicamente el senador electo para representar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los comicios del mes de octubre de 2001.

El Señor lo reciba en su gloria. EDUARDO VOCOS CONESA

DISIDENCIA DEL SEÑOR CONJUEZ DOCTOR RICARDO EMILIO PLANES

1º) Que en aras a la brevedad y con los bien descriptos precedentes en el dictamen del señor Procurador General -puntos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y X- y lo expuesto en sus puntos XII y XIII que se hacen propios, corresponde dejar sin efecto la sentencia del a quo que revocó la decisión de la Junta Electoral, en el sentido de que para la determinación del candidato ganador (de entre dos) era improcedente adicionar los parciales -totales- de las dos listas que llevaban idénticos candidatos.

De ese modo se alteró los claros términos del escrutinio. Debe primar la presunción de validez de los comicios, apoyado en la conducta de las partes, máxime si no hay razón alguna para sostener la invalidez en la emisión de los votos a favor de una de las listas que llevó como ganador (de entre dos) al señalado por la Junta Electoral.

Si un criterio interpretativo brinda como resultado la exclusión de un representante elegido por el pueblo -a juzgar por la cantidad de votos obtenidos por sobre su contendiente- este criterio debe ceder al importar de suyo una cuestión que compromete gravemente la esencia de nuestra organización política.

2°) Que es principio inconcuso que todo acto eleccionario se debe basar en reglas, y esas reglas son las normas que gobiernan la elección; pero tanto como aquéllas lo es la transparencia electoral que se le brinda al elector. Y así, las condiciones previas en las que se llevaron a cabo esas elecciones son elementos esenciales para analizar el acto, cuando -como en el caso- la propia justicia electoral permitió concurrir al acto electoral a un mismo candidato presentado con varias boletas (incluso -como hecho público y notorio- llevado a cabo en otras jurisdicciones electorales, en el mismo momento en que se realizaba la expuesta en esta causa).

Porque si -como se expresa en el dictamen del Procurador General- las condiciones del acto electoral fueron expuestas al Cuerpo Electoral del modo en que fueron efectuadas -ver punto XII- no puede el análisis desentenderse de esos antecedentes.

Es dato fundamental que informa de cual fue la situación fáctica expuesta a los electores; y ello no es dato menor, so riesgo de desconocerse la voluntad popular brindada públicamente y de modo libre ante las urnas; porque si es norma indiscutible que debe respetarse el sistema representativo consagrado en los arts. 1° y 22 de la Constitución Nacional, es su justo quicio que dichos representantes electos surjan del respeto por la voluntad electoral, quien concurre al acto con y en las condiciones expuestas -reiteradamente- en el sub examine.

Estas elecciones fueron las primeras en la renovación del Honorable Senado de la Nación, y por ello -quizás- se ha permitido aplicar los principios de otras anteriores, los que a la postre se observaron inaplicables, tal como lo expresa con abundante cita el a quo en sentencia completa.

Sin embargo todo fallo que se precie de tal -como que no es estudio monográfico- no debe desentenderse de las pautas esenciales sometidas a su consideración, cuando -como en el sub lite- hay datos relevantes del evento juzgado.

Ha dicho esta Corte que no merece ser considerado fallo aquel que desconoce las premisas fácticas expuestas; so riesgo -se concluye- de incurrir en el celeberrimo caso de “summun ius summa iniuria” (Cicerón).

Y es que una y otra vez, aparece ante el juzgador una hipótesis disvaliosa que esta Corte debe evitar, a saber: que se interprete por el análisis exegético que quien compareció al acto eleccionario con más de una boleta -en rigor- competía contra sí mismo, ya que sus parciales no se suman, trocándose los parciales en totales.

Claramente esta inteligencia no se puede dar ex post facto, so riesgo de desconocer la voluntad del soberano. No cabe que los jueces interpreten desoyendo el sentido emitido por el Cuerpo Electoral. El requisito de autenticidad que debe ostentar el proceso eleccionario significa, en los términos de la Convención Americana y la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que debe existir una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección (cita de Miguel Angel Ekmekdjian, “Tratado de Derecho Constitucional”, T° III, 513).

En suma, tal y como hace años se expresó en decisión de esta Corte (voto del juez Augusto César Belluscio; Fallos: 312:2192, voto en p. 2207 considerando 10) no se puede computar un escrutinio interpretándose que un mismo candidato por el mismo cargo pujan o pujó contra sí mismo. Ello importaría sostener un curso no natural de las cosas, y lo más importante, es que sería darle al Cuerpo Electoral un contenido a su voto que no tuvo.

Es así de simple el planteo: que ha de tenerse por ganador (de entre dos) a quien obtuvo 226.323 votos por sobre los 222.370 de su inmediato seguidor; concordantemente el porcentaje de 16,97% de los votos emitido es superior al 16,67% (cf. fs. 9 Anexo II), y tal como bien detalla el Procurador General en su dictamen.

Que a más de lo expuesto, cabe recordar -porque la trascendencia de la cuestión lo impone- que en materia electoral resulta particularmente sensible los principios de hermeneútica definidos por esta Corte con anterioridad al presente.

De ello se rescata lo expuesto por el juez. Petracchi; Fallos: 315:1399, p. 1402 consid. 6°, respecto que en el sistema representativo de gobierno consagrado por el art. 1° de la Constitución Nacional, el pueblo es la fuente originaria de la soberanía, y uno de los modos de ponerla en ejercicio es el voto de los ciudadanos a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación. Así, todo lo concerniente a los procesos electorales es cosa singularmente grave, y, a la par, arquitectónico para la democracia, ya que no la salud, sino la supervivencia misma de aquélla depende de la virtud y transparencia de dichos procesos, salvo que la expresión democracia representativa no sugiera mucho más que la etiqueta del contenido de una pompa.

También cítanse los votos de los jueces Carlos S. Fayt y Gustavo A. Bossert (Fallos: 318:2271) al exponer que es de sustancial importancia mantener la pureza del sufragio, que sirve de base a la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución Nacional y reprimir todo lo que de cualquier manera pueda contribuir a alterarla, dando al pueblo representantes que no sean los que él ha tenido la voluntad de elegir.

Por último, es dable reseñar el voto del juez Belluscio supra citado al decir que una adecuada interpretación de las normas electorales exige privilegiar entre diversas interpretaciones posibles a aquella que respete con mayor fidelidad la voluntad del pueblo, evitando frustrar la legítima expectativa de los sufragantes, principio que -agrego- fue el mantenido por la Junta Electoral en decisión revocada por el a quo.

Que por estos fundamentos: adhiero a la solución expuesta precedentemente por los doctores Enrique U. García Vitor, Eduardo J. Vocos Conesa y Juan Carlos Poclava Lafuente. – RICARDO E. PLANES

Buenos Aires, junio 25 de 2003.

Considerando:

1º) Que con respecto al planteo de fs. 758 no corresponde otorgar una nueva intervención al Procurador General de la Nación, pues la opinión del titular del Ministerio Público Fiscal ha sido requerida por el Tribunal en la oportunidad que contempla el art. 33, inc. a), ap. 5º, de la ley 24.946; máxime, cuando dicho órgano no interviene en el sub lite en la condición procesal de parte y, por ende, la decisión del Tribunal no requiere, en todo caso, substanciación de ninguna índole con quien no ostenta aquella condición.

2) Que la sentencia del Tribunal es suficientemente clara.

3) Que esta Corte tiene decidido que sus sentencias definitivas e interlocutorias no son susceptibles de ser modificadas por el recurso de reposición (arts. 238 y 160, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) ni por el de nulidad (causa M.641.XXXVII. “Martínez Arias, Ramón Julio s/ querrela c/ Judchak de Katz, Celia”, resolución del 11 de febrero de 2003 y sus citas entre muchos otros), salvo circunstancias excepcionales que no concurren en el caso.

Por ello, se desestima lo solicitado a fs. 740/755 y 758. - Juan C. Poclava Lafuente. - Alejandro Tazza - Mirta D. Tyden de Skanata. - Guillermo P. Galli. - Ana M. C. de Durañona y Vedia. - pacilio. - Enrique U. García Vitor. - Ricardo E. Planes.

NULIDAD DE ELECCIONES

Derecho electoral – Elecciones – Normativa – Nulidad – Padrón electoral

Mendoza, Mario Raúl – 23/04/2008 – Fallos 331:866

Antecedentes

La Cámara Nacional Electoral declaró la nulidad de la elección realizada en diversas mesas de la Provincia de Jujuy, concluyendo que votaron personas que fueron agregadas, injustificadamente, en el padrón correspondiente a esas mesas. El apoderado de un partido político interpuso recurso extraordinario, afirmando que lo resuelto perjudicaba a su partido porque cambiaba la elección de la categoría intendente para la ciudad de Jujuy y provocaba que su candidato pasase de intendente electo a simple ciudadano. La Corte admitió el recurso, revocó la sentencia y confirmó la decisión de la Junta Electoral.

El juez Petracchi, por su voto, remitiendo totalmente al dictamen del Procurador General, dejó sin efecto la sentencia que declaró la nulidad de la elección realizada en diversas mesas de un distrito electoral –en el caso, por haber votado personas que habrían sido injustificadamente agregadas en el padrón correspondiente a esas mesas-, desde que importó una modificación sustancial del resultado electoral, con gravosas consecuencias para la agrupación política recurrente, a quien no se le otorgó la posibilidad de tutelar sus derechos y de alegar y defender la validez del escrutinio efectuado por la junta electoral, con argumentos que ciertamente podrían favorecer su postura.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Código electoral. Plazos procesales. Voluntad del pueblo*
- b) *Principio democrático de la representatividad popular*
- c) *Elección. Nulidad*
- d) *Presunción de validez de los comicios. Oportunidad del reclamo*

Estándar aplicado por la Corte

- La observancia de los plazos procesales establecidos en los arts. 110 y 111 del Código Electoral Nacional excede lo meramente formal y afecta la sustancia del acto, cuya validez y firmeza deben ser garantizadas, en la medida en que se pretenda que refleje la expresión de la voluntad del pueblo genuinamente emitida que reconoce el ordenamiento electoral.

- Como principio, en la medida en que no se formula reclamación o protesta en los plazos consagrados en los arts. 110 y 111 del CEN, la expresión del electorado –por expreso mandato de la ley- queda cristalizada sin que se admita, con posterioridad a ello, reclamación alguna. La inadmisibilidad de toda reclamación ulterior al vencimiento de los plazos no funciona como una valla meramente procesal que puede favorecer en forma contingente a un partido en detrimento de otra agrupación interviniente en los comicios, ya que la normativa electoral busca dar certeza a las disputas mediante la rápida definición de situaciones jurídicas que trascienden el interés de los partidos y afectan el normal

desenvolvimiento institucional.

- Si el legislador –inspirado en la búsqueda de garantizar la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad popular– estableció en los incisos 1, 2 y 3 del art.114 del CEN sólo tres situaciones específicas en las que corresponde que la Junta declare la nulidad de la elección realizada en una mesa aunque no medie petición de partido, cabe presumir que lo hizo en la convicción de que es únicamente en esos casos en que peligra la expresión genuina de la voluntad del pueblo a través del cuerpo electoral.

- Corresponde revocar la sentencia que aplicando analógicamente el art.114, inc.3, del CEN, declaró la nulidad de la elección realizada en diversas mesas de un distrito electoral al concluir que votaron personas que habían sido injustificadamente agregadas en el padrón correspondiente a esas mesas, ya que al no discutirse que el acta haya consignado un número distinto de sufragantes que los que efectivamente emitieron su voto, no cabe aplicar en forma analógica una norma que, al prever la sanción de nulidad para un supuesto distinto, ejecuta un acto de tal extrema gravedad y trascendencia cuya ocurrencia el Código ha limitado severamente.

- Es procedente dejar sin efecto la sentencia que declaró la nulidad de la elección realizada en diversas mesas de un distrito electoral al concluir que votaron personas que fueron injustificadamente agregadas en el padrón correspondiente a esas mesas, porque debe primar la presunción de validez de los comicios apoyada en la conducta de las partes, en tanto los fiscales de las agrupaciones políticas no formularon oportunamente el respectivo reclamo con fundamento en la ilegitimidad de la inclusión de los votantes, máxime cuando no está acreditado que las personas agregadas fueran otras que la que el CEN autoriza a votar en las condiciones que establece el art.87.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

- I -

A fs. 63/66, la Cámara Nacional Electoral revocó parcialmente la decisión de la Junta Electoral Nacional de Jujuy (fs. 52/54), hizo lugar a la solicitud de Mario Raúl Mendoza -en su carácter de apoderado del Frente por la Paz y la Justicia- y declaró la nulidad de la elección de intendente de la Ciudad de San Salvador de Jujuy realizada en las mesas 9, 11, 22, 55, 622, 624, 646 y 678, correspondientes a diversos circuitos de la sección electoral 1ª del Distrito Jujuy, en razón de que se habían agregado a mano electores en los padrones, quienes habrían votado pese a no estar registrados en ellos.

Para decidir de este modo, el tribunal examinó en primer lugar las normas aplicables (arts.

58, 74 y 114, inc. 3º, del Código Electoral Nacional y decreto 1411/07) y señaló que de las constancias obrantes en la causa surge que en ciertas mesas los votantes agregados al padrón corresponden a autoridades, fiscales, fiscales generales de los partidos políticos y personal de las fuerzas de seguridad encargado de la custodia de los locales y, en otras mesas, los agregados sin derecho no exceden de cuatro, motivos por los cuales concluyó que los sufragios así emitidos no podían ser cuestionados. Por otro lado, advirtió que en las mesas aludidas en el párrafo que antecede, las personas agregadas indebidamente superan el límite de tolerancia, no se especifica el cargo que desempeñan, en mesas masculinas votaron personas de sexo femenino y que uno de los agregados en una mesa figura como fiscal aunque no posee antecedentes en el distrito de Jujuy.

En razón de ello, el tribunal consideró que la circunstancia de no haberse justificado la inclusión de los sufragantes en cuestión “constituye un hecho que permite albergar fundadas dudas acerca de la legalidad del voto emitido en esa anómala condición” y, por lo tanto, declaró la nulidad de las mesas antes citadas.

- II -

Disconforme con este pronunciamiento y con los dictados en los expedientes 4426, 4428 y 4429 del registro de la Cámara Nacional Electoral (acumulados a esta causa, según providencia de fs. 90), el apoderado del Frente Jujeño interpuso el recurso extraordinario de fs. 69/80 que fue concedido a fs. 95/102.

Sostiene que las sentencias son arbitrarias y provocan una situación de gravedad institucional pues afectan las instituciones básicas de la democracia e implican sustituir la voluntad popular expresada en las urnas. Agrega que se obvió su participación en el proceso sin motivos pese a que es el principal afectado por las decisiones adoptadas, mediante las cuales se lo despojó del triunfo electoral obtenido en los comicios del 28 de octubre de 2007. Al respecto, destaca que se violó su derecho de defensa (art. 18 de la Constitución Nacional), ya que se resolvieron las cuestiones planteadas sin sustanciación alguna con quienes tenían derecho a ser oídos, porque, al modificarse el resultado de la elección, el que triunfó se convirtió en derrotado.

Por otra parte, aduce que el tribunal estableció una nueva causal de nulidad para los casos previstos por el art. 114, inc. 3º), del Código Nacional Electoral, soslayando que las nulidades son de interpretación restrictiva, porque tienden a limitar derechos, y que en autos no se configura la situación que contempla esta disposición, que prevé la nulidad de la elección realizada en una mesa cuando el número de sufragantes consignados en el acta difiera en cinco sobres o más del número de sobres utilizados y remitidos por el presidente de la mesa.

También alega que las impugnaciones contra las actas electorales fueron extemporáneas, toda vez que estaban referidas a cuestiones que los propios fiscales de la fuerza política habían consentido a lo largo de los comicios y, asimismo, porque el plazo para presentarlas vencía el 30 de octubre de 2007 por aplicación del art. 110 del Código Nacional

Electoral y los reclamos fueron deducidos recién el 31 de ese mes y el 1º y 2 de noviembre de ese año.

Finalmente, expresa que resulta evidente que las personas que figuran agregadas a los padrones de las mesas sin aclaración alguna acerca de su rol, se desempeñaban como fiscales de los partidos políticos o como miembros de las fuerzas de seguridad afectados a los comicios, pues el número de agregados es coincidente en más o en menos con las restantes actas y padrones de la provincia, donde se tomó la precaución de dejar a salvo tales circunstancias.

- III -

Ante todo, cabe recordar que, por vía de excepción, la Corte ha admitido la procedencia de recursos extraordinarios entablados por terceros desprovistos de la calidad de partes, cuando la sentencia dictada sin su intervención afecta sus legítimos intereses (Fallos: 306:719; 328:4060 y sus citas y C. 1178, L. XLII. “Clínica Neuropsiquiátrica Privada Alvarado SRL c/ U.O.M.R.A.”, sentencia del 11 de diciembre de 2007).

Sobre tales bases, entiendo que aunque el recurrente no fue tenido por parte en el sub lite, se encuentra afectado directamente por la sentencia que apela, toda vez que ésta, al resolver la nulidad de un cierto número de mesas electorales, modificó el resultado de los comicios en los que el candidato del Frente Jujeño obtuvo la mayor cantidad de votos y fue proclamado ganador con derecho al cargo electivo en disputa por la Junta Electoral.

En tales condiciones, es indudable que la decisión que el apelante impugna le causa un gravamen irreparable que lo habilita a deducir el remedio federal bajo examen.

Por otra parte, tampoco se puede dejar de lado que la causa incluye el examen de cuestiones federales de suficiente entidad como para ser consideradas por el Tribunal, circunstancia que también torna admisible el recurso federal interpuesto.

- IV -

Sentado lo anterior, considero que, en primer término, se debe examinar el agravio del recurrente vinculado con la supuesta violación a su derecho de defensa en que se habría incurrido al resolver esta causa, debido a que el a quo dictó sentencia sin haberle permitido ejercer aquel derecho para exponer sus argumentos y defender la validez de la decisión de la Junta Electoral Nacional Distrito Jujuy que lo favorecía. Ello es así, toda vez que se trata de la primera de las críticas que aquél formula contra la decisión impugnada y, en caso de ser admitida, resultará innecesario evaluar y pronunciarse sobre las restantes.

En este sentido, estimo oportuno recordar que desde siempre V.E. ha dicho que la garantía del art. 18 de la Constitución Nacional, en su aspecto más primario, se traduce en el principio de contradicción o bilateralidad, el cual supone, en sustancia, que las decisiones judiciales deban ser adoptadas previo traslado a la parte contra la cual se pide, es decir, dándole oportunidad de defensa (Fallos: 317:1500; 320:1789 y 2607; 327:1240, entre

muchos otros).

Por aplicación de esta directriz, en mi concepto, este agravio debe prosperar, desde que la decisión del a quo importó una modificación sustancial del resultado electoral, con gravosas consecuencias para el frente electoral apelante. En efecto, el procedimiento que se adoptó para resolver esta causa muestra que el afectado directo por la decisión de la Cámara Nacional Electoral no tuvo la posibilidad de tutelar sus derechos y de alegar y defender la validez del escrutinio efectuado por la junta electoral, con argumentos que ciertamente podrían favorecer su postura (v.gr. la extemporaneidad de los reclamos que formuló la agrupación política contraria, o los documentos con los que podría haber intentando probar que estaba justificada la inclusión de personas agregadas al padrón), extremo que priva de virtualidad al pronunciamiento dictado en estas condiciones.

Es cierto que el proceso electoral tiene características particulares -que obligan, por ejemplo, a imprimir celeridad a los trámites para finalizar en el menor tiempo posible las tareas de escrutinio y verificación de los resultados, a fin de darlos a conocer a la población y posibilitar que los elegidos puedan asumir sus cargos-, tal como lo señaló el a quo en el auto de concesión del recurso extraordinario, pero pienso que esas peculiaridades no pueden ser, ni son ciertamente, incompatibles con las garantías consagradas en la Constitución Nacional. Una prueba de ello y de que se pueden conciliar armónicamente ambas cuestiones lo brinda la propia cámara cuando, precisamente en atención a la naturaleza de la causa y con apoyo en el precedente de V.E. de Fallos: 319:1037 (también en materia electoral), confirió traslado de una presentación a la contraria por el término abreviado de un día hábil (v. providencia de fs. 81).

Ello corrobora que en el caso se afectó ilegítimamente y con grave daño el derecho de defensa de la agrupación que había obtenido el mayor número de sufragios en los comicios del 28 de octubre de 2007, según lo había determinado la Junta Electoral Nacional Distrito Jujuy, circunstancia que conduce a descalificar la decisión del a quo que aquélla impugna.

Por lo demás, ahondando en la supuesta particularidad del proceso judicial electoral, a tal punto que desde la óptica del a quo resultaría innecesario preservar el mencionado principio de contradicción, corresponde señalar que ello no es así, pues una posición diametralmente opuesta surge de las disidencias de los jueces Fayt, Belluscio y Petracchi en el caso de Fallos: 316:972. El primero de los jueces citados expuso en forma elocuente que la decisión judicial que resolvía cuestiones derivadas de un proceso electoral era descalificable porque se había adoptado sin oír a las partes afectadas. Además de recordar la regla antes enunciada relativa a que el aspecto más primario de la garantía de la defensa en juicio se traduce en el principio de contradicción o bilateralidad, incluso con cita de antiguos precedentes del Tribunal, en ese voto se destaca la importancia de esa pauta en otros ordenamientos y, por estimarlo ilustrativo para resolver este caso, transcribo sus palabras: “La alegación de un solo hombre no es alegación (‘Eines mannes red ist keine red’) se decía en el medioevo alemán (confr. Millar, Robert Wyness, ‘Principios formativos del proceso’, trad. española, Buenos Aires, 1945, p. 47 y ss.), principio que se remonta al

‘audiatur et aletera pars’ romano (confr. Chiovenda, Giuseppe, ‘Instituciones de derecho procesal civil’, trad. española, Madrid 1940, vol. III, pág. 1/6), está presente en la Carta Magna y en el ‘due process law’ de la Constitución de Filadelfia (Enmiendas V y XIV) y se infiere en la frase de la Suprema Corte de los Estados Unidos: ‘his day in Court’ (confr. Willoughby, Westel W., ‘The Constitutional Law of the United States’, Bakes, Voorhis and Company, New York, 1929, vol. 3, párr. 1122, pág. 1709) (Fallos: 316:972, voto del juez Fayt, cons. 19 [p. 1004]. En igual sentido, v. las disidencias de los jueces Belluscio [cons. 11, segundo párrafo, p. 1010] y Petracchi [cons. 9º, p. 1017]).

Por otra parte, a mayor abundamiento cabe señalar que así como se debe preservar la transparencia de los comicios y su genuino resultado para no defraudar a la sociedad -principio por el cual siempre se debe velar y en cuyo cumplimiento deben estar comprometidos todos los actores del proceso electoral e incluso el sistema judicial-, también se debe asegurar que los justiciables puedan hacer uso pleno de su derecho de defensa, aun en procesos que, como el que ahora se examina, presentan características peculiares.

Concluyo, entonces, que la sentencia recurrida pone de manifiesto que media relación directa e inmediata entre lo decidido y las garantías constitucionales invocadas (art. 15 de la ley 48) y que, sin necesidad de estudiar los demás agravios, es procedente su descalificación.

- V -

Por ello, considero que es admisible el recurso extraordinario de fs. 69/80 y que corresponde revocar la sentencia apelada. Buenos Aires, 28 febrero de 2008. Esteban Righi.

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, 23 de abril de 2008.

Vistos los autos: “Mendoza, Mario Raúl s/ nulidad de mesas - Frente por la Paz y la Justicia”.

Considerando:

1º) Que el apoderado del “Frente Jujeño” interpuso recurso extraordinario federal contra las sentencias nros. 3963/07, 3965/07 y 3966/07 dictadas en la causa nro. 4430/07 CNE y en las acumuladas (nros. 4426/07 CNE Y 4429/07 CNE) por la Cámara Nacional Electoral que -revocando parcialmente decisiones de la Junta Electoral Nacional de Jujuy- declararon la nulidad de la elección realizada en diversas mesas de la Sección Electoral 1era. del distrito Jujuy con fundamento en el art. 114 inc. 3 del Código Electoral Nacional, al considerar que votaron personas que fueron injustificadamente agregadas en el padrón correspondiente a esas mesas (fs. 63/66).

2º) Que el recurrente sostiene que lo resuelto por la Cámara Nacional Electoral reviste gravedad institucional porque “produce un cambio sustancial en la elección de la catego-

ría Intendente para la Ciudad de San Salvador de Jujuy, restándole con su decisorio 525 votos al candidato a intendente por el Frente Jujeño, lo que le provoca a su candidato pasar de intendente electo por el voto popular, a simple ciudadano por una decisión judicial arbitraria” (fs. 72 vta.).

Se agravia tanto con fundamento en la doctrina de la arbitrariedad de sentencias -en la medida en que se habría configurado un caso de violación a la garantía de la defensa en juicio- como de los alcances que el a quo ha asignado al art. 114, inc. 3, del Código Electoral Nacional, que considera aplicable a supuestos diferentes de los que originaron estas actuaciones.

Señala finalmente que las impugnaciones del apoderado del Frente por la Paz y la Justicia no solamente fueron extemporáneas en razón de que se encontraban referidas a cuestiones que los propios fiscales de la fuerza electoral impugnante habían consentido, sino que además fueron planteadas cuando ya había transcurrido en exceso el plazo de cuarenta y ocho horas previsto en los arts. 110 y 111 del Código Electoral Nacional para plantear ante la Junta Electoral Nacional Distrito Jujuy las protestas o reclamaciones contra la elección.

3º) Que la cámara concedió el recurso extraordinario por hallarse en juego la interpretación de normas federales y lo denegó en lo referido a la tacha de arbitrariedad, sin que el recurrente dedujera la respectiva queja.

4º) Que la apelación extraordinaria es admisible toda vez que se suscita una cuestión apta de ser considerada en la instancia del art. 14 de la ley 48 en la medida en que lo decidido compromete instituciones básicas de la Nación, lo cual sucede cuando se encuentra directamente en juego el ejercicio del derecho a elegir a los representantes del pueblo que habrán de cumplir las funciones de gobierno.

5º) Que asiste razón al recurrente en cuanto se agravia de la extemporaneidad de los reclamos que admitió el a quo en la sentencia apelada: en este caso, la observancia de los plazos establecidos en los arts. 110 y 111 del Código Electoral Nacional excede lo meramente formal y atañe a la sustancia del acto, cuya validez y firmeza deben ser garantizadas, si se quiere que este sea expresión de la voluntad del pueblo genuinamente emitida que reconoce el ordenamiento electoral. Ello es así pues, como principio, en la medida en que no se formula reclamación o protesta en el plazo consagrado por las normas citadas, la expresión del electorado -por expreso mandato de la ley- queda cristalizada sin que se admita, con posterioridad a ello, “reclamación alguna”; máxime en este caso, en el que el Frente que impugnó extemporáneamente el resultado de las mesas en cuestión conoció las irregularidades que denuncia desde el momento en que -según afirma- habrían ocurrido, sin que sus fiscales presentes formularan protesta alguna sino que, en cambio, consintieran la emisión de los votos que posteriormente cuestionó el apoderado de la agrupación.

Como tiene dicho esta Corte, la inadmisibilidad de toda reclamación ulterior al vencimiento de los plazos contenidos en los arts. 110 y 111 del Código Electoral Nacional no

funciona en el régimen electoral vigente como una valla meramente procesal que puede favorecer en forma contingente a un partido en detrimento de otra agrupación interviniente en los comicios. Por el contrario, así como el derecho electoral tiende a garantizar la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad popular -lo que obliga a superar óbices formales no sustanciales para que sobre las reglas del proceso prevalezca el derecho de los votantes y del partido beneficiado-, también tiene como finalidad conducir regladamente el conflicto que toda competencia por el poder supone, a través de medios pacíficos y ordenados según el imperio de las leyes. En este aspecto, la normativa electoral busca dar certeza y poner fin a las disputas mediante la rápida definición de situaciones jurídicas que trascienden el interés de los partidos, y afectan el normal desenvolvimiento institucional.

Cuando el legislador fijó los plazos de los arts. 110 y 111, procuró evitar la introducción de cuestionamientos al resultado comicial fuera de la inmediatez del acto electoral. De lo contrario, por vía de alegaciones que no tendrían límite temporal alguno, podría impugnarse indefinidamente la legitimidad de los candidatos triunfantes, con evidente mengua de la seguridad jurídica y certeza de los procesos electorales (Fallos: 314:1784).

6º) Que cabe recordar que tal criterio no importa atribuir una indebida primacía a aspectos rituales sobre el esclarecimiento de la verdad jurídica objetiva ni contrariar la doctrina elaborada por esta Corte en precedentes que podrían guardar una aparente analogía con la cuestión aquí planteada, pues la materia involucrada en el presente caso trasciende la mera inteligencia del principio procesal de preclusión para comprometer de un modo directo la esencia propia del sistema electoral y los valores que en él descansan, que -como principio- no admiten la revisión de los resultados alcanzados más allá de la oportunidad que la propia ley -no tachada de inconstitucional- reconoce para ello (Fallos: 314:1784).

7º) Que, por otra parte, -y a mayor abundamiento- cabe aclarar que el estudio del sistema que el Código Electoral Nacional establece para garantizar la transparencia en el cómputo de los votos que debe arrojar el resultado del comicio no mejora la suerte de la parte que persigue la nulidad de las mesas cuestionadas.

En efecto, es doctrina de esta Corte que el entendimiento de una ley debe atenerse a los fines que la inspiran, y debe preferirse siempre la interpretación que los favorezca y no la que los dificulte (Fallos: 311:2751, entre otros). En este marco, conviene considerar si la aplicación analógica del inc. 3 del art. 114 del Código Electoral Nacional al caso de autos guarda coherencia con el fin perseguido por la normativa electoral, que es mantener -como sostiene esta Corte desde antiguo- la pureza del sufragio como base de la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución Nacional, y reprimir todo lo que de cualquier manera pueda contribuir a alterarla, dando al pueblo representantes que no sean los que él ha tenido la voluntad de elegir (Fallos: 9:314).

8º) Que en el contexto expuesto, se ha de destacar que si el legislador -inspirado en la búsqueda de garantizar la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad

popular- estableció en los incs. 1, 2 y 3 del art. 114 solamente tres situaciones específicas en las que corresponde que la Junta declare la nulidad de la elección realizada en una mesa aunque no medie petición de partido, cabe presumir que lo hizo en la convicción de que es únicamente en esos casos en que corre peligro la expresión genuina de la voluntad del pueblo a través del cuerpo electoral.

En estos rigurosos límites debe entonces entenderse este régimen de validez de los comicios en una mesa, pues desde siempre reconoce esta Corte como principio que las leyes deben interpretarse evitando suponer la inconsecuencia, la falta de previsión o la omisión involuntaria del legislador; de ahí que cuando la ley emplea determinados términos y omite, en un caso concreto, hacer referencia a un aspecto, la regla más segura de interpretación es que esos términos no son superfluos, sino que su inclusión se ha realizado con algún propósito, por cuanto, en definitiva, el fin primordial del intérprete es dar pleno efecto a la voluntad del legislador (Fallos: 299:167; 321:2453, entre muchos otros).

9º) Que corresponde entonces dilucidar si las cuestiones fácticas podían ser subsumidas en el marco jurídico que el a quo estableció de forma analógica para el caso, sin que en esa operación se perjudique una aplicación racional de la ley que guarde coherencia con el fin perseguido de garantizar la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad popular ni que implique una impropia sustitución de la voluntad legislativa por parte de los jueces (Fallos: 321:2453, 2458).

El inc. 3 del art. 114 prevé que “la Junta declarará nula la elección realizada en una mesa, aunque no medie petición de partido, cuando (...) el número de sufragantes consignados en el acta o, en su defecto, en el certificado de escrutinio, difiriera en cinco sobres o más del número de sobres utilizados y remitidos por el presidente de mesa”. Esta norma se refiere a la hipótesis en la cual no puede atribuirse la emisión de todos los votos a los electores de la mesa porque el número de sufragios es superior al de sufragantes, o bien cuando el número de votos escrutados es menor que el de sufragantes: en todo caso, ambos supuestos deben entenderse referidos a la discordancia entre la cantidad de votos escrutados y la de ciudadanos que los habrían emitido. Se trata entonces de una hipótesis en que la diferencia no puede ser explicada por no encuadrar en ninguna de las excepciones que prevén los arts. 58 (sufragio de los fiscales de partido), 74 (sufragio de las autoridades de mesa) del Código Nacional Electoral o el art. 1 del decreto 1411/07 (voto del personal subordinado al Comandante General Electoral) al principio general que establece al art. 87 (del Código Nacional Electoral) según el cual no puede admitirse el voto de un ciudadano que no figura inscripto en los ejemplares del padrón electoral.

Definido el ámbito que el legislador circunscribió para la aplicación de la norma que en este caso analógicamente utilizó el a quo, deviene claro que los supuestos que contempla son distintos a lo efectivamente ocurrido en la situación que dio origen a estas actuaciones: en efecto, en el caso a estudio no existe una diferencia numérica entre el número de sufragios y el de sufragantes, sino que se cuestiona la validez de los comicios desarrollados en mesas en las que existe la certeza que votaron personas que, al ser agregadas al

padrón utilizado en esas mesas, lo hicieron en la presencia y con el acuerdo de las autoridades de las mismas y de los fiscales de los partidos involucrados en la elección sin que estos llevaran a cabo impugnación, reclamo o protesta alguno.

Dado que no se discute en el sub examine que el acta haya consignado un número distinto de sufragantes que los que efectivamente emitieron su voto, no cabe aplicar analógicamente a este caso una norma que, al prever la sanción de nulidad para un supuesto distinto al presente, ejecuta un acto de tal extrema gravedad y trascendencia que el Código Electoral ha limitado severamente la posibilidad de que ello ocurra (arg. Fallos: 315:1485).

10) Que, descartada la aplicación analógica del art. 114 inc. 3 en el presente caso, debe tenerse en cuenta que -en virtud del control que les compete a las agrupaciones políticas sobre el acto electoral (arts. 56, 57 y concordantes del Código Electoral Nacional)- si la inclusión de los votantes hubiera sido ilegítima, los fiscales de las agrupaciones contendientes deberían haber formulado oportunamente el respectivo reclamo. Sin embargo, no solamente éstos consintieron la inclusión de esos sufragantes, sino que además no se encuentra acreditado que las personas agregadas fueran otras que las que el Código Electoral Nacional autoriza a votar en las condiciones que establece el art. 87, de manera que debe primar en este caso la presunción de validez de los comicios, apoyada en la conducta de las partes (Fallos: 314:1784).

En efecto, no hay razones que autoricen a invalidar la expresión política de todos los ciudadanos que sufragaron en la mesas invalidadas. Ante las objeciones de carácter formal planteadas en este caso, como la falta de indicación -en la documentación de la mesa- acerca de la condición en la que algunos electores fueron agregados, debe prevalecer la interpretación que favorezca la eficacia de la libre manifestación de la voluntad política, expresada sin reclamos, antes que priorizar una solución que pueda evitar conocer la expresión genuina del cuerpo electoral.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General de la Nación, se revocan las sentencias apeladas y se confirman las decisiones de la Junta Electoral Nacional de Jujuy que rechazaron el pedido de nulidad de las mesas cuestionadas (art. 16, segunda parte de la ley 48). Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase.

RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según mi voto) - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAÚL ZAFFARONI -

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO

DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

Que el infrascripto concuerda con los fundamentos y la conclusión del dictamen del señor Procurador General de la Nación, al que corresponde remitir por razones de brevedad.

Por ello, se revocan las sentencias apeladas. Notifíquese y devuélvase.

ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

DIFUSIÓN DE ENCUESTAS Y BOCA DE URNA

Comicios- Difusión de encuestas preelectorales y de sondeos de boca de urna- Ley de la Ciudad de Buenos Aires- Planteo de inconstitucionalidad

Asociación de Teleradiodifusoras Argentina y otro c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo- 07/06/2005 – Fallos 328:1825

Antecedentes

Las actoras iniciaron una demanda por la vía de la acción de amparo con el objeto de que se declarara la inconstitucionalidad del art. 5 de la ley 268 de la Ciudad de Buenos Aires. El Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires rechazó la demanda y contra esta sentencia interpusieron el recurso extraordinario, que fue concedido en cuanto a la existencia de cuestión federal y rechazado respecto de la arbitrariedad, por lo que se dedujo una queja contra esta denegatoria.

La Corte, por mayoría, declaró formalmente procedente el recurso y confirmó la sentencia al convalidar la norma cuestionada.

Los jueces Fayt y Maqueda, en voto conjunto y Zaffaroni en voto propio consideraron que estas limitaciones temporales brevísimas a la difusión no violaban la libertad de expresión.

En disidencia parcial, los jueces Petracchi y Belluscio, si bien adhieren a la constitucionalidad de la prohibición de informar resultados de encuestas sobre preferencias electorales en las 48 hs que preceden a los comicios creen que otra es la conclusión cuando se trata de la prohibición de informar, hasta las 3 hs después de cerrados éstos, sobre los resultados de las encuestas “boca de urna” en tanto implican un infundado paternalismo al sustituir el juicio de la población por el juicio de las autoridades. Además, consideran que el riesgo de la publicidad de datos anteriores a los oficiales implica un riesgo que está de parte de los encuestadores y de quienes transmiten sus resultados pues a corto plazo estos se verán confirmados o, tal vez, desmentidos.

⦿ Algunas cuestiones planteadas

a) *Ámbito de competencia de la legislatura porteña*

b) *Validez constitucional del art. 5 de la ley 268 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cuanto limita temporalmente la difusión de datos de las encuestas preelectorales y los sondeos de boca de urna.*

■ Estándar aplicado por la Corte

- La ley de radiodifusión 22.285 en modo alguno prohíbe a la Ciudad de Buenos Aires legislar sobre lo relativo a sus elecciones locales, materia que es de su exclusiva competencia (arts. 5 y 129 Constitución Nacional y art. 82 párrafo primero del estatuto organizativo e la Ciudad de Buenos Aires).

- La prohibición de la difusión, publicación, comentarios o referencias, por cualquier medio de los resultados de encuestas electorales desde las 48 horas anteriores a la iniciación del comicio es una restricción constitucional ya que lo que la ley busca amparar es el espacio óptimo de reflexión que todo elector debe tener antes de emitir su voto.

- Al prohibir la difusión de encuestas electorales que involucran sondeos de boca de urna hasta 3 horas después de la finalización del comicio se busca evitar la influencia indebida en el electorado que aun no ha votado o que se lo lleve a no votar, evitando tensiones innecesarias por “bocas de urna” que puede generar informaciones contradictorias, así como también la confusión entre información real oficial y las meras especulaciones, dotando al acto comicial de la tranquilidad necesaria para que se desarrolle sin interferencias de ninguna especie.

Texto del fallo

Dictámenes de la Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

La cuestión debatida en el sub lite ya fue examinada en el día de la fecha por esta Procuración General al dictaminar en el expediente, in re: A.656, L.XXXVI, “Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas y otro c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”. En virtud de los fundamentos allí expuestos, opino que corresponde declarar formalmente inadmisibles el recurso extraordinario deducido por las actoras.

Buenos Aires, 27 de junio de 2002. Nicolás Eduardo Becerra.

Suprema Corte:

-I-

A fs. 2/11 de los autos principales (a los que corresponderán las citas siguientes) la Asociación de Teleradiodifusoras Argentina (A.T.A.) y la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (A.R.P.A.) promovieron acción de amparo, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, contra la Ciudad de Buenos Aires, a fin de obtener que el Gobierno de la Ciudad se abstenga de aplicar la ley local N° 268, de regulación y financiamiento de campañas electorales y que se declare la inconstitucionalidad de su art. 5° en cuanto dispone que, desde las cuarenta y ocho horas anteriores a la iniciación del comicio, hasta tres horas después de finalizado, queda prohibida la difusión, publicación, comentarios o referencias, por cualquier medio de los resultados, de encuestas electorales.

Señalaron que el citado artículo afecta con ilegitimidad y arbitrariedad manifiestas las libertades de expresión y de prensa amparadas por los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional y por el art. 12 inc. 2° de la Constitución del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a la vez que desconoce la jerarquía de las normas establecida en el art. 31 de la Constitución Nacional, al avanzar sobre el Régimen Federal de Radiodifusión (ley 22.285) y restringir el ejercicio de tales libertades en aspectos que la ley federal no limita. Sostuvieron que, en virtud del art. 32 de la Constitución Nacional, ni el Congreso Federal ni las Legislaturas locales pueden restringir la libertad de prensa, aunque sí reglamentarla bajo la condición de su razonabilidad y dentro del ámbito de su competencia territorial.

Alegaron -con citas de doctrina- que es particularmente grave el desconocimiento de este derecho, puesto que se trata una libertad fundamental para el funcionamiento de un Estado democrático.

- II -

A fs. 93/112, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, imprimió a la demanda el trámite de acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos del art. 113, inc. 2° del Estatuto Constitucional local y la rechazó.

Manifestó que en el sub lite no se verifica un avance de la Legislatura sobre las prerrogativas exclusivas del gobierno federal en materia de radiodifusión si se atiende a la diferencia de objetos de las leyes 22.285 y 268. En tal sentido, expuso que el fin de esta última es mantener la tranquilidad pública y resguardar a la población de la certeza de la información que recibe, pues veda sólo la difusión de encuestas pero no la propagación de los resultados electorales desde el momento en que se los obtiene del escrutinio, ni prohíbe la formulación de proyecciones razonables sobre la base de los resultados oficiales. Aclaró que el precepto cuestionado sólo establece una breve interdicción para la difusión de las encuestas, razón por la cual, una vez transcurrido dicho lapso, nada obsta para que se haga saber cuál era el resultado arrojado para compararlo con el de los cómputos oficiales.

Expresó que las radiodifusoras debieron demostrar cuál era el interés de los receptores de otras provincias en conocer, dentro del tiempo de veda que fija la ley 268, lo que no

puede difundirse en la Ciudad de Buenos Aires, para así afirmar que hay un fin digno de protección federal cuyo cumplimiento se vería interferido.

Puntualizó, respecto de la veda de publicar las encuestas cuarenta y ocho horas anteriores al cierre del escrutinio, que el criterio normativo coincide con lo decidido por la Junta Electoral de la Capital Federal para elecciones anteriores.

Sin embargo -destacó-, otra es la apreciación que debe efectuarse respecto de la prohibición destinada a regir las tres horas posteriores del cierre de la votación, pues en este caso no se procura vedar la divulgación de información que puede influir de alguna manera en el elector, sino evitar la tensión social que podría generarse entre los militantes y adherentes de distintas fuerzas, que al abrigo de los datos de compulsas “a boca de urna” o de otros sistemas de relevamiento de datos, podrían reivindicar concomitantemente el carácter de ganadores de la elección.

- III -

Contra tal pronunciamiento, las actoras interpusieron el recurso extraordinario de fs. 120/132, que fue concedido en cuanto se funda en la inconstitucionalidad del art. 5° de la ley local 268 y denegado respecto de la tacha de arbitrariedad, sobre la que se deduce la presente queja.

- IV -

A mi modo de ver, corresponde efectuar el examen conjunto de las impugnaciones planteadas, pues los agravios relativos a la arbitrariedad y los atinentes a la interpretación del derecho federal en juego son dos aspectos que, en el caso, aparecen inescindiblemente ligados entre sí (Fallos: 323:4018).

Así planteada la cuestión, cabe recordar que, en la doctrina del Tribunal, la existencia de los requisitos jurisdiccionales es comprobable de oficio, pues su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento por la sentencia (Fallos: 308:1489 y sus citas).

En esas condiciones, tal como expresó este Ministerio Público en reciente dictamen emitido el 15 de marzo de 2002 en la causa L.791, L.XXXVI, “Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios de la República Argentina y Otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, la admisibilidad del recurso extraordinario planteado se encuentra liminarmente subordinada a la concurrencia de dichos requisitos, entre los que se destaca la necesidad de existencia de un “caso” o “causa” o “controversia” (Fallos: 308:2147), donde el titular de un interés jurídico concreto busca fijar la modalidad de una relación jurídica o prevenir o impedir lesiones a un derecho con base constitucional.

Dicha necesidad, ha señalado V.E. en Fallos: 322:528, “surge de los arts. 116 y 117 (100 y 101 antes de la reforma de 1994) de la Constitución Nacional, los cuales, siguiendo lo dispuesto en la sección II del art. III de la ley fundamental norteamericana, encomiendan

a los tribunales de la república el conocimiento y decisión de todas las ‘causas’, ‘casos’ o ‘asuntos’ que versen -entre otras cuestiones- sobre puntos regidos por la Constitución; expresiones estas últimas que, al emplearse de modo indistinto, han de considerarse sinónimas, pues, como afirma Montes de Oca con cita de Story, en definitiva, aluden a ‘un proceso (...) instruido conforme a la marcha ordinaria de los procedimientos judiciales’ (Lecciones de Derecho Constitucional, Menéndez, Buenos Aires, 1927, t. II, pág. 422). De ahí que, en análoga línea de razonamiento, al reglamentar al citado art. 100 (hoy 116), el art. 2° de la ley 27 expresa que la justicia nacional ‘nunca procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte’ (subrayado añadido)” (considerando 5°).

Sobre la base de tales disposiciones, la constante jurisprudencia del Tribunal definió dichos casos como “aquéllos en los que se persigue en concreto la determinación de un derecho debatido entre partes adversas” y ha desechado la existencia de causa “cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de otros poderes”. En tales circunstancias, la Corte ha aseverado, “no existe facultad alguna en cabeza del Poder Judicial de la Nación que la autorice a formular dichas declaraciones” (Fallos: 307:2384, considerando 21, sus citas, y muchos otros).

Este criterio ha sido reafirmado recientemente por V.E. in re: M.102, L.XXXII y M.1389, L.XXXI “Mill de Pereyra, Rita Aurora, Otero, Raúl Ramón y Pisarello, Angel Celso c/ Estado de la Provincia de Corrientes s/ demanda contenciosa administrativa”, sentencia del 27 de septiembre de 2001, donde, al modificar su posición sobre el control de constitucionalidad a pedido de parte, destacó que el ejercicio de tal facultad de oficio “no supone en modo alguno la admisión de declaraciones en abstracto, es decir, fuera de la causa concreta en la cual debe optarse entre la aplicación de una norma de rango inferior en pugna con la Constitución Nacional o de ésta, a efectos de resolver un conflicto contencioso en los términos del art. 2° de la Ley 27”.

A la luz de tal doctrina y de los antecedentes reseñados, en mi concepto, el sub lite no constituye en esta instancia, “causa” o “caso contencioso” que permita la intervención del Poder Judicial de la Nación (conf. art. 116 de la Carta Magna citado).

Ello es así, toda vez que la declaración de ilegitimidad que se pretende no se limita a actos relacionados con un conflicto o controversia concreto, sino con una proyección erga omnes, con carácter de norma general derogatoria de la disposición cuestionada (conf. art. 113 inc. 2° del Estatuto Constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, trámite impreso por el tribunal superior local a la demanda de amparo, según fs. 93), cuando, por el contrario, el sistema de control federal impide que se dicten sentencias cuyo efecto sea privar de valor a las normas impugnadas, o que se refieran a agravios meramente conjeturales o hipotéticos.

En tal sentido, V.E. ha declarado que los jueces de la Nación “no pueden tomar por sí una ley o una cláusula constitucional y estudiarla en teoría, sino sólo aplicarla a las cues-

tiones que se suscitan o se traen ante ellos por las partes a fin de asegurar el ejercicio de derechos o el cumplimiento de obligaciones” (Fallos: 311:2580, considerando 3°, énfasis agregado).

Por lo demás, las apelantes no han acreditado un interés jurídico lo suficientemente inmediato o directo que las legitime en su pretensión, sino que, por el contrario, su perjuicio o lesión aparece como remoto o conjetural.

En efecto, quienes se presentan invocando su calidad de defensoras de las actividades de radiodifusión pretenden, por esa sola circunstancia, revestir legitimación para solicitar la inaplicabilidad de la ley 268 y obtener la declaración de invalidez de su art. 5°, con fundamento en un eventual daño que les irrogaría el cumplimiento de la norma impugnada, más no acreditan el perjuicio inmediato o directo que las legitime en la pretensión de autos.

Sin desconocer que la sanción de la aludida norma pueda dar origen a un interés jurídico genérico de las recurrentes, ello no autoriza a sostener, por las razones apuntadas, que sea lo suficientemente directo o inmediato para dar por configurado un “caso” o “controversia contenciosa” en los términos del art. 2° de la Ley 27 y suscitar, de ese modo, la jurisdicción de V.E.

- V -

Lo hasta aquí expuesto es suficiente, en mi opinión, para concluir que es inadmisibile el recurso extraordinario y desestimar, por ende, la queja articulada. Buenos Aires, 27 de junio de 2002. NICOLAS EDUARDO BECERRA.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 7 de junio de 2005.

Vistos los autos: “Asociación de Teleradiodifusoras Argentina y otro c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”.

Considerando:

1°) Que contra la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires que rechazó la demanda de inconstitucionalidad del art. 5 de la ley local 268, las actoras dedujeron recurso extraordinario, el que fue concedido parcialmente en cuanto a la existencia de cuestión federal y rechazado respecto de la arbitrariedad. Las actoras dedujeron entonces una queja contra esta última denegatoria.

2°) Que en autos, la Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas (A.T.A.) y la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (A.R.P.A.) iniciaron la presente demanda por la vía de la acción de amparo con el objeto de que se declarara la inconstitucionalidad del art. 5 de la ley 268 de la Ciudad de Buenos Aires.

3°) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible, pues se encuentra en tela de juicio la exégesis y aplicación de una norma contenida en un tratado internacional y el fallo recurrido ha sido contrario a las pretensiones del apelante (art. 14, inc. 3, ley 48; Fallos: 311:2646; 315:2706; 323:3798; entre otros).

4°) Que la cuestión a decidir en el caso consiste en determinar la validez constitucional del art. 5 de la ley 268 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cuanto limita temporalmente la difusión de datos de las encuestas preelectorales y los sondeos de boca de urna también conocidos como “exit poll”. Ello, sobre la base de un doble orden de razones: en primer lugar, porque -según se invoca- al dictarla la legislatura porteña habría excedido el ámbito de sus competencias, e ingresado en un terreno que como el de la radiodifusión, compete al gobierno federal; por el otro, porque se estarían violando derechos constitucionales básicos como la libertad de expresión o de prensa.

5°) Que el recurrente sostiene que la legislatura porteña habría excedido el ámbito de sus competencias, e ingresado en un terreno que como el de la radiodifusión, compete al gobierno federal.

6°) Que, por una parte, la ley de radiodifusión 22.285 en modo alguno prohíbe a la Ciudad de Buenos Aires legislar sobre lo relativo a sus elecciones locales, materia que es de su exclusiva competencia (arts. 5 y 129 Constitución Nacional y art. 82 párrafo primero del estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires). Que a ello cabe agregar que en el orden nacional la ley 25.610 (BO 8 de julio de 2002) ha legislado una prohibición similar. En tal sentido el art. 71 del Código Electoral Nacional dispone, sobre la misma materia que la ley local 268, que: “Queda prohibido: [...] f) Realizar actos públicos de proselitismo y publicar y difundir encuestas y sondeos preelectorales, desde cuarenta y ocho horas antes de la iniciación del comicio y hasta el cierre del mismo” y “h) Publicar o difundir encuestas y proyecciones sobre el resultado de la elección durante la realización del comicio y hasta tres horas después de su cierre”.

7°) Que descartado el primer agravio, queda por analizar el segundo, relativo a la lesión a la libertad de expresión que las actoras alegan les produce la norma cuestionada.

8°) Que el art. 5° de la ley 268 de la Ciudad de Buenos Aires establece: “Desde las cuarenta y ocho (48) horas anteriores a la iniciación del comicio y hasta tres (3) horas después de su finalización, queda prohibida la difusión, publicación, comentarios o referencias, por cualquier medio, de los resultados de encuestas electorales”.

9°) Que la norma cuestionada contiene una doble prohibición: por una parte prohíbe desde las cuarenta y ocho (48) horas anteriores a la iniciación del comicio la difusión, publicación, comentarios o referencias, por cualquier medio, de los resultados de encuestas electorales; por la otra también se prohíbe hasta tres (3) horas después de su finalización la difusión de dichas encuestas, que en este caso, involucra a los sondeos de boca de urna, cuya finalidad es adelantar, mediante un muestreo de electores, el probable ganador de la

elección.

10) Que en cuanto a la primera limitación establecida por la ley 268 -las cuarenta y ocho (48) horas anteriores a la iniciación del comicio-, cabe concluir que dicha restricción es constitucional pues lo que la ley busca amparar es el espacio óptimo de reflexión que todo elector debe tener antes de emitir su voto. A ello cabe agregar que la información sobre las tendencias electorales de la ciudadanía puede circular libremente durante los días y meses previos a la fecha del acto comicial, durante la campaña y sólo se la restringe por el breve lapso de 48 horas.

11) Que en relación a la prohibición de difundir la información en las horas inmediatamente posteriores al cierre del acto electoral, esta Corte entiende que tal restricción es constitucional.

12) Que al contestar el traslado de la demanda de amparo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires señaló que, en referencia a la ley cuestionada, el bien jurídico protegido es la tranquilidad pública que debe poseer el electorado a fin de emitir su voto conforme dictámenes de su propia conciencia, sin influencia externa de ningún tipo, y sin que nadie pueda inducir su inclinación por partido político determinado. Añadió que el paréntesis de reflexión impuesto por el legislador surge -según el análisis valorativo efectuado en el recinto parlamentario- como consecuencia de haber hecho primar la tranquilidad pública por sobre el interés particular. Entiende que así se jerarquizó el derecho al ejercicio de una libre elección por sobre el ejercicio ilimitado de la libertad de expresión. Citó el debate legislativo en el cual el legislador Suárez Lastra sostuvo que el bien jurídico protegido era la tranquilidad pública, quien añadió “Hemos tenido recientes experiencias acerca de las dificultades, y no solamente dificultades, sino también el riesgo que para la seguridad de las personas y la tranquilidad pública pudiera generar una situación de incertidumbre generada por información que al poco tiempo pueda demostrarse como falsa”. Añadió que en los antecedentes parlamentarios se señaló que se contaba “con información de muchísimas prestigiosas empresas encuestadoras que consideran en el medio que la encuesta a boca de urna es de muchísima complejidad técnica, con mucha posibilidad de error. El margen de error que se considera en la propia encuesta a boca de urna, en el mejor de los casos, siempre duplica al margen de error de las encuestas preelectorales” (fs. 78 vta.).

De allí concluye que la voluntad del legislador se endereza a brindar a la población en su conjunto un espacio temporal de reflexión al momento de emitir su voto (fs. 77/85).

13) Que en relación a la prohibición de difundir la información en las horas inmediatamente posteriores al cierre del acto electoral, la difusión de encuestas “de boca de urna” puede interferir en quienes aun aguardan su turno para votar dentro de los establecimientos correspondientes, o en quienes por algún defecto en el comicio, deben votar posteriormente conforme lo sostuvo el a quo (voto de los jueces Ruiz y Maier, fs. 111), y es por ello que la ley establece un período de veda donde no es posible difundirlas.

14) Que para determinar hasta cuando es necesario preservar la tranquilidad del acto comicial, debe tenerse en cuenta no sólo el horario de cierre sino la finalización efectiva de la votación. Si bien el horario de cierre del acto comicial tiene lugar a las dieciocho horas, es muy probable que algunos electores todavía estén votando si antes de ese horario llegaron a la mesa receptora, por lo que, finalizado el comicio, todavía existe un interés estatal en preservar la tranquilidad del acto eleccionario y de los electores, y sobre todo que éste no sea perturbado o influenciado con informaciones no definitivas que de alguna forma pueden llegar a quienes están votando. En tal sentido la ley electoral nacional dispone que el acto eleccionario finalizará a las dieciocho horas, en cuyo momento el presidente ordenará se clausure el acceso al comicio, pero continuará recibiendo el voto de los electores presentes que aguardan turno (art. 100 del Código Electoral Nacional).

15) Es decir, la prohibición de las tres horas posteriores al cierre del comicio busca evitar la reivindicación de ganadores en base a datos que luego podrían resultar erróneos, o que para el caso de resultar ciertos, puedan influir indebidamente al electorado.

En tal sentido, como ejemplo, viene al caso recordar que en los Estados Unidos, en las elecciones presidenciales de 1980, la cadena National Broadcasting Company CNBCC difundió a las 8:15 p.m. -hora de la costa Este- que el candidato Ronald Reagan era el ganador de la elección presidencial según sus propias investigaciones realizadas en boca de urna, y dicho anuncio tuvo lugar cuando todavía faltaban 3 horas para el cierre del comicio y se estaba votando en varios estados de la costa Oeste. Esta situación, es obvio decirlo, tuvo un impacto real en los votantes de esa región y es a partir de ese caso, que numerosa doctrina norteamericana ha señalado que la información proveniente de encuestas en boca de urna tienen una seria aptitud para confundir al electorado, o para influenciar su comportamiento (confr. Mary A. Doty, *Clearing CBS, Inc. v. Smith from the path to the polls: A proposal to legitimize States' interests in restricting Exit Polls*, en *Iowa Law Review*, Vol. 47, pág. 737, año 1989). Por ejemplo, se señala que ciertos estudios indicaron que durante las elecciones presidenciales de 1980, las proyecciones tempranas antes del cierre del comicio causaron una perceptible disminución del voto en estados de la costa oeste (ver la nota, *Exit Polls and the First Amendment*, en *Harvard Law Review*, vol. 98, págs. 1927 y 1929-30); que otro estudio demostró en concreto una disminución del voto entre un 2% o 3% en ciertas áreas al conocerse las citadas proyecciones provenientes de encuestas en boca de urna (ver *Restricting the broadcast of election day projections: A justifiable protection of the Right to Vote*, *Dayton Law Review*, vol. 9, págs. 297 y 299); y, que en definitiva, la reducción del incentivo a votar frente a las informaciones que ya señalan un ganador pueden influenciar en el principio fundamental del voto “one-man, one-vote” que forma la base del sistema de gobierno democrático (ver *Curtalement of early election predictions: can we predict the Outcome?*, *University of Florida. Law Review*, vol. 36, págs. 489 y 492).

El argumento para regular o prohibir el exit poll por un breve período es claro: se busca evitar la influencia indebida en el electorado. Si los resultados de las encuestas o proyecciones son conocidos antes de que en esa zona se termine de votar, es posible que se

influya a aquellos que aun no han votado en determinado sentido, o por el contrario, directamente se los lleve a no votar, lo que justifica la limitación de la difusión de información antes de la finalización del acto eleccionario.

16) Que de esa forma, -como lo evidencia la experiencia- la norma busca evitar las tensiones innecesarias por “bocas de urna” que puede generar informaciones contradictorias, como así también la confusión entre información real oficial y las meras especulaciones, que a la postre sólo sirven para dar menor credibilidad a la información oficial final si contradicen los resultados de “boca de urna”.

17) Que por otra parte, la norma cuestionada no puede interpretarse en forma aislada, sino evaluando la totalidad de sus preceptos y los propósitos finales que la informan, criterio que este Tribunal ha propiciado en Fallos: 324:4349 entre muchos otros. Dentro del contexto de la legislación electoral se advierte que la norma quiso dotar al acto comicial y a sus etapas previas y posteriores de la tranquilidad necesaria para que éste se desarrolle sin interferencias de ninguna especie.

Es por ello que, junto a la prohibición aquí cuestionada, encontramos que en la ley electoral nacional -que se aplica supletoriamente en ausencia de norma local-, ya existían numerosas prohibiciones que se extienden hasta las tres horas de ser clausurado el comicio, tales como las prohibiciones de realizar espectáculos populares al aire libre, o en recintos cerrados, fiestas teatrales, deportivas y toda clase de reuniones públicas, incluso las que no se refieran al acto electoral (art. 71, inc. b) o de usar banderas, divisas y otros distintivos (art. 71, inc. e), expresiones todas estas amparadas por la libertad de difundir información y el derecho de reunión. También se prohíbe el expendio de bebidas alcohólicas (art. 71, inc. c). A estas prohibiciones se suma la impuesta por la ley 25.610, reseñada en el considerando 6°.

18) Que tampoco puede catalogarse a la prohibición en cuestión como una regulación del mensaje basada en su contenido. Es que la norma apunta más a una restricción temporal que de contenido, puesto que en cuanto al mensaje en sí, la prohibición es neutra pues se prohíbe cualquier encuesta en boca de urna, independientemente de su resultado, y con independencia de su afiliación a un partido o a determinados encuestadores. Y tan neutra es esta prohibición, que ese mismo día del acto eleccionario, se prohíben durante el mismo período otras actividades que, como se señaló en el considerando anterior, también están claramente amparadas por el derecho a la libre expresión como ser los espectáculos populares al aire libre o en recintos cerrados, fiestas teatrales, deportivas y toda clase de reuniones públicas que no se refieran al acto electoral (art. 71, inc. b), o el uso de banderas, divisas u otros distintivos (art. 71, inc. e).

Por otra parte, si bien se reconoce la clásica distinción de la jurisprudencia constitucional norteamericana que diferencia la regulación del contenido de otros aspectos del mensaje como el tiempo, el lugar o la manera en que se expresa el mismo, y la consecuente asignación de diferentes estándares de interpretación, en realidad parece preferible el estándar

de razonabilidad con que se analiza en nuestro país la constitucionalidad de normas y con la jurisprudencia de este Tribunal, donde más que dar preeminencia a un derecho constitucional sobre otro -o establecer un escrutinio estricto para ciertos derechos por sobre otros- siempre se ha predicado su armonización a lo que cabe añadir que este Tribunal tiene reiteradamente dicho que el derecho a la libre expresión e información no reviste carácter absoluto en cuanto a las responsabilidades y restricciones que el legislador puede determinar (Fallos: 310:508; 315:632; 316:703 y 324:2895).

En tales condiciones, la norma es constitucional, sobre todo teniendo en cuenta que la ley de la Ciudad de Buenos Aires no prohíbe recoger esa información, sino que sólo limita su difusión por un brevísimo período de tiempo -tres horas-, con la sola finalidad de evitar que se altere el proceso electoral previo su finalización y rodear de las necesarias garantías el derecho a voto de sus habitantes.

Por ello y oído el señor Procurador General, se desestima la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se confirma, con costas, la sentencia apelada. Dase por perdido el depósito (fs. 109 expte. A.656. XXXVI). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia parcial)- AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia parcial)- CARLOS S. FAYT (según su voto)- ANTONIO BOGGIANO (en disidencia)- JUAN CARLOS MAQUEDA (según su voto) - E. RAUL ZAFFARONI (según su voto)- ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - RICARDO LUIS LORENZETTI - CARMEN M. ARGIBAY.

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1°) Que contra la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires que rechazó la demanda de inconstitucionalidad del art. 5 de la ley 268 local (confr. fs. 93/112), la actora dedujo recurso extraordinario (fs. 120/132), concedido parcialmente a fs. 145/147 en cuanto a la inconstitucionalidad de la norma impugnada y rechazado respecto de la arbitrariedad de la decisión. Este último aspecto motivó la interposición de la queja que se decidirá en forma conjunta en este pronunciamiento.

2°) Que en autos existe cuestión federal suficiente, toda vez que se ha puesto en tela de juicio la validez de normas legales de naturaleza local -art. 5 de la ley 268 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- por ser contraria a disposiciones de la Constitución Nacional, y la decisión ha sido en favor de las normas locales (art. 14, inc. 2°, de la ley 48). A su vez, y en la medida en que los agravios traídos en la presentación directa relativos a aspectos de hecho se encuentren inescindiblemente unidos a la materia federal de que se trata en el caso, la Corte los examinará con la amplitud que exige la garantía constitucional de la defensa en juicio (Fallos: 321:1660, entre muchos otros). Por su parte, y llamado a esta-

blecer la inteligencia de las normas federales que se dicen violadas por la legislación local cuestionada, el Tribunal no se encuentra limitado por las posiciones del tribunal apelado ni por los argumentos del recurrente, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (art. 16, ley 48), según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 319:2936).

3°) Que la Asociación de Teleriodifusoras Argentinas (A.T.A.) y la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (A.R.P.A.) iniciaron la presente demanda por la vía de la acción de amparo, con el objeto de que se declarara la inconstitucionalidad del art. 5 de la ley 268 de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto prohíbe la difusión de resultados de encuestas electorales locales desde 48 horas antes de la iniciación del comicio y hasta tres horas después de su finalización. Ello con fundamento en un doble orden de razones: por un lado, porque la materia de radiodifusión es de naturaleza federal y se encuentra regulada por la ley de ese carácter 22.285 que no contiene semejante limitación; por el otro, porque se afectaría la libertad de expresión receptada por los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional.

4°) Que la demanda fue iniciada ante la justicia federal. El juez de primera instancia, con sustento en que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es una entidad de orden local distinta de la Nación y que la ley 13.998 atribuye competencia a los tribunales nacionales civiles para entender en causas contencioso-administrativas, se declaró incompetente (confr. decisión de fs. 54 y dictamen de fs. 53 al que remite). Remitida entonces la causa a la justicia civil, el juez interviniente declaró su incompetencia (fs. 66). Entendió que de acuerdo a las previsiones del art. 113, inc. 2° de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, las acciones en las que se persigue la declaración de inconstitucionalidad de una norma emanada del gobierno local son de competencia originaria y exclusiva del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. Este admitió su competencia a fs. 70, dio trámite a la causa y -previa sustanciación- rechazó la demanda mediante la sentencia que motiva el recurso extraordinario en examen.

5°) Que liminarmente, debe señalarse que esta causa era de clara competencia de la justicia federal y, por tanto, ajena al ámbito de la justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

En efecto, la autonomía de jurisdicción que el art. 129 de la Constitución Nacional otorga a la ciudad se refiere a aquellas cuestiones que no sean de competencia de la justicia federal a tenor de la previsión del art. 116 de la Constitución Nacional y sus leyes reglamentarias. Como lo sostuvo la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde antiguo y lo ha reiterado en innumerables oportunidades en las que se impugnaban disposiciones locales por ser contrarias a la Constitución Nacional, para la competencia *ratione materiae* cabe distinguir tres supuestos: a) si las normas impugnadas son violatorias de la Constitución Nacional, tratados con las naciones extranjeras, o leyes federales, debe irse directamente a la justicia nacional; b) si se arguye que una ley es contraria a la Constitución provincial o un decreto es contrario a una ley del mismo orden, debe ocurrirse ante la justicia local; c) si se sostiene en cambio que la disposición es contraria a las instituciones provinciales

y nacionales, debe irse primeramente ante los estrados de la justicia local y, en su caso, llegar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación por la vía prevista en el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 176:315; 311:1588; 315:448; 318:992). Esta conclusión se funda en la aplicación directa del art. 116 de la Constitución Nacional y en su reglamentación (art. 2, inc. 1° de la ley 48). Y ello es así porque la declaración de inconstitucionalidad de las leyes locales -siempre respecto de la Constitución Nacional- tiende a resguardar el principio de su supremacía, por lo cual es una neta cuestión federal.

Por tanto, y de conformidad con lo previsto por el art. 31 de la Constitución Nacional, debería declararse la inconstitucionalidad del art. 113 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en la medida en que atribuye competencia al Superior Tribunal de la ciudad para entender en causas como las acciones de inconstitucionalidad de normas locales por ser contrarias a la Constitución Nacional, las que de conformidad con expresas disposiciones federales -los arts. 116 de la Constitución Nacional y 2 inc. 1° de la ley 48- corresponden a la justicia federal. “La soberanía del Estado (local) llega hasta poder dictar, ilegalmente, leyes prohibidas por la Constitución; pero la soberanía de la Nación, las hará no viables, por medio de la justicia federal” (Fallos: 53:420 “Cullen c/ Llerena”, disidencia juez Varela -énfasis agregado- y sus citas).

6°) Que sin embargo, pese al carácter improrrogable, privativo y excluyente de la competencia federal *ratione materiae*, la situación procesal de la causa y los principios recordados en Fallos: 302:155, a cuyos términos el Tribunal remite, obstan a que -pese a lo expuesto- se declare la nulidad de la sentencia del tribunal local con sustento en su incompetencia, debiendo dictarse en cambio un pronunciamiento que resuelva la cuestión federal que motiva estos autos.

7°) Que la materia a decidir en el caso consiste en determinar si es o no constitucional la ley 268 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cuanto limita temporalmente la difusión de los datos de las encuestas preelectorales y los sondeos de boca de urna o exit poll. Ello, sobre la base de un doble orden de razones: en primer lugar, porque -según se invoca- al dictarla la legislatura porteña habría excedido el ámbito de sus competencias, e ingresado en un terreno que como el de la radiodifusión, compete al gobierno federal; por el otro, porque se estarían violando derechos constitucionales básicos como la libertad de expresión o prensa.

8°) Que es doctrina del Tribunal que sus sentencias deben atender a la situación de hecho y de derecho existente en el momento de la decisión (confr. Fallos: 306:1160; 316:1175 y sus citas). Ello obliga a ponderar la reforma introducida por la ley 25.610 (art. 4) al Código Electoral Nacional, cuyo art. 71 ahora prohíbe la publicación y difusión de encuestas y sondeos preelectorales desde cuarenta y ocho horas antes de la iniciación del comicio y hasta su cierre (inc. f) y la publicación y difusión de encuestas y proyecciones sobre el resultado de la elección hasta tres horas después de su cierre (inc. h). Como se advierte, el contenido de la prohibición cuestionada ha sido incorporado a la ley federal, de modo que no existe la contradicción en la que se sustenta el primer reparo constitucional.

9º) Que el estudio de la legislación cuestionada a la luz de las normas constitucionales debe partir de una incontrastable realidad, como es la importancia que durante el curso de las campañas y procesos electorales han adquirido las encuestas o sondeos sobre la intención de voto y las llamadas exit poll. La compatibilidad de la prohibición de difusión de sus resultados en los tiempos y horarios que fija la ley con los derechos y garantías constitucionales, no es en realidad un “enjuiciamiento” de las encuestas, de sus aciertos o errores, de su carácter científico, de su método, etc.; tan solo se encuentra en juego la razonabilidad de la medida y la validez de las limitaciones que -en su caso- genera sobre otros derechos.

10) Que esta Corte ha reconocido que es de sustancial importancia mantener la pureza del sufragio, base de la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución Nacional y, por tanto, debe impedirse todo lo que de cualquier manera pueda contribuir a alterarla. Es un principio de derecho político y electoral básico que debe tratar de garantizarse la expresión genuina de la voluntad del pueblo a través del cuerpo electoral, postulando que reconoce su raíz en la soberanía del pueblo y en la forma republicana de gobierno que la justicia debe afirmar (Fallos: 318:2271, disidencia de los jueces Fayt y Bossert). Es que el derecho “de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” -como expresa el art. 23, inc. b, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos- hace a la substancia del Estado constitucional contemporáneo (Fallos: 324:3143, voto de los jueces Fayt y Vázquez).

11) Que la preservación de la pureza y libertad de esa expresión ha motivado tanto en nuestro derecho como -puede decirse- en forma generalizada en el ámbito universal, una serie de limitaciones y restricciones al ejercicio de otros derechos vinculados de algún modo al de elegir y ser elegido, no obstante su mismo origen constitucional, no siempre de la misma envergadura (confr. Gálvez Muñoz, Luis “La prohibición de difundir encuestas electorales: ¿una norma inconstitucional?”, en Revista de las Cortes Generales, n° 41, segundo cuatrimestre de 1997, publicación del Congreso de los Diputados, Madrid, España). Así por ejemplo, pueden mencionarse limitaciones a la libertad de contratar y de usar y gozar de la propiedad -restricciones a la financiación de los partidos políticos, a la extensión de la campaña electoral, prohibición de organizar y practicar juegos de azar, de vender bebidas alcohólicas-; a la libertad de expresión -veda de declaraciones proselitistas de los candidatos durante un cierto tiempo, prohibición de entrega de boletas de sufragio-; al derecho de reunión -prohibición de mítines, espectáculos públicos, eventos deportivos, etc.-.

La constitucionalidad de limitaciones como las descriptas ya ha sido sostenida por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, en base al interés apremiante que tiene el Estado en proteger a los electores de la confusión y la influencia indebida, interés que se extiende a preservar la integridad del proceso electoral. Ello así, pues el derecho a votar libremente por un candidato es de la esencia de una sociedad democrática (“Reynolds v. Sims”, 377 U.S. 533 [1964]). De hecho, en un país libre no existe derecho más preciado

que el derecho de tener voz en la elección de aquellos que hacen las leyes bajo las cuales, como buenos ciudadanos, debemos vivir; otros derechos -aun los más básicos- se tornan ilusorios si el derecho a votar se ve debilitado (“Wesberry v. Sanders”, 376 U.S. 1, [1964]). En definitiva, el Estado tiene un interés apremiante en asegurar que el derecho de los individuos a votar no sea debilitado por el fraude en el proceso electoral.

De esta manera, la Corte estadounidense reconoció la validez de una ley del Estado de Tennessee según la cual, dentro de una distancia de 100 pies desde la entrada del lugar de votación, quedaba prohibida la distribución y el despliegue de materiales de campaña, así como también la incitación a votar a determinado candidato (“Burson v. Freeman”, 504 U.S. 191, 1992). Para así decidir, el Tribunal señaló que la validez de semejante restricción resultaba no sólo de la existencia del interés del Estado al que se aludió en el párrafo precedente, sino también de su necesidad para el cumplimiento de la finalidad perseguida. Al respecto, un análisis de la evolución de las sucesivas reformas electorales tanto en Estados Unidos como en otros países -que revela una lucha persistente entre dos males: la intimidación y el fraude electoral- demuestra claramente la necesidad de zonas restringidas dentro o alrededor de los lugares de votación, a fin de preservar el interés del Estado en prevenir aquellos males.

Dentro de ese mismo orden de limitaciones debe inscribirse la prohibición de difundir encuestas de intención de voto y de boca de urna, toda vez que la difusión por parte de los medios -tanto durante el período de reflexión como con mayor razón durante el comicio y antes de su cierre efectivo en todos los lugares de votación- del eventual ganador de las elecciones podría influir en los electores que aún no han emitido su voto; si la cantidad de dichos electores es considerable, podría verse afectado el resultado mismo de la elección.

12) Que si bien las encuestas electorales basadas en cuestionarios aplicados a una muestra representativa de los votantes puede encontrar su origen en el trabajo realizado por Gallup y Roper que predijeron de manera acertada los resultados de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en el año 1936, sin duda los medios de comunicación de masas y su creciente importancia desde la década de 1960, sumado al desarrollo científico de los métodos en que se basan los sondeos, los coloca hoy entre los medios utilizados con fines electorales (ver en este sentido Kavanagh, Dennis, “Las Encuestas de Opinión Pública”, en Estudios Públicos, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, n° 53, págs. 145-169). Aun cuando no existan certezas sobre el punto, los investigadores de las ciencias sociales plantean la posibilidad cierta de que la difusión de los resultados de las encuestas -más allá de su acierto o error, o de su apego a las normas científicas en que deben basarse- influya positivamente en la decisión de los electores (ver, por ejemplo, Sartori, Giovanni, “Homo videns. La sociedad teledirigida”, Ed. Taurus, 1º edición, 4º reimpression, Bs. As., 2002, págs. 73 y sgtes. ca. “El gobierno de los sondeos”).

Esta es la razón a la que con toda evidencia -tal como resulta de la lectura del debate parlamentario tanto de la ley local cuestionada como de la reforma al Código Electoral Nacional- responde la prohibición temporaria de publicación de sus resultados, que coincide por lo demás con prohibiciones similares de otras conductas igualmente susceptibles

de influir en la serena reflexión de los votantes que el legislador ha tratado de preservar durante escasos tres días.

13) Que como quedó dicho, prohibiciones semejantes -y muchas veces de una extensión temporal significativamente mayor- son comunes en el derecho comparado (véase en Alemania, ya desde la Ley Electoral Federal del 7 de mayo de 1956, art. 32; España, ley orgánica 5/1985, art. 69, inc. 7 e igualmente legislación electoral vasca, ley 6/2000, art. 87 inc. 7; respecto de la evolución de la cuestión en Colombia, ver Sánchez Torres, "Opinión pública y encuestas", versión Electrónica consultada el 26 de febrero de 2003 en "www.trife.gob.mx/congreso/sanchezt.html"; Nojlen, Dieter y otros en "Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina", versión electrónica publicada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos -"www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones_Capel", página consultada el 27 de febrero de 2003-; Tuesta Soldevilla, Fernando, "El silencio de las Encuestas" en "Revista Mexicana de Comunicación", versión electrónica consultada el 3 de marzo de 2003; Maqueda, Juan Carlos, "Reforma Política en Argentina: hacia el fortalecimiento del sistema democrático", exposición en el Seminario Internacional sobre Reforma Política en Argentina, U.B.A., 18 de junio de 2002 en la que refiere legislación europea, publicado en "Observatorio Electoral Latinoamericano", pág. web consultada el 28 de febrero de 2003; Martínez, Gustavo y López, Miguel A. "El exit poll en las elecciones presidenciales y de congresales chilenas de 1993: las enseñanzas de un fracaso", en "www.cien-politica.uchile.cl", vista el 3 de marzo de 2003).

Es cierto también que la Corte de Casación Francesa -Sala Penal- consideró que una norma semejante era violatoria de la Declaración Europea de los Derechos del Hombre en cuanto reconoce la libertad de expresión (sentencia 5302 del 4 de septiembre de 2001). La decisión, sin embargo, carece de todo desarrollo argumental y no puede ser compartida de conformidad con las consideraciones siguientes.

14) Que el carácter preferente de la libertad de expresión predicado prácticamente de manera universal, ha sido reconocido también por la jurisprudencia de este Tribunal. Sin embargo, la situación de autos exige algunas precisiones al respecto.

Ese carácter preferente deriva de la necesidad de favorecer un debate robusto, desinhibido, abierto de par en par sobre las cuestiones de interés general de acuerdo a la expresión tantas veces citada del juez Brennan en "New York Times vs. Sullivan".

En el caso, la limitación a la libertad sólo se relaciona con un aspecto, el de la autoexpresión, que carece de ese carácter preferente: el pueblo de la Nación, próximo a votar y de ese modo elegir a los representantes que lo gobernarán, precisa de un momento de reflexión, sin interferencias de propaganda, actos proselitistas, comentarios, encuestas, etc. susceptibles de influir en su decisión soberana que, como todas las de semejante envergadura, no puede adoptarse en el medio de los "gritos" de los oradores.

Limitar la libertad de expresión de los que concurren a una sala de conciertos y así po-

sibilitar que todos puedan escuchar la orquesta no es violar la Constitución Nacional. Respetar el orden de exposición de los oradores en un debate es de sociedades civilizadas y sólo puede confundirse con una restricción al derecho de expresar las ideas si se piensa en que ese debate no supone necesariamente alteridad.

Pues bien, la norma cuestionada sólo asigna un "turno" a la difusión de las encuestas, para respetar la necesaria e indispensable expresión del cuerpo electoral que cabalmente y como tal, sólo se manifiesta en las urnas.

15) Que en el mismo orden de ideas, cabe descartar que la restricción cuestionada resulte -como algunos han señalado (ver Gálvez Muñoz, op. y loc. cit.)- violatoria del principio de igualdad en la medida en que al no vedarse los sondeos en toda su extensión sino sólo su difusión, las empresas podrían seguir efectuándolos y sólo los darían a conocer a sus clientes y no al pueblo en general. Fuera de que la objeción no se adecua a la doctrina del Tribunal en materia de igualdad -esa garantía implica igualdad de trato a quienes se encuentran en iguales circunstancias, de manera que cuando éstas son distintas nada impide un trato también diferente con tal que éste no sea arbitrario o persecutorio (Fallos: 311:394, entre muchísimos otros)- se basa en un argumento más efectista que real: del mismo modo podría decirse que la prohibición de realizar actos proselitistas o declaraciones públicas a los candidatos no es hábil para impedir que éstos comenten en sus respectivos núcleos de allegados cuestiones políticas, estableciendo así una diferencia entre los ciudadanos que los integran y el resto de la comunidad.

16) Que las consideraciones que preceden son igualmente aplicables a la prohibición de difundir encuestas y proyecciones sobre el resultado de las elecciones durante las tres horas después del cierre del comicio. En efecto y tal como lo ha señalado uno de los votos de la sentencia recurrida, la hora de cierre del acto electoral prevista en la legislación electoral no impide que los electores que se encuentren aguardando su turno en los lugares de votación emitan su voto con posterioridad (art. 100 del Código Electoral Nacional). Esta situación por lo demás, encuentra en muchos casos origen en las dificultades en la constitución de las mesas como es sabido. En ese contexto, la perduración de la veda informativa respecto de las encuestas por el razonable plazo antes indicado, encuentra idéntica justificación y resulta por tanto igualmente constitucional.

17) Que, en conclusión, no se advierte que la limitación temporal por cierto brevísima a la difusión pública de las encuestas electorales resulte violatoria de la libertad de expresión. La importantísima función que la prensa cumple en el desarrollo del proceso electoral no se ve afectada por aquella limitación, mucho más si se tiene en cuenta que la cobertura de las elecciones no puede confundirse con la de una carrera de caballos o un partido de fútbol en cuanto a la importancia o necesidad de la "instantaneidad" en la transmisión del dato (ver en este sentido, Sartori, op. cit., pág. 105, cap. "Videoelecciones"; Martínez G. y López, M.-A. "El exit poll en las elecciones presidenciales y de congresales chilenas de 1993: las enseñanzas de un fracaso", en "Política", n 34, pub. Oficial del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chile, otoño de 1996).

Por ello y oído el señor Procurador General, se desestima la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se confirma, con costas, la sentencia apelada. Dase por perdido el depósito (fs. 109 expte. A.656 XXXVI). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. CARLOS S. FAYT - JUAN CARLOS MAQUEDA.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON E. RAUL ZAFFARONI

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° al 10 inclusive del voto en disidencia parcial de los jueces Petracchi y Belluscio.

11) Que corresponde referirse ahora a la prohibición de difundir los resultados de las encuestas llamadas “boca de urna” durante las 3 hs. posteriores a la clausura del acto electoral, la cual se advierte, y en tal sentido lo manifestó la demandada a fs. 77/85, como una prevención de mero carácter temporal y no necesariamente como un impedimento al pueblo para recibir información y valorarla. Pues, desde esta comprensión, debe ponderarse que desde el primer minuto luego de las tres horas previstas normativamente, este recibirá los resultados de las encuestas de referencia.

Así surge del debate parlamentario a que dio lugar la sanción del art. 5 de la ley 268 (Diario de Sesiones de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 de octubre de 1999 y del 4 de noviembre de 1999).

En consecuencia, la preocupación compartida por parte de los legisladores locales en cuanto a la no alteración de la tranquilidad social después de los comicios, pues estos constatan, algo que por lo demás es de público y notorio conocimiento, que este tipo de encuestas son falibles y que, a veces, han dado por ganadores a quienes finalmente perdieron, generando confusión y hasta cierta tensión entre los propios militantes de las distintas fuerzas políticas y la sociedad misma. Por otro lado, no sólo se intenta preservar el bien jurídico de la tranquilidad pública, sino también, por medio de la norma impugnada se intenta evitar que los datos de las empresas encuestadoras “compitan” con el escrutinio oficial (fs. 98, 100, 101, 109, 110, 111 del expte. A.682.XXXVI.).

12) Que de acuerdo con esta aproximación cabe inferir que, lejos de prohibir aquellas actividades y su difusión por los medios, el objetivo del Estado local a través del dictado de la normativa señalada fue instaurar un sistema eficiente que permitiese evitar las posibles consecuencias generadas por los errores en que a veces incurren las predicciones de esos especialistas, fijando un razonable y breve límite temporal para hacerlas conocer, sin que por ello se vea afectado el desarrollo del proceso electoral y la libertad de información. (ver supra considerando 2°).

13) Que, como acertadamente expresó el a quo, esta Corte tiene dicho que para examinar la razonabilidad de las limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales ha de partirse del principio de que ninguno de estos derechos es absoluto (Fallos: 308:814; 310:1045).

14) Que de acuerdo con ello la restricción diseñada legislativamente para alcanzar los fines perseguidos encuentra pleno reconocimiento dentro del bloque constitucional, pues la racionalidad del precepto normativo en crisis, entendida aquí sólo en el nivel de adecuación de medios a fines, se advierte en el carácter tuitivo de la norma y fundamentalmente en su notoria brevedad temporal.

15) Que tampoco puede soslayar esta Corte la circunstancia de que la exigencia de la “instantaneidad” pareciera coincide más con las necesidades mediáticas vinculadas con la competencia entre distintos medios de comunicación y la lógica mercantil que con la necesidad por parte de la sociedad del conocimiento inmediato de los resultados electorales la cual no se ve afectada.

16) Que, en conclusión, no se advierte que la limitación temporal por cierto brevísima a la difusión pública de las encuestas electorales realizadas a “boca de urna” resultare violatoria de la libertad de expresión, pues la función que la prensa debe cumplir en el desarrollo del proceso electoral no se ve impedida por aquella limitación.

Por ello y oído el señor Procurador General, se desestima la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se confirma, con costas, la sentencia apelada. Dase por perdido el depósito (fs. 109 expte. A.656. XXXVI). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. E. RAUL ZAFFARONI.

DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI Y DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

1°) Que, representadas por apoderados, la Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas (A.T.A.) y la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (A.R.P.A.), promovieron acción de amparo, “en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, contra la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de que la misma se abstenga oportunamente de aplicar la ley 268 de la Ciudad de Buenos Aires [...], cuyo art. 5° , en especial, debe ser declarado inconstitucional e inaplicable a nuestras representadas [...] ya que con ilegitimidad y arbitrariedad manifiesta conculca los derechos de nuestros asociados a ejercer su libertad de expresión” (fs. 2/2 vta.).

Ambas entidades recordaron cuáles son sus fines y expresaron que el art. 5° de la ley 268 de la Ciudad de Bs.As. -que dispone: “Desde las cuarenta y ocho (48) horas anteriores a la iniciación del comicio y hasta las tres (3) horas después de su finalización, queda prohibida la difusión, publicación, comentarios o referencias, por cualquier medio, de los resultados de encuestas electorales”- viola el régimen federal de radiodifusión (ley 22.285) y la libertad de expresión (arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional y art. 12, inc. 2°, de la Constitución local).

2°) Que radicada finalmente la causa ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires -después de sucesivas declaraciones de incompetencia de jueces nacionales- se dio traslado de la demanda al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que la contestó y pidió su rechazo.

La demandada sostuvo que la restricción es razonable pues el legislador local se había propuesto, por medio de la norma impugnada, preservar el bien jurídico de la tranquilidad pública, además de garantizar un espacio de reflexión para el ciudadano, evitando la manipulación y utilización de las encuestas. También había procurado resguardar el derecho de la ciudadanía a ser informada en forma correcta y adecuada sobre el resultado electoral (fs. 77/85).

3°) Que el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires rechazó la inconstitucionalidad solicitada por las actoras (fs. 93/112), decisión contra la cual aquéllas interpusieron recurso extraordinario (fs. 120/132), que el a quo declaró sólo parcialmente procedente (fs. 145/146), lo que motivó la presentación del recurso de hecho en examen.

4°) Que A.T.A. asocia a titulares de licencias de radio y televisión, y a empresas que comercializan programas, suministros y servicios específicos y actividades afines con la teleradiodifusión (fs. 40 vta. del expte. A.682.XXXVI.). Puede representar a sus asociados para demandar por amparo contra todo acto u omisión de autoridad pública que lesione derechos o garantías reconocidos en la Constitución Nacional y afecte a la actividad televisiva o radial (loc. cit.).

De modo similar, A.R.P.A. agrupa a los titulares privados de frecuencias de radiodifusión sonora y televisión con el objeto -entre otros- de afianzar los principios y derechos que garanticen la existencia de una radiodifusión libre y estable al servicio del país, “defendiendo los ideales democráticos y normas constitucionales que regulan la vida de la Nación”. En ese carácter, puede representarlos ante organismos públicos, incluso judiciales (fs. 12/14 del expte. A. 682.XXXVI).

En ese marco, y a la luz de lo decidido por esta Corte en Fallos: 320:690 y 323:1339, corresponde concluir que las actoras se encuentran legitimadas a demandar como lo han hecho pues, con palabras empleadas en este último precedente, aquéllas no han ejercido sino el derecho que les “asiste para accionar para el cumplimiento de una de las finalidades de su creación” (conf. Fallos: 325:524, voto de los jueces Fayt y Petracchi, considerando 6°). Es claro que, a la luz de la norma legal impugnada por las actoras, los asociados que agrupan (titulares de licencias de radio y televisión) sufren una “interdicción” para una “actividad” que ellos han llevado a cabo y quieren seguir realizando, como lo reconoce el fallo del a quo (fs. 99, cuarto párrafo). Ello demuestra la existencia de causa, controversia o caso contencioso que habilita la intervención judicial (conf. Fallos: 325:524, 560).

5°) Que es correcto que la presente causa haya tramitado ante los estrados de la justicia local de la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, toda vez que las actoras han impugnado al art. 5° de la ley 268 de la Ciudad de Buenos Aires como contrario a la libertad de ex-

presión tutelada en los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional y en el art. 12, inc. 2°, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (conf. fs. 8, punto 4.3, del escrito de demanda), resulta aplicable la jurisprudencia según la cual, cuando se arguye que un acto es contrario a leyes locales y nacionales, primero se debe acudir a los tribunales de la justicia local y, en su caso, llegar a esta Corte por la vía del recurso extraordinario del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 176:315; 311:1588 y 322:1470).

6°) Que, con relación a los planteos de arbitrariedad efectuados por las apelantes, no se advierte que la sentencia del a quo adolezca de vicios que la descalifiquen como acto jurisdiccional válido, de acuerdo con la doctrina del Tribunal sobre la materia. Los agravios que las actoras presentan bajo esa terminología -que se sintetizan en la afirmación de que el fallo contiene afirmaciones “dogmáticas”- constituyen, en verdad, argumentaciones concernientes a los agravios federales que la decisión del a quo les suscita (violación de la ley 22.285 y de la Constitución Nacional), por lo que serán tratados conjuntamente con aquéllos.

Existe, en cambio, la cuestión federal prevista en el art. 14, inc. 2°, de la ley 48, ya que el art. 5° de la ley 268 de la Ciudad de Buenos Aires se ha puesto en cuestión bajo la pretensión de que es contrario a los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional y la decisión del a quo ha sido a favor de la validez de la ley local.

7°) Que en su primer agravio las recurrentes alegan que, en tanto que el art. 5° de la ley 268 prohíbe informar sobre los resultados de encuestas electorales (durante las 48 hs. anteriores a los comicios) y sobre las encuestas llamadas “boca de urna” (hasta transcurridas tres horas de cerrados aquéllos), la legislación nacional (ley 22.285) no vedaría dicha actividad informativa. La señalada oposición revelaría, a juicio de las recurrentes, que la legislatura local ha invadido indebidamente un espacio normativo reservado a la Nación, prohibiendo lo que esta última autoriza.

Resulta decisivo, en la estructura del agravio tal como ha sido formulado, que la Nación y la Ciudad legislen en forma antinómica sobre el tema de las encuestas, de modo tal que si la aludida contradicción no existiera, el agravio también desaparecería.

Esto último es lo que ha sucedido. Aun admitiendo -a título de mera hipótesis- el planteo efectuado por las apelantes, debe repararse en que el art. 4° de la ley nacional 25.610 ha reformado el Código Nacional Electoral estableciendo una norma sustancialmente igual a la de la Ciudad de Buenos Aires¹. Esta circunstancia, de cuya consideración la Corte no puede prescindir (conf. arts. 163, inc. 6°, y 164 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; Fallos: 316:1175, considerando 2°), produce la consecuencia ya señalada y hace innecesario pronunciarse sobre el agravio de las recurrentes.

8°) Que resta considerar si el art. 5° de la ley 268 ha violado la libertad de expresión tutelada en la Constitución Nacional.

La restricción consagrada en el mencionado art. 5° opera sobre las encuestas electorales de dos clases:

A) Las que indican las preferencias hipotéticas de la ciudadanía antes de los comicios. Pronostican qué es lo que probablemente la gente va a votar.

B) Las que apuntan a la manera -también hipotética- en que los electores se han pronunciado (las encuestas llamadas “boca de urna”, que se hacen sobre un muestreo practicado sobre las personas que han concurrido efectivamente a votar). Señalan qué es lo que probablemente la gente ha votado.

La prohibición del art. 5° de la ley 268 recae sobre la “difusión, publicación, comentarios o referencias” de los “resultados” de ese tipo de encuestas. Opera, para las sub A, en las 48 hs. previas a los comicios y, para las sub B, en las 3 hs. posteriores a su cierre.

Debe repararse en que la interdicción se refiere sólo a los “resultados electorales”. Podría, por consiguiente, tanto en el caso sub A, como en el sub B, difundirse qué es lo que la población (interrogada por los encuestadores) piensa sobre otros innumerables temas (por. ej., la opinión que le merecen los políticos, o los jueces, o los sindicalistas, o si la constitución debe reformarse, o si la política económica es buena, o si el país debe entrar en el ALCA, etc., etc.). Sólo lo relacionado con la preferencia electoral (primer caso) o lo efectivamente votado (segundo caso) es de difusión vedada. Es ese contenido de la encuesta lo que específicamente se prohíbe divulgar.

9°) Que las restricciones a la libertad de expresión que están basadas en el contenido del mensaje deben ser juzgadas con escrutinios más severos que aquellas que no presentan ese rasgo. Ese criterio es pacífico en la jurisprudencia constitucional norteamericana.

La sentencia de la Suprema Corte de los E.E.U.U. en la causa “United States et al. v. Play Boy Entertainment Group, Inc.” (22 de mayo de 2000) reseña la doctrina que rige en la materia y los fallos que la han aplicado (capítulo III) y la sintetiza así: cuando el gobierno intenta restringir el discurso (speech) basado en su contenido, se invierte la usual presunción de constitucionalidad reconocida a las decisiones del congreso. “Las regulaciones [de la expresión] basadas en el contenido se presumen inválidas” (R.A.V. v. St. Paul, 505 U.S. 377, 382 (1992) y el gobierno carga con la prueba de rebatir esa presunción.

Según la Corte norteamericana, es raro que una limitación que restrinja la expresión a causa de su contenido sea válida, razón por la cual si se diera al Estado el beneficio de la duda cuando procura coartar de esa manera el discurso, se correría el riesgo de admitir regulaciones que buscan modelar nuestras personalidades o silenciar ideas disidentes. Cuando la adecuación a la primera enmienda es el punto que debe ser probado, el riesgo de no persuadir, inherente a todo juicio, debe recaer sobre el gobierno, no sobre el ciudadano (fallo “Play Boy”, ya citado, loc. cit.).

El escrutinio estricto que se aplica en estos casos exige que quien dictó la restricción prue-

be mucho más que la mera razonabilidad de la norma: debe acreditar que ésta es “necesaria” para el logro de un “apremiante interés público” y que está ajustadamente diseñada para servir a ese interés (Barron, Jerome-Dienes, C. Thomas, “First Amendment Law”, West Publishing Co., 1993, págs. 23 y 27 y sgtes.).

La Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos también supedita las condiciones y restricciones que afecten el ejercicio de la libertad de expresión a que sean “medidas necesarias en una sociedad democrática” (art. 10, subrayado agregado).

La desconfianza que inspiran las restricciones “content based” es justificada y se basa, según Stone, en tres clases de razones: a) esas restricciones distorsionan el debate público; b) los funcionarios tienden a prohibir, a través de ellas, a expresiones que consideran “poco valiosas” o “perjudiciales”; c) son restricciones inspiradas en el miedo al “impacto comunicativo” de la expresión prohibida: los funcionarios no creen que los ciudadanos, expuestos a determinadas expresiones, puedan hacer las opciones que las autoridades consideran “correctas”. También el gobierno teme que la expresión (que se prohíbe) pueda provocar la respuesta de una “audiencia hostil”. Advierte el autor citado que en todas estas posturas subyace un fuerte e intolerante paternalismo (Stone, Geoffrey R., “Content Regulation and the First Amendment”, 25 William & Mary Law Review 189, año 1983; del mismo autor “Content -Neutral Restrictions”, The University of Chicago Law Review, 54:46. año 1987).

La presunción de invalidez de las restricciones a la libertad de expresión, que están basadas en el contenido de aquélla, resulta coherente con la jurisprudencia según la cual las autoridades no pueden restringir las palabras de los ciudadanos porque desapruében el mensaje particular que transmiten (“Cornelius v. NAACP Legal Def. & Educ. Fund.”, 473 U.S. 788, año 1985; “Consolidated Edison Co. v. Public Serv. Comm’n”, 447 U.S. 530, año 1980).

10) Que esta Corte comparte el criterio según el cual esta clase de restricciones debe ser juzgada con un escrutinio estricto y, en consecuencia, lo aplicará a las examinadas en el sub lite.

Corresponde primeramente analizar la prohibición de informar resultados de encuestas sobre preferencias electorales en las 48 hs. que preceden a los comicios (ver considerando 8°, sub A).

Parece claro que, aun aplicando el mencionado escrutinio estricto, la restricción debe ser considerada válida. Debe advertirse -en primer lugar- que las encuestadoras deben haber libremente informado, durante los días, semanas y meses previos a la elección, sobre las tendencias electorales de la ciudadanía. Por ello, que no lo puedan hacer durante el breve lapso de 48 hs. previas al acto eleccionario, no priva a los electores de algún dato que ya no posean.

Además -y esto es lo decisivo- el interés que se busca proteger con la restricción es de

una entidad relevante y la justifica. En efecto, el silencio debe ser preservado -en esas 48 hs. previas a la elección- pues hace a la calidad del voto que después ha de emitirse. Constituye el espacio óptimo para la reflexión final previa a aquél y es el ámbito en el cual los pro y contra de cada postura se sopesan. Ese marco de sosiego espiritual se vería alterado, no sólo por la propaganda partidaria (de allí la “veda” política en ese lapso), sino también por la difusión de resultados de encuestas electorales que interferirían con la paz y el equilibrio imprescindibles en los momentos previos a la elección.

Incluso en los E.E.U.U., donde las restricciones “content based” son juzgadas con la severidad ya señalada, se han justificado algunas que persiguen tutelar el derecho al voto (consciente, libre y sin presiones) del ciudadano.

Así por ejemplo, en un caso en que la legislación de Tennessee impedía la propaganda política (no otro tipo de discursos) dentro de un radio de 100 pies de los lugares de votación, la aplicación de un escrutinio estricto no impidió a la Corte convalidar la restricción, pues lo que la norma local buscaba era preservar la libertad y pureza del sufragio (“Burson v. Freeman”, 504 U.S. 191, año 1992).

11) Que otra es la conclusión cuando se trata de la prohibición de informar, hasta 3 hs. después de cerrados los comicios, sobre los resultados de las encuestas “boca de urna” (ver considerando 8, sub B).

Las opiniones de los legisladores de la Ciudad –compartidas por el a quo y transcriptas en su fallo- revelan, en el caso de estas encuestas, el infundado paternalismo del que la Constitución nos protege (ver supra, considerando 9°).

Surge de esos discursos que no se trata de defender la pureza del voto o el sosiego espiritual que debe precederlo (como en el caso de las encuestas previas al día de la votación), sino de preservar la “tranquilidad” de la gente después de los comicios. Los legisladores constatan que las encuestas son “falibles” y que, a veces, han dado por ganadores a los que, finalmente, perdieron. Piensan que eso genera “confusión” y, a veces, “tensión social” entre los militantes de las distintas fuerzas, lo que procuran evitar por medio de la prohibición. También intentan evitar que el resultado de las encuestas boca de urna “compita” con el del escrutinio oficial (fs. 98, 100, 101, 109, 110, 111 del expte. A.682. XXXVI.).

Se advierte fácilmente que esas prevenciones dan por cierto e inmodificable un comportamiento infantil en la población, la que, a pesar de las veces en que las predicciones de los especialistas han fallado, daría por indubitable lo que no es más que un pronóstico y se libraría a no se sabe qué clase de excesos.

Aparte de que el Estado podría subrayar adecuadamente, a través de los canales de que dispone, el mencionado carácter falible de las encuestas, no se advierte, tampoco, qué inconvenientes produciría la publicidad de los datos de aquéllas antes del informe de los da-

tos oficiales. Más bien, el riesgo está de parte de los encuestadores y de quienes transmiten sus resultados, pues a corto plazo estos se verán confirmados, o, tal vez, desmentidos (con descrédito, en este último caso, para los que los generaron).

Acertados o erróneos, los datos que las encuestadoras suministran deben ser juzgados por la gente por lo que son, es decir, pronósticos de cómo las personas han votado. Nada más que eso, pero, también, nada menos que eso. Para juzgar sobre su credibilidad se atenderá, entre otras cosas, a la condición más o menos fiable de quienes los emiten.

Tampoco puede descartarse que, en ocasiones, la existencia de esas encuestas pueda contribuir a apresurar el lento ritmo que suele caracterizar la información oficial sobre el resultado de los comicios o que, en otras, morigere el exagerado triunfalismo de algún candidato que -sobre la base del resultado de unas pocas mesas de votación- se considere ganador.

Todo esto -en definitiva- debe ser juzgado por la población, no por el gobierno. Esta es la perspectiva que se olvida en este aspecto de la norma sub examine.

Nadie le pide al Estado que nos proteja de los errores que puedan cometer los encuestadores sobre cómo los ciudadanos han votado. Que aquéllos disfruten de sus aciertos y sufran con sus fracasos. La sociedad los valorará o los menospreciará, según unos y otros se vayan escalonando. Lo que la Constitución no permite es que, so pretexto de protección al pueblo, se le impida a éste recibir información y valorarla, privándolo de actividades que sólo a él competen.

Esa es la razón por la cual esta parte del art. 5° de la ley 268 no logra superar el escrutinio a que se la somete. La finalidad perseguida por quienes la sancionaron no parece compatible con una visión republicana y democrática, según la cual sólo al pueblo corresponde discernir los méritos de la información que se le ofrece, sin que pueda vedársele el acceso a aquélla con la excusa de que puede contener errores.

Sustituir el juicio de la población por el juicio de las autoridades: he aquí la quintaesencia del paternalismo inconstitucional.

12) Que cabe concluir transcribiendo los conceptos vertidos por el Tribunal Constitucional de Perú (4 de abril de 2001), al fallar una causa que presenta analogías con el sub lite (“expte. 02-2001-AITC, Defensoría del Pueblo, Lima”): “La medida limitadora que se ha cuestionado resulta excesiva y no tolerable en un régimen democrático, donde la libertad de informar sólo puede ser limitada en la medida de lo estrictamente debido. Las encuestas y su difusión y proyección constituyen un importante elemento para conocer lo que piensa un sector de la sociedad, y como tales, representan un medio válido para la formación de una opinión pública, a la vez de representar también un importante mecanismo de control sobre la actuación de los organismos responsables del proceso electoral, y en esa medida, de la propia transparencia del proceso electoral” (“Justicia Electoral”,

publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2001, n° 15, págs. 265/273, especialmente pág. 271).

Señala el Tribunal Constitucional peruano -y resulta aplicable a nuestro caso- que, si bien es cierto que la preservación del orden interno es un bien constitucional, que en algunos casos puede autorizar restricciones al derecho a la información, “ello ocurre exclusivamente, según la doctrina constitucional, cuando el peligro de desorden público es grave e inminente”, lo que no ha sido probado. Más bien, “la gran mayoría de la población es consciente de que los resultados de las encuestadoras no son exactos, y que deben esperar el resultado oficial, pacíficamente, como en efecto ha ocurrido en la gran mayoría de procesos electorales” (sentencia citada, pág. 269).

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se desestima la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se revoca parcialmente la sentencia apelada, con costas, declarándose la inconstitucionalidad del art. 5 de la ley 268 de la Ciudad de Buenos Aires, en la parte que se refiere a la prohibición de difundir los resultados de las encuestas electorales denominadas “boca de urna”. Dase por perdido el depósito (fs. 109 del expediente A. 656.XXXVI.). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1°) Que las cuestiones traídas a conocimiento de esta Corte han sido objeto de adecuada reseña en el dictamen del señor Procurador General que antecede, cuyos términos se dan por reproducidos en razón de brevedad.

2°) Que las decisiones en los juicios de amparo deben atender a la situación existente al momento de ser dictadas (Fallos: 247:466; 249:553; 250:346, entre muchos otros). Por otra parte, es doctrina del Tribunal que la subsistencia de los requisitos jurisdiccionales es comprobable de oficio y que su desaparición importa la de poder juzgar (Fallos: 308:1489).

3°) Que el poder de juzgar ha de ejercerse en la medida en que perdure una situación de conflicto de intereses contrapuestos en el marco de un caso o controversia, lo que impide su ejercicio cuando estas circunstancias ya no existen.

4°) Que, en el caso, habiéndose celebrado el acto eleccionario local que motivó el presente amparo, los apelantes carecen de un interés jurídico actual que los legitime en su pretensión, por lo que su planteo se ha tornado abstracto.

Por ello, y oído el señor Procurador General, se declara que resulta abstracta la cuestión

planteada. Notifíquese, reintégrese el depósito de fs. 109 (expte. A.656.XXXVI. R.H.) por no corresponder. Notifíquese, agréguese la queja al principal y remítase. ANTONIO BOGGIANO.

INCORPORACIÓN DE DIPUTADO YA ELEGIDO

Partidos Políticos – Constitución Nacional – Reforma 1994 – Cláusulas Transitorias – Senadores Nacionales.

Chaco, Provincia del c/ Estado Nacional (Senado de la Nación) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad – 24/11/1998 – Fallos: 321:3236

Antecedentes

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

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

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

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

⦿ Algunas cuestiones planteadas

- a) *Acción declarativa de inconstitucionalidad.*
- b) *Constitución Nacional – Reforma constitucional - Cláusulas transitorias.*
- c) *De la elección indirecta de Senadores a la directa y conjunta.*
- d) *Facultades privativas del Senado.*
- e) *División de poderes – Cuestiones políticas no justiciables.*

▣ Estándar aplicado por la Corte

- La decisión del Senado de la Nación que desestimó los pliegos aprobados por la Legislatura de la Provincia del Chaco, por no cumplir con las condiciones exigidas por la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional e incorporó a los candidatos propuestos por el partido político impugnante, al que calificó de mayoritario, se encuentra fundada en el pormenorizado dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de ese órgano, que no desatendió aspecto alguno de los propuestos por el demandante y cuya interpretación armoniza con lo dispuesto por los arts. 165 y 166 de la ley 24.444.

- En el marco de una cuestión constitucional novedosa, suscitada por la aplicación de normas de vigencia transitoria, que no contienen previsiones expresas que contemplen el modo de solucionar el conflicto planteado, el Senado de la Nación actuó en el ámbito de sus facultades privativas, de modo que no revela apartamiento de las normas constitucionales que las definen, ni de aquéllas de las que ha hecho aplicación para resolver el caso. - Si bien la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional establece el mecanismo de designación de senadores, no contiene disposición alguna que prevea el modo de resolver los conflictos que suscite su aplicación, ya sea en ámbito de las legislaturas locales, o en el del Senado de la Nación, la solución que se adopte deberá ser razonablemente compatible con las disposiciones constitucionales de cuya aplicación se trata.

- Al hacer lugar a la impugnación formulada por el Partido Justicialista, el Senado de la Nación superó la compleja situación institucional planteada, frente al vacío normativo, sin irrazonabilidad ni notorio apartamiento de las normas constitucionales que consagran sus atribuciones, hallando para un conflicto político un cauce razonable, en el que no se advierte alteración de la forma republicana de gobierno o afectación de las competencias del Estado provincial.

- El modo en que ejercita sus facultades constitucionales privativas el Senado de la Nación es un ámbito pacíficamente excluido del control jurisdiccional, ya que se trata de un espacio propio y exclusivo de ese órgano que compone uno de los poderes políticos del Estado, en el que goza de amplia discrecionalidad funcional.

- En la limitación que implica el ejercicio de sus facultades constitucionales privativas por parte del Senado de la Nación no hay desmedro alguno del orden constitucional sino, por

el contrario, preservación del principio de separación de poderes, base de su subsistencia. - En las causas en que se impugnan actos cumplidos por otros poderes, en el ámbito de las facultades que les son privativas, la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, pues ello importaría un avance en las funciones de los demás poderes, de la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público.

- Es inherente a las funciones de un tribunal judicial interpretar las normas que confieren las potestades que son privativas de los otros poderes para determinar su alcance, sin que tal tema constituya una “cuestión política” inmune al ejercicio de la jurisdicción.

- Esclarecer si un poder del Estado tiene determinadas atribuciones exige interpretar la Constitución, lo que permite definir en qué medida - si es que existe alguna - el ejercicio de ese poder puede ser sometido a revisión judicial.

- Si al hacer lugar a la impugnación formulada por el Partido Justicialista, el Senado de la Nación actuó de modo que no excede el marco fijado por el art. 64 de la Constitución Nacional ni se aparta en forma evidente de lo previsto en la cláusula transitoria cuarta de la Ley Fundamental ni de las leyes que reglamentan su ejercicio, no resulta susceptible de revisión judicial el modo en que ese poder ha sido ejercido.

- Si una provincia, representada por su gobernador, dirige su pretensión contra el Estado Nacional (Cámara de Senadores), la única forma de conciliar lo preceptuado por el art. 117 de la Constitución Nacional respecto de las provincias, con la prerrogativa que le asiste al Estado Nacional al fuero federal, sobre la base de lo dispuesto en el art. 116 de la Ley Fundamental, es substanciando la acción ante la Corte Suprema.

Información Complementaria

En el mismo sentido, en la misma fecha, y con expresa remisión a estos autos, la Corte Suprema resolvió la causa “Tomasella Cima, Carlos L. c/ Estado Nacional – Congreso de la Nación – Cámara de Senadores s/ acción de amparo” donde se planteaban cuestiones análogas solo que referentes a Senadores por la Provincia de Corrientes – 24/11/1998 – Fallos: 322:2370

Texto del fallo

Dictamen del Procurador General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

Angel Rozas, invocando su condición de Gobernador y representante legal de la Provincia

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

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

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

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

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

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

Cuestiona la decisión del Senado Nacional, en cuanto, a su entender, menoscaba la autonomía provincial, puesto que los nominados a ocupar las bancas que corresponden a la Provincia del Chaco en la Cámara Alta –ante la finalización del mandato del actual Senador Nacional señor Hugo Abel Sager el próximo 9 de diciembre-, no son los candidatos

elegidos por decisión de ese Estado local a través de su legislatura, sino otros designados por el propio Senado, quien se arrogó funciones que no le competen, pues no le fueron delegadas por la provincia, violándose así, a su entender, el sistema federal de gobierno, pues ninguno de los tres poderes del Estado elige a sus propios integrantes.

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

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

-II-

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

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

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

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

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 24 de noviembre de 1998.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que el señor gobernador de la Provincia del Chaco promueve acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la resolución del Senado de la Nación Argentina DR-1083/98, de fecha 21 de octubre de 1998, que hizo lugar a la impugnación formulada por el Partido Justicialista -Distrito Chaco-, desestimando en consecuencia los pliegos de los ciudadanos Carlos Angel Pavicich y Olinda Montenegro como senadores por la provincia mencionada -titular y suplente, respectivamente-, por no cumplir con las condiciones exigidas en la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional, y disponiendo la incorporación del señor Hugo Abel Sager como senador nacional por dicha provincia y de la señora Lidia Beatriz Ayala como senadora nacional suplente, para el período 1998-2001.

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

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

3°) Que el demandante afirma que el Senado de la Nación, en la resolución cuya constitucionalidad impugna, ha vulnerado lo dispuesto en el art. 64 de la ley fundamental, pues -según alega- no ha actuado en calidad de juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, sino que se ha constituido en su elector, extralimitando de tal modo sus facultades constitucionales, en perjuicio de la provincia a quien corresponde tal designación. Agrega que se ha incorporado al Senado, en representación de la Provincia del Chaco, a personas que carecen del “sustento de legitimación federal imprescindible cual es la designación (...) por la Legislatura Provincial”. Añade que esa cámara ha incurrido en contradicción, al haber adoptado, en el presente caso, un criterio opuesto al seguido en decisiones anteriores. Solicita también que se disponga una medida cautelar “de no innovar o innovativa”, destinada a que “no se hagan efectivas las indicadas incorporaciones, hasta tanto recaiga sentencia en las presentes actuaciones”.

4°) Que la cuestión propuesta a este Tribunal se encuentra regida, en lo sustancial, por la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional, que establece un régimen de

transición entre el que disponía la elección indirecta de los senadores nacionales y el que prevé su elección directa y conjunta (art. 54, de la Constitución Nacional, según la reforma efectuada en el año 1994).

5°) Que el régimen transitoriamente vigente para la designación de senadores nacionales modifica el margen de participación de las legislaturas provinciales, en tanto introduce una novedosa intervención de los partidos políticos que tienen representación en ellas. Dispone la mencionada cláusula transitoria, en ese aspecto, que: “En todos los casos, los candidatos a senadores serán propuestos por los partidos políticos o alianzas electorales”. Esa norma debe ser armonizada con la que, en la misma cláusula, persigue que el conjunto de los senadores por cada distrito se integre -en lo posible- “de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura, y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella. “Se añade, con referencia a los senadores que reemplacen a aquellos cuyo mandato vence en 1998 que “...el partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura al tiempo de la elección del senador, tendrá derecho a que sea elegido su candidato, con la sola limitación de que no resulten los tres senadores de un mismo partido político o alianza electoral”.

6°) Que, en esos términos, la cláusula Transitoria cuarta de la Constitución Nacional incorpora un elemento susceptible de ponderación por las legislaturas provinciales, referente a la identificación del partido político o alianza electoral que, por su carácter mayoritario o de primera minoría, propondrá el candidato a ser designado senador nacional. Es precisamente la decisión que en ese aspecto adoptó el órgano provincial, la que -en el caso- fue objeto de impugnación ante el Senado Nacional por el partido político que entendió que tenía derecho a que fuera elegido su candidato, cuestión que, al ser resuelta en forma favorable a este último, provocó la acción declarativa cuya virtualidad se examina.

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

8°) Que el referido dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales hace detallada mención de los numerosos antecedentes considerados para resolver la impugnación formulada por el Partido Justicialista -Distrito Chaco- a la designación efectuada por la legislatura local y la petición de que sea otorgada la banca senatorial al candidato propuesto por ese partido político. A continuación, efectúa un concreto examen de las normas aplicables al caso y de sus circunstancias fácticas, ponderando para ello la documentación que obra en su poder, así como los argumentos expuestos por las partes en favor de sus respectivas posturas. Como consecuencia de un razonamiento lógico claramente expuesto, arriba a la

conclusión de que la impugnación debe ser admitida y, con expresa consideración de que los ciudadanos Hugo Abel Sager y Lidia Beatriz Ayala han sido nominados por el Partido Justicialista y han obtenido la certificación de la justicia nacional electoral, oportunamente comunicada a la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, e invocando los principios establecidos en el art. 38 de la Constitución Nacional y las facultades previstas en su art. 64, aconseja al Senado de la Nación aprobar un proyecto de resolución por el que se hace lugar a la impugnación referida y se incorpora como senadores nacionales -titular y suplente- a las personas antes mencionadas.

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

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

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

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

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

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

De tal modo, examinó la composición partidaria de la legislatura provincial a los efectos previstos en la cláusula transitoria cuarta de la Constitución Nacional, estableciendo para ello un criterio compatible con el texto de la norma interpretada, pues consideró que asistía razón al partido político impugnante “habida cuenta de que es el partido que, conser-

vando su representación original, posee el mayor número de miembros en la Legislatura al tiempo de la elección del senador, sin haber sufrido mengua alguna en su integración”, a la vez que expresó los motivos por los que desechaba la conclusión expuesta por los apoderados de la Alianza Frente de Todos, con relación a la existencia de su bloque como único órgano aglutinante.

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

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

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

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

13) Que resulta de lo expuesto que, en el marco de una cuestión constitucional novedosa, suscitada por la aplicación de normas de vigencia transitoria, que no contienen previsiones expresas que contemplen el modo de solucionar el conflicto planteado, el Senado de

la Nación ha actuado en el ámbito de sus facultades privativas, de modo que no revela apartamiento de las normas constitucionales que las definen, ni de aquéllas de las que ha hecho aplicación para resolver el caso.

14) Que, en efecto, más allá de la consideración que merecen las expectativas de la demandante de obtener una decisión favorable en un tema que es nítidamente de su incumbencia, el Senado de la Nación ha superado la compleja situación institucional planteada, frente al vacío normativo en que ésta se ha insertado, sin irrazonabilidad ni notorio apartamiento de las normas constitucionales que consagran sus atribuciones, hallando para un conflicto político un cauce razonable, en el que no se advierte alteración de la forma republicana de gobierno o afectación de las competencias del Estado provincial (Fallos: 317:1162 -"Seco, Luis Armando y otros"-, voto del juez Nazareno).

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

16) Que no hay en esa limitación desmedro alguno del orden constitucional sino, por el contrario, preservación del principio de separación de poderes, base de su subsistencia. Así fue reconocido desde antiguo por este Tribunal, en una corriente jurisprudencial iniciada en Fallos: 2:253, del 14 de noviembre de 1865, sentencia dictada veintiocho años antes que la emitida en el conocido caso "Cullen", (Fallos: 53:420), y en la que votaron dos convencionales constituyentes de 1853, los doctores Salvador María del Carril y José Benjamín Gorostiaga. Desde entonces, sin variaciones hasta el presente, la Corte ha considerado que el ejercicio de las atribuciones de las cámaras legislativas como jueces de las elecciones de sus integrantes, constituye una cuestión no revisable por el Poder Judicial. Así lo dijo también Joaquín V. González, al considerar que la Constitución creó, en el art. 56 (actual art. 64) "el tribunal de última resolución en las elecciones populares para representantes...", pues "No era posible confiar a otro poder la decisión última de las elecciones del pueblo, porque, careciendo cualquier otro de la soberanía del Congreso y de su representación popular, habría sido poner en peligro su independencia, conservación y funcionamiento; aparte de que importaría dar a un poder extraño superioridad sobre él, destruyendo la armonía y el equilibrio entre los que componen el gobierno". ("Manual de la Constitución Argentina", n° 373, Ed. Estrada, 1971).

17) Que este Tribunal ha reiterado recientemente esa doctrina al recordar que, en las causas en que se impugnan actos cumplidos por otros poderes, en el ámbito de las facultades que le son privativas, la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, pues ello importaría un avance en las funciones de los demás poderes, de la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público. En cambio, puntualizó esta Corte que es inherente a las funciones de un tribunal judicial interpretar las normas que confieren dichas potestades para determinar su alcance, sin que tal tema constituya

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

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

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

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

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

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

Manifiesta que el 25 de septiembre de 1998 se realizó la sesión especial de la Cámara de Diputados del Chaco en la cual se resolvió por el voto de los dieciséis diputados de la Alianza Frente de Todos, más la adhesión de un diputado del partido Acción Chaqueña,

designar a los señores Carlos Angel Pavicich y Olinda Montenegro, quienes contaban con la certificación electoral nacional respectiva, por haber obtenido en dicha sesión especial diecisiete votos afirmativos.

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

El demandante cuestiona la decisión del Senado de la Nación en cuanto, a su entender, menoscaba la autonomía provincial puesto que los nominados a ocupar las bancas que corresponden a la Provincia del Chaco no son los candidatos elegidos por decisión de ese Estado local a través de su legislatura, sino otros designados por el propio Senado, quien se arrogó funciones que no le competen, violándose así el sistema federal de gobierno. Funda su pretensión en los arts. 1, 5, 43, 54, 62, 75, inc. 22, 121 a 128 de la Constitución Nacional, en el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el art. 4º del Reglamento interno del Senado de la Nación.

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

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

4º) Que desde antiguo se ha sostenido que la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el Judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance de este poder en desmedro de las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos: 155:248; 311:2580), por tal motivo, en las causas en que -como en el sub lite- se impugnan actos cumplidos por otros poderes en el ámbito de las facultades que les son privativas, la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, en cuanto de otra manera se haría manifiesta la invasión del ámbito de las facultades propias de las otras autoridades de la Nación (Fallos: 137:247; 210:1095; 254:43).

5º) Que esclarecer si un poder del Estado tiene determinadas atribuciones exige interpretar la Constitución, lo que permite definir en qué medida -si es que existe alguna- el

ejercicio de ese poder puede ser sometido a revisión judicial (“Powel vs. Mc Cormack” 395 U.S., 486, 1969), facultad esta última que sólo puede ser ejercida cuando haya mediado alguna violación normativa que ubique los actos de los otros poderes fuera de las atribuciones que la Constitución les confiere o del modo en que ésta autoriza a ponerlos en práctica (Fallos: 318:1967, causa R.420.XXXIII “Rodríguez, Jorge -Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación- s/ plantea cuestión de competencia”, sentencia del 17 de diciembre de 1997).

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

7º) Que el art. 64 de la Constitución Nacional establece que cada cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Esta Corte al fijar los alcances del art. 94 de la Constitución de la Provincia de Catamarca, redactada en idénticos términos que el artículo antes citado de la Ley Fundamental, estableció que puede sostenerse sin arbitrariedad que aquella norma consagra, como regla, un ámbito de actuación inmune a la revisión judicial, y que dentro de ese ámbito no sólo se inscriben las decisiones vinculadas con la validez del título o derecho al cargo electivo, sino también las medidas disciplinarias que impongan la exclusión del algún miembro de la cámara. Tal contralor queda circunscripto al examen del cumplimiento de los ineludibles recaudos constitucionales que delimitan las atribuciones del órgano legislativo (Fallos: 317:1162, disidencia del juez Boggiano). Es pues, en ese marco, que debe dilucidarse la cuestión sub examine.

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

9º) Que el régimen transitoriamente vigente para la designación de senadores nacionales modifica el margen de participación de las legislaturas provinciales, en tanto introduce una novedosa intervención de los partidos políticos que tienen representación en ellas. Dispone la mencionada cláusula que “En todos los casos, los candidatos a senadores serán propuestos por los partidos políticos o alianzas electorales”. Esa norma debe ser armonizada con la que en la misma cláusula persigue que el conjunto de los senadores por cada distrito se integre -en lo posible- “de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la legislatura y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella”. Se añade con referencia a los senadores que reemplacen a aquellos cuyo mandato vence en 1998 que “...el partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la legislatura al tiempo de la elección del senador, tendrá derecho a que sea elegido su candidato, con la sola limitación de que no resulten los tres senadores de un

mismo partido político o alianza electoral”.

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

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

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

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

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

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

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ

Considerando:

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

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

3°) Que el demandante afirma que el Senado de la Nación, en la resolución cuya constitucionalidad impugna, ha vulnerado lo dispuesto en el art. 64 de la Ley Fundamental, pues —según alega— no ha actuado en calidad de juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, sino que se ha constituido en su elector, extralimitando de tal modo, sus facultades constitucionales en perjuicio de la provincia a quien corresponde tal designación. Agrega que se ha incorporado al Senado, en representación de la Provincia del Chaco, a personas que carecen del “sustento de legitimación federal imprescindible, cual es la designación (...) por la Legislatura Provincial”. Añade que esa cámara ha incurrido en contradicción al adoptar, en el presente caso, un criterio opuesto al seguido en decisiones anteriores. Solicita también que se disponga una medida cautelar “de no innovar o innovativa”, destinada a que “no se hagan efectivas las indicadas incorporaciones hasta tanto recaiga sentencia en las presentes actuaciones”.

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

5°) Que esta Excma. Corte Suprema ante el pedido formulado por el señor Angel Rozas,

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

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

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

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

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

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

títulos de sus miembros en cuanto a su validez...”.

Dicho artículo, que encuentra su antecedente en la Constitución de los Estados Unidos en el art. I, secc. 5, cláusula 1, que dispone “cada Cámara será juez de las elecciones, los desempeños y las calificaciones de sus propios miembros”, constituyó la fuente de inspiración de Alberdi cuando redactó el art. 46 de su Proyecto de Constitución (Bases y puntos de partida para la organización de la República Argentina) del siguiente modo: “cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”. Que luego se incorporó a la Constitución Nacional de 1853 como art. 56 que es hoy con igual redacción el art. 64 luego de la reforma a la Ley Fundamental del año 1994. 8°) Que a las consideraciones reseñadas cabe agregar que, cuando en el viejo sistema establecido para la elección de los senadores por la Constitución Nacional de 1853 se disponía en su art. 46 -en lo pertinente-, que el Senado se compondría de dos senadores de cada provincia elegidos por sus legislaturas a pluralidad de sufragios; como en el nuevo, instrumentado con posterioridad a la reforma de 1994, que según el art. 54 reglamenta que el Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta; como así también en el mecanismo de selección atípico que establece la disposición transitoria cuarta de la Constitución Nacional; se mantiene no obstante, en forma incólume, el mismo principio de que cada cámara es juez de la elección, derecho y título de sus miembros.

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

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

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

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

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

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

Así, en ejercicio de esa atribución exclusiva y con apego a sus normas reglamentarias, dirimió el conflicto planteado, adoptando la resolución que es impugnada por la actora bajo la tacha de inconstitucionalidad. Cabe agregar que obra en autos la sesión parlamentaria en la que se adoptó la resolución cuestionada, por lo que resulta manifiesta la consideración que mereció por parte del Senado de la Nación.

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

12) Que, desde esa perspectiva, las objeciones que sobre ese accionar del Senado de la Nación pudieran formularse, remiten al modo en que ha ejercitado sus facultades constitucionales privativas, ámbito pacíficamente excluido del control jurisdiccional. Se trata, en definitiva, de un espacio propio y exclusivo de ese órgano que compone uno de los poderes políticos del Estado, en el que goza de amplia discrecionalidad funcional, base de su subsistencia. Así fue reconocido desde antiguo por este Tribunal, en una corriente jurisprudencial iniciada en Fallos: 2:253, del 14 de noviembre de 1865, sentencia dictada

veintiocho años antes que la emitida en el conocido caso "Cullen", (Fallos: 53:420), y en la que votaron dos convencionales constituyentes de 1853, los doctores Salvador María del Carril y José Benjamín Gorostiaga. Desde entonces, sin variaciones hasta el presente, la Corte ha considerado que el ejercicio de las atribuciones de las cámaras legislativas como jueces de las elecciones de sus integrantes, constituye una cuestión no revisable por el Poder Judicial. Así lo dijo también Joaquín V. González, al considerar que la Constitución creó, en el art. 56 (actual art. 64) "el tribunal de última resolución en las elecciones populares para representantes...", pues "No era posible confiar a otro poder la decisión última de las elecciones del pueblo, porque, careciendo cualquier otro de la soberanía del Congreso y de su representación popular, habría sido poner en peligro su independencia, conservación y funcionamiento; aparte de que importaría dar a un poder extraño superioridad sobre él, destruyendo la armonía y el equilibrio entre los que componen el gobierno." ("Manual de la Constitución Argentina", n° 373, Ed. Estrada, 1971).

13) Que este Tribunal ha reiterado recientemente esa doctrina al recordar que, en las causas en que se impugnan actos cumplidos por otros poderes, en el ámbito de las facultades que les son privativas, la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, pues ello importaría un avance en las funciones de los demás poderes, de la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público. En cambio, puntualizó esta Corte que es inherente a las funciones de un tribunal judicial, interpretar las normas que confieren dichas potestades para determinar su alcance, sin que tal tema constituya una "cuestión política" inmune al ejercicio de la jurisdicción, ya que esclarecer si un poder del Estado tiene determinadas atribuciones exige interpretar la Constitución, lo que permitirá definir en qué medida -si es que existe alguna- el ejercicio de ese poder puede ser sometido a revisión judicial (Fallos: 311:2580 y sus citas; P.475.XXXIII "Prodelco c/ P.E.N. s/ amparo", sentencia del 7 de mayo de 1998 y sus citas y R.420.XXXIII. "Rodríguez", ya citado).

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

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

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

Considerando:

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

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

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

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

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

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

En la misma presentación, el actor solicita se dicte una prohibición de innovar ordenando que no se hagan efectivas las mencionadas incorporaciones hasta tanto se dicte sentencia. 3°) Que este Tribunal ha dicho (Fallos: 306:2060) “como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual, agota su virtualidad”. Conforme a este postulado debe considerarse la procedencia de la cautelar pedida.

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

Al referirse a la citada disposición transitoria cuarta, el miembro informante de la convención constituyente de 1994, manifestó “Simplemente, cabe señalar que en este régimen transitorio el órgano de designación de los senadores será el que lo ha sido históricamente desde 1853: Las legislaturas de cada provincia” (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, tomo V, sesiones plenarias, pág. 4886). Y no otra cosa es la que disponen los arts. 165 y 166 de la ley 24.444 (Código Nacional Electoral).

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

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

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

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

Que la Nación -precisamente mediante esa misma Cámara de Senadores- suplante tanto la decisión del pueblo provincial como el pronunciamiento del órgano legislativo local respecto a la persona que debe representarla evidenciaría la existencia de una decisión que excede el marco del art. 64 de la Constitución Nacional y consagra una alteración de los principios representativos sobre los que se asienta nuestra organización constitucional. La decisión del Senado de la Nación ha importado prima facie -según los términos expresados en la demanda una vulneración de aquellos principios habiendo dicho cuerpo no sólo rechazado el pliego de quien fue designado por la legislatura, sino que también ha elegido como senador a una persona que no fue designada por dicho órgano legislativo local.

6º) Que recientemente esta Corte, al admitir el control judicial del alcance de la competencia del Senado en el caso “Pelaez, Víctor” (Fallos: 318:1967), suscripto por los jueces Nazareno, Moliné O’Connor, Fayt, Belluscio, Petracchi, Levene, Boggiano y Bossert; doctrina reiterada en S.652.XXIV “Soaje Pinto, José María s/ rec. hábeas corpus preventivo”, sentencia del 11 de julio de 1996, ha señalado que a la luz de la Constitución, el Poder Judicial siempre estaría habilitado para juzgar, en los casos que lo planteen, si el acto impugnado ha sido expedido por el órgano competente, dentro del marco de su competencia y con arreglo a las formalidades a que está sujeto.

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

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

“Planteada una ‘causa’, no hay otro poder por encima del de esta Corte para resolver acerca de la existencia y los límites de las atribuciones constitucionales otorgadas a los departamentos Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de éstos

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

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

“Esto es así, pues la esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (Fallos: 137:47, entre otros), y es del resorte de esta Corte juzgar ‘la existencia y límites de las facultades privativas de los otros poderes’ (Fallos: 210:1095) y ‘la excedencia de las atribuciones’ en la que éstos puedan incurrir (Fallos: 254: 43).”

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

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

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

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

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

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

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

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

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

senador nacional, titular y suplente, respectivamente.

El demandante cuestiona la decisión del Senado de la Nación en cuanto, a su entender, menoscaba la autonomía provincial, puesto que los nominados a ocupar las bancas que corresponden a la Provincia del Chaco no son los candidatos elegidos por decisión de ese Estado local a través de su legislatura, sino otros designados por el propio Senado, quien se arrogó funciones que no le competen, violándose así el sistema federal de gobierno. Funda su pretensión en los arts. 1, 5, 43, 54, 62, 75, inc. 22, 121 a 128 de la Constitución Nacional, en el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el art. 4° del Reglamento interno del Senado de la Nación.

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

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

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

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

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

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

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

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

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

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

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

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

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

En la misma presentación, el actor solicita se dicte una prohibición de innovar ordenando que no se hagan efectivas las mencionadas incorporaciones hasta tanto se dicte sentencia. Como consecuencia de un pedido formulado por la representante de la Provincia del Chaco se dispuso la celebración de una audiencia pública el día 23 de noviembre a las 11 hs., la que fue notificada al señor Procurador General, al Honorable Senado de la Nación y a la actora.

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

3°) Que recientemente esta Corte, al admitir el control judicial del alcance de la competencia del Senado en el caso “Pelaez, Víctor” (Fallos: 318:1967, suscripta por los jueces Nazareno, Moliné O’Connor, Fayt, Belluscio, Petracchi, Levene, Boggiano y Bossert; doctrina reiterada en S.652.XXIV “Soaje Pinto, José María s/ rec. Hábeas corpus preventivo”, sentencia del 11 de julio de 1996), ha señalado que a la luz de la Constitución, el Poder Judicial siempre estaría habilitado para juzgar, en supuestos en que se lo plantee, si el acto impugnado ha sido expedido por el órgano competente dentro del marco de su competencia y con arreglo a las formalidades a que está sujeto.

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

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

“Planteada una ‘causa’, no hay otro poder por encima del de esta Corte para resolver acerca de la existencia y los límites de las atribuciones constitucionales otorgadas a los departamentos Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de éstos entre sí y con respecto a los de las provincias. No admite excepciones, en esos ámbitos, el principio reiteradamente sostenido por la Corte, ya desde 1864, en cuanto a que ella ‘es el intérprete final de la Constitución’ (Fallos: 1:340).

“Pueden agregarse, a los ejemplos dados, los que se registran, entre otros, en Fallos: 14:223; 41:405; 54:432; 59:434; 135:250; 139:67; 185:360 -sobre los alcances de los privilegios acordados a los miembros del Congreso por los arts. 60 y 61 (68 y 69, reforma

1994) de la Constitución Nacional-; Fallos: 269:243 –sobre declaraciones de inconstitucionalidad provenientes del poder administrador-; Fallos: 165:199 y 237:271 –sobre facultades del Poder Ejecutivo para indultar y conmutar penas-; Fallos: 248:409 -sobre la facultad del Congreso en materia de amnistías generales-; Fallos: 300:1167 -sobre la extensión de las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo-; Fallos: 307:1643 -sobre los alcances de la delegación de facultades legislativas en el ejecutivo-, etc., etc.

“Esto es así, pues la esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (Fallos: 137:47, entre otros), y es del resorte de esta Corte juzgar ‘la existencia y límites de las facultades privativas de los otros poderes’ (Fallos: 210:1095) y ‘la excedencia de las atribuciones’ en la que éstos puedan incurrir (Fallos: 254: 43).

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

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

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

cautelar pedida.

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

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

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

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

6º) Que es claro que en el sub lite no se trata de juzgar sobre hechos tales como la legitimidad del acto comicial, número y validez de los votos -tanto del cuerpo electoral cuanto de los emitidos en una cámara legislativa-, aspectos éstos que considero ajenos a la jurisdicción de este Tribunal (conf. Fallos: 317:1469, disidencia del juez Petracchi), sino de interpretar la Constitución Nacional para determinar si el Senado de la Nación ha actuado dentro su competencia para juzgar la validez de “elecciones, derechos y títulos de sus miembros” o la ha exorbitado actuando -como se alega- en un rol de “elector” o “creador” de títulos. En suma, “en orden a determinar si hubo una clara atribución a un departamento del gobierno de igual rango, debemos interpretar la Constitución. En otras

palabras, primero debemos determinar qué poder confiere la Constitución a la Cámara a través del Art. I, Sección 5, [nuestro art. 64 C.N.] antes de que podamos determinar en qué extensión, si es que en alguna, el ejercicio de este poder está sujeto a revisión judicial” (Powell v. Mc Cormack -395 U.S. 486, 519-).

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

8°) Que atento a la proximidad del juramento de los señores Sager y Ayala, se configura plenamente el peligro en la demora, exigible para la adopción de la cautelar, en razón de las gravísimas consecuencias jurídicas que acarrearía el hecho de que personas que no ostentan el carácter de senadores conforme a la Constitución Nacional, participen en el debate y la sanción de leyes.

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

Elección de diputado nacional- Negativa a su incorporación por la Cámara de Diputados de la Nación- Cuestión justiciable

Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación- Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados- 11/10/2001 – Fallos: 324:3358

Antecedentes

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

La Cámara Nacional Electoral, al confirmar la sentencia de primera instancia, rechazó la acción por entender que el acto cuestionado era institucional y de carácter no justiciable. La Corte Suprema, por mayoría, declaró procedente el recurso extraordinario, revocó la sentencia apelada y devolvió las actuaciones para se diera trámite legal a la acción intentada.

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

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Negativa a incorporación de diputado nacional*
- b) *Cuestión justiciable*

Estándar aplicado por la Corte

- La determinación de la competencia de la Cámara de Diputados para negarse a incorporar a un diputado nacional electo es una cuestión justiciable en tanto, planteada una causa, no hay otro poder por encima del de la 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.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General

- I -

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

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

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

El 1° de diciembre de aquel año, en oportunidad en que la Cámara de Diputados de la Nación se reunió para tomar juramento a los nuevos diputados, se resolvió desconocer su derecho político subjetivo a ser incorporado al cuerpo, sobre que desconocieron el mandato que le otorgó la ciudadanía tucumana mediante el voto popular-, con fundamento en presuntas razones de índole ética que lo inhabilitarían para ocupar el cargo para el que fue elegido.

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

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

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

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

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

En el presente, si bien la decisión de la Cámara de Diputados es un acto político, sus efectos vulneran y desconocen un derecho subjetivo constitucional. A continuación trans-

cribió distintas opiniones doctrinarias que postulan la revisión judicial en tales supuestos y afirmó que su calidad de diputado de la Nación emana del acto electoral y de la elección directa realizada por los ciudadanos conforme lo establece el art. 45 de la Carta Magna y que la facultad de aquella cámara, asignada por el art. 64 del mismo texto, consiste en determinar si fue debidamente electo y si reúne las cualidades impuestas por el art. 48 y, como ello fue satisfecho, la decisión de no incorporarlo al cuerpo es manifiestamente arbitraria y carece de todo fundamento normativo. Adoptar la posición contraria -dijo- sería otorgarle facultades

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

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

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

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

- II -

A fs. 204/206, la Cámara Nacional Electoral, al confirmar la sentencia de primera instancia, rechazó la acción, por entender que el acto cuestionado es institucional y de carácter

no justiciable.

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

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

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

- III -

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

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

También cuestiona la sentencia, porque conculca el derecho político que reconoce el art.

37 de la Ley Fundamental y al a quo, pues al considerar que la cuestión planteada reviste carácter político o institucional y, por ende, que no es justiciable, comete un grave error, que deja en manos de una transitoria mayoría el ejercicio más arbitrario del poder. En su concepto, si se admitiera tal criterio, la Cámara de Diputados podría negar la incorporación de un diputado electo por razones religiosas, físicas, políticas, socio-economías, de raza o cualquier otra que invoque bajo el manto falaz de la ética. Sin embargo -afirma-, el a quo no comprendió que su función, como auténtico poder del Estado, es poner un freno a los excesos en que incurran los órganos legislativo y ejecutivo cuando actúan al margen de la Constitución y lesionan derechos subjetivos y, por eso, tanto la doctrina constitucional contemporánea como la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica se pronuncian a favor de la revisión judicial de temas como el aquí examinado.

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

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

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

Reitera que –en su opinión- el art. 64 de la Constitución Nacional sólo faculta a las cámaras legislativas a expedirse sobre la validez de las elecciones y, en consecuencia, de los derechos y títulos de sus miembros. Si no hubo fraude electoral -dice-, si el ciudadano

fue debidamente electo y cumple con las condiciones del art. 48 de la Ley Fundamental, “no puede la cámara negar su ingreso a ella invocando razones éticas”, porque además de ampliar las exigencias constitucionales, estaría “usurpando la potestad reservada por el pueblo para expedirse sobre la ética de sus representantes en el acto electoral” (v. expresiones de fs. 219, énfasis en el original).

Afirma que la función de los jueces es aplicar la ley y velar por la supremacía de la Constitución, no en abstracto sino en casos concretos y que, si esta última se viola o se desnaturaliza sin que los primeros pongan freno a los excesos, entonces aquéllos serían cómplices de un acto autocrático y dejarían de cumplir la misión que les atribuyeron los constituyentes, tal como sucedería, por ejemplo, si avalaran que una mayoría parlamentaria impidiera el ingreso a una cámara de un representante de un partido opositor o si lo excluyeran por ese motivo, aunque lo presentaran como una cuestión ética o institucional. A continuación, expone como la Corte, en muchas oportunidades, se apartó de la interpretación ortodoxa de las cuestiones políticas y distinguió el acto político -que no altera derechos subjetivos- del derecho político cuya aplicación se impone cuando aquél lo lesiona, y recuerda que el principio de división de poderes no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para asegurar las libertades individuales, así como que, en realidad, la esencia de un sistema democrático constitucionalista no admite la existencia de actos gubernamentales exentos de control. Nuestra Constitución –dice- “no acepta la omnipotencia del Congreso” (énfasis en el original).

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

- IV -

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

- V -

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

- VI -

Ante todo, cabe recordar que la existencia de cuestiones políticas no justiciables, constituye uno de los temas que todavía se encuentra abierto a debate, tanto en la doctrina cuanto en la jurisprudencia y que ha concitado la permanente atención de los estudiosos del derecho y de los tribunales de justicia, nacionales y extranjeros. Es que su importancia se pone de manifiesto cuando se advierte que se relaciona en forma directa, por un lado, con el principio reiteradamente sostenido por la Corte desde 1864, en cuanto a que ella es la intérprete final de la Constitución (Fallos: 1:340) y, por el otro, con aquel que señala que la misión más delicada de la justicia es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes (conf. Fallos: 155:248 y muchos otros).

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

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

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

ma de la Carta Magna y declaró la nulidad de una cláusula constitucional introducida por la Convención Reformadora, por exceder los límites fijados por el Congreso en la ley 24.309, declarativa de la necesidad de la reforma. Tal proceder implica, por supuesto, admitir el carácter justiciable de la cuestión controvertida, tal como expresamente lo señaló el Tribunal (conf. considerandos 5° y 6° del voto de la mayoría).

- VII -

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

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

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

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

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

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

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

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

“...la Cámara de Representantes ‘excluyó a un diputado electo, impidiéndole así ocupar su escaño, por razones ajenas a los requisitos previstos en la constitución norteamericana -art. I. sec. 5-. Llegado el asunto a la Suprema Corte de dicho país, ésta, desestimando las alegaciones de la mencionada Cámara, resolvió: a) que se encontraba en presencia

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

- VIII -

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

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

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

Por otra parte, pero en un afín orden de ideas, cabe señalar que la evolución de la jurisprudencia de la Corte en materia de cuestiones políticas no justiciables nos alerta sobre un

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

Por lo que llevo expuesto, considero que asiste razón al recurrente, en cuanto critica la sentencia porque consideró erróneamente que estaba en presencia de un acto institucional, insusceptible de ser revisado judicialmente, toda vez que esa teoría sirve para explicar la existencia de actos inter-poderes (v. gr., convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso), o propios de las relaciones internacionales (v. gr., declaración de guerra), que no tienen por destinatarios a individuos determinados, pero no se aplica a supuestos como el de autos, en donde se cuestiona la afectación de derechos subjetivos. De toda formas, no se puede pasar por alto que en el ámbito del derecho administrativo, hacia donde se enfoca aquella formulación teórica, se constata la presencia de opiniones de reconocidos autores contemporáneos que niegan la existencia de esta categoría de actos no justiciables. En tales condiciones, opino que debe descalificarse la sentencia recurrida, por desestimar in limine el acceso a la jurisdicción, sin que resulte necesario que me expida sobre los demás temas que plantea el recurrente, porque la resolución de tales cuestiones es propia de los jueces de la causa, adoptada después de que todas las partes hayan ejercido de fs. 260/261, pues la ponderación de las circunstancias allí esgrimidas y su resolución, corresponde al Tribunal.

- IX -

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

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 11 de octubre de 2001.

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

Considerando:

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

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

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

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

“La aprobación o no del diploma de un legislador -prosiguió- reviste el carácter de acto institucional, pues la cuestión fundamental tenida en cuenta por los constituyentes al sancionar la norma del art. 64, estableciendo el examen de los títulos de los legisladores que pretenden incorporarse, ha sido el adecuado funcionamiento de las Cámaras del Congreso

de la Nación. Ello explica que les atribuya dicho examen como competencia privativa de cada una de las Cámaras, con exclusión de todo otro poder”. En estas condiciones “cabe concluir que el acto institucional no puede ser materia judicial”.

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

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

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

6°) Que esta Corte encontró frecuente inspiración en el citado caso “Powell v. Mc. Cormack” como se aprecia por su reiterada invocación en distintos precedentes (Fallos: 316:2940, voto de la mayoría y voto del juez Moliné O’Connor; 317:335, voto del juez Moliné O’Connor; 318:1967; y 321:3236, voto del juez Boggiano y disidencia de los jue-

ces Fayt y Bossert y disidencia del juez Petracchi). Pero nunca como aquí su cita es más apropiada por su notable similitud con los hechos de la demanda. En efecto, la Cámara de Representantes “excluyó” a un diputado electo, impidiéndole así ocupar su escaño, por razones ajenas a los requisitos previstos en la constitución norteamericana (art. I, sec. 59). La Suprema Corte al desestimar las alegaciones de la mencionada cámara, resolvió: a) que se estaba en presencia de un “caso” que surgía la no justiciabilidad alegada por los demandados con base en el art. I, sec. 5 (fuente del art. 64 de la Constitución Nacional), esto es, para determinar “cuándo ha sido dada una clara atribución constitucional a un departamento del Gobierno de igual rango constitucional debemos interpretar la Constitución. En otras palabras, debemos primero determinar qué poder ha concedido la Constitución a la Cámara de Representantes mediante el art. I, sec. 5, antes de que podamos determinar con qué extensión, si alguna, el ejercicio de ese poder está sujeto a la revisión judicial @ y c) finalmente, rechazó la alegación de la Cámara -fundada en que la citada sec. 5 le concedía un amplio poder y que, por ello, podía determinar cuáles eran las calificaciones necesarias para ser miembro de ella- y tuvo por ilegal la “exclusión” impugnada, considerando que el art. I, sec. 5 citado, es “a lo sumo” una “clara atribución” al Congreso para juzgar “sólo las calificaciones expresamente expuestas en la Constitución. Por ende -añadió- la formulación, en la doctrina de las political questions, de la existencia de una >clara atribución=, no impide a las cortes federales hacer lugar al reclamo del peticionario”.

7°) Que esta es, precisamente, la situación que se plantea en autos. El actor sostiene que la Cámara de Diputados no tiene competencia para actuar como lo hizo, esto es, que habiendo sido proclamado legislador por las autoridades electorales pertinentes y reuniendo todos los requisitos que la Constitución Nacional exige para ser diputado, sólo corresponde proceder a su incorporación. Esa determinación es una cuestión justiciable. Dicho con otro giro, planteada una causa, no hay otro poder por encima del de esta Corte para resolver acerca de la existencia y los límites de las atribuciones constitucionales otorgadas a los departamentos legislativos, judicial y ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de éstos entre sí y con respecto a los de las provincias. No admite excepciones, en esos ámbitos, el principio reiteradamente sostenido por el Tribunal, ya desde 1864, en cuanto a que él “es el intérprete final de la Constitución” (Fallos:1:340).

8°) Que, en fin, uno de los pilares en que se asienta la Constitución Nacional es el principio de la soberanía del pueblo (art. 1). Este, en términos de Hamilton, implica que el pueblo debe poder elegir a quien lo gobierne según le plazca (véase la cita en “Powell v. Mc. Cormack”, pág. 547). El actor, elegido por el pueblo en comicios libres, resiste la negativa de la Cámara de Diputados a incorporarlo y ésta invoca la Constitución Nacional para vedarle su ingreso. Este conflicto configura la cuestión justiciable que el a quo desconoció y cuya comprobación impone dejar sin efecto la sentencia recurrida.

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

O’CONNOR - CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (según su voto)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ (según su voto)- GUSTAVO A. BOSSERT (según su voto)- ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

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

Considerando:

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

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

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

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

5°) Que, no obstante lo dicho, durante un extenso período este Tribunal rehusó conocer de toda una gama de cuestiones que denominaba genéricamente políticas. Esta postura, sin embargo, no fue mantenida en los términos de entonces. La amplia y vaga extensión dada a aquéllas, condujo a que el desmantelamiento de la doctrina anterior se hiciera a través de pronunciamientos dictados en temas muy diversos. Así, lisa y llanamente entró a conocer en causas que se referían al desenvolvimiento de la vida de los partidos políticos (Fallos: 307:1774 y sus citas); trató el tema de la admisibilidad de la presentación de un candidato independiente para diputado nacional (Fallos: 310:819) y revisó resultados electorales al dejar sin efecto resoluciones de juntas electora les provinciales (Fallos: 308:1745). También conoció de la legalidad del procedimiento de formación y sanción de las leyes (Fallos: 317:335) y aun de la competencia del Senado de la Nación para determinar la designación de sus integrantes (Fallos: 321:3236, disidencia de los jueces Fayt y Bossert; disidencia del juez Belluscio y disidencia del juez Petracchi) o de sus facultades para decidir la detención de personas (Fallos: 318:1967 y 319:1222).

6°) Que la Suprema Corte de los Estados Unidos en “Powell v. Mc. Cormack”, afirmó la facultad del Poder Judicial para revisar la exclusión dispuesta por la Cámara de Representantes respecto de un legislador. En tal sentido, resolvió: a) que se estaba en presencia de

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

7°) Que esta es, precisamente, la situación que se plantea en autos. El actor sostiene que la Cámara de Diputados no tiene competencia para actuar como lo hizo, esto es, que habiendo sido proclamado legislador por las autoridades electorales pertinentes y reuniendo todos los requisitos que la Constitución Nacional exige para ser diputado, sólo corresponde proceder a su incorporación. Esa determinación es una cuestión justiciable. Dicho con otro giro, planteada una causa, no hay otro poder por encima del de esta Corte para resolver acerca de la existencia y los límites de las atribuciones constitucionales otorgadas a los departamentos legislativos, judicial y ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de éstos entre sí y con respecto a los de las provincias. No admite excepciones, en esos ámbitos, el principio reiteradamente sostenido por el Tribunal, ya desde 1864, en cuanto a que él “es el intérprete final de la Constitución” (Fallos: 1:340).

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

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

Diputado Nacional electo- Incorporación de candidato ubicado en segundo término en la lista- Cuestión justiciable- Cuestión abstracta

Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación- Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados- 04/11/2003 – Fallos: 326:4468

Antecedentes

Vueltas las actuaciones en las que la Corte consideró que existía cuestión justiciable en la causa iniciada por quien pese a haber sido electo como diputado nacional no fue incorporado a la Cámara de Diputados de la Nación, el juzgado de origen desestimó la demanda interpuesta.

Apelado este pronunciamiento, la Cámara Nacional Electoral declaró que carecía de interés jurídico actual para pronunciarse por haber sido ya cubierto el cargo al que pretendía acceder el accionante.

Contra esa decisión la parte actora interpuso recurso extraordinario, que fue concedido. La Corte Suprema dejó sin efecto la sentencia y ordenó que se dicte un nuevo pronunciamiento.

El juez Maqueda, en disidencia, consideró que la cuestión debatida involucraba la responsabilidad y autoridad del Congreso de la Nación en el ejercicio de una atribución consagrada expresamente en el art. 64 de la Constitución Nacional, que en sí misma es más política que legal y que excluye el control judicial de modo de evitar avanzar sobre las competencias propias de otro de los poderes.

El conjuer Mitchell, con remisión al dictamen del Procurador General, consideró abstracta la cuestión.

Algunas cuestiones planteadas

- a) Diputado electo que no es incorporado
- b) Designación de candidato ubicado en segundo término en la lista
- c) Cuestión justiciable- Cuestión abstracta

Estándar aplicado por la Corte

- 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 es deber de los partidos evitar la partidocracia.

- Si el mandato del recurrente –que pese a ser electo no fue incorporado a la Cámara de Diputados de la Nación- no ha vencido, no puede interpretarse que carezca de interés actual decidir la cuestión por la circunstancia de haber sido cubierto el cargo por el candidato ubicado en segundo término en la lista, ya que no deben confundirse las dificultades para hacer efectiva la sentencia que en su caso admita la pretensión del actor, con la exis-

tencia o inexistencia de interés actual en resolver el pleito.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

Después que, a fs. 323/329, el Tribunal revocó la sentencia de fs. 204/206 -que había rechazado in limine el amparo, por aplicación de la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables-, el a quo consideró inoficioso pronunciarse sobre el recurso deducido por el actor -y sobre la causa en su conjunto-, al estimar que la incorporación que reclamaba requiere que el cargo se encuentre vacante, circunstancia que no se verificaba en autos, toda vez que el diputado suplente por el distrito electoral de Tucumán ya se había incorporado a la cámara respectiva del Congreso Nacional (fs. 739/743).

En tales condiciones, entendió que dicho suplente inviste la representación del pueblo de Tucumán y que pronunciarse sobre la pretensión del actor importaría -en forma implícita- resentir la validez de todas las decisiones en las que aquél haya participado. Asimismo, destacó que la incorporación del diputado suplente se hizo efectiva a pedido del mismo partido político que postuló al actor.

-II-

Contra esta decisión aquél dedujo el recurso extraordinario de fs. 747/778, que fue concedido en lo atinente a la interpretación de normas federales y denegado en cuanto cuestiona el fallo por arbitrariedad (fs. 793/794), circunstancia que dio origen a la queja que tramita por expediente B.3782 XXXVIII.

Los antecedentes de la causa, en sus aspectos principales, se encuentran resumidos en la anterior intervención de esta Procuración General, obrante a fs. 311/317, a donde corresponde remitir, en razón de brevedad.

-III-

Ante todo, corresponde determinar si subsiste el gravamen invocado por el apelante -requisito de admisibilidad del recurso-, o si, por el contrario, tal como lo estimó el a quo, aquél carece de agravio actual que lo afecte en lo que fue materia del pleito, por virtud de las circunstancias sobrevinientes a la interposición del amparo.

A mi juicio, de modo coincidente con lo decidido a fs. 739/743, los acontecimientos posteriores a la promoción de la causa, con incidencia en su resolución, la han tornado abstracta y, en consecuencia, resulta innecesario emitir un pronunciamiento sobre los temas aquí debatidos.

Así lo estimo, pues la incorporación a la Cámara de Diputados del suplente del actor, realizada a pedido del partido político al que éste pertenece, sin que mediara oposición, tanto de la cámara como del primero, lleva a considerar inoficioso el examen de su pretensión. En efecto, fue su propia conducta la que permitió tal estado de cosas, toda vez que no se opuso a ello por las vías pertinentes ya que, si bien solicitó una medida cautelar para impedir que se cubra la vacante, según lo afirma a fs. 750 vta. no instó su resolución ni resistió el ingreso del suplente al cuerpo legislativo.

Tal proceder, únicamente imputable al accionante, impide considerar en esta instancia las cuestiones que plantea en su recurso extraordinario.

Reiteradamente el Tribunal ha sostenido que si lo demandado carece de objeto actual, su decisión es inoficiosa, por lo que no corresponde pronunciamiento alguno cuando las circunstancias sobrevinientes han tornado inútil la resolución pendiente, puesto que falta uno de los requisitos indispensables para la viabilidad del recurso extraordinario. Esto impone que la Corte deba atender a las circunstancias existentes al momento de decidir, aunque sean posteriores a la interposición del recurso extraordinario (Fallos: 310:819; 320:1875, entre muchos otros).

-IV-

Por lo expuesto, considero que corresponde declarar abstracta la cuestión planteada en el recurso extraordinario de fs. 747/778.

Buenos Aires, 29 de noviembre de 2002. Nicolás Eduardo Becerra.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 4 de noviembre de 2003.

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

Considerando:

1º) Que la sentencia dictada por este Tribunal a fs. 323/329 de esta causa -a propósito de la acción de amparo en la que el actor solicitaba la declaración de nulidad de la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación del 1º de diciembre de 1999 que había negado su incorporación a dicho Cuerpo- estableció que “la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones (...) Por tal motivo, en las causas que se impugnan actos cumplidos por otros poderes, en el ámbito de las facultades que les son privativas, la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones (...) Pero, en cambio y siguiendo el modelo de la jurisprudencia de los Estados Unidos de América, es inherente a las funciones de un tribunal judicial

interpretar las normas que confieren dichas potestades para determinar su alcance (...). Recordó, asimismo, que uno de los pilares en que se asienta la Constitución Nacional es el principio de la soberanía del pueblo, el cual implica que éste debe poder elegir a quien lo gobierne según le plazca.

2º) Que, según la postura del actor, la Cámara de Diputados carecía de competencia para actuar como lo hizo, esto es, “que habiendo sido proclamado legislador por las autoridades electorales pertinentes y reuniendo todos los requisitos que la Constitución Nacional exige para ser diputado, sólo corresponde proceder a su incorporación”. El Tribunal concluyó que tal planteo constituía una cuestión justiciable, pues “planteada una causa, no hay otro poder por encima del de esta Corte para resolver acerca de la existencia y los límites de las atribuciones constitucionales otorgadas a los departamentos legislativo, judicial y ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de éstos entre sí y con respecto a los de las provincias. No admite excepciones, en esos ámbitos, el principio reiteradamente sostenido por el Tribunal, ya desde 1864, en cuanto a que él ‘es el intérprete final de la Constitución’ (Fallos: 1:340)”. Con cita en el caso “Po well v. Mc. Cormack” (395 US 486), recordó que, en términos de Hamilton, el principio de la soberanía del pueblo “implica que [éste] debe poder elegir a quien lo gobierne según le plazca”.

3º) Que las presentes actuaciones fueron devueltas al juzgado de origen y, luego de la correspondiente sustanciación, la magistrado desestimó la demanda interpuesta (fs. 667/677 vta.).

Apelado dicho pronunciamiento, la Cámara Nacional Electoral declaró que “carece de interés jurídico actual pronunciarse en la presente causa”.

4º) Que para así decidir, el a quo tuvo en cuenta, en primer término que, al haber sido cubierto el cargo de diputado nacional al que pretende acceder el accionante, la cuestión que dio origen a estos autos -que necesariamente requería que se hallase vacante la representación del pueblo del distrito electoral de Tucumán- presenta un interés puramente teórico, pues no sería posible que el Poder Judicial dejara sin efecto la incorporación a la Cámara de Diputados de la Nación del señor Lix Klett, por lo que había devenido abstracta. Agregó que, de proceder el Poder Judicial a dejar sin efecto dicha incorporación, se resentiría la validez de todas las decisiones en las que el nombrado haya participado y de todos los actos “imputados” a sus representados.

Ponderó –asimismo- que la incorporación del candidato ubicado en segundo término en la lista del partido Fuerza Republicana, fue solicitada expresamente por la agrupación política que oficializó dicha lista y consentida por el cuerpo electoral, sin que la legitimidad de ese representante hubiese sido cuestionada en autos.

Por otra parte, señaló que no se trataba de una cuestión susceptible de reiterarse sin posibilidad de que la justicia la resuelva en tiempo oportuno, toda vez que frente al dictado de una nueva decisión de similares características bastaría con que la agrupación política

que oficializó la lista no solicite la incorporación del reemplazante, o bien se decrete una medida cautelar en el sentido de que el Congreso Nacional se abstenga de incorporarlo, para habilitar una oportuna intervención del Poder Judicial.

Finalmente, el a quo observó que -en las peculiares circunstancias del momento- un pronunciamiento sobre la materia en examen no acarrearía consecuencias colaterales al actor, toda vez que no subsiste en autos reclamo alguno que deba ser resuelto (fs. 739/743). Contra dicho pronunciamiento, la parte actora interpuso recurso extraordinario federal, que fue concedido a fs. 793/794.

5º) Que el recurrente tacha a la sentencia de arbitraria y alega que el a quo ha acudido a argumentos arbitrarios desprovistos de toda relación lógica con los elementos obrantes en autos.

Por otra parte, invoca la existencia de cuestión federal por considerar conculcadas diversas disposiciones de la Constitución Nacional, en primer lugar, los arts. 14 y 18, toda vez que al declarar abstracta la cuestión, el a quo incurrió en la negativa a ejercer la potestad jurisdiccional, circunstancia que importa el desconocimiento del derecho de petición y a la debida jurisdicción. Entiende también menoscabado el art. 19, al haberse avalado la resolución de la Cámara de Diputados y así su legítimo derecho a ejercer el cargo para el cual fue elegido por el pueblo tucumano, privación dispuesta sobre la base de una desnaturalización del art. 48 de la Ley Fundamental. También alega lesión al art. 33, al desconocerse el principio de la soberanía del pueblo, del cual nace la incuestionable potestad de la ciudadanía para nombrar a sus mandatarios en el gobierno, con el consecuente derecho y deber para este último de hacer valer los mandatos conferidos. Alega desconocimiento de los derechos políticos que reconoce el art. 37, pues ninguna ley, tratado internacional o norma constitucional permiten que se le impida al recurrente acceder a su banca en la Cámara de Diputados. Finalmente, alega que lo decidido importó lesión a los arts. 45, 51 y 64 de la Constitución Nacional, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Considera erróneo el argumento esgrimido por la cámara en relación a la asunción del cargo por un suplente, pues dicha asunción no produce la caducidad del mandato del titular. Sostiene que en virtud del art. 51 de la Constitución Nacional, si se produce la vacante en una banca de la Cámara de Diputados, la elección del nuevo miembro sólo podrá ser efectuada por el pueblo -tal como lo ordena el art. 45- y no por la Cámara de Diputados. Agrega que la cuestión de la incorporación del “suplente” no fue objeto de debate en autos, sino que fue incorporada por el a quo, sin que el recurrente pudiera ejercer debidamente su derecho de defensa sobre este aspecto. Por otra parte, expresa que si la causa de la no incorporación del recurrente a la Cámara de Diputados es inconstitucional, convalidar la constitucionalidad de semejante acto sobre la base de la teoría de los hechos consumados equivale a subordinar la ley a la violencia ilícita de las mayorías y a renegar del Estado de Derecho.

Respecto de la petición efectuada por el partido Fuerza Republicana para que se procediera a la incorporación del “diputado suplente”, señala que ella sólo podía interpretarse en el sentido de requerir la cobertura de la banca por un “diputado suplente” hasta tanto se resolviera en esta causa el asunto; de ello se desprendería la inconsistencia del fundamento desarrollado por el a quo.

En relación a la referencia a la medida cautelar, aclara que el recurrente la requirió en su presentación judicial del 12 de mayo de 2000, sin que fuera resuelta en sede judicial, por lo que mal se le puede atribuir no haber agotado las vías racionales para la salvaguarda preventiva de sus derechos.

Señala que la cámara soslayó el art. 21 del Reglamento de la Cámara de Diputados, según el cual durante la vacancia del diputado titular, la cámara podrá disponer la incorporación del diputado suplente, quien cesará en sus funciones cuando se reincorpore el titular, quedando de esta forma desprovista de fundamentación la afirmación del a quo en orden a que si el recurrente fuese incorporado a la cámara, ello importaría resentir la validez de las decisiones en que el suplente haya participado. Si el Poder Judicial resuelve que la decisión de la Cámara de Diputados es inconstitucional, el recurrente procederá a completar su mandato, retornando a la calidad de “suplente” quien obtuvo esa condición por voluntad del cuerpo electoral.

Finalmente, invoca la existencia de cuestiones institucionales de suma gravedad por su proyección inmediata o potencial sobre la estructuración del sistema político argentino y afirma que el caso guarda estrecha relación con la forma republicana de gobierno, con la debida integración de los órganos gubernamentales y con el acatamiento que se debe expresar a la voluntad popular formulada en comicios transparentes e intachables (fs. 747/778 vta.).

6º) Que en autos existe cuestión federal suficiente que habilita la instancia extraordinaria, toda vez que se halla en tela de juicio la inteligencia acordada a normas de carácter federal, habiendo sido la decisión contraria al derecho que el apelante fundó en ellas (art. 14, inc. 3º de la ley 48).

7º) Que, liminarmente, debe quedar perfectamente establecido 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 en el cual, como quedó dicho, expresamente se dispuso que debía darse curso a la acción, por cuanto ésta no era abstracta. De tal manera, y con fundamento en el principio básico según el cual las decisiones del Tribunal deben atender a la situación de hecho y derecho existentes en el momento de pronunciarse, sería un contrasentido sostener ahora que la causa es abstracta sobre la base de un hecho anterior que esta Corte -de haberlo considerado relevante- no podía haber dejado de ponderar al momento de decidir, según lo señalado. Semejante conclusión, por parte del a quo, importaría desconocer la autoridad del pronunciamiento de la Corte, lo que autoriza sin más a dejar sin efecto la sentencia apelada.

8º) Que este Tribunal sostuvo que “aun cuando las circunstancias impidieron al tribunal expedirse en tiempo oportuno por haberse consumado la proclamación y asunción de cargos elegidos en el comicio impugnado, 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, consolidando el derecho de defensa en el debido proceso electoral. Agregó que el requisito de “gravamen” no subsiste cuando el transcurso del tiempo lo ha tornado inoperante (Fallos: 276:207; 310:819); tampoco cuando éste ha desaparecido de hecho (Fallos: 197:321; 231:288; 235:430; 243:303; 277:276; 284:84), o cuando 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 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). Así, 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 (confr. Fallos: 311:1630 y sus citas).

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 una 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 para 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).

9º) Que, paradójicamente, la doctrina reseñada por el a quo, también permite concluir que la presente causa no resulta abstracta. En efecto, el mandato del recurrente no ha vencido, por lo que no puede interpretarse que carezca de interés actual decidir la cuestión. Ello es así -es del caso que la Corte lo recuerde- porque no deben confundirse las dificultades para hacer efectiva la sentencia que en su caso admita la pretensión del actor, con la existencia o inexistencia de interés actual en resolver el pleito.

10) Que desde esta perspectiva y correspondiendo imponer en el caso la solución prevista por el art. 21 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en la medida en que resulta aplicable “en caso de producirse alguna de las situaciones de vacancia transitoria previstas en el presente artículo”, los argumentos vinculados con el juramento que habría prestado el suplente y la validez de las actuaciones cumplidas con su intervención pierden toda relevancia.

11) Que en otro orden de ideas, es doctrina de esta Corte 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).

De toda la doctrina elaborada por la Corte en cuestiones que se vinculan con la presente causa, 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.

Por ello, se declaran procedentes la queja y el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia. Vuelvan los autos al Tribunal de origen a fin de que se dicte un nuevo pronunciamiento de acuerdo a lo decidido. Reintégrese el depósito de fs. 143. Agréguese la queja al principal, notifíquese y remítase. CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto) - ANTONIO BOGGIANO - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ - JUAN CARLOS MAQUEDA (en disidencia)- WAGNER GUSTAVO MITCHELL (en disidencia)- GUILLERMO ANTELO.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° a 7° del voto de la mayoría.

8°) Que, paradójicamente, la doctrina reseñada por el a quo, también permite concluir que la presente causa no resulta abstracta. En efecto, el mandato del recurrente no ha vencido, por lo que no puede interpretarse que carezca de interés actual decidir la cuestión. Ello es así -es del caso que la Corte lo recuerde- porque no deben confundirse las dificultades para hacer efectiva la sentencia que en su caso admita la pretensión del actor, con la existencia o inexistencia de interés actual en resolver el pleito.

Por ello, se declaran procedentes la queja y el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia. Vuelvan los autos al Tribunal de origen a fin de que se dicte un nuevo pronunciamiento de acuerdo a lo decidido. Reintégrese el depósito de fs. 143. Agréguese la queja

al principal, notifíquese y remítase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

DIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

Que esta Corte comparte los argumentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador General de la Nación, a los que se remite por razones de brevedad.

Por ello, se declara abstracta la cuestión planteada. Notifíquese y devuélvase. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1°) Que Antonio Domingo Bussi promovió acción de amparo para reclamar la declaración de nulidad de la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación del 1° de diciembre de 1999 que había suspendido su incorporación a ese cuerpo.

2°) Que la Cámara Nacional Electoral -al confirmar la sentencia de primera instancia- rechazó in limine la acción deducida con sustento en que la decisión relativa a la integración de uno de los tres órganos esenciales de la estructura del Estado, cuyas competencias excluyentes forman la esencia de la forma republicana de gobierno, encuadra en el concepto de acto institucional cuya revisión escapa al ámbito del Poder Judicial.

3°) Que esta Corte en una integración distinta dispuso a fs. 323/329 declarar procedente el recurso extraordinario planteado por el demandante y revocó la sentencia cuestionada con sustento en que el examen acerca de la competencia respecto al modo de actuación de la Cámara de Diputados es una cuestión justiciable que puede ser resuelta por este Tribunal como intérprete final de la Constitución.

4°) Que, en cumplimiento de tal pronunciamiento, la Cámara Nacional Electoral -al examinar el recurso de apelación deducido por el demandante contra el fallo de la juez federal con competencia electoral- consideró que el cargo del demandante había sido cubierto por el doctor Roberto Lix Klett, que la cuestión que había dado origen a las actuaciones requería que se hallase vacante la representación del pueblo del distrito electoral de Tucumán y concluyó, en con secuencia, que carece de interés actual pronunciarse sobre la presente causa.

En tal sentido la cámara afirmó que la materia presenta un interés puramente teórico ya que no sería posible que el Poder Judicial dejase sin efecto la incorporación a la Cámara

de Diputados de la Nación del diputado Lix Klett quien prestó juramento ordinario y actualmente representa al pueblo de la provincia mencionada.

Asimismo, señaló que una decisión sobre el tema importaría una declaración en abstracto en una cuestión que en caso de reiterarse podría habilitar una oportuna intervención del Poder Judicial en el sentido de que la agrupación política no solicite eventualmente la incorporación del eventual reemplazante o que se decrete una medida cautelar en el sentido que el Congreso Nacional se abstenga de incorporarlo.

Contra dicha decisión el actor dedujo el recurso extraordinario de fs. 747/778 que fue concedido a fs. 793/794.

5º) Que corresponde señalar, en primer lugar, que la medida impugnada en el remedio federal fue adoptada el 1º de diciembre de 1999 por la Cámara de Diputados de la Nación que suspendió la incorporación de Antonio Domingo Bussi a ese cuerpo de acuerdo con lo dispuesto por el art. 3, inc. 1º del reglamento de dicho cuerpo (ver fs. 70/71 del expediente principal). A raíz de esas actuaciones, la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento de la cámara emitió un dictamen por el cual proponía que se rechazara el diploma del diputado electo por la Provincia de Tucumán como miembro del cuerpo de conformidad con el art. 64 de la Constitución Nacional. Posteriormente, el mismo cuerpo sancionó -el 10 de mayo de 2000- el proyecto de resolución por el que se rechazó el diploma del mencionado diputado y su incorporación como miembro a la Cámara de Diputados de conformidad con la mencionada norma (conf. fs. 604).

6º) Que esa cuestión fue precedida por un amplio debate producido en el seno del Congreso de la Nación en el cual se plantearon diversos argumentos a favor y en contra de la incorporación de Antonio Domingo Bussi como diputado nacional por la Provincia de Tucumán.

7º) Que el examen 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 del diputado Lix Klett se encuentran incluidos dentro del marco de actividad y de decisión exclusivas del cuerpo legislativo y, por consiguiente, excluidos del control judicial de esta 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”.

8º) Que, en efecto, este tipo de decisiones se hallan dentro de las denominadas facultades privativas cuyo ejercicio no debe ser interferido o limitado por una resolución de esta Corte, necesariamente final en los puntos de su competencia, por el carácter supremo del Tribunal, con lo que se salvaguarda igualmente la jerarquía de los poderes legislativo y judicial de la Nación (Fallos: 256:208). Por consiguiente, en las causas en que se impugnan actos cumplidos por otros poderes, en el ámbito de estas 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 (Fallos: 254:48).

9º) Que, por consiguiente, las objeciones que sobre esa actividad de la Cámara de Diputados de la Nación pudieran formularse en el recurso extraordinario de fs. 747/778, remiten al modo en que ha ejercitado sus facultades constitucionales privativas, ámbito ajeno al control jurisdiccional del Tribunal (considerando 15 de Fallos: 321:3236).

10) Que, en este aspecto, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América ha sostenido -en oportunidad de delinear la doctrina de las cuestiones políticas- que es evidente que algunas formulaciones que varían levemente según el entorno en que las mismas son planteadas pueden describir una cuestión política, aunque cada una tiene uno o dos elementos que la vinculan esencialmente al tema de la función de división de poderes. Vinculación que manifestó referida a una clara atribución constitucional del asunto a un departamento político de igual rango constitucional, o a la ausencia de pautas susceptibles de ser determinadas o interpretadas judicialmente para resolverlo, o la imposibilidad de que los jueces tomen una decisión independiente sin que ella signifique una falta al respeto debido a las demás ramas del gobierno de igual rango o la necesidad inusual de no cuestionar la adhesión a una decisión política que ya haya sido tomada...En síntesis, el tema es dirimir si la cuestión admite o no una resolución judicial en virtud de la división de poderes, centrando el análisis en aquello que la doctrina denomina el ámbito propio y exclusivo del órgano, que por su naturaleza está sustentado en la discrecionalidad política para ponderar los fines y alcances de la atribución conferida, cuyo modo de ejercicio ha puesto en práctica o ha reglamentado por aplicación de las disposiciones constitucionales. Presupuesto este último ligado íntimamente en cada caso al alcance e interpretación que el órgano asigna al ejercicio de aquellas facultades (Baker v. Carr 369 U.S. 186, 211, 217; 1962).

11) Que resulta claro, pues, que la cuestión debatida involucra la responsabilidad y autoridad del Congreso de la Nación en el ejercicio de una atribución consagrada expresamente en el art. 64 de la Norma Fundamental, que en sí misma es más política que legal. Excluye el control judicial de modo de evitar avanzar sobre las competencias propias de otro de los poderes y a los efectos de desechar la imposición de un criterio político sobre otro (Fallo s: 311:2580).

12) Que el juez Frankfurter en su disidencia en el caso West Virginia State Board Education v. Barnette (319 U.S. 624 [1943]) distinguió las competencias propias de ambos poderes que nuestra Constitución Nacional ubica en su Segunda Parte. Tales consideraciones son plenamente aplicables al sub examine en cuanto dicho magistrado afirmaba que “no hace mucho tiempo fuimos recordados de que ‘el único control que existe sobre nuestro ejercicio del poder es nuestro propio sentido de la autorrestricción (self restraint). Porque la remoción de leyes poco sabias del registro legal corresponde, no a los tribunales, sino al sufragio y a los procesos del gobierno democrático’ (‘United States v. Butler’, 297 US 79, disidencia)...La admonición de que solamente la autorrestricción

judicial limita el ejercicio arbitrario de nuestra autoridad es relevante cada vez que se nos pide que anulemos una legislación...En ninguna situación es nuestra función comparable a la de una legislatura ni somos libres para actuar como si fuéramos una superlegislatura. La autorrestricción judicial es igualmente necesaria cada vez que el ejercicio de un poder político o legislativo es impugnado. No existe competencia en la base constitucional de la autoridad de esta Corte para atribuirle roles diferentes dependiendo de la naturaleza de la impugnación que se haga a la legislación... Cuando el juez Holmes hablando por esta Corte, escribió que ‘debe recordarse que las legislaturas son los guardianes últimos de las libertades y del bienestar del pueblo en un grado casi tan grave como los tribunales’ (‘Missouri, Kansas & Texas R.C. v. May, 194 US 267’), fue hasta la esencia misma de nuestro sistema constitucional y de la concepción democrática de nuestra sociedad. El no quiso decir que solamente en algunas fases del gobierno civil esta Corte no podía suplantar a las legislaturas y juzgar sobre lo correcto o equivocado de la medida impugnada. El estaba señalando el deber judicial completo y el papel de esta Corte en nuestro esquema constitucional cada vez que se busca anular alguna legislación bajo cualquier fundamento, y éste es que la competencia de la legislación corresponde a las legislaturas, responsables como son directamente ante el pueblo, y la función exclusiva y muy estrecha de esta Corte es la de determinar dentro de la amplia concesión de autoridad investida en las legislaturas si éstas han desarrollado un juicio para el cual puede ofrecerse una justificación razonable. Los constituyentes de la Constitución federal pudieron haber elegido la asignación de una participación efectiva de esta Corte en el proceso de legislación. Tenían delante de sí el conocido ejemplo del Consejo de Revisión de Nueva York que estaba funcionando desde 1777...La Constitución del Estado hacía a los jueces parte del proceso legislativo al proveer que ‘todos los proyectos aprobados por el Senado y la Asamblea tendrán antes de ser leyes’ que ser llevadas al Consejo en que los jueces constituyen la mayoría ‘para su revisión y consideración...’. Pero los constituyentes negaron estos poderes legislativos a la justicia federal.

La razón por la cual aún desde el inicio la estrecha autoridad judicial para anular la legislación ha sido observada con un ojo celoso es porque ella impide la actividad plena del proceso democrático. El hecho de que pueda haber un aspecto no democrático en nuestro esquema de gobierno no convoca a su rechazo o a su abandono. Pero es por la mejor de las razones, como esta Corte ha reconocido frecuentemente, que debe ser utilizado con la mayor cautela. La extensión precisa del caso planteado define los límites del poder constitucional que está en cuestión...Si la función de esta Corte fuera esencialmente no diferente de una legislatura, si las consideraciones que gobiernan la interpretación constitucional deben ser sustancialmente aquellas que subyacen en la legislación, entonces los jueces no deberían ser vitalicios y deberían ser directamente responsables ante el electorado...

Escrúpulos de conciencia, todos debemos admitirlo, no pueden oponerse contra cada compulsión legislativa de hacer actos positivos en conflicto con esos escrúpulos...Pero la determinación de lo que es importante y lo que es menor plantea en sí mismo cuestiones de política. Porque la manera en que hombres igualmente guiados por la razón aprecian

lo que consideran importante apunta hasta el corazón propio de lo político. Los jueces deberían ser muy tímidos al escribir una decisión contra un Estado y determinar qué es y qué no es una preocupación mayor, qué medios son apropiados para fines correctos y cuál es el costo social total al golpear el equilibrio de imponderables” (conf. versión de Juan V. Sola en Control judicial de constitucionalidad, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2001, págs. 148 a 150).

13) Que, por ende, la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables determina como margen del control de constitucionalidad la revisión de la sustancia política de los actos de los otros poderes, carácter que reviste la atribución prescripta en el art. 64 de la Constitución Nacional en tanto que, en el marco de la norma, su ejercicio tiene un contenido fuertemente discrecional. Es una cuestión vinculada a la esfera interna del Poder Legislativo, que al referirse a su propia integración está sometida al criterio de ponderación del propio cuerpo sin forma jurídica precisa.

14) Que desde esa perspectiva y también 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 esta Corte Suprema (Fallos: 256:192).

15) Que, por otra parte, el uso por analogía del precedente *Powell v. Mc Cormack* (395 U.S. 486, 1969) para justificar la intromisión del Poder Judicial en ese ámbito no resulta ajustado al caso toda vez que existen diferencias textuales entre ambos sistemas constitucionales que no es posible pasar por alto para la correcta dilucidación de una materia que se vincula a la independencia de los poderes del Estado.

16) Que en efecto, el art. I, sección 5ta., cláusula 1ra., de la Constitución de los Estados Unidos de América establece que cada cámara será juez de las elecciones, escrutinios y calificaciones de sus propios miembros mientras que el art. 64 de la Constitución Nacional refiere que las cámaras son jueces “de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”. Como se advierte de su sola lectura, el primer concepto de ambos artículos –elecciones- es idéntico en los dos textos constitucionales mientras que existen diferencias entre los dos grupos siguientes, esto es, entre “derechos y títulos de sus miembros” con “escrutinios y calificaciones”.

17) Que esta Corte ha señalado que con referencia a la interpretación constitucional no es probable que se haya buscado alguna significación oscura o abstrusa de las palabras empleadas, sino más bien que se las haya aceptado en el sentido más obvio al entendimiento común en la colectividad en que han de regir (Fallos: 248:111). Resulta, pues, necesario profundizar el examen respecto a los conceptos ya señala dos.

18) Que la Constitución de los Estados Unidos de América utiliza el término *returns* simplemente en el sentido técnico de “escrutinio”. En concreto, ese término se refiere al “informe oficial de los resultados de una elección” y es una versión abreviada de la expresión “election returns” que es “el informe hecho por la junta de escrutinio o la junta electoral, por aquellos encargados de registrar los votos, acerca del número de votos emitidos por un candidato o proposición particular” (*Blacks’s Law Dictionary*, 7^o ed., St. Paul., Minn., 1999, págs. 1319 y 537 respectivamente) y este es el modo en que se usa esa expresión en el mundo jurídico norteamericano (conf. cap. I, sec. II, art. IV, cap. I, sec. III, art. X y cap. II, sec. I, art. III de la Constitución del Estado de Massachussets; art. IV, sec. 2 y art. VII, sec. 11 de la Constitución del Estado de Pennsylvania; art. VII, sec. 2 de la Constitución de Tennessee; art. III, sec. 7 y art. IV, sec. 4 de la Constitución del Estado de Connecticut; art. II, sec. 2, 3 y 4 de la Constitución del Estado de Maryland y art. III, sec. 9 de la Constitución del Estado de New York).

Por su parte, el art. 64 de la Constitución Nacional se refiere al examen de los “derechos” de aquellos que pretenden incorporarse a las cámaras. 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.

19) Que el fallo *Powell v. Mc Cormack* se limitó a examinar las condiciones legales que establecía la constitución estadounidense para la incorporación del demandante a la Cámara de Representantes. Estas condiciones legales (*qualifications*) han sido fijadas en el art. I, secciones 2 y 3 de ese texto constitucional y tampoco -en su ámbito de comprensión (ver James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, *The Federalist Papers*, Londres, Penguin, 1987, nros. 60 y 62)- resultan necesariamente idénticas a la idea del examen de títulos de sus miembros en cuanto a su validez mencionado por el art. 64 de la Constitución Nacional. En efecto, ambas cámaras pueden entender este concepto de un modo distinto a lo que ocurrió en el precedente citado y ello resulta tanto de la diversidad textual como del distinto recorrido histórico de ambos países. La discusión habida en el Congreso General Constituyente de 1824-1827 respecto a la legitimidad de los poderes conferidos por algunas provincias a los convencionales (ver Emilio Ravignani, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, 1937, T. I, págs. 891 a 898 y 972 a 993) resulta ilustrativa en el sentido que la consideración de los “títulos en cuanto a su validez” no es una expresión necesariamente equiparable a las condiciones legales señaladas en el texto de la constitución estadounidense.

Asimismo, los arts. 48 y 55 de la Constitución Nacional establecen requisitos para ser elegido senador y diputado, expresión que no es utilizada -en idénticos términos- en el art. 64 que se refiere a los derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez, todo lo cual demuestra que existe un ámbito de interpretación amplio para ambas cámaras en este sentido. Estas divergencias ya habían sido implícitamente ponderadas por esta Corte Suprema en cuanto había destacado que el texto del art. I, sección 5^a., cláusula 1^a. de la

Constitución Norteamericana “es literalmente menos amplio que el argentino” (considerando 17 de Fallos: 263:267).

20) Que tal diferencia surge aun más claramente si se tienen en cuenta las constituciones nacionales de nuestro país que no habían contemplado este concepto de los derechos de los miembros que fue introducido por Juan Bautista Alberdi en el art. 46 de su proyecto de constitución de julio de 1852 y que es idéntico, en este aspecto, al actual art. 64 de la Constitución Nacional. En efecto, el art. XXII del cap. 3 de la Constitución de 1819 y el art. 32 del cap. 3 de la Constitución de 1826 se referían solamente a la facultad de cada sala de ser juez “para calificar la elección de sus miembros”.

Las constituciones provinciales contemporáneas a la Constitución Nacional de 1853 se referían solamente a la validez de las elecciones de sus miembros (art. 29 de la Constitución de la Provincia de Catamarca de 1855, art. 25 de la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1855, art. 22 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos de 1860, art. 19 inc. 1 de la Constitución de la Provincia de La Rioja de 1855 y art. 19, inc. 1 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1856). Una versión más amplia -pero desligada también de la expresión de la Constitución Nacional- se encuentra en el art. 28, inc. 1, de la Provincia de Jujuy de 1855 que establecía que son atribuciones de la Sala de Representantes juzgar y calificar la validez de las actas de elecciones de sus miembros, y la de las demás que directamente haga el pueblo.

21) Que esta ponderación respecto al ámbito exclusivo de interpretación que incumbe a cada una de las cámaras en este tipo de cuestiones es la que, además, se adecua con la tradición histórica de nuestro país. No hay en esa limitación desmedro alguno del orden constitucional sino, por el contrario, se trata de preservar el principio de separación de poderes, base de su subsistencia. Así fue reconocido desde antiguo por este Tribunal (conf. Fallos: 321:3236), en una corriente jurisprudencial iniciada en Fallos: 2:253, del 14 de noviembre de 1865, sentencia dictada veintiocho años antes que la emitida en el conocido caso “Cullen”, (Fallos: 53:420), y en la que votaron dos convencionales constituyentes de 1853, los doctores Salvador María del Carril y José Benjamín Gorostiaga. Desde entonces la Corte ha considerado que el ejercicio de las atribuciones de las cámaras legislativas como jueces de las elecciones de sus integrantes, constituye una cuestión no revisable por el Poder Judicial. Así lo dijo también Joaquín V. González, al considerar que la Constitución creó, en el art. 56 (actual art. 64), “el tribunal de última resolución en las elecciones populares para representantes...”, pues “no era posible confiar a otro poder la decisión última de las elecciones del pueblo, porque, careciendo cualquier otro de la soberanía del Congreso y de su representación popular, habría sido poner en peligro su independencia, conservación y funcionamiento; aparte de que importaría dar a un poder extraño superioridad sobre él, destruyendo la armonía y el equilibrio entre los que componen el gobierno” (“Manual de la Constitución Argentina”, n° 373, Ed. Estrada, 1971).

22) Que, por consiguiente, 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 (Fallos: 263:267 y sus citas).

23) Que, en este orden de ideas, la interpretación y el alcance que corresponde dar al “concepto” de derecho a la luz del texto de la Constitución Nacional con sustento, además, en el plexo normativo que surge del art. 75 inc. 22 corresponde exclusivamente a cada cámara del Congreso.

Por ello, se declara improcedente el recurso extraordinario y se desestima la queja. Notifíquese y, oportunamente, remítase. JUAN CARLOS MAQUEDA.

DISIDENCIA DEL SEÑOR CONJUEZ DOCTOR DON WAGNER GUSTAVO MITCHELL

Considerando:

Que esta Corte comparte los argumentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador General de la Nación, a los que se remite por razones de brevedad.

A ello cabe agregar la circunstancia pública y notoria de haber sido el amparado, tras presentarse como candidato, electo intendente municipal de la ciudad de Tucumán, lo que supone la aceptación voluntaria de un cargo -que por otras razones no ha asumido- incompatible con el de legislador nacional.

Por ello, se declara abstracta la cuestión planteada. Notifíquese y devuélvase. WAGNER GUSTAVO MITCHELL.

Incorporación de diputado electo- Suspensión por la Cámara de Diputados- Idoneidad y cualidades morales- Interés subjetivo e institucional- Decisión que se torna inoficiosa- Necesidad de pronunciarse.

Bussi, Antonio Domingo c/Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados) s/incorporación a la Cámara de Diputados) - 13/07/2007 – Fallos: 330:3160

Antecedentes

La Cámara de Diputados de la Nación suspendió la incorporación del diputado Domingo Bussi por considerar que su participación como funcionario en el régimen de facto ini-

ciado 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 diputado inició una acción de amparo que fue rechazado en las instancias anteriores al considerar que se trataba de un acto institucional que no era susceptible de revisión judicial.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que se trataba de un acto revisable judicialmente y revocó la decisión de grado. Devueltas las actuaciones la magistrada desestimó nuevamente la demanda y la Cámara Nacional Electoral declaró que no había interés jurídico en emitir un pronunciamiento porque el cargo de diputado nacional que motivó la disputa había sido cubierto por otro candidato. La Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que la cuestión no resultaba abstracta, ya que el mandato del recurrente no había vencido y se pronunció revocando la sentencia de grado. En cumplimiento de ello, la Cámara Nacional Electoral hizo lugar al amparo y contra dicho pronunciamiento la Cámara demandada dedujo el recurso extraordinario que fue concedido.

La Corte declaró inoficioso todo pronunciamiento sobre la validez de las decisiones de la Cámara de Diputados de la Nación pero declaró admisible el recurso al solo efecto de interpretar 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.

En voto individual el juez Zaffaroni consideró que entender la “inhabilidad moral” a la que se refiere el art. 66 de la Constitución Nacional en referencia a la ética republicana del diputado implicaría un concepto bastante difuso y, en consecuencia, riesgoso, puesto que la conducta republicana es interpretada de diversa manera y, por ende, producto de una valoración subjetiva que, apenas se intenta objetivar, directamente desemboca en la ideología o concepción del mundo y de la política que tenga quien la enuncia.

Los jueces Highton de Nolasco, Maqueda y Petracchi, en disidencia, sostuvieron que el constituyente, al investir a las cámaras legislativas como juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, les atribuyó competencia específica para decidir, en el sentido amplio del término, sobre esos aspectos que hacen a la habilidad de sus integrantes y no exclusivamente sobre la concurrencia de recaudos formales y que no había dudas entonces acerca de que ese juicio podía abarcar a los requisitos que hacen a las calidades personales de sus miembros, en otras palabras, al juicio sobre la idoneidad requerida por el art. 16 de la Ley Fundamental para el acceso a los cargos públicos.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Interés subjetivo e interés institucional*
- b) *Pronunciamiento inoficioso*
- c) *Justiciabilidad de las decisiones del Congreso Nacional*

d) *Negativa a incorporar diputado electo*

e) *Cualidades morales e idoneidad*

■ Estándar aplicado por la Corte

- 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 la Corte, por lo que resulta inoficioso todo pronunciamiento sobre el tema quedando firme la resolución dictada en el caso.

- 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 miembro de dicho cuerpo, el interés institucional subsiste 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 justifica una decisión esclarecedora.

- 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.

- Si la decisión impugnada ha sido tomada sobre la base de hechos anteriores al proceso electoral sobre los que no hubo impugnación, la Cámara de Diputados de la Nación actuó fuera de su competencia al suspender la incorporación del diputado electo.

- 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; pero 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.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

– I –

A fs. 1119/1126, la Cámara Nacional Electoral, al revocar la sentencia de la jueza electoral de la Capital Federal, hizo lugar al amparo que promovió Antonio Domingo Bussi contra la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación que le denegó su incorporación al cuerpo.

Para decidir de ese modo, en primer término, sus integrantes señalaron que, si bien la causa se encontró en estado de fallar catorce días después del vencimiento del mandato de diputado nacional al cual pretendía acceder el actor, la resolución de la Corte de fs. 1063/1076 le impuso el deber de dictar un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Respecto a esta cuestión, los jueces concluyeron que una vez constatados 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 su candidatura recibiera objeciones u oposición de alguna agrupación política, y al haber resultado electo en los comicios correspondientes, aquél se encontraba habilitado para ejercer el cargo para el que fuera investido por el pueblo de la Provincia de Tucumán.

En síntesis, consideraron que la facultad que el art. 64 de la Constitución Nacional le confiere a las cámaras del Congreso sólo puede referirse a la revisión que deben efectuar sobre la legalidad de los títulos y la autenticidad de los diplomas, esto es, si fueron regularmente emitidos por la autoridad competente y no cabe asimilarlo al que efectúa la justicia electoral en todas las etapas correspondientes del proceso electoral.

Ello, sin perjuicio del examen que pudieran realizar las cámaras con relación a inhabilidades sobrevinientes de los legisladores electos.

-II-

Contra esta resolución, la Cámara de Diputados de la Nación interpuso el recurso extraordinario de fs. 1134/1145, que fue concedido a fs. 1175/1177.

Sostiene, en primer lugar, que cuando el a quo dictó su sentencia ya había vencido el plazo del mandato por el que actor solicitaba su incorporación a la Cámara de Diputados, de donde deduce que la presente acción de amparo no tendrá ningún efecto práctico, porque no será posible –legal ni materialmente– que aquél ejerza su mandato de diputado. Por dicha circunstancia, entiende que la causa ha devenido abstracta.

También cuestiona el fallo porque nunca analizó los motivos que sustentan el rechazo del título del actor, ya que solo se limita a citar doctrina y jurisprudencia pero no pondera la postura de la Cámara de Diputados respecto del tratamiento que le otorgó al título de Antonio Domingo Bussi. En este sentido, afirma que ya en oportunidad de presentar el informe del art. 8° de la ley 16.986 sostuvo que el rechazo del diploma no se fundó en posturas políticas autoritarias, sino en su inhabilidad moral, calificación que surgió de una interpretación integrativa de la Constitución Nacional luego de su reforma de 1994, en la

que se incorporaron tratados de jerarquía constitucional, que dan sustento a la competencia del cuerpo legislativo al momento de evaluar los títulos de los diputados que pretendan su incorporación (arts. 48 y 64 de la Ley Fundamental y 3º, inc. 1) del Reglamento de la H. Cámara de Diputados).

Reitera que, como surge del debate de la sesión del 1º de diciembre de 1999, el diploma fue rechazado porque, al momento de incorporarse al cuerpo, el actor continuaba cometiendo el delito permanente de desaparición forzada de personas, por los altos cargos que ostentó entre 1975 y 1981, período en que se produjeron 680 desapariciones. Dice que en 1992 la Organización de la Naciones Unidas aprobó una declaración en la que señala que la desaparición forzada de personas es un delito que no prescribe, en concordancia con lo que prevé la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, suscripta por nuestro país.

Continúa su relato diciendo que, de la prueba agregada a la causa y de las presentaciones que formuló, surge que, al ejercer las funciones que le confiere el art. 64 de la Constitución Nacional, tuvo en cuenta los antecedentes del diputado electo relativos a su actuación pública durante el gobierno militar, así como la imputación que se le formulaba en causas vigentes por violaciones a los derechos humanos. Desde esta perspectiva, sostiene que se hizo un juicio de moral pública desde y con la Constitución, desde y con los tratados internacionales, se tuvo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y que el señor Bussi tiene causas pendientes en calidad de imputado por el delito de sustracción de menores, excluido de la ley 23.342. Y, si bien fue beneficiado por la denominada Ley de Punto Final, por la cual el Estado declinó la pretensión judicial penal, ello no empece a la viabilidad del juicio efectuado por el órgano político, porque son actuaciones que discurren por carriles diferentes.

Afirma que procedió al estudio del título presentado por el actor en virtud de lo dispuesto por los arts. 64 de la Constitución Nacional y 2º a 9º de su reglamento interno, por lo que no se puede predicar la incongruencia del legislador o del constituyente, porque éste quiso que el Poder Legislativo emitiera un “juicio” y no un mero control o comprobación de los documentos que presenten los que pretenden su incorporación al cuerpo. De lo contrario, el texto constitucional hubiera empleado el vocablo “certificación”. Es que, en su concepto, la Cámara de Diputados no se limitó a certificar lo actuado por la justicia electoral, sino que hizo un juicio con apego a las normas de procedimiento, fundado en hechos debidamente comprobados y con sustento en normas constitucionales.

– III –

El recurso extraordinario es formalmente admisible, pues en autos se discute la interpretación de normas federales (arts. 1º, 16, 22, 48, 64, 66, 75 inc. 22, de la Constitución Nacional) y la decisión del a quo resultó contraria a la posición que la impugnante funda en aquéllas (art. 14, inc. 3º, de la ley 48).

– IV –

El primer tema que se debe analizar es si subsiste un “caso” concreto susceptible de ser resuelto por el Tribunal o si, por el contrario, ha devenido abstracto por carencia de un agravio actual que afecte al actor, en virtud de las circunstancias sobrevinientes a la interposición del amparo que dio origen a estas actuaciones, tal como sostiene la Cámara de Diputados.

Este análisis adquiere especial relevancia, pues no puede escapar al conocimiento de esta instancia el hecho de que haya transcurrido por completo el plazo del mandato de diputado nacional invocado por Antonio Domingo Bussi y respecto del cual la Cámara de Diputados de la Nación rechazó el título correspondiente, situación que dio origen al amparo con el que se iniciaron estas actuaciones.

En su primera intervención en esta causa –sentencia del 11 de octubre de 2001, obrante a fs. 323/329–, V.E. afirmó que el conflicto que configuraba la cuestión justiciable en el caso involucraba el principio de la soberanía del pueblo, uno de los pilares en los que se asienta la Constitución Nacional pues, según describió sintéticamente, “el actor, elegido por el pueblo en comicios libres, resiste la negativa de la Cámara de Diputados a incorporarlo y ésta invoca la Constitución Nacional para vedarle su ingreso” (cons. 8º). Posteriormente, en el fallo del 4 de noviembre de 2003, resaltó que el amparo resultaba absolutamente esencial para salvaguardar el interés de la soberanía popular y 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. 1º, 5º, 22 y 33– (cons. 8º, fs. 1094).

Ninguna duda cabe que estos principios, que fueron destacados por el Tribunal, se encuentran plenamente vigentes en el caso de autos pues, más allá del supuesto derecho subjetivo invocado por Antonio Domingo Bussi a ejercer el cargo de diputado nacional (o a considerarse un ex diputado nacional), se ha puesto en tela de juicio el ejercicio que una de las cámaras del Congreso efectuó de las facultades que le otorga el art. 64 del texto constitucional, lo cual impone la necesidad de una interpretación de V.E. por la importancia institucional que reviste la cuestión debatida.

Por otra parte, también se encuentra en juego la propia autoridad de la Corte; pues las numerosas dilaciones que se produjeron en el trámite de este expediente, a pesar de que había decidido que existía un caso concreto y de interés institucional para fallar que resultaba plenamente justiciable, no pueden frustrar una decisión en un asunto que reviste gran importancia para el pleno desarrollo de las instituciones democráticas.

Es que, sostener una posición contraria conduciría a que el Tribunal se viera impedido de pronunciarse sobre las cuestiones constitucionales que se plantean en el sub lite, susceptibles de repetición y que de otra forma quedarían sin resolución (cfr. doctrina de Fallos: 316:479, cons. 6º, del voto de los jueces Cavagna Martínez y Boggiano y 5º y 6º del voto de los jueces Belluscio y Petracchi).

En materia electoral, la Corte ha elaborado una doctrina particular según la cual, en los

asuntos que resultan susceptibles de repetición y que no pueden ser resueltos por la Corte en tiempo apropiado, el hecho de que los agravios carezcan de actualidad no impide un pronunciamiento judicial pues, de lo contrario, se frustraría el rol que posee como intérprete máximo de la Constitución.

Así, en la causa “Ríos” se indicó que “la realización periódica de elecciones de diputados nacionales surge de las previsiones de la Constitución Nacional, y es una disposición consustanciada con los principios del gobierno representativo y republicano que ella sostiene, por lo que es un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable mientras se mantenga la vigencia del orden instaurado en la Ley Fundamental” (Fallos: 310:819, cons. 6°).

En este punto, es preciso remarcar que dicha doctrina fue elaborada por la Suprema Corte de los Estados Unidos que construyó una serie de excepciones a la teoría de las cuestiones abstractas, a fin de poder desarrollar su rol en los casos en los que era necesario dejar asentada una interpretación constitucional en asuntos que conmovían las bases mismas del sistema de gobierno representativo federal.

Nuestra Corte Suprema ha encontrado temprana y frecuente fuente de inspiración en las pautas establecidas por su par norteamericana (Fallos: 326:1778) y en numerosas ocasiones ha interpretado la Constitución Nacional siguiendo la doctrina constitucional de ese país (Fallos: 310:2342, entre otros). Ello por cuanto “dentro del derecho comparado ocupa por razones históricas un lugar destacado aquél emanado de los Estados Unidos, cuya Constitución ha inspirado la nuestra” (Fallos: 310:2478, voto del juez Fayt).

Ya en 1911 la Suprema Corte de los Estados Unidos sostuvo que una cuestión traída a su conocimiento no resulta abstracta si es “capable of repetition, yet evading review” (“Southern Pacific Terminal Company. v. Interstate Commerce Comisión”, 219U.S. 498 –1911–) y como lo explicó el juez Petracchi en Fallos: 310:819, ello significa que aquel Tribunal rechazó la alegada falta de relevancia jurídica de una decisión si el caso entrañaba “cuestiones susceptibles de reiterarse sin posibilidad de que, por el tiempo que normalmente insumiesen los trámites, pudiesen llegar a ser resueltas por la Corte en tiempo apropiado”.

Merece señalarse que en el caso citado se cuestionaba la validez de una decisión de la Comisión de Comercio Interestatal cuyos efectos ya habían cesado al momento de pronunciarse la Corte. En el mismo sentido, ésta resaltó la decisión de una de las Cámaras de Circuito en la que se indicó que la cuestión era aún justiciable “en parte por la necesidad o propiedad de decidir una cuestión de derecho presentada que puede servir para guiar al cuerpo municipal cuando sea llamado a actuar en la materia” (“Boise City Irrig.& Land Co. V Clark” –C.C. App. 9th C– 65 C.C.A. 399, 131 Fed. 415).

Más tarde, la Corte estadounidense reprodujo esa doctrina para pronunciarse en un caso en que se cuestionaba la validez de la decisión de un órgano jurisdiccional de prohibir

las actividades públicas de una agrupación política, pese a que aquélla había perdido vigencia, señalando que “la cuestión subyacente persiste y es agitada por las continuas actividades y el programa de los actores: si, mediante qué procedimientos y en qué medida las autoridades de los gobiernos locales pueden restringir los derechos de los actores en sus concentraciones y reuniones públicas” (“Carroll v. President and Commissioners of Princess Anne”, 393 U.S. 175 –1968–).

Desde entonces, aplicó la aludida doctrina en forma constante cuando fue llamada a decidir sobre la interpretación de la Constitución en cuestiones electorales [“Moore v. Ogilvie”, 394 U.S. 814 (1969); “Dunn v. Blumstein”, 405 U.S. 330 (1972); “Rosario v. Rockefeller”, 410 U.S. 752 (1973); “Storer v. Brown”, 415 U.S. 724 (1974); “Anderson v. Calabrezze”, 460 U.S. 780 (1983); “Morse v. Republican Party of Virginia”, 517 U.S. 186 (1996)].

Sobre la base de todo lo expuesto, dada la probabilidad cierta de que un conflicto similar se reitere, se entiende que en el sub lite V.E. se encuentra habilitada para dictar un pronunciamiento, pues la cuestión a decidir resulta de trascendencia institucional. Por este motivo, estimo que se debe resolver la cuestión de derecho electoral presentada, en miras a determinar los límites de la facultad de la Cámara de Diputados al actuar como juez de las elecciones, derechos y títulos, conforme se desprende del art. 64 de la Constitución Nacional, facultad que es ejercida en forma repetida por esa Cámara cada vez que incorpora diputados electos como miembros de ese cuerpo.

– V –

Despejada esta cuestión, a fin de desentrañar el núcleo a decidir, ante todo, cabe recordar que ya en la primera intervención en el sub iudice tanto esta Procuración General como la propia Corte consideraron que el caso de autos no estaba incluido en las denominadas cuestiones políticas no justiciables y que, en consecuencia, debía ser resuelto por un tribunal de justicia (v. dictamen y sentencia publicados en Fallos: 324:3358).

En ilustrativos términos V.E. señaló que “el actor sostiene que la Cámara de Diputados no tiene competencia para actuar como lo hizo, esto es, que habiendo sido proclamado legislador por las autoridades electorales pertinentes y reuniendo todos los requisitos que la Constitución Nacional exige para ser diputado, sólo corresponde proceder a su incorporación. Esa determinación es una cuestión justiciable. Dicho con otro giro, planteada una causa, no hay otro poder por encima del de esta Corte para resolver acerca de la existencia y los límites de las atribuciones constitucionales otorgadas a los departamentos legislativo, judicial y ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de éstos entre sí y con respecto a los de las provincias” (cons. 7° del voto de la mayoría).

En tales condiciones, cabe retener que el hecho que originó la cuestión hoy debatida fue el rechazo por parte de la Cámara de Diputados del diploma de Antonio Domingo Bussi, expedido por la justicia electoral para desempeñarse como diputado nacional y que, para adoptar esta decisión, aquélla alegó que la Constitución Nacional prohíbe que una per-

sona que participó de un golpe de Estado que subvirtió el orden constitucional o que lo consintió ocupando cargos públicos de suma trascendencia –tal el caso del nombrado que fue interventor de la provincia de Tucumán– no resulta idóneo moralmente para ocupar un cargo público en períodos democráticos, máxime cuando está demostrado que ese régimen fue responsable de múltiples violaciones de derechos humanos fundamentales.

Este acto de la Cámara de Diputados es el que en definitiva debe ser convalidado o revocado por un pronunciamiento judicial que otorgue respuesta al amparo originario. En otras palabras, se encuentra discutido el alcance de las facultades de las cámaras del Congreso Nacional como juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez y, en especial, si ese juicio abarca la evaluación del requisito de idoneidad para acceder a la función pública (arts. 64 y 16 de la Constitución Nacional, respectivamente). Como se indicó, el a quo entendió que ella no incluye al control del requisito constitucional de idoneidad para el acceso a la función pública, pero adelanto mi opinión contraria a esa conclusión, porque –en mi concepto– es incorrecto sostener que la Cámara de Diputados cumple un rol puramente formal, limitado a verificar una cuestión de índole administrativa, cual es confrontar o constatar las formalidades extrínsecas de los documentos que acreditan que el ciudadano elegido que pretende su incorporación al cuerpo legislativo, ha pasado satisfactoriamente por el proceso electoral.

– VI –

Una definición sobre los alcances de este precepto constitucional resulta un paso previo y decisivo a la evaluación de la decisión adoptada por la Cámara de Diputados de la Nación. En cuanto a su origen es útil destacar que –aun con las diferencias que posee en su redacción y funcionamiento en el sistema constitucional norteamericano y argentino– esta norma “[c]oncuerda con la cláusula 1ª, sección V, art. 1º de la constitución americana. Los comentadores de esta última son bien parcos en la exposición de sus fundamentos. Alguien debía ser juez en los casos que abarca la disposición constitucional para dejar constancia de la legalidad de las respectivas elecciones y para que los derechos y libertades del pueblo no corriesen el peligro de verse comprometidos en operaciones fraudulentas” (De Vedia, Agustín, “Constitución Argentina”, Imprenta y Casa Editora de Coni Hermanos, Buenos Aires, 1907, p. 198).

Otro distinguido autor recuerda que “[l]as constituciones de 1819 (art. 22) y de 1826 (art. 32) conferíanles también esta facultad, aunque con menos extensión, porque únicamente se referían a la ‘calificación de las elecciones’, y no a éstas mismas, a los derechos y a los títulos de sus miembros, como lo hace el artículo transcrito de la Constitución vigente. Este fue aprobado por el Congreso Constituyente en la sesión del 27 de abril, sin debate alguno” (González Calderón, Juan A., “Curso de Derecho Constitucional”, 5ª edición, Ed. Guillermo Kraft Limitada, Buenos Aires, 1967, p. 357).

La magnitud institucional y funcional de esta potestad del Congreso de la Nación ha sido destacada como “el más importante y fundamental, sin duda de los privilegios colectivos de las Cámaras, es éste de ser único ‘juez de las elecciones, derechos y títulos de sus

miembros en cuanto a su validez” (González, Joaquín V., “Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)”, actualizado por Humberto Quiroga Lavié, La Ley, Buenos Aires, 2001, p. 319).

Los términos en que es definida la facultad por los constitucionalistas argentinos conduce a descartar toda interpretación de la cláusula que conlleve a desprestigiar su contenido literal, así como a restarle trascendencia en el marco del diagrama de división de funciones institucionales proyectada por los constituyentes originarios, entendiéndose, v. gr., que se trata simplemente de una atribución de evaluación meramente formal de los derechos de los candidatos electos, una tarea exclusivamente administrativa de constatación de la legalidad extrínseca de los instrumentos emitidos por la justicia electoral, relativos a la proclamación de las personas electas en los comicios.

La sola revisión de la autenticidad y formalidades de estos documentos no puede ser calificada como el más “importante” y “fundamental” de los privilegios asignados a las cámaras de Diputados y Senadores de la Nación.

Por otra parte, el intenso debate doctrinario alrededor de cuál es el Poder del Estado encargado de llevar a cabo esa tarea también sirve para entender que la facultad constitucionalmente otorgada tiene un alcance mucho más amplio al que le reconoce el a quo. La Corte ha tenido oportunidad de interpretar el art. 56 del Texto Fundamental (art. 64 en su numeración actual) reconociendo a las cámaras del Congreso de la Nación su derecho exclusivo para resolver sobre el mérito de protestas en lo relativo a la validez de las elecciones (Fallos: 12:40). También ha dicho que “...la resolución respecto de los títulos de los electos para el desempeño de funciones políticas del Gobierno Nacional, está reservada por la Constitución al Congreso de la Nación, según lo dispuesto por las respectivas cláusulas de sus arts. 56, 67, incs. 18 y 28, y 81 a 85. Y se desprende de la armónica lectura de esos textos que la decisión del Congreso alcanza a las elecciones igualmente ‘en cuanto a su validez’ o a la ‘pertinencia de su rectificación’, arts. 56 y 67, inc. 18, in fine citados...” (Fallos: 256:208, cons. 4º).

En el precedente de Fallos: 263:267, el Tribunal señaló la fuerte discusión desatada en torno a si el juzgamiento sobre el debido proceso electoral corresponde o, de lege ferenda, debe corresponder a órganos jurisdiccionales o políticos como la Cámara de Diputados. En este sentido sostuvo “[q]ue tal expreso principio del derecho constitucional argentino se conforma con otras disposiciones constitucionales atinentes a las extensas facultades del Congreso (art. 67, incisos 18, in fine, y 28); a la división de los poderes (arts. 1º, 5º y 6º, 104 y 105) y a la democracia representativa (arts. 1º, 21, etc.) y ha sido claramente reconocido por la jurisprudencia de la Corte Suprema desde sus primeras sentencias: Fallos: 2:253; 23:257; 47:191; 256:192 y 208. Nuestra doctrina constitucional es explícita al respecto, incluso sobre el acierto de los constituyentes: González, J. V., Manual, p. 384 y 528; Zembrano, David, Las sesiones preparatorias de la Cámara de Diputados de la Nación y algunas cuestiones conexas, 1927, especialmente nota 114, p. 395 y p. 392, con cita de idénticos conceptos de Pellegrini (D. Ses. Diputados, 1875, I, p. 322); Zava-

lía, Clodomiro, *Jurisprudencia de la Constitución Argentina*, I, 1924, art. 56, p. 361/362; González Calderón, *Derecho Constitucional Argentino*, II, p. 477 y 480, etc. Aun autores argentinos que han criticado la decisión de los constituyentes expresada en el citado art. 56, admiten sin reserva que mientras no sea modificado, la solución, conforme al derecho constitucional positivo, es una sola, esto es, que corresponde a las cámaras legislativas el juicio definitivo de las elecciones en cuanto a su validez y que los tribunales de justicia carecen de jurisdicción para apreciar la legalidad de la composición del Congreso: Montes de Oca, *Derecho Constitucional*, 1903, T. 2, p. 137 y sigtes.; Estrada, *Curso de Derecho Constitucional*, 1927, T. II, p. 84 y sigtes. Otros autores, aún los más recientes, también refieren el fundamento del precepto constitucional al principio de la división de los poderes, al carácter esencial de expresión más directa de la soberanía popular que inviste cada Cámara y a la preservación de la específica función judicial, como lo señalara ya Joaquín V. González, en su *Manual*, p. 383, n° 373” (considerando 16).

Entre los defensores de la asignación al Congreso de esta competencia en la evaluación de los requisitos constitucionales del electo es atinado mencionar, además de González Calderón –cuyo pensamiento sobre el problema fue reseñado anteriormente–, a De Vedia y a Joaquín V. González por la claridad expositiva y el énfasis argumental con que acuerdan corrección a la decisión de los constituyentes en este punto.

El primero afirmó “Alguien debía ser juez en los casos que abarca la disposición constitucional para dejar constancia de la legalidad de las respectivas elecciones y para que los derechos y libertades del pueblo no corriesen el peligro de verse comprometidos en operaciones fraudulentas. La única cuestión que se presentaba consistía en determinar á quién se entregaría ese derecho de examen y ese poder de fallar sobre la validez de tales elecciones. Se creyó que confiarlo á otro poder que no fuese el legislativo, sería poner en cuestión la independencia de éste y hasta su propia existencia. Ninguno podía tener tanto interés como él en conservar y defender sus atributos, reprimir la violación de sus privilegios y sostener la libre elección de sus mandantes” (De Vedia, Agustín, *ob. cit.*, p. 198/9). Mientras que el segundo, por su parte, no es menos vehemente en la defensa de esta atribución parlamentaria al decir que no es posible confiar a otro Poder la decisión última de las elecciones del pueblo, porque es justamente el Congreso el Poder que mejor representa la soberanía popular (González, Joaquín V., *ob. cit.*, p. 319).

Se observa de esta manera que la potestad constitucional analizada arrastra una larga y cargada historia de debates jurídicos, algunos de corte crítico y otros de apoyo expreso, mas en todos los casos tanto la doctrina como la jurisprudencia no ha podido pasar por alto que la voluntad del constituyente expresada en el texto constitucional deja poco lugar para interpretaciones restrictivas de la cláusula, al definir la facultad del Congreso de emitir un juicio definitivo sobre el proceso electoral en sentido amplio.

– VII –

Tanto el amparista como el tribunal a quo sostienen que la Cámara de Diputados no puede añadir nuevos requisitos o condiciones para acceder al ejercicio del cargo de diputado

nacional, ya que el juicio de admisibilidad de un legislador sólo se debe ceñir a la verificación de los supuestos contenidos en el art. 48 de la Ley Fundamental. Entienden que dicha postura encuentra fundamento en la doctrina sentada por la Suprema Corte estadounidense en el caso “Powell vs. Mc. Cormack” (395 U.S. 486). Esta interpretación, como se verá, resulta incorrecta dado que el sistema constitucional que regula la función de las cámaras de emitir juicio sobre los títulos de los legisladores electos incluye tanto el análisis de las condiciones previstas por aquel precepto como las del art. 16 de la Constitución Nacional.

Una adecuada exégesis de las diferencias existentes entre nuestra Constitución y la de los Estados Unidos conduce, precisamente, a una conclusión del todo diferente a la sostenida por Antonio Domingo Bussi.

En efecto, la doctrina que emana del fallo “Powell v. Mc. Cormack” afirma que el Congreso, al juzgar las calificaciones de sus miembros, se encuentra limitado al examen de las calificaciones permanentes prescriptas en la Constitución.

La única cláusula de la Constitución de los Estados Unidos que establece dichas calificaciones permanentes es la de la Sección I, art. I, Par. 2 y no existe ninguna norma en dicho texto que exija la idoneidad como requisito genérico para el acceso a los cargos públicos, como sí lo prevé el art. 16 de nuestra Ley Fundamental. Los únicos requisitos que exige la Constitución norteamericana para ser diputado nacional son los de edad, ciudadanía y residencia, por lo que le está vedado al Congreso de ese país exigir otros, como pretendió hacerlo en el caso del diputado Clayton Powell.

Por otro lado, resulta imperioso subrayar otra clara diferencia entre los textos constitucionales de ambos países. Tal como el Tribunal indicó en Fallos: 263:267 “el art. 56 de la Constitución Nacional reconoce como fuente el texto del art. I, sección 5ta, cláusula 1ra., de la Constitución Norteamericana, aunque éste es literalmente menos amplio que el argentino. Y que la doctrina y jurisprudencia legislativa de los Estados Unidos han sido también terminantes en su interpretación y aplicación en el mismo sentido (Story, *Commentaries*, p. 501/502; Tucker, *On the Constitution*, I, p. 426/427; Corwin, *The Constitution of the United States of America*, p. 95 y 547; Hinds Asher C., *Hind’s Precedents of the House of Representatives*, Vol. I, p. 847 y sigtes; Pritchett, Herman C., *La Constitución Americana*, trad. castellana, 1965, p. 219; Barnett, Vincent M., *Contest Congressional Elections in recent years*, en *Political Science Quarterly*, Vol. LIV, junio 1939, p. 187 y sigtes, etc). En aquel país hasta se ha cuestionado la constitucionalidad de una posible reglamentación legal de la cláusula, aún cuando ella tendiera tan sólo a la institución de una primera instancia judicial para el juicio de la validez de las elecciones, reservando la instancia final para cada una de las cámaras...” (cons. 17 del voto de la mayoría).

Las apuntadas diferencias fueron resaltadas también por el juez Maqueda al emitir su voto en el presente caso (sentencia del 4 de noviembre de 2003, fs. 1070 y ss.), cuando sostuvo que la “consideración de los ‘títulos en cuanto a su validez’ –fórmula empleada en el art.

64 de nuestra constitución— no es una expresión necesariamente equiparable a las condiciones legales señaladas en el texto de la constitución estadounidense. Asimismo, los arts. 48 y 55 de la Constitución Nacional establecen requisitos para ser elegidos senador y diputado, expresión que no es utilizada en idénticos términos en el art. 64 que se refiere a los derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez, todo lo cual demuestra que existe un ámbito de interpretación amplio para ambas cámaras en este sentido”.

En virtud de ello, la doctrina desarrollada por la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso “Powell v. Mc. Cormack”, debidamente adaptada a las peculiaridades de nuestra Constitución Nacional—determinación del requisito de idoneidad y mayor amplitud de las facultades de las cámaras—, impone concluir que la Cámara de Diputados está facultada para excluir a uno de sus miembros si éste no satisface los requisitos establecidos en los arts. 48 y 16 del texto constitucional.

Además, no se encuentra cuestionado ni por la doctrina ni por jurisprudencia relevante vinculada a la materia, que el juicio previsto por el art. 64 de la Constitución Nacional comprenda la verificación de los requisitos extrínsecos referidos a la edad, ciudadanía y residencia (art. 48), a pesar de que el primero de aquéllos no haga referencia o remisión expresa a dicha cláusula.

Afirmar, entonces, 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, resulta una interpretación parcial, restrictiva y hasta abrogante de la Constitución, en tanto desconoce 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.

La moderna doctrina constitucional postula que “En el ejercicio de la facultad que consagra el art. 56 las Cámaras pueden —y deben— juzgar si el electo reúne el requisito de la ‘idoneidad’ para ser diputado o senador (conforme al art. 16)” (Bidart Campos, German J., “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1995, p. 122).

En síntesis, es necesario rechazar categóricamente todo argumento según el cual el examen sobre la idoneidad física, técnica o moral conlleve la creación de una exigencia extraconstitucional; antes bien, se trata de la evaluación de un requisito expresamente establecido por el constituyente.

– VIII –

El art. 64 de la Constitución Nacional le asigna a cada cámara el rol de “juez” para expedirse sobre la validez de las “elecciones, derechos y títulos” y para ello utiliza un vocablo muy claro y preciso, que no requiere de una actividad hermenéutica importante.

Al realizar una exégesis de las normas, corresponde atenerse a su sentido literal y al

corriente que tiene esa palabra en el mundo jurídico y, a la vez, debe interpretarse en el contexto de ese mismo cuerpo normativo, de modo tal que esa interpretación sea armónica en su conjunto y que no se asigne arbitrariamente un sentido diferente a dos términos equivalentes.

No hay duda acerca de lo que implica el rol de juez, pues su función por naturaleza es emitir un juicio. El juez es aquel que tiene autoridad y potestad para juzgar sobre determinado aspecto. “Juzgar”, en su significado literal no es otra cosa que deliberar sobre la razón que le asiste en algún asunto a alguien y decidir lo procedente, formar un juicio u opinión sobre algo (conf. “Diccionario de la Real Academia Española”, 21° edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1992, p. 859). En esta definición gramatical del término, nada indica que este juicio u opinión que es propia de la tarea del juez deba estar limitada a un aspecto formal, sino que, por el contrario, remite a una valoración global que recae sobre un acontecimiento determinado.

En el ámbito jurídico, “juzgar” remite a “fallar”, en su acepción de resolver, decidir, determinar, dictar pronunciamiento sobre una cuestión sometida a la decisión de una persona o autoridad (conf. “Diccionario Jurídico Forum”, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1947, tomo II, p. 289 y 600).

A su vez, el sentido de este vocablo empleado por el constituyente en el art. 64 de la Constitución Nacional no puede ser distinto de aquel que se le otorga en el conjunto de su articulado. En efecto, cuando aquélla se refiere a la facultad de juzgar de la Cámara de Senadores en juicio político a los acusados en tal carácter por la Cámara de Diputados (arts. 59 y 53), nada indica allí que el fallo que debe emitirse como resultado de ese juicio deba ser limitado a determinado aspecto. Por el contrario, no cabe duda alguna acerca de que en dicho procedimiento esa Cámara posee la facultad de evaluar la prueba y de emitir una decisión de mérito sobre la conducta del sometido a proceso, similar a una sentencia judicial, es decir, ese juicio es una valoración completa sobre los hechos y el derecho.

Del mismo modo, entonces, 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.

Lo relevante en este punto es que el constituyente, al investirlas como juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, les atribuyó competencia específica para decidir, en el sentido amplio del término, sobre esos aspectos que hacen a la habilidad de sus integrantes y no exclusivamente sobre la concurrencia de recaudos formales y, por ello, no hay dudas acerca de que ese juicio puede abarcar a los requisitos que hacen a las calidades personales de sus miembros, en otras palabras, al juicio sobre la idoneidad requerida por el art. 16 de la Ley Fundamental para el acceso a los cargos públicos.

En el mismo sentido, existe otra disposición constitucional que también concede expresamente una facultad a las cámaras legislativas para evaluar la idoneidad moral de sus miembros. Esta es la atribución acordada en el art. 66, que las autoriza a remover a sus integrantes por “inhabilidad física o moral” sobreviniente a su incorporación y a expulsarlos.

Si bien es cierto que este precepto 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.

De manera similar se ha expedido el juez Petracchi en el precedente de Fallos: 317:1469, al afirmar que “el ejercicio por parte de la Cámara Nacional Electoral de la mentada función ‘instrumental’ no es vinculante para las cámaras legislativas, las que, como surge del art. 56 (art. 64 nueva numeración) de la Ley Fundamental y de la jurisprudencia citada, pueden apartarse total o parcialmente de lo resuelto por aquélla” y que “lo que decida sobre el punto la Cámara Nacional Electoral tiene la índole de una ‘opinión consultiva’ o un ‘dictamen’, que no reviste las características propias del ejercicio de la jurisdicción judicial, pues carece del carácter final, en el sentido de que no pueda ser revisada por otra rama del gobierno” (cons. 9º y 10º del voto aludido).

Por lo tanto, 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.

– IX –

Una vez afirmado que la Cámara de Diputados de la Nación actuó dentro del límite de la facultad que la Constitución Nacional le concede en el art. 64, resta analizar –tal como lo planteó el amparista en forma reiterada– si, al rechazar su diploma de diputado electo, aquélla actuó “por razones de índole políticas que se pretenden ocultar bajo un velo endeble de derecho y ética” (fs. 130 vta., tercer párrafo; en el mismo sentido, ver fs. 138, primer párrafo; fs. 210 vta., cuatro párrafo; fs. 213, tercer párrafo; fs. 1172 vta./1173, entre otras) y con “animosidad puramente subjetiva y carente de fundamentos fácticojurídicos” (fs. 1156) o bien si, como lo sostiene ese cuerpo legislativo en su recurso extraordinario, lo hizo conforme a pautas objetivas derivadas de directrices constitucionales.

Con tal fin, se analizará, en primer lugar, la decisión de la Cámara de Diputados desde el punto de vista formal, para verificar si el proceso que culminó en esa decisión cumplió los requisitos esenciales que garantizan una adecuada defensa y un debate suficiente sobre la materia, de manera tal que pueda afirmarse su adecuación a un marco de legalidad formal. Luego se realizará un examen acerca de la razonabilidad de la decisión de no permitir el ingreso de Antonio Domingo Bussi al cuerpo legislativo, para determinar si el sustento

de ese acto fue sólo aparente y, en consecuencia, resulta inválido, o bien si cuenta con suficientes razones que lo justifiquen.

– X –

Para analizar la adecuación constitucional del procedimiento que culminó con la exclusión del actor, es necesario relatar brevemente el proceso que antecedió al dictado de esa medida.

El 1º de diciembre de 1999, tuvo lugar la sesión preparatoria de la Cámara de Diputados para tomar juramento a los nuevos diputados que habían sido elegidos en todo el país en los comicios de octubre de ese año, cuyos mandatos comenzarían el 10 de diciembre siguiente. El presidente provisional del cuerpo informó sobre las impugnaciones a los diplomas de los diputados electos, conforme al Reglamento interno de esa Cámara (fs. 7/8) y, a ese fin, se leyeron por secretaría todas las presentadas respecto de Antonio Domingo Bussi, diputado electo por la provincia de Tucumán. Entre ellas, la planteada por los diputados Alfredo Bravo, Sergio Acevedo, Alfredo Allende, Normando Álvarez García, Juan Pablo Baylac, Marcela Bordenave, Enrique Cardesa, Elisa Carrió, Alicia Castro, Guillermo Estévez Boero, Gustavo Galland, Guillermo Giles, Rubén Giustiniani, María A. González, Amado Juri, Oscar E. Massei, Alfredo Neme-Scheij, Marta Ortega, Héctor Polino, Jorge Rivas, Mary Sánchez, Federico Soñez, Margarita Stolbizer, Marcelo Stubrin, Juan Zacarías, así como las impugnaciones de los diputados Carlos Courel y José A. Vitar, que dieron origen a los expedientes administrativos 6.210-D-99, 0438-P-99, 0423-P-99 y 0432-P-99.

Dichas objeciones versaban sobre los hechos que finalmente motivaron el rechazo de su diploma, además de plantear también un presunto falseamiento en su declaración jurada. A continuación, los diputados Bravo, Neme-Scheij, Courel, Vitar, Carrió y Roggero argumentaron verbalmente sobre esas impugnaciones. La diputada Carrió, al hacer uso de la palabra, entendió que debía darse traslado de la impugnación al afectado para que hiciera uso de su derecho de defensa, como lo dispone el art. 2º del Reglamento de la Cámara. Como el diputado electo impugnado no se encontraba presente en el recinto, tomó la palabra su hijo, también diputado por la Provincia de Tucumán (fs. 41).

Al finalizar las intervenciones se propuso que la Cámara de Diputados procediera con arreglo a lo dispuesto por el art. 3º, inc. 1º) de su Reglamento interno y suspendiera la incorporación del impugnado. La propuesta fue votada en el recinto y resultó afirmativa (fs. 71). En consecuencia, se dispuso girar los antecedentes a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, a fin de que emita un dictamen para ser tratado luego en sesiones ordinarias.

Esta Comisión determinó, en primer lugar, qué impugnaciones debían ser admitidas y, en tal sentido, acogió sólo las referidas a los expedientes 6.210-D-99, 0438-P-99, 0423-P-99 y 0432-P-99 mencionadas más arriba, que conformaron la base fáctica del caso.

Luego corrió un nuevo traslado a Antonio Domingo Bussi para que tomara vista de las impugnaciones admitidas por un plazo de 8 días, como lo prevé el art. 2° del Reglamento de juzgamiento dictado para casos de impugnaciones a los diplomas de los diputados electos. De esta manera, aquél realizó una presentación el 24 de febrero de 2000 ante la Comisión, constituyendo domicilio legal y designando patrocinio letrado, oportunidad en la que se le hizo entrega a sus letrados de la documentación pertinente relacionada con las impugnaciones y una copia del reglamento aplicable. Luego de ello y dentro del plazo señalado, contestó el traslado, presentó sus observaciones a las impugnaciones, opuso distintas excepciones, recusó a algunos legisladores y acompañó todos los elementos probatorios que consideró relevantes.

El 8 de marzo de 2000, la Comisión dictó su primer decreto de trámite, en el que dispuso tener por contestado el traslado, rechazar las recusaciones y aceptar las excusaciones de los diputados impugnantes. Ante posteriores presentaciones recursivas del impugnado, aquélla se expidió nuevamente el 14 de marzo.

Ese mismo día, el señor Bussi dirigió una misiva al Presidente de la Cámara de Diputados a fin de solicitarle que remitiera a la autoridad competente su declaración jurada, poniendo de resalto su voluntad de someterse a la justicia, petición a la que se hizo lugar el 21 de marzo siguiente. En esa fecha se dispuso la apertura de su declaración jurada y fue remitida a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos.

Posteriormente, la Comisión decidió invitar a diversos organismos de derechos humanos para que expusieran su posición frente a distintas cuestiones que se plantearon en las impugnaciones, por su conocimiento específico en la materia y su condición de representantes de la sociedad civil, reunión que se llevó a cabo el 28 de marzo de 2000.

Por último, el 11 de abril de ese año se realizó una audiencia final de alegatos en la que expusieron sus planteos los diputados impugnantes. Por su parte, el diputado electo Antonio Domingo Bussi realizó una presentación por escrito ejerciendo su derecho de defensa. El 13 de abril de 2000 la Comisión, luego de haber considerado las impugnaciones relatadas, aprobó por mayoría un proyecto de resolución que proponía al plenario de la Cámara rechazar el diploma del diputado electo por la Provincia de Tucumán, Antonio Domingo Bussi y su incorporación como miembro del cuerpo, con sustento en el art. 64 de la Constitución Nacional, por “manifiesta inhabilidad moral-política e inidoneidad constitucional consecuente”. Como fundamento se adjuntó un dictamen donde se detallaban las razones constitucionales que fundaban esa propuesta. Allí se destacaba que se había cumplido con el derecho de defensa en juicio respecto del afectado y con el límite temporal para el proceso (arts. 3° y 9° del Reglamento interno [cfr. Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias, 2000, Orden del Día N° 117, p. 605]).

Las razones de la decisión se referían únicamente a la participación de Antonio Domingo Bussi como funcionario durante el régimen de facto producto del golpe militar del 24 de marzo de 1976 y a las violaciones a los derechos humanos ocurridas en consecuencia,

descartándose los motivos de las impugnaciones referidas al falseamiento de su declaración jurada.

El mencionado proyecto fue elevado al plenario de la Cámara de Diputados de la Nación, junto con un dictamen en disidencia con la sola firma del diputado José González Cabañas.

Esos dictámenes fueron puestos a consideración en las sesiones ordinarias de la Cámara de conformidad con la Orden del Día N° 117. En la primera reunión en la que trató el tema, se dispuso notificar al diputado electo Antonio Domingo Bussi que podía ejercer su derecho de defensa en la sesión del 10 de mayo. Esta decisión fue debidamente comunicada al interesado y la documentación que da cuenta de ello fue insertada en el Diario de Sesiones. El miembro informante de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, diputado Jorge P. Busti, explicó someramente los fundamentos del dictamen de mayoría de esa Comisión, luego tomó la palabra el diputado por Tucumán, hijo del afectado, y se sucedió un intenso debate entre los miembros de la Cámara de Diputados. Finalmente, se sometió la cuestión a votación de la Cámara en la sesión del 10 de mayo de 2000 (fs. 456/606).

El dictamen de mayoría fue aprobado por 181 votos afirmativos, 7 negativos y 2 abstenciones, disponiendo el rechazo del diploma de Antonio Domingo Bussi como diputado electo por la Provincia de Tucumán (fs. 601 y aclaraciones de fs. 604).

De todo lo expuesto, se desprende que durante el proceso que concluyó con su exclusión, al diputado electo Antonio Domingo Bussi se le otorgó la posibilidad de ejercer su derecho de defensa en forma reiterada; se le permitió examinar y responder los argumentos y la documentación en la que se basaban las impugnaciones, aportar los elementos probatorios que consideró útiles, contar con patrocinio letrado y realizar varias presentaciones que fueron tratadas por la Comisión encargada de llevar adelante el proceso.

Asimismo, se advierte que el objeto de la decisión final de la Comisión guardó congruencia con el objeto de las impugnaciones que fueron admitidas, que el proceso respetó las normas procedimentales correspondientes, que algunos de los motivos de las impugnaciones fueron descartados y que los diputados impugnantes miembros de la Comisión se excusaron de intervenir en el dictamen final.

Por último, cabe destacar que el dictamen de la Comisión fue objeto de un intenso debate en el seno de la Cámara de Diputados donde se consideraron todos los argumentos del caso y que, finalmente, la decisión fue adoptada con un consenso casi absoluto, en el que se vieron representados los distintos partidos políticos. Por otra parte, se destaca que la decisión contó con fundamento en distintas normas constitucionales.

Se concluye así, sin hesitación, que el proceso cumplió con las formas esenciales relativas a la acusación, defensa, prueba y sentencia, y por ello debe considerarse que no ha

mediado en el caso apartamiento de los principios del debido proceso (doctrina de Fallos: 125:10; 127:36; 189:34; 308:1557; 317:2043; 318:1234; 325:2019). En consecuencia, desde el punto de vista formal, puede afirmarse la adecuación constitucional del juicio que precedió a la exclusión de Antonio Domingo Bussi de la Cámara de Diputados.

– XI –

Para analizar la razonabilidad de la decisión es preciso evaluar sus fundamentos constitucionales, que se apoyaron en la interpretación del art. 16, en función de los contenidos ético-normativos que surgen de los pactos internacionales sobre derechos humanos enumerados en el art. 75, inc. 22), y en el art. 36, que remite al art. 29 de la Constitución Nacional.

El primero de aquéllos establece que todos los habitantes de la Nación son iguales ante la ley y “admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”. Aquí se encuentra una expresa directiva de los constituyentes de 1853 referida a la admisión en la función pública sólo de las personas que sean idóneas. Este requisito, previsto en la cláusula que consagra el derecho a la igualdad, constituye una exteriorización expresa acerca de la distinción fundamental para acceder a un cargo público –aquella que permitiría inclinar la balanza– es la idoneidad.

En cuanto a su ámbito de aplicación subjetiva, se ha señalado que abarca un amplio abanico de funcionarios o postulantes a ocupar funciones públicas ya que la palabra “empleos” del art. 16 de la Constitución Nacional comprende “toda clase de servicio u ocupación ordinario o extraordinario, permanente o transitorio, en la Administración pública, desde el más modesto hasta el Presidente de la República” (Rivarola, Rodolfo, “Diccionario manual de instrucción cívica y práctica constitucional argentina”, p. 271, citado por Linares Quintana, Segundo V., “Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Argentino y comparado”, Parte Especial, T. IV, Ed. Alfa, Buenos Aires 1956, p. 314).

Así lo ha entendido el Tribunal recientemente al indicar que el art. 16 de la Constitución Nacional establece requisitos de carácter genérico que deben adicionarse a los expresamente previstos para determinadas funciones, como la ciudadanía (diputados, senadores, presidente y vicepresidente, arts. 48, 55 y 89, respectivamente), condicionantes del acceso a cargos públicos (doctrina Fallos: 321:194 y dictamen del señor Procurador General del 16 de septiembre de 2003, en la causa H. 172, L.XXXV. “Hooff, Pedro Cornelio Federico c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”).

Esto indica 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 en este caso por la Constitución Nacional como una pauta rígida.

Esta conclusión interpretativa debe aceptarse a partir de considerar el método hermenéutico literal, esto es, recurriendo a la regla de uso común del lenguaje, pues no hay ninguna

evidencia de que el constituyente se haya apartado del sentido gramatical del término en el caso concreto. En este sentido, tiene dicho el Tribunal que cuando la letra de la ley no exige un esfuerzo de interpretación, la norma debe ser aplicada con prescindencia de consideraciones que limiten los supuestos comprendidos en ella y procurando dar pleno efecto a la voluntad del legislador (Fallos: 200:165; 302:973; 306:940 y muchos otros). La circunstancia de que no se haya establecido distinguiendo alguno entre diversas clases de “empleos” abona la misma tesis, de acuerdo al principio interpretativo según el cual no corresponde distinguir situaciones cuando la ley no lo hace.

A más de ello, su ubicación sistemática tampoco permite una interpretación restrictiva del precepto, ya que no se encuentra dentro de ninguna regulación especial con referencia, v. gr., a un Poder del Estado en particular (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial), ni a ninguna jerarquía funcional.

En cuanto a la autoridad de aplicación, debe descartarse cualquier argumento que considere que esa atribución se encuentra asignada a los electores, porque la cláusula constitucional no está formulada como una obligación dirigida al pueblo. El art. 16 de la Constitución Nacional debe interpretarse como una parte, un extracto, del contenido de las atribuciones u obligaciones del órgano institucional competente para realizar ese juicio, que, en conjunto, integra una norma completa.

Respecto a su contenido, la Corte tiene dicho que “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” (Fallos: 319:3040, cons. 9º), así como que tal concepto no excluye la imposición de requisitos éticos, como son los atinentes a la integridad de la conducta (Fallos: 238:183).

En esta línea, en Fallos 321:194, sostuvo que “[e]n lo atinente al empleo público, el concepto de idoneidad supone un conjunto de requisitos de distinta naturaleza [...] La aptitud técnica, física y en particular la moral configuran exigencias de carácter genérico en tanto otras, como la ciudadanía, lo son para determinadas funciones, ya que no se trata de una cualidad abstracta sino concreta, que ha de ser juzgada con relación a la diversidad de funciones y empleos” (cons. 7º).

La revisión de estos precedentes demuestra la existencia de una doctrina del máximo Tribunal relativa al reconocimiento de requisitos éticos en el marco del concepto de idoneidad previsto por el art. 16 del texto constitucional, coherente, por otra parte, con lo sostenido por la doctrina.

Así, Bidart Campos sostiene que “[...] cuando la constitución abre el acceso a los empleos sin otra condición que la idoneidad (art. 16), exige también y siempre idoneidad ética o moral, a más de la que resulte necesaria según la naturaleza del empleo al que aspira o que se va a discernir a una persona determinada.” (“Manual de la Constitución Reforma-

da”, T. III, Ediar, Buenos Aires, 1997, p. 36).

Es que “La idoneidad es concepto comprensivo y general, pues se trata de la competencia o suficiencia técnica, profesional y moral” (Bielsa, Rafael, “Derecho Constitucional”, segunda edición, aumentada, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1954, p. 521). En esa misma línea, Segundo V. Linares Quintana afirma: “El requisito de la idoneidad, por oposición al favoritismo, además de constituir una exigencia constitucional, se considera como calidad esencial de eficiencia administrativa en la ciencia de la administración. Desde el ángulo administrativo, la idoneidad consiste no sólo en la idoneidad técnica –aptitud profesional, intelectual, técnica en suma para el desempeño del cargo-, sino también en la idoneidad moral”. (“Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Argentino y comparado”, Parte Especial, T. III, Ed. Alfa, Buenos Aires 1956, p. 505).

También en derecho administrativo se resalta que la idoneidad a que se refiere el art. 16 de la Constitución Nacional entraña un concepto complejo que en un principio se consideró que “circunscribía al aspecto ‘técnico’. Pero pronto quedó de manifiesto lo restringido de tal punto de vista. Lo ‘moral’ también integró entonces el concepto de idoneidad [pues] no pueden ser funcionarios o empleados públicos quienes carezcan de moral o se hallen afectados de tachas éticas [...] Para actuar como funcionarios o empleados públicos hay que ser ‘buena persona’, entendiéndose por tal toda aquella que no tenga malos antecedentes. Ciertamente, cuanto mayor sea la jerarquía del empleo o de la función, más acendrada ha de ser la moral del funcionario o empleado...” (cfr. Marienhoff, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, T. III-B, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, 4º ed. act., pp. 120 y 131).

Vinculado al punto, debe destacarse que si es preciso predicar la necesidad de condiciones éticas a la hora de evaluar la aptitud para asumir competencias públicas frente a la generalidad de los funcionarios públicos, a fortiori, este recaudo asume mayor protagonismo frente a aquellas funciones que implican, per se, la adopción de decisiones políticas de interés nacional que, frecuentemente, conllevan la adopción o remisión a un sistema de valores morales o éticos.

Ha quedado determinado 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.

– XII –

A esta altura, corresponde establecer el contenido de ese compromiso ético incluido en el concepto de idoneidad para el ejercicio de la función pública. En otros términos, deberá definirse qué clase de ética requiere el concepto de idoneidad constitucionalmente previsto, para lo cual es atinado partir de un análisis sistemático de los preceptos constitucionales, contextualizando la interpretación de la noción a partir de las concepciones éticas vigentes, receptadas por el Texto Fundamental en los arts. 29, 36 y 75, inc. 22), párrafo segundo.

En efecto, es principio asentando que la Constitución debe analizarse como un conjunto armónico dentro del cual cada parte ha de interpretarse a la luz de las demás disposiciones (Fallos: 167:121; 190:571), sin enfrentarse unas con otras para que se destruyan recíprocamente, sino armonizándolas dentro del espíritu que les dio vida. Ello es así, porque la Ley Fundamental es una estructura sistemática; donde sus distintas partes forman un todo coherente, en el que la inteligencia que se dé a una de sus cláusulas no debe alterar el equilibrio de su conjunto (doctrina de Fallos: 240:311 y sus citas).

Cabe poner de relieve que, para que el contenido de las reglas morales que se deducen de la normas jurídicas contenidas en los arts. 29 y 36 de la Ley Fundamental y en los pactos internacionales sobre derechos humanos enumerados en su art. 75, inc. 22), hayan llegado a tan alto grado de resolución conceptual por vía convencional, fue necesaria una larga historia de vigencia de estas normas en la moral intersubjetiva positiva de los Estados que las adoptan. En este sentido, puede decirse que la moral positiva receptada por la Constitución Nacional es y proviene de un proceso histórico.

La incorporación de estas pautas éticas implica una declaración, un reconocimiento y una directriz relativa a los valores propios de la Constitución; así como una definición ideológica de la Nación vinculada intrínsecamente a la defensa y promoción de los derechos humanos y el sistema democrático. Se establece así, expresamente, que la violación por los derechos humanos y la desaprensión demostrada por las instituciones democráticas constitucionales es un disvalor para el Estado de derecho y la Constitución que lo define. Además, la circunstancia de que las reglas en cuestión sean ley suprema de la Nación en los términos del art. 31 de la Constitución Nacional y que no se haya optado por incorporarlas al ordenamiento jurídico en estamentos jerárquicos inferiores como ser, v. gr., las leyes comunes, más fácilmente derogables o reformables, indica que estas pautas éticas prescriptivas deben ser entendidas, a su vez, como guías de interpretación constitucional, que deben servir para una hermenéutica “desde la constitución”. El fundamento de la necesidad de interpretar todo el ordenamiento jurídico “desde” la constitución es consecuencia, tal como se ha indicado, del principio de jerarquía normativa.

Por eso, 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.

El art. 29 de la Constitución Nacional, al que remite el nuevo art. 36 de ese texto, debe ser entendido en este marco como una clara pauta ética hábil para la interpretación del concepto de idoneidad moral previsto por el art. 16 de la Ley Fundamental.

La primera de esas cláusulas tipifica una conducta delictiva, con bastante precisión, aunque sin establecer monto de pena, en el que rige el principio de legalidad material, conocido como *nullum crimen*, y todas sus derivaciones. Pero, además, determina límites valorativos de índole constitucional vinculados directamente al tema bajo análisis, en el que

se cuestiona la idoneidad de un integrante del poder de facto que determinó los destinos de los argentinos desde 1976 a 1983, proceso en el que se cometieron graves violaciones a los derechos humanos que configuran crímenes de lesa humanidad.

Su finalidad ha sido siempre impedir que, alegando motivos de urgencia o necesidad, el Poder Ejecutivo asuma facultades extraordinarias y la suma del poder público, lo que inevitablemente trae aparejada la violación de los derechos fundamentales del hombre libre, que la propia Constitución Nacional garantiza (Fallos: 309:1689, cons. 6° del voto conjunto de los jueces Petracchi y Bacqué, p. 1798; en el mismo sentido, el voto del juez Fayt en Fallos: 306:911, cons. 7°).

También se indicó en el primero de los precedentes recién mencionados que el “Proceso de Reorganización Nacional” que usurpó el poder el 24 de marzo de 1976 –en el que Antonio Domingo Bussi ejerció altas funciones– queda comprendido dentro de las prohibiciones de la norma constitucional.

Esta Procuración ha considerado, de igual modo, que “el constituyente incorporó el art. 29 del texto constitucional, en clara reacción contra aquellos que pretendieran otorgar o ejercer, con la excusa de querer proteger a la Nación de ‘graves peligros’, poderes omnímodos al gobernante, con la consecuente violación del principio republicano de división de poderes y el inevitable avasallamiento de las libertades civiles y los derechos inherentes a las personas que ese ejercicio ilimitado de poder trae aparejado” (dictamen del 29 de agosto de 2002, en causa S.1767, L. XXXVIII, “Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad etc., causa N° 17.768”).

Entonces, con sustento tanto en la letra como en la interpretación de la cláusula formulada por el Tribunal y esta Procuración, debe concluirse que los constituyentes originarios quisieron reafirmar la vigencia de la ética republicana como principio constitucional que comprende la división de poderes y el sistema representativo, condición necesaria del respeto de los derechos humanos.

De la Ley Fundamental se deriva un reproche ético para toda persona que infrinja la ética republicana, pues se entiende que las conductas prohibidas por el art. 29 de la Constitución Nacional no resultan valiosas para el programa constitucional. Ese reproche abarca no sólo al autor del delito previsto por la cláusula analizada, sino también para aquél que operó con un alto grado de responsabilidad en el marco de esa organización de poder estatal que se originó en la asunción de la suma del poder público, dado que los actos realizados por estas personas en ese contexto institucional de poder de facto, también implican el ejercicio de esas facultades extraordinarias vedadas constitucionalmente.

El otro dispositivo constitucional relevante para la interpretación sistemática del contenido de la idoneidad es el art. 36 incorporado al Texto Fundamental en la reforma de 1994. Es doctrina reconocida del Tribunal que la interpretación auténtica de la Constitución Nacional no puede olvidar los antecedentes que hicieron de ella una creación viva, im-

pregnada de realidad argentina, a fin de que dentro de la elasticidad y generalidad que le impide envejecer con el cambio de ideas, crecimiento o redistribución de intereses, siga siendo el instrumento de la ordenación política y moral de la Nación (Fallos: 313:1513, entre otros). Por este motivo, a fin de lograr una aproximación sobre el sentido del art. 36 de la Constitución Nacional, se debe aludir al proceso de formación de la voluntad del constituyente, a partir del estudio de los proyectos y debates que tuvieron lugar en el seno de la Convención Nacional Constituyente de Santa Fe en 1994 y que concluyeron por decidir la incorporación del actual texto de ese precepto por unanimidad y aclamación.

El primer proyecto del art. 36, según el despacho de mayoría de la Comisión de Participación Democrática, establecía que: “Es condición esencial para el desempeño de los cargos públicos la observancia de la ética pública ...”, mientras que otro dictamen postulaba incorporar el siguiente párrafo: “Quienes desempeñen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución y las Constituciones provinciales, durante regímenes de facto, serán pasibles del mismo tratamiento”, refiriéndose en este punto, entre otras sanciones, a la inhabilitación a perpetuidad para ocupar cargos públicos (v. “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994”, T. IV, La Ley, Buenos Aires, 1997, pp. 3829 y 3831, respectivamente).

Como resultado del debate de estos proyectos, en el texto del art. 36 de la Constitución Nacional finalmente aprobado, se contemplan las mismas líneas directrices pues declara insanablemente nulos los actos por los cuales se interrumpiere la vigencia del orden institucional y el sistema democrático, y prevé que quienes realicen tales actos de fuerza, como así también quienes como consecuencia de ellos usurparen funciones previstas para las autoridades constitucionales nacionales o provinciales “serán pasibles de la sanción prevista en el art. 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas”.

Durante el debate de esa norma, finalmente aprobada por unanimidad, se expresó en términos precisos la motivación de los constituyentes al decidir su incorporación. En las actas que reproducen la discusión ha quedado expresada la íntima vinculación de la regulación con la historia institucional argentina y, específicamente, con el régimen de facto que tuvo lugar desde el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 hasta el advenimiento del gobierno constitucional en diciembre de 1983.

Justamente, teniendo en cuenta la interrupción constitucional sufrida por la Nación y los hechos aberrantes cometidos por los protagonistas del régimen de facto, se pretende mediante esta cláusula la preservación de las instituciones y, particularmente, la Constitución Nacional, estableciendo reglas estrictas para la defensa del sistema democrático.

El art. 36 de la Constitución Nacional, además de establecer consecuencias penales graves, sanciones jurídicas como la nulidad de los actos que originan la subversión del orden constitucional y mecanismos de restablecimiento del imperio de la Constitución, tal como se desprende del debate constituyente, implica la recepción de una convicción moral res-

pecto de una ética positiva relativa al ejercicio del poder institucional en el seno de una república democrática, construida como producto de la inmediata historia de graves violaciones a los derechos humanos, al derecho de gentes y a la propia Ley Fundamental.

También en diversas constituciones provinciales puede observarse la positivización de esta pauta ética tendiente a descalificar las conductas que impliquen subvertir el orden constitucional por la fuerza, consentir esos actos y ejercer el poder derivado de esa usurpación, estableciendo así un fuerte reproche moral a los sujetos que colaboraren en un régimen de facto, lo cual los inhabilita para ejercer cargos públicos (conf. arts. 7° de la Constitución de Chaco; 17 de la Constitución de Córdoba; 292 de la Constitución de Catamarca; art. 17 de la Constitución de Chubut; 7° de la Constitución de Jujuy; 7° de la Constitución de Río Negro; 13 de la Constitución de Santiago del Estero; 4° de la Constitución de Tierra del Fuego; 3° y 7° de la Constitución de Tucumán).

Esta pauta ética no es exclusiva del ordenamiento jurídico argentino. En diversas constituciones latinoamericanas existen disposiciones que consagran el disvalor de las conductas de aquellos que participen en un gobierno de facto o que consientan sus actos (conf. arts. 136 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; 30 y 31 de la Constitución de la República de Bolivia; 7° de la Constitución de la República de Chile, 45 y 46 de la Constitución de la República del Perú y 138 y 25 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

Por todo lo expuesto, puede afirmarse 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.

De esta manera, la norma del art. 36 de la Constitución Nacional, torna explícita y vigoriza esta pauta ética frente a la historia más reciente, dejando claramente establecido que, además de la idoneidad técnica, el concepto de idoneidad ética no puede predicarse respecto de aquellas personas que, por haber participado activamente en cargos de máxima responsabilidad en regímenes de facto contrarios al orden constitucional, no evidencian un claro compromiso con la defensa de las instituciones democráticas y los derechos fundamentales.

Cabe aclarar que no se trata en el caso de aplicar las prohibiciones penales subyacentes en las normas constitucionales antes citadas –arts. 29 y 36–, sino tan sólo de derivar de ellas las pautas éticas que se han positivizado allí, de conformidad con una integración armónica de las disposiciones de la Ley Fundamental, para dotar de contenido al concepto de moralidad que integra la idoneidad necesaria para acceder a los cargos públicos.

La existencia de una pauta ética derivada del sistema republicano, que prohíbe a las personas que participaron o consintieron regímenes de facto el acceso a la función pública, también deriva de la consideración de los valores subyacentes a la legislación penal anterior a la reforma constitucional de 1994.

Efectivamente, el legislador nacional, luego del retorno a la democracia reforzó el precepto del art. 29 de la Constitución Nacional mediante la ley 23.077, llamada “de protección del orden constitucional y de la vida democrática”, incorporando al Código Penal normas que criminalizan a los miembros de los Poderes del gobierno nacional y provincial que consientan el quebrantamiento del orden constitucional, continuando en funciones o asumiéndolas luego de modificado el imperio de la Constitución o depuestos los poderes públicos, o haciendo cumplir las medidas dispuestas por quienes usurpen tales poderes (art. 227 bis del Código Penal). De esta manera, se propone como disvalor el hecho de ejercer funciones como miembro de alguno de los tres Poderes del Estado durante un gobierno de facto, pues la ley presume que en ese supuesto se consienten las conductas de quienes usurparen el poder ilegítimamente, es decir, los propios autores de la rebelión. También se criminaliza la conducta de quien colaborare continuando en funciones o asumiéndolas con las autoridades de facto, explicitando una larga lista de funcionarios que resultan abarcados por esta prohibición.

La función de estas normas penales fue la de plasmar que aquel que ejerce funciones de gobierno en un régimen de facto por definición ilegítimo, es susceptible de un reproche, pauta ética objetivizada incluso antes de la incorporación del art. 36 de la Constitución Nacional.

En conclusión, de todo lo expuesto se desprende que los valores republicanos y democráticos se encuentran expresamente incorporados al ordenamiento jurídico argentino a nivel constitucional (arts 29 y 36) y que esos principios iluminan todo el sistema jurídico. 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.

– XIII –

Determinado el alcance del concepto de idoneidad y de los contenidos éticos que impone, corresponde verificar su adecuación a los hechos tomados en cuenta en la decisión legislativa cuestionada por el amparista, para verificar si ésta se encontró dotada de razonabilidad suficiente. Para ello, es necesario precisar cuáles fueron los supuestos valorados por la Cámara de Diputados con relación a Antonio Domingo Bussi, sustrato fáctico del cual se infirió el juicio de inidoneidad que los legisladores emitieron para rechazar su diploma de diputado electo.

Estos hechos se refieren a la participación activa de Antonio Domingo Bussi como funcionario del régimen de facto instaurado por la fuerza en marzo de 1976, con un cargo y responsabilidad de importancia tal que implicó una activa participación en el régimen y la comisión de innumerables crímenes por los cuales fue imputado y luego amnistiado (ver Fallos: 311:1095). Se valoró especialmente que el nombrado ejerció como “gobernante de facto de la Provincia de Tucumán”, entre otros cargos, es decir, el de máxima autoridad política y militar de esa provincia que justamente fue uno de los territorios en los que el plan criminal que desplegó ese régimen, que incluyó el secuestro, tortura y muerte de miles de habitantes, tuvo un fuerte impacto en términos comparativos con otros sitios del país.

Así lo entendió el dictamen de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos de la Cámara de Diputados que dio fundamento a su exclusión, al afirmar que la Constitución “fulmina toda posibilidad de que autores o partícipes de golpes de Estado o de violaciones de derechos humanos asuman cargos electivos o ejecutivos en la democracia” (Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias, 2000, Orden del Día N° 117).

Teniendo en cuenta la gravedad de la situación objetiva valorada por los legisladores en el dictamen que fundó el rechazo del diploma de Antonio Domingo Bussi, situación de la que se desprende un desprecio por las instituciones constitucionales y las pautas éticas derivadas del principio republicano de gobierno, puede concluirse 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 electo, concreta un ejercicio razonable de la facultad que le otorga el art. 64 de la Constitución Nacional.

En efecto, desde diciembre de 1975 hasta diciembre de 1977, Antonio Domingo Bussi fue el general a cargo de la V Brigada de Infantería del Ejército que funcionó en la Sub Zona 32- Area 321, comprendida en la 3ra. Zona bajo jurisdicción del III Cuerpo del Ejército, correspondiente a la Provincia de Tucumán. Luego del golpe militar del 24 de marzo de 1976, fue nombrado por las autoridades militares que usurparon ilegítimamente el poder constitucional, interventor de esa provincia, cargo que ejerció hasta diciembre de 1977, es decir que adquirió un cargo equivalente a la máxima autoridad ejecutiva provincial, sin perder su cargo militar. Esta circunstancia lo convertía en responsable de los centros clandestinos de detención que funcionaron en su jurisdicción y del control operativo de las fuerzas armadas y de seguridad en tanto comandante de la subzona 32 (v. Orden del Día 117, cit. fs. 346).

Luego de ello, entre enero de 1978 y enero de 1979 se desempeñó como comandante de Institutos Militares y jefe del Estado Mayor del Comando de Institutos Militares, con jurisdicción sobre ocho partidos de la Provincia de Buenos Aires. Entre febrero y diciembre de 1980 fue comandante del Tercer Cuerpo de Ejército con jurisdicción sobre las provincias de Córdoba, San Luis, Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Salta y Jujuy y, finalmente, entre diciembre de 1980 y diciembre de 1981 comandó el Primer Cuerpo de Ejército con jurisdicción sobre la Capital Federal, Provincia

de Buenos Aires y La Pampa (v. Orden del Día 117, cit. fs. 346).

Ese gobierno de facto, del que Antonio Domingo Bussi formó parte, ostentando un cargo de gran autoridad y responsabilidad ejecutiva provincial, llevó a cabo un plan criminal sistemático destinado a ejecutar la privación de la libertad, tortura y muerte de miles de habitantes de la Nación, hechos que fueron debidamente acreditados en su momento al condenar a la cúpula de las Juntas Militares, en la conocida “Causa 13/84”. En este sentido, debe destacarse que “no es posible desconocer que el gobierno militar que usurpó el poder en el período comprendido entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983 se atribuyó la suma del poder público, se arrogó facultades extraordinarias y en ejercicio de estos poderes implementó, a través del terrorismo de Estado, una práctica sistemática de violaciones a garantías constitucionales (Conf. Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado en la sesión del 11 de abril de 1980; Informe de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas [Conadep], del 20 de septiembre de 1984 y Fallos, 309:1689)” (ver dictamen del Procurador General de la Nación, en la causa S.1767, L. XXXVIII, antes citada).

Específicamente, en la Provincia de Tucumán, el Informe de la Comisión Nacional sobre Desaparición Forzada de Personas comprobó la existencia de 15 centros clandestinos de detención durante el gobierno de facto (conf. “Nunca Más”, EUDEBA, Buenos Aires, 1984, p. 213/216).

También es necesario destacar que, en coherencia con la política nacional de aquel régimen dictatorial, como gobernante de facto en ejercicio del Poder Ejecutivo en aquella provincia, Antonio Domingo Bussi ejerció la suma del poder público en ese territorio.

La reseña que aquí se realiza sobre las funciones desempeñadas por el amparista durante ese régimen de facto y la relación de las violaciones a los derechos humanos perpetradas en el marco del plan criminal desplegado por ese gobierno, es útil para evaluar su grado de participación activa en el régimen golpista y la sospecha razonable que pesa sobre su falta de compromiso con los valores que se compadecen con la ética que sostiene nuestro ordenamiento jurídico.

En las jurisdicciones y en los períodos en los que Antonio Domingo Bussi ocupó cargos ejecutivos y militares importantes, se produjeron centenares de detenciones ilegales y desapariciones forzadas que constan judicialmente, todo ello en el marco del llamado plan sistemático que el régimen militar implementó según ha quedado comprobado en la causa 13/84.

En consecuencia, a la luz de estas circunstancias, es claro que el disvalor que ya se desprende del hecho de haber formado parte de ese gobierno con un cargo de máxima responsabilidad, permite razonablemente afirmar un reproche ético incompatible con el requisito de idoneidad necesario para el acceso a la función pública.

En tal inteligencia, puede afirmarse que la fundamentación que dio la Cámara de Diputados para rechazar su diploma y excluirlo de ese cuerpo legislativo, se adecuó a un parámetro de razonabilidad, pues esa decisión tuvo sustento en normas constitucionales cuya interpretación resulta en un todo armónica con el ordenamiento jurídico nacional. En especial, debe señalarse que esa decisión no puede tildarse de arbitraria –como alega el amparista– pues los motivos que fueron tenidos en cuenta para excluirlo son razones objetivas que se sustentan en la Constitución Nacional.

Lo evaluado por la Cámara de Diputados de la Nación no fueron “razones de índole política que se pretenden ocultar bajo un velo endeble de derecho y ética”, como sostiene el amparista. Por el contrario, el juicio ético realizado por ese cuerpo legislativo respecto de Antonio Domingo Bussi no se fundó en condiciones “políticas”, sino que tuvo el debido sustento objetivo en normas positivas constitucionales y, por ello, resultó adecuado a estándares constitucionales.

En otras palabras, el contenido de moralidad que se utiliza de baremo para juzgar la idoneidad necesaria que manda la Constitución para acceder a la función pública es la ética republicana, por oposición a los gobiernos despóticos que suprimen la división de poderes, el orden constitucional y el respeto por los derechos fundamentales, que impregna todo nuestro sistema constitucional y que se halla positivizada expresamente en las distintas normas analizadas anteriormente.

No son calidades meramente subjetivas que impliquen un juicio sobre la conciencia de las personas, tales como su ideología, su religión, o factores objetivos sobre los que está vedado realizar una discriminación, como la raza, el color de la piel, el sexo, la orientación sexual, etc., los elementos de juicio que se valoran para afirmar que el amparista carece del requisito de idoneidad moral necesario para ejercer un cargo público, sino que, muy por el contrario, los datos sobre los que se efectuó ese juicio en el caso sub examine se limitan a circunstancias de las que se deriva una clara contradicción con pautas éticas fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico.

Por otra parte, es preciso dejar aclarado que evaluar las circunstancias reseñadas no implica abrir un juicio sobre la eventual responsabilidad penal de Antonio Domingo Bussi por los actos delictivos antes mencionados, pues el disvalor que se desprende de la mera circunstancia de haber ejercido un cargo de esencial importancia en ese gobierno de facto, permite, de igual modo, verificar en esa persona un disvalor ético incompatible con el concepto de idoneidad para el acceso a la función pública, con independencia de que ese juicio de responsabilidad penal resulte efectivo.

El reproche ético que se le formula a Antonio Domingo Bussi con relación a su participación en un régimen de facto que usurpó ilegalmente las funciones de gobierno destituyendo a las autoridades democráticas es, pues, autónomo del reproche de culpabilidad penal que se ventila en las distintas causas también citadas en la decisión de la Cámara de Diputados, en las cuales se encuentra procesado por su responsabilidad como autor mediato

en distintas violaciones a los derechos humanos, e incluso en algunos supuestos también imputado por su intervención personal en casos de tortura y muertes.

– XIV –

Por otra parte, la razonabilidad de esta decisión de la Cámara de Diputados también debe ser analizada a la luz de los instrumentos de derechos humanos incorporados al art. 75, inc. 22), párrafo segundo, de la Constitución Nacional que, por un lado, consagran el derecho a ser elegido en condiciones de igualdad y, por otro, imponen al Estado el deber de separar de la función pública a aquellas personas que asumieron un rol protagónico en un régimen responsable de la comisión de delitos de lesa humanidad.

El actor sostiene que en el presente caso el cuerpo legislativo habría vulnerado su derecho político a ser elegido para acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, el cual se encuentra tutelado por los arts. XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

Entiendo que en el presente caso no sólo no se ha violado el derecho político del actor, sino que la Cámara de Diputados de la Nación cumplió con una obligación internacional derivada del deber de respeto y garantía de los derechos humanos consagrada por los arts. 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 1 y 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En primer término, debe destacarse que el derecho a ser elegido para el acceso a la función pública admite restricciones. Así, los arts. 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos enuncian determinadas causales en virtud de las cuales los Estados están autorizados a restringir el pleno goce y ejercicio de los derechos políticos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuya opinión y directrices deben servir de guía para la interpretación del Pacto de San José de Costa Rica (Fallos 321:1328 y 326:2805, voto del juez Petracchi, entre otros), ha entendido que dicha enunciación no es taxativa y en esta línea de pensamiento se inscribe la resolución del caso “Ríos Montt” (ver, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 1993, Capítulo III, Informe N° 30/93, Caso 10.804 Guatemala, 12 de octubre de 1993).

También cabe retener que el derecho internacional de los derechos humanos ha venido marcando al Estado argentino el deber de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas sujetas a su jurisdicción, así como de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlos efectivos (arts. 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Desde esta perspectiva, en mi concepto, el rechazo del diploma del diputado electo Antonio Domingo Bussi, con sustento en su inidoneidad moral ante la evidencia de que tuvo un rol protagónico en un régimen responsable de graves violaciones de los derechos humanos, se ajusta a las prescripciones del derecho internacional en la materia y contribuye a su efectiva realización, adoptada por un órgano del Estado que compromete su responsabilidad internacional (Fallos: 315:1513).

– XV –

En síntesis, estimo que las atribuciones conferidas por el art. 64 de la Constitución Nacional a las Cámaras del Congreso incluye la facultad de realizar un juicio sobre las calidades constitucionalmente exigidas para acceder al cargo de legislador nacional. Ese juicio abarca la evaluación de la idoneidad física, técnica y moral de los electos, además de los requisitos relativos a la ciudadanía, edad y residencia e integra el “debido proceso electoral”, garantía innominada de la democracia representativa.

En el presente caso, la Cámara de Diputados de la Nación ha llevado adelante dicho juicio, aplicando las pautas éticas derivadas de la Constitución Nacional y cumpliendo las normas del derecho internacional de los derechos humanos, sin que se advierta en tal proceder extralimitación en el ejercicio de los poderes que la Constitución le asigna.

– XVI –

Por todo lo expuesto, opino que el recurso extraordinario interpuesto es formalmente procedente, que cabe revocar la sentencia de fs. 1119/1126 y, en consecuencia, corresponde rechazar este amparo. Buenos Aires, 31 de mayo de 2005. Esteban Righi.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 13 de julio de 2007.

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

Considerando:

1º) Que en la presente causa se discute si la decisión de la Excm. Cámara de Diputados de la Nación de rechazar el diploma del diputado electo Domingo Bussi, con fundamento en su inhabilidad moral, pueden ser revisados por esta Corte y, en su caso, en qué medida. 2º) Que corresponde, en primer lugar, delimitar los elementos fácticos y normativos que constituyen las premisas de la decisión a tomar, dentro de los límites de admisibilidad y procedencia del recurso extraordinario interpuesto.

La Excm. Cámara de Diputados de la Nación suspendió la incorporación del diputado Domingo Bussi en fecha 1º de diciembre de 1999. Luego de seguir los pasos previstos en el procedimiento establecido en el reglamento de la propia Cámara, que incluyeron el

ejercicio del derecho de defensa, se rechazó el diploma en sesión plenaria celebrada el 10 de mayo de 2000. 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”, impositiva del acceso al cargo. El dictamen de mayoría fue aprobado por 181 votos afirmativos, 7 negativos y 2 abstenciones.

El actor, Antonio Domingo Bussi, 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 con fecha 1º de diciembre de 1999. La jueza de primera instancia rechazó la demanda in limine fundándose en que el juzgamiento de la admisibilidad del diputado electo no es una cuestión justiciable. La Cámara Nacional Electoral confirmó la sentencia al entender que se trataba de un acto institucional emitido para asegurar la organización del Estado y por lo tanto no era susceptible de revisión judicial. Con posterioridad a la interposición del recurso extraordinario contra ese pronunciamiento, el actor hizo saber al Tribunal la referida decisión de la Cámara de Diputados del 10 de mayo de 2000. Esta Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que se trataba de un acto revisable judicialmente y revocó la decisión de grado con fecha 11 de octubre de 2001 (fs. 323/329, sentencia publicada en Fallos: 324:3358).

Devueltas las actuaciones al juzgado de origen, la magistrada desestimó nuevamente la demanda, y apelada, la Cámara Nacional Electoral declaró que no había interés jurídico en emitir un pronunciamiento porque el cargo de diputado nacional que motivó esta disputa había sido cubierto por el doctor Roberto Lix Klett del mismo partido. Esta Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que la cuestión no resultaba abstracta, ya que el mandato del recurrente no había vencido y se pronunció revocando la sentencia de grado el 4 de noviembre de 2003 (fs. 1063/1076 vta., sentencia publicada en Fallos: 326:4468). En cumplimiento de lo decidido por esta Corte, la Cámara Nacional Electoral hizo lugar al amparo promovido por el actor contra la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación del 10 de mayo de 2000. Contra dicho pronunciamiento, la Cámara demandada dedujo el recurso extraordinario de fs. 1134/1145 en el cual se plantea que la cuestión resulta abstracta y que ella había realizado un juicio con apego a las normas de procedimiento previstas en su reglamento interno y fundado su decisión en un juicio cumplido de acuerdo con lo previsto por el art. 64 de la Constitución Nacional.

El recurso extraordinario es formalmente admisible, pues se discute la interpretación de normas federales (arts. 1º, 16, 22, 48, 64, 66, 75 inc. 22, de la Constitución Nacional) y la decisión del a quo resulta contraria a la posición que la impugnante funda en aquéllas (art. 14, inc. 3º, de la ley 48).

3º) Que existe un caso, en la medida en que la cuestión federal está relacionada con un interés institucional que subsiste al momento del dictado de la presente.

Esta cuestión ha sido resuelta por esta Corte en el fallo del 4 de noviembre de 2003, donde

se estableció que el amparo resultaba absolutamente esencial para salvaguardar el interés de la soberanía popular y 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. 1º, 5, 22 y 33- (considerando 8º, fs. 1094).

Conviene precisar que, actualmente, 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 la incorporación del peticionario como miembro de dicho cuerpo es, como lo petiona la recurrente, abstracta. Ello es así 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 esta Corte. Por lo tanto, resulta inoficioso todo pronunciamiento sobre el tema quedando firme la resolución dictada en el caso.

En cambio, el interés institucional subsiste en dos aspectos.

El primero de ellos es el resguardo de la soberanía del pueblo y la expresión de su voluntad, que está claramente comprometida en el caso.

El segundo se refiere a la posibilidad de repetición del acto, lo que justifica una decisión esclarecedora (voto del juez Petracchi en Fallos: 310:819).

Que conforme con lo expresado, existe un caso federal cuyo interés institucional consiste en determinar los límites de la competencia que la Constitución establece para la Excma. Cámara de Diputados de la Nación como “juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez” (art. 64).

4º) Que declarado admisible el recurso y subsistente la cuestión que en él se somete al conocimiento de esta Corte, corresponde recordar que la decisión adoptada por la Excma. Cámara de Diputados de la Nación es un acto jurídico sometido al control judicial.

En efecto, esta Corte resolvió que se trataba de una cuestión justiciable en la sentencia dictada el 11 de octubre de 2001, como surge de lo dicho al delimitar la base fáctica y normativa. En consecuencia, existe un límite basado en la cosa juzgada que impide al Tribunal revisar su propia sentencia. La decisión referida, no sólo es cosa juzgada en el caso, sino un precedente que debe ser respetado por la garantía de igualdad ante la ley, que obliga a dar igual solución a casos análogos, como la seguridad jurídica, que favorece la certeza y estabilidad del Derecho.

Además, no puede soslayarse, en este sentido, que la propia Excma. Cámara de Diputados de la Nación, en el recurso extraordinario de fs. 1134/1145, expresó que “(...) Nunca cuestionó esta parte que el Poder Judicial sea quien tiene facultades para revisar los poderes atribuidos por la Constitución a los otros dos Poderes del Estado, ni así tampoco que sea dicho Poder quien revise el ejercicio que de dicho Poder efectuaron tales órganos” (ver

fs. 1138 vta.).

5º) Que en razón del interés institucional que presenta la causa, corresponde precisar el criterio con que pueden ser revisadas las decisiones de la Excma. Cámara de Diputados de la Nación en el ámbito del art. 64 de la Constitución Nacional.

Para dar una solución razonable, es necesario ponderar dos principios adoptados por nuestra Constitución y que han sido aplicados con distinto grado de intensidad por esta Corte a lo largo de su historia.

En primer lugar, el Tribunal ha sostenido la regla general de la no justiciabilidad de las decisiones que se adoptan dentro de la esfera de competencia propia de otro poder. Esta interpretación es consistente con los precedentes de este Tribunal que la ha sostenido desde el año 1865 (Fallos: 53:420). También es coherente dentro del sistema jurídico argentino, en el que se adopta el principio de división de poderes que obliga a los magistrados a respetar la independencia de las otras autoridades de la Nación (Fallos: 354:43; 321:3236, considerando 16), sin que les sea posible juzgar el modo en que ellas ejercen sus competencias.

En segundo lugar, se ha dicho 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 legislativo, judicial y ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de éstos entre sí y con respecto a los de las provincias” (sentencia del 11 de octubre de 2001, considerando 7 del voto de la mayoría, fs. 325 vta.).

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.

Por otro lado, podría producir el desamparo de los ciudadanos que pertenecen a minorías, al quedar sujetos a lo que decidieran mayorías circunstanciales. Es función prominente de esta Corte precisar los límites que la Constitución fija para el ejercicio de las competencias del Congreso de la Nación.

En sentido contrario, una inteligencia orientada hacia la judicialización de las decisiones de otros poderes, pondría en serio riesgo tanto el ejercicio de las funciones que la Constitución asigna a cada uno de ellos como la autoridad de esta propia Corte Suprema.

Por lo expuesto, surge un campo de tensión en la satisfacción de ambos principios de modo simultáneo, lo que obliga a ponderar un razonable equilibrio. De dicho balance surge que los jueces no pueden opinar sobre el modo en que se ejercitan las facultades de otro poderes, pero deben establecer sus límites. Ello es así 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. Ningún departamento del Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (Fallos: 316:2940 y sus citas). En el presente caso se ha invocado que la Excm. Cámara de Diputados de la Nación es juez de los títulos de los diputados conforme lo establece el art. 64 de la Constitución Nacional, lo que plantea tres tipos de cuestiones.

En primer lugar, cuando la Constitución dispone que la Cámara tiene una competencia precisa para juzgar, ésta no es exclusiva ni excluyente ya que el art. 116 establece que corresponde al Poder Judicial el conocimiento y la decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por ella. Por esa razón, esta Corte se encuentra habilitada para conocer en la presente controversia, aun cuando el Congreso haya ejercido su facultad de valorar los títulos de sus integrantes. Como se dijo en el considerando 4º, esa cuestión ya fue resuelta por el Tribunal en la sentencia del 11 de octubre de 2001.

En segundo lugar, es necesario determinar si la Cámara de Diputados, al juzgar el cumplimiento de la regularidad formal del título, actuó dentro de los límites de su competencia o, por el contrario, se ha excedido.

En tercer lugar, se debe decidir si la competencia de la Cámara de Diputados se limita al juzgamiento de la validez formal, o bien se extiende a la valoración de la idoneidad de los diputados.

6º) Que corresponde establecer cuáles son los límites que la Constitución fija a la Cámara de Diputados de la Nación para juzgar la validez formal de los títulos que presentan los diputados.

En este sentido, cabe precisar 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. 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. Una vez aprobado el diploma, éste puede ser presentado ante la Cámara, que es “juez” de ese título conforme al art. 64 de la Constitución Nacional. De tal modo, es claro que la facultad de la Excm. Cámara de Diputados sólo puede referirse a la revisión de la legalidad de los títulos de los diputados electos y la autenticidad de los diplomas, esto es, si fueron regularmente emitidos por la autoridad competente.

Esta interpretación es coherente y armónica dentro de la Constitución. En efecto, el art. 66 de la Carta Magna, al fijar la competencia de la Cámara para dictar su reglamento, establece que puede remover a sus miembros por inhabilidad física o moral sobreviniente. Es decir que no hay ninguna habilitación constitucional para examinar la habilidad moral anterior a la elección y no habiendo ninguna norma expresa no puede presumirse.

En este sentido, el derecho es un límite al poder, lo que impide toda interpretación extensiva de las facultades de las Cámaras, las que para actuar legítimamente requieren de una

norma de habilitación (Fallos: 32:120, entre otros). La libertad se vería amenazada si los poderes ejercieran facultades no concedidas. Si hay algo que ha consagrado la Constitución, y no sin fervor, es la limitación del poder del gobierno. La Constitución ha establecido, inequívocamente, un sistema de poderes limitados (conf. Fallos: 318:1967).

Tampoco corresponde buscar la solución en la analogía porque ambas cláusulas constitucionales refieren a supuestos de hecho diferentes. En este sentido, el art. 66 de la Constitución regula los hechos posteriores a la elección sobre los que no hubo una decisión previa y requiere una mayoría calificada de dos tercios, mientras que el art. 64 se aplica a hechos anteriores que ya han sido valorados por la autoridad electoral y por lo tanto se conforma con el requisito de una mayoría absoluta.

Lo dicho hasta ahora también puede ser sostenido en términos de principios constitucionales. En efecto, guarda conformidad con la transparencia electoral, porque permite que los ciudadanos conozcan los defectos que se adjudican a los candidatos con anterioridad al acto eleccionario y puedan ejercer su derecho con la debida información, lo cual no ocurriría si fueran analizados con posterioridad y, por lo tanto, desconocidos.

También comporta una inteligencia compatible con la soberanía porque cuando el elector informado toma una decisión, ésta debe ser respetada, salvo la ocurrencia de hechos posteriores. 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.

La conclusión del razonamiento efectuado es que la decisión impugnada ha sido tomada sobre la base de hechos anteriores al proceso electoral sobre los que no hubo impugnación y que, por lo tanto, la Cámara de Diputados de la Nación actuó fuera de su competencia.

7º) Que corresponde establecer cuáles son los límites que la Constitución fija a la Cámara de Diputados de la Nación para examinar la validez material de los títulos que presentan los diputados.

La declaración de invalidez material surge cuando el título es formalmente válido, pero no se lo considera aceptable porque es contrario a principios o valores constitucionalmente protegidos. Es lo que se ha invocado, concurrentemente, en el caso, porque la Cámara entendió que aun cuando el diputado fuera electo sin impugnaciones, cabe rechazar su incorporación porque se lesionan valores constitucionales. En particular se invocó la “inhabilidad moral” porque Bussi actuó durante el gobierno militar y ha sido imputado por violaciones a los derechos humanos, las que configurarían un delito permanente.

La primera cuestión a dilucidar es si la Constitución otorga competencia a la Cámara de Diputados para rechazar un título invocado por un diputado electo fundándose en la ausencia de idoneidad o en su “inhabilidad moral”.

Esta Corte no comparte los argumentos del señor Procurador General en este aspecto,

en cuanto sostiene que la Cámara no sólo tiene un rol puramente formal sino que está facultada para examinar la idoneidad para el acceso a la función pública. Cuando la Constitución, en su art. 48, regula los requisitos necesarios para ser diputado de la Nación no requiere la idoneidad ni calidades morales.

La Cámara, como juez, no puede agregar nuevos requerimientos que la Constitución no contempla.

Pero 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 este aspecto es legítima la cita que ha hecho esta Corte de la sentencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos en la causa Powell (jr.), Adam Clayton vs. Mac Cormack -395 U.S. 486 (1969)- en la que el referido tribunal sostuvo que la Cámara de Representantes no tiene poder para excluir de su cargo a un legislador.

La interpretación histórica avala esta conclusión, toda vez que este mismo Tribunal indicó que “el art. 56 de la Constitución Nacional reconoce como fuente el texto del art. I, sección 5ta., cláusula 1ra., de la Constitución Norteamericana, aunque éste es literalmente menos amplio que el argentino. Y que la doctrina y la jurisprudencia legislativa de los Estados Unidos, han sido también terminantes en su interpretación y aplicación en el mismo sentido (Story, Commentaries, p. 501/502; Tucker, On the Constitution, I, p. 426/427; Corwin, The Constitution of the United States of America, p. 95 y 547; Hinds Asher C., Hind’s Precedents of the House of Representatives, vol. I, p. 847 y sgtes.; Pritchett, Herman C., La Constitución Americana, trad. castellana, 1965, p. 219; Barnett, Vincent M., Contest Congressional Elections in recent years, en Political Science Quarterly, vol. LIV, junio 1939, p. 187 y sgtes., etc.). En aquel país hasta se ha cuestionado la constitucionalidad de una posible reglamentación legal de la cláusula, aun cuando ella tendiera tan sólo a la institución de una primera instancia judicial para el juicio de validez de las elecciones, reservando la instancia final para cada una de las Cámaras...” (Fallos: 263:267, considerando 17 del voto de la mayoría).

Los principios de la Constitución también sostienen esta interpretación, ya que el pueblo es la fuente originaria de la soberanía y el modo de ponerla en ejercicio es el voto de los ciudadanos a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación. El carácter representativo de las autoridades depende de que su designación haya tenido origen en las elecciones, que son los procedimientos a través de los cuales el pueblo las designa. Se materializa así la relación entre quienes aspiran a ser designados y quienes con su voto realizan la designación (Fallos: 326:1778 y sus citas). Es el sufragio el instrumento que da sentido al principio liminar de que el pueblo, como titular de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes. Su función es hacer posible el gobierno del pueblo, aproximando el ideal democrático a la realidad de la vida. Nuestra historia -como la de muchos otros países- muestra la lucha por la consagración plena del gobierno del pueblo y el consecuente abandono de clasificaciones fundadas en el sexo, estado o condición tanto de los electores como de aquellos que pueden aspirar a ser elegidos (Fallos:

325:524 y 324:3143).

De allí la fundamental importancia de respetar el sentido de la elección popular, impidiendo paralelamente el establecimiento ex post facto de “requisitos” no contemplados en ninguna reglamentación.

Tanto la intención de los redactores de la Constitución, como un estudio de los principios básicos que la sostienen, nos convence de que no se ha otorgado al Congreso un poder para negar la incorporación a un candidato electo, basándose en valoraciones materiales como la falta de idoneidad o la inhabilidad moral.

8°) Que uno de los argumentos fundamentales del señor Procurador General se basa en el art. 16 de la Constitución Nacional, que establece que todos los habitantes de la Nación son iguales ante la ley y “admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”. De ello deduce que los constituyentes entendieron que la admisión en la función pública sólo debe aceptarse en las personas que sean idóneas y que ello es condición necesaria incluso en aquellos supuestos en los que el arribo al cargo sea por vía electoral.

Esta Corte no comparte este razonamiento.

En el presente caso no se discute la exigencia de idoneidad, sino precisar quién está facultado para valorar el cumplimiento de ese requisito.

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 el 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.

Tampoco puede sostenerse que, por vía analógica, la norma constitucional autoriza a este tipo de juicios. La regla de la igualdad en el acceso a los cargos públicos está expresada mediante una prohibición, porque se considera censurable toda restricción que sea discriminatoria. Pero una expresión prohibitiva no es un mandato ni una permisión de la que pueda derivarse lógicamente una esfera de competencia para la Cámara de Diputados como lo sostiene el señor Procurador General. Una correcta interpretación de esta norma es que ella no establece un nuevo requisito para ser diputado de la Nación, sino que es la única razón por la cual una ley podría restringir el acceso. Este es el sentido que esta Corte ha conferido a aquella disposición constitucional, al utilizarla para valorar la razonabilidad de algún requisito contenido en disposiciones infraconstitucionales como reglamentación de aquel igualitario acceso (Fallos: 238:183; 321:194; 327:5118).

9°) Que los graves hechos que 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.

Las consecuencias que se derivan del estado de inocencia no podrían ser obviadas mediante el recurso de sustituir los efectos de la condena penal, por apelaciones a las calidades morales del sujeto.

Estas afirmaciones permiten afirmar que una interpretación correcta del art. 36 de la Constitución Nacional y de los tratados sobre derechos humanos, cuando establecen sanciones de carácter penal, se requiere el cumplimiento de un proceso judicial. En este aspecto, el dictamen de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento (carpeta, cuerpo III, fs. 711/742) aclaró que el fundamento del rechazo del diploma sólo respondía a la participación activa reconocida y probada que el diputado electo tuvo con el terrorismo de Estado (art. 36, Constitución Nacional) y específicamente al encuadre de su conducta en las Convenciones sobre Genocidio y Tortura (art. 75, inc. 22, Constitución Nacional). Esta Corte ha sido clara respecto de la persecución de los autores de los delitos de lesa humanidad, pero es necesario reiterar que ello debe ser compatible con el debido proceso.

Ningún ciudadano puede ser privado del derecho a ser sometido a proceso y a defenderse ante un juez imparcial.

10) Que no aplicar estas garantías y sostener que existe un poder para rechazar el título de toda persona que viola “la ética republicana” puede tener consecuencias gravísimas para el mismo sistema que se dice proteger. Los que hoy se consideran satisfechos porque comparten el criterio de la mayoría, pueden ser afectados por esas decisiones cuando cambien las proporciones. La historia enseña que las mayorías pueden tener momentos en que se aparten del buen juicio y del equilibrio, y en tales casos una persona puede ser excluida porque su comportamiento es contrario a la ética republicana.

Una idea confusa en manos de una mayoría podría dar lugar a que una persona sea rechazada porque es anarquista, otra porque es socialista, otra porque se opone a un gobierno dictatorial, otra por motivos religiosos o de género.

Los riesgos futuros son demasiados y la sabiduría aconseja la abstención.

11) Que es misión de esta Corte fundamentar y proteger los consensos básicos para el funcionamiento de una sociedad en la que puedan convivir personas y grupos con opiniones diferentes. Este común sentir se edifica sobre algunas reglas que deben ser aceptables para quienes están distancia dos por una controversia particular y que lo serán en los conflictos subsiguientes cuando cambien sus posiciones de poderío o debilidad, y que serán aplicadas por las generaciones futuras porque se habrán transformado en una práctica constitucional consolidada.

Este es el significado profundo de la concepción de la justicia, entendida como los principios morales que aceptarían personas libres, iguales, racionales y razonables que permitan una convivencia basada en la cooperación y que no son otros que los del estado de derecho. Nuestro deber en la hora actual es garantizar, de modo indubitable, la vigencia plena y efectiva del estado de derecho para quienes habitan esta Nación y para las generaciones futuras.

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.

La Democracia es Constitucional, y por ello la función de esta Corte en este caso se dirige a garantizar la vigencia de principios regulativos del modo en que expresan las mayorías. El escrutinio judicial de los procedimientos resulta esencial para robustecer las prácticas democráticas. El buen juicio de un estadista es afirmar reglas que constituyan incentivos apropiados para los futuros participantes en la competencia electoral. El cumplimiento de los principios que constituyen el núcleo del estado de derecho es lo que orienta a una sociedad hacia una expresión madura y plural, mientras que su apartamiento condena al futuro a repetir un pasado que se desea mejorar.

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación y con el alcance definido en el considerando 3° del presente: 1.- Se declara inoficioso todo pronunciamiento del Tribunal sobre el planteo introducido en la demanda con respecto a la validez de las decisiones de la Cámara de Diputados de la Nación que rechazaron la pretensión del demandante de incorporarse como miembro de dicho cuerpo. 2.- Se declara admisible el recurso extraordinario al solo efecto puesto de manifiesto, y se interpreta 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, con arreglo a lo que surge de los considerandos precedentes. Notifíquese y devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO (en disidencia)- CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia)- JUAN CARLOS MAQUEDA (en disidencia)- E. RAUL ZAFFARONI (según su voto)- CARMEN M. ARGIBAY.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON E. RAÚL ZAFFARONI

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 10 a 11 del voto que antecede.

12) Que a mayor abundamiento, y no obstante la adhesión indicada, corresponde referirse especialmente a los requisitos para desempeñarse como diputado nacional los cuales se hallan establecidos en el art. 48 de la Constitución Nacional. Así, tratándose de funciones reguladas por ésta, la legislación ordinaria puede precisar los recaudos constitucionales,

pero en modo alguno agregar otros que la Ley Suprema no menciona.

El art. 66 establece que los diputados pueden ser removidos por la propia Cámara con mayoría de dos tercios de sus votos “por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación”, de lo que se seguiría que también ésta puede por esas inhabilidades rechazar la incorporación.

Tal deducción no es totalmente válida o, por lo menos resulta dudosa, dado que el art. 64 se conforma con la mayoría absoluta para juzgar la validez de los títulos de los diputados, en tanto que el art. 66, para separarlos por “inhabilidad moral”, requiere una mayoría calificada de dos tercios.

Pero incluso admitiendo ad argumentandum la equivalencia y, por ende, la deducción precedente, no puede obviarse una cuestión de fondo, que impone -por razones exegéticas e Históricas- entender que la “inhabilidad moral” que menciona este artículo 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 pre-científica hacía referencia al correcto ejercicio del juicio crítico como síntesis adecuada de la actividad consciente.

13) Que, tampoco puede entenderse que “inhabilidad moral” tenga otro contenido, referido a la moral individual o personal del diputado, porque en tal caso la Constitución incurriría en la contradicción de violar la reserva del art. 19 de su propio texto, quebrando la infranqueable línea que separa el pecado del ilícito y negando de ese modo una de las mayores -sino la mayor- conquista de la modernidad.

Debe igualmente descartarse que “inhabilidad moral” se refiera 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.

14) Que finalmente resta considerar la posibilidad, ensayada en el dictamen del señor Procurador General de la Nación, de entender la “inhabilidad moral” en referencia a la ética republicana del diputado. Sin duda se trataría de un concepto bastante difuso y, en consecuencia, riesgoso, puesto que la conducta republicana es interpretada de diversa manera y, por ende, producto de una valoración subjetiva que, apenas se intenta objetivar, directamente desemboca en la ideología o concepción del mundo y de la política que tenga quien la enuncia. Un diputado que responda a una ideología que propugne el colectivismo, el estatismo o sus antípodas, o bien quien crea que la actual división de poderes es imperfecta y pretenda modificarla por los cauces constitucionales o legales, puede ser objeto de un juicio de valor contrario a la ética republicana, según quien sea y qué valo-

res sostenga quien emite el juicio, en virtud del cual bien podría considerarlo incurso en “inhabilidad moral”.

La sola mención de esta posibilidad indica la inconveniencia de receptar la construcción de una inhabilidad parlamentaria elaborada sobre la base de una ética republicana, concepto que si bien es legítimo, no por ello deja de ser, precisamente, ético, y como tal, se asienta en buena medida en el campo opinable de las ideologías, con grave riesgo para la democracia, en especial si se trata de apoyar sobre ella nada menos que el título de un representante del Pueblo.

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación y con el alcance definido en el considerando 3° del presente: 1.- Se declara inoficioso todo pronunciamiento del Tribunal sobre el planteo introducido en la demanda con respecto a la validez de las decisiones de la Cámara de Diputados de la Nación que rechazaron la pretensión del demandante de incorporarse como miembro de dicho cuerpo. 2.- Se declara admisible el recurso extraordinario al solo efecto puesto de manifiesto, y se interpreta 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, con arreglo a lo que surge de los considerandos precedentes. Notifíquese y devuélvase. E. RAUL ZAFFARONI.

DISIDENCIA DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON de NOLASCO Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

Que este Tribunal comparte los argumentos y conclusiones desarrolladas por el señor Procurador General, a los que corresponde remitir en razón de brevedad. Por ello, y de conformidad con el referido dictamen, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia de fs. 1119/1126 con el alcance indicado. Notifíquese y, oportunamente, remítase. ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

DISIDENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1°) Que Antonio Domingo Bussi promovió a fs. 129/ 145 acción de amparo para reclamar la declaración de nulidad de la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación que había suspendido su incorporación a ese cuerpo con fecha 11 de diciembre de 1999.

2°) Que el juez de primera instancia decidió a fs. 154/156 desestimar la acción de amparo

con sustento en que la competencia para realizar un juicio de valor sobre la admisibilidad de las elecciones, derechos y títulos del diputado electo se encuentra comprendida dentro de las atribuciones que la Constitución Nacional confiere a cada una de las Cámaras que forman el Congreso de la Nación. Esa decisión fue confirmada por la Cámara Nacional Electoral (ver fs. 204/206) al considerar que la aprobación o no del diploma de un legislador reviste el carácter de un acto institucional emitido para asegurar o lograr la organización o la subsistencia del Estado. El a quo agregó que la cuestión fundamental tenida en cuenta por los constituyentes al sancionar la norma del art. 64 de la Constitución Nacional, estableciendo el examen de los títulos de los legisladores que pretenden incorporarse, había sido el adecuado funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Nación que, en este marco, ejercitan sus facultades privativas en un ámbito pacíficamente excluido del control jurisdiccional por tratarse de un espacio propio y exclusivo en que dichos órganos gozan de amplia discrecionalidad funcional.

3°) Que el actor dedujo recurso extraordinario a fs. 209/232 y a 260/261 denunció -como hecho nuevo- el rechazo del diploma de diputado nacional de Antonio Domingo Bussi dispuesto por la Cámara de Diputados de la Nación el 10 de mayo de 2000. El remedio federal fue admitido por esta Corte, con distinta integración, que decidió revocar el fallo de la cámara -con fecha 11 de octubre de 2001- ya que se presentaba una cuestión justificable cuya resolución correspondía a este Tribunal como intérprete final de la Constitución (ver fs. 323/329). Devueltas las actuaciones al juzgado de origen, y contestado el informe previsto por el art. 8 de la ley 16.986, la magistrada desestimó a fs. 667/677 la demanda interpuesta con sustento en que la competencia ejercida por la Cámara de Diputados se encuentra comprendida dentro de las atribuciones que la Constitución Nacional confiere a cada una de las Cámaras que forman el Congreso de la Nación.

4°) Que apelado dicho pronunciamiento por el demandante, la Cámara Nacional Electoral declaró a fs. 739/743 que el cargo de diputado nacional había sido cubierto por el doctor Roberto Lix Klett del Partido Republicano, que la cuestión que había dado origen a las actuaciones requería que se hallase vacante la representación del pueblo del distrito electoral de Tucumán y concluyó, en consecuencia, que carecía de interés actual pronunciarse sobre la presente causa.

5°) Que la actora dedujo nuevamente recurso extraordinario a fs. 747/778 y esta Corte -con disidencia del Suscripto- declaró procedente el recurso extraordinario planteado por el demandante y revocó la sentencia cuestionada al entender que la causa no resulta abstracta ya que el mandato del recurrente no había vencido por lo que no podía entenderse que careciera de interés actual decidir la cuestión (ver fs. 1063/1076).

6°) Que a fs. 1119/1126 la Cámara Nacional Electoral -en cumplimiento de lo decidido por esta Corte- analizó el planteo formulado en sede judicial y en una segunda fase de su pronunciamiento hizo lugar al amparo promovido por el actor contra la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación. Contra dicha decisión, la demandada dedujo el recurso extraordinario de fs. 1134/1145 en el cual se plantea que la cuestión resulta abstracta y que

la Cámara de Diputados de la Nación había realizado un juicio con apego a las normas de procedimiento previstas en su reglamento interno y fundado su decisión en un juicio cumplido de acuerdo con lo previsto por el art. 64 de la Constitución Nacional.

7°) Que la Cámara Nacional Electoral consideró el planteo de fondo del actor y concluyó que correspondía su consideración de acuerdo con los siguientes argumentos:

a. Las fuentes de la redacción histórica del actual art. 64 de la Constitución Nacional -al igual que las otras inmunidades y prerrogativas parlamentarias- se remontan a la historia constitucional de Inglaterra para responder a la necesidad de afirmar el equilibrio de los poderes y fortalecer así la institución representativa de la voluntad popular.

b. El examen de las actas de elección por las cámaras está sujeto a la arbitrariedad y al capricho y “el único medio” de sustraerlas a esa situación es entregarlas a los tribunales para que juzguen con estrecha sujeción al derecho escrito (el tribunal mencionó concretamente a Ojea y Somoza, citado -según se señala en el fallo recurrido- por Justino Jiménez de Aréchaga, en “El Poder Legislativo” Tomo II, Editorial de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, Montevideo, 1906, página 49).

c. Este criterio ha sido análogamente aplicado por la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso Powell v. Mc. Cormack en cuanto allí se ha señalado que la Constitución no asigna a la Cámara ninguna autoridad para excluir a una persona debidamente elegida por sus electores (395 US 486, 522).

d. La evolución de la legislación electoral ha atenuado el tipo de control que el art. 64 aún le reconoce a las cámaras de representantes, lo que se habría concretado mediante la sanción de la ley 8871 a través de la creación de las “juntas escrutadoras”. En particular señaló que los arts. 60 y 61 del Código Electoral Nacional deben entenderse como una reglamentación razonable del mencionado art. 64 de la Constitución Nacional.

e. La facultad de las cámaras de ser juez de las elecciones, los derechos y los títulos de sus miembros en cuanto a su validez sólo 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”.

8°) Que de lo expresado resulta que el a quo ha estudiado el sustento material del pronunciamiento de la Cámara de Diputados de la Nación y ha realizado su interpretación respecto de los alcances de la mencionada norma constitucional de un modo que fue descartado por el suscripto en oportunidad de emitir el voto de fs. 1070/1076. Sin perjuicio de ello, ahora cabe examinar en concreto los nuevos argumentos planteados por la Cámara Nacional Electoral para descalificar la decisión de la Cámara de Diputados de la Nación que no permitió la incorporación a su seno de Antonio Domingo Bussi.

9°) Que, en primer lugar, corresponde delimitar el sentido y el alcance que tiene la atribu-

ción, a cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación de la competencia de examinar las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez que le ha conferido el art. 64 de la Constitución Nacional.

10) Que la medida examinada por el a quo fue adoptada el 11 de diciembre de 1999 por la Cámara de Diputados de la Nación que suspendió la incorporación de Antonio Domingo Bussi a ese cuerpo de acuerdo con lo dispuesto por el art. 3, inc. 11 del reglamento de dicho cuerpo (ver fs. 70/71 del expediente principal). A raíz de estas actuaciones, la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento de la misma cámara emitió un dictamen por el cual proponía que se rechazara el diploma del diputado electo por la Provincia de Tucumán como miembro del cuerpo de conformidad con el art. 64 de la Constitución Nacional. Posteriormente, ese cuerpo sancionó el proyecto de resolución por el que se rechazó el diploma del mencionado diputado y su incorporación como miembro a la Cámara de Diputados de conformidad con la norma mencionada (conf. fs. 604), lo cual fue aprobado por el plenario de la cámara el 10 de mayo de 2000. 11) Que la decisión de la cámara -como juez de este tipo de materias (art. 64, Constitución Nacional)- fue precedida de un procedimiento que se desarrolló según las reglas internas previstas y que pueden reseñarse en los siguientes términos:

1. Realización de la sesión preparatoria de la Cámara de Diputados para la toma de juramento de los nuevos diputados.
2. Presentación de las impugnaciones efectuadas por diversos diputados a la incorporación de Antonio Domingo Bussi.
3. Traslado de la impugnación al afectado para hacer uso del derecho de defensa (art. 21 del Reglamento de la Cámara).
4. Propuesta para su suspensión (conf. art. 3, inc. 11 del Reglamento interno) aprobado en el recinto (fs. 71).
5. Giro de los antecedentes a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento para emisión del dictamen respectivo.
6. Determinación acerca de la admisibilidad e inadmisibilidad de las impugnaciones.
7. Traslado de este dictamen a Bussi por el plazo de ocho días.
8. Presentación de Antonio Domingo Bussi con fecha 24 de febrero de 2000 y posterior contestación del traslado.
9. Consideración por la Comisión de diversos planteos de Bussi (8 de marzo de 2000).
10. El 11 de abril de 2000 se realizó una audiencia final de alegatos por los impugnantes

y por Antonio Domingo Bussi.

11. El 13 de abril de 2000 la Comisión aprobó por mayoría un proyecto de resolución que proponía al plenario el rechazo del diploma del diputado electo con sustento en su participación como funcionario en el régimen de facto iniciado el 24 de marzo de 1976 y por violaciones a los derechos humanos ocurridas a partir de esa fecha y rechazó los planteos referentes al falseamiento de su declaración jurada.

12. La Cámara de Diputados de la Nación rechazó el diploma del diputado electivo Antonio Domingo Bussi en sesión plenaria celebrada el 10 de mayo de 2000.

12) Que resulta de lo expresado que esa decisión fue precedida por un amplio debate producido en el seno del Congreso de la Nación en el cual se plantearon diversos argumentos a favor y en contra de la incorporación de Antonio Domingo Bussi como diputado nacional por la Provincia de Tucumán. Asimismo, emana de la reseña efectuada que se han seguido los pasos formales necesarios para el juicio de admisibilidad (presentación de impugnaciones, contestación por el imputado, prueba, alegato, dictamen, debate y votación) que requiere el Reglamento de la cámara respectiva.

13) Que cabe -en este punto- concluir entonces que el procedimiento reseñado da cuenta del expreso resguardo de la garantía constitucional del debido proceso, en tanto surgen con claridad las oportunidades, que durante las distintas etapas del procedimiento seguido en la Cámara de Diputados, tuvo el diputado electo Bussi para ejercer sus defensas con amplitud, así como de plantear las cuestiones que estimó conducentes para la correcta solución de las impugnaciones efectuadas.

14) 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 del diputado Lix Klett, se encuentran incluidos dentro del marco de actividad y decisión exclusivas del cuerpo legislativo y, por consiguiente, excluidos del ejercicio del control judicial de esta 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”.

15) Que, en efecto, este tipo de decisiones se halla dentro de las denominadas facultades privativas cuyo ejercicio no debe ser interferido o limitado por una resolución de esta Corte, necesariamente final en los puntos de su competencia, por el carácter supremo del Tribunal, con lo que se salvaguarda igualmente la jerarquía de los poderes legislativo y judicial de la Nación (Fallos: 256:208). Por consiguiente, en las causas en que se impugnan actos cumplidos por otros poderes, en el ámbito de estas 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 (Fallos: 254: 43).

16) Que, por lo expresado, las objeciones que sobre esa actividad de la Cámara de Diputados de la Nación ha efectuado al a quo en la sentencia de fs. 1119/1126 remiten al modo en que se han ejercitado sus facultades constitucionales privativas, ámbito ajeno al control jurisdiccional del Tribunal (considerando 16 de Fallos: 321:3236).

17) Que, en este aspecto, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América ha sostenido -en oportunidad de delinear la doctrina de las cuestiones políticas- que es evidente que algunas formulaciones que varían levemente según el entorno en que las mismas son planteadas pueden describir una cuestión política, aunque cada una tiene uno o dos elementos que la vinculan esencialmente al tema de la función de división de poderes. Vinculación que manifestó referida a una clara atribución constitucional del asunto a un departamento político de igual rango constitucional, o a la ausencia de pautas susceptibles de ser determinadas o interpretadas judicialmente para resolverlo, o la imposibilidad de que los jueces tomen una decisión independiente sin que ella signifique una falta al respeto debido a las demás ramas del gobierno de igual rango o la necesidad inusual de no cuestionar la adhesión a una decisión política que ya haya sido tomada...En síntesis, el tema es dirimir si la cuestión admite o no una resolución judicial en virtud de la división de poderes, centrando el análisis en aquello que la doctrina denomina el ámbito propio y exclusivo del órgano, que por su naturaleza está sustentado en la discrecionalidad política para ponderar los fines y alcances de la atribución conferida, cuyo modo de ejercicio ha puesto en práctica o ha reglamentado por aplicación de las disposiciones constitucionales. Presupuesto este último ligado íntimamente en cada caso al alcance e interpretación que el órgano asigna al ejercicio de aquellas facultades (Baker v. Carr 369 U.S. 186, 211, 217; 1962).

18) Que resulta claro, pues, que la cuestión debatida involucra la responsabilidad y autoridad del Congreso de la Nación en el ejercicio de una atribución consagrada expresamente en el art. 64 de la Norma Fundamental, que en sí misma es más política que legal. Excluye el control judicial de modo de evitar avanzar sobre las competencias propias de otro de los poderes y a los efectos de desechar la imposición de un criterio político sobre otro (Fallos: 311:2580).

19) Que el juez Frankfurter en su disidencia en el caso West Virginia State Board Education v. Barnette (319 U.S. 624 [1943]) distinguió las competencias propias de ambos poderes que nuestra Constitución Nacional ubica en su Segunda Parte. Tales consideraciones son plenamente aplicables al sub examine en cuanto dicho magistrado afirmaba que “no hace mucho tiempo fuimos recordados de que ‘el único control que existe sobre nuestro ejercicio del poder es nuestro propio sentido de la autorrestricción (self restraint). Porque la remoción de leyes poco sabias del registro legal corresponde, no a los tribunales, sino al sufragio y a los procesos del gobierno democrático’ (‘United States v. Butler’, 297 US 79, disidencia)...La admonición de que solamente la autorrestricción judicial limita el ejercicio arbitrario de nuestra autoridad es relevante cada vez que se nos pide que anulemos una legislación...En ninguna situación es nuestra función comparable a la de una legislatura ni somos libres para actuar como si fuéramos una superlegislatura.

La autorrestricción judicial es igualmente necesaria cada vez que el ejercicio de un poder político o legislativo es impugnado. No existe competencia en la base constitucional de la autoridad de esta Corte para atribuirle roles diferentes dependiendo de la naturaleza de la impugnación que se haga a la legislación... Cuando el juez Holmes hablando por esta Corte, escribió que ‘debe recordarse que las legislaturas son los guardianes últimos de las libertades y del bienestar del pueblo en un grado casi tan grave como los tribunales’ (‘Missouri, Kansas & Texas R.C. v. May’, 194 US 267), fue hasta la esencia misma de nuestro sistema constitucional y de la concepción democrática de nuestra sociedad. Él no quiso decir que solamente en algunas fases del gobierno civil esta Corte no podía suplantar a las legislaturas y juzgar sobre lo correcto o equivocado de la medida impugnada. Él estaba señalando el deber judicial completo y el papel de esta Corte en nuestro esquema constitucional cada vez que se busca anular alguna legislación bajo cualquier fundamento, y éste es que la competencia de la legislación corresponde a las legislaturas, responsables como son directamente ante el pueblo, y la función exclusiva y muy estrecha de esta Corte es la de determinar dentro de la amplia concesión de autoridad investida en las legislaturas si éstas han desarrollado un juicio para el cual puede ofrecerse una justificación razonable. Los constituyentes de la Constitución federal pudieron haber elegido la asignación de una participación efectiva de esta Corte en el proceso de legislación. Tenían delante de sí el conocido ejemplo del Consejo de Revisión de Nueva York que estaba funcionando desde 1777...La Constitución del Estado hacía a los jueces parte del proceso legislativo al proveer que ‘todos los proyectos aprobados por el Senado y la Asamblea tendrán antes de ser leyes’ que ser llevadas al Consejo en que los jueces constituyen la mayoría ‘para su revisión y consideración...’. Pero los constituyentes negaron estos poderes legislativos a la justicia federal.

La razón por la cual aun desde el inicio la estrecha autoridad judicial para anular la legislación ha sido observada con un ojo celoso es porque ella impide la actividad plena del proceso democrático. El hecho de que pueda haber un aspecto no democrático en nuestro esquema de gobierno no convoca a su rechazo o a su abandono. Pero es por la mejor de las razones, como esta Corte ha reconocido frecuentemente, que debe ser utilizado con la mayor cautela. La extensión precisa del caso planteado define los límites del poder constitucional que está en cuestión...Si la función de esta Corte fuera esencialmente no diferente de una legislatura, si las consideraciones que gobiernan la interpretación constitucional deben ser sustancialmente aquellas que subyacen en la legislación, entonces los jueces no deberían ser vitalicios y deberían ser directamente responsables ante el electorado... Escrupulos de conciencia, todos debemos admitirlo, no pueden oponerse contra cada compulsión legislativa de hacer actos positivos en conflicto con esos escrúpulos...Pero la determinación de lo que es importante y lo que es menor plantea en sí mismo cuestiones de política. Porque la manera en que hombres igualmente guiados por la razón aprecian lo que consideran importante apunta hasta el corazón propio de lo político. Los jueces deberían ser muy tímidos al escribir una decisión contra un Estado y determinar qué es y qué no es una preocupación mayor, qué medios son apropiados para fines correctos y cuál es el costo social total al golpear el equilibrio de imponderables” (conf. versión de Juan V. Sola en Control judicial de constitucionalidad, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2001, págs.

148 a 150).

A modo de síntesis esta Corte ha tenido presente “el principio autolimitador que Félix Frankfurter, juez de la Suprema Corte de Estados Unidos, enuncia concisamente así: “Es esencial que sean ejercidas con la reserva más rigurosa las facultades correspondientes al órgano menos representativo de nuestro gobierno” (caso “Whiteker and al. v. State of North Carolina”, 69 S.Ct. 266) (Fallos: 243:467, p. 476).

20) Que, por ende, la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables determina y restringe como margen del control de constitucionalidad la revisión de la sustancia política de los actos de los otros poderes, carácter que reviste la atribución prescripta en el art. 64 de la Constitución Nacional en tanto que, en el marco de la norma, su ejercicio tiene un contenido fuertemente discrecional. Es una cuestión vinculada a la esfera interna del Poder Legislativo, que al referirse a su propia integración está sometida al criterio de ponderación del propio cuerpo sin forma jurídica precisa.

21) Que desde esa perspectiva, y también 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 esta Corte Suprema (Fallos: 256:192).

22) Que, por otra parte, el uso por analogía del precedente *Powell v. Mc. Cormack* (395 U.S. 486, 1969) para justificar la intromisión del Poder Judicial en ese ámbito no resulta ajustado al caso toda vez que existen diferencias textuales entre ambos sistemas constitucionales que no es posible pasar por alto para la correcta dilucidación de una materia que se vincula a la independencia de los poderes del Estado.

23) Que, en efecto, el art. I, sección 5ta., cláusula 1ra., de la Constitución de los Estados Unidos de América establece que cada cámara será juez de las elecciones, escrutinios y calificaciones de sus propios miembros, mientras que el art. 64 de la Constitución Nacional refiere que las cámaras son jueces “de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”. Como se advierte de su sola lectura, el primer concepto de ambos artículos -elecciones- es idéntico en los dos textos constitucionales mientras que existen diferencias entre los dos grupos siguientes, esto es, entre “derechos y títulos de sus miembros” con “escrutinios y calificaciones”.

24) Que esta Corte ha indicado que con referencia a la interpretación constitucional no es probable que se haya buscado alguna significación obscura o abstrusa de las palabras empleadas, sino más bien que se las haya aceptado en el sentido más obvio al entendimiento común en la colectividad en que han de regir (Fallos: 248:111). Resulta, pues, necesario

profundizar el examen respecto de los conceptos ya señalados.

25) Que la Constitución de los Estados Unidos de América utiliza el término *returns* simplemente en el sentido técnico de “escrutinio”. En concreto, ese término se refiere al “informe oficial de los resultados de una elección” y es una versión abreviada de la expresión “election returns” que es “el informe hecho por la junta de escrutinio o la junta electoral, por aquellos encargados de registrar los votos, acerca del número de votos emitidos por un candidato o proposición particular” (*Blacks’s Law Dictionary*, 70. ed., St. Paul., Minn., 1999, págs. 1319 y 537 respectivamente) y este es el modo en que se usa esa expresión en el mundo jurídico norteamericano (conf. cap. I, sec. II, art. IV, cap. I, sec. III, art. X y cap. II, sec. I, art. III de la Constitución del Estado de Massachussets; art. IV, sec. 2 y art. VII, sec. 11 de la Constitución del Estado de Pennsylvania; art. VII, sec. 2 de la Constitución de Tennessee; art. III, sec. 7 y art. IV, sec. 4 de la Constitución del Estado de Connecticut; art. II, sec. 2, 3 y 4 de la Constitución del Estado de Maryland y art. III, sec. 9 de la Constitución del Estado de New York).

Por su parte, el art. 64 de la Constitución Nacional se refiere al examen de los “derechos” de aquellos que pretenden incorporarse a las cámaras. 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.

26) Que el fallo *Powell v. Mc Cormack* se limitó a examinar las condiciones legales que establecía la constitución estadounidense para la incorporación del demandante a la Cámara de Representantes. Estas condiciones legales (*qualifications*) han sido fijadas en el art. I, secciones 2 y 3 de ese texto constitucional y tampoco -en su ámbito de comprensión (ver James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, *The Federalist Papers*, Londres, Penguin, 1987, nros. 60 y 62)- resultan necesariamente idénticas a la idea del examen de títulos de sus miembros en cuanto a su validez mencionado por el art. 64 de la Constitución Nacional. En efecto, ambas cámaras pueden entender este concepto de un modo distinto a lo que ocurrió en el precedente citado y ello resulta tanto de la diversidad textual como del distinto recorrido histórico de ambos países. La discusión habida en el Congreso General Constituyente de 1824-1827 respecto a la legitimidad de los poderes conferidos por algunas provincias a los convencionales (ver Emilio Ravignani, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, 1937, T. I, págs. 891 a 898 y 972 a 993) resulta ilustrativa en el sentido que la consideración de los “títulos en cuanto a su validez” no es una expresión necesariamente equiparable a las condiciones legales señaladas en el texto de la Constitución estadounidense.

Asimismo, los arts. 48 y 55 de la Constitución Nacional establecen requisitos para ser elegido senador y diputado, expresión que no es utilizada -en idénticos términos- en el art. 64 que se refiere a los derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez, todo lo cual demuestra que existe un ámbito de interpretación amplio para ambas cámaras en

este sentido. Estas divergencias ya habían sido implícitamente ponderadas por esta Corte Suprema en cuanto había destacado que el texto del art. I, sección 5ta., cláusula 1ra. de la Constitución Norteamericana “es literalmente menos amplio que el argentino” (considerando 17 de Fallos: 263:267).

27) Que tal diferencia surge aun más claramente si se tienen en cuenta los distintos intentos de organización constitucional de nuestro país que no habían contemplado el concepto de los derechos de los miembros, que recién fue introducido por Juan Bautista Alberdi en el art. 46 de su proyecto de Constitución de julio de 1852 y que es idéntico, en este aspecto, al actual art. 64 de la Constitución Nacional. En efecto, el art. XXII del cap. 3 de la Constitución de 1819 y el art. 32 del cap. 3 de la Constitución de 1826 se referían solamente a la facultad de cada sala de ser juez “para calificar la elección de sus miembros”. Las constituciones provinciales, contemporáneas a la Constitución Nacional de 1853, se referían solamente a la validez de las elecciones de sus miembros (art. 29 de la Constitución de la Provincia de Catamarca de 1855, art. 25 de la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1855, art. 22 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos de 1860, art. 19 inc. 1 de la Constitución de la Provincia de La Rioja de 1855 y art. 19, inc. 1 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1856). Una versión más amplia -pero desligada también de la expresión de la Constitución Nacional- se encuentra en el art. 28, inc. 1, de la Provincia de Jujuy de 1855 que establecía que son atribuciones de la Sala de Representantes juzgar y calificar la validez de las actas de elecciones de sus miembros, y la de las demás que directamente haga el pueblo.

28) Que esta ponderación respecto al ámbito exclusivo de interpretación que incumbe a cada una de las cámaras en este tipo de cuestiones es la que, además, se adecua con la tradición histórica de nuestro país. No hay en esa limitación desmedro alguno del orden constitucional sino, por el contrario, se trata de preservar el principio de separación de poderes, base de su subsistencia. Así fue reconocido desde antiguo por este Tribunal (conf. Fallos: 321:3236), en una corriente jurisprudencial iniciada en Fallos: 2:253, del 14 de noviembre de 1865, sentencia dictada veintiocho años antes que la emitida en el conocido caso “Cullen”, (Fallos: 53: 420), y en la que votaron dos convencionales constituyentes de 1853, los doctores Salvador María del Carril y José Benjamín Gorostiaga. Desde entonces la Corte ha considerado que el ejercicio de las atribuciones de las cámaras legislativas como jueces de las elecciones de sus integrantes, constituye una cuestión no revisable por el Poder Judicial. Así lo dijo también Joaquín V. González, al considerar que la Constitución creó, en el art. 56 (actual art. 64), “el tribunal de última resolución en las elecciones populares para representantes...”, pues “no era posible confiar a otro poder la decisión última de las elecciones del pueblo, porque, careciendo cualquier otro de la soberanía del Congreso y de su representación popular, habría sido poner en peligro su independencia, conservación y funcionamiento; aparte de que importaría dar a un poder extraño superioridad sobre él, destruyendo la armonía y el equilibrio entre los que componen el gobierno” (“Manual de la Constitución Argentina”, nro. 373, Ed. Estrada, 1971).

29) Que, por consiguiente, el principio atinente a la no revisión judicial de los casos ex-

presamente 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 (Fallos: 263:267 y sus citas).

30) Que, en segundo término, resulta apropiado examinar los nuevos argumentos que resultan de la sentencia recurrida en torno a la clara restricción que entiende el Tribunal corresponde aplicar a esa norma constitucional, tanto por su interpretación del derecho comparado como por la posterior tradición histórica.

31) Que, como ha sido señalado, la aplicación al caso del precedente Powell v. Mc. Cormack no resulta apropiada porque Alberdi se ha apartado semánticamente de la cláusula semejante de la Constitución de los Estados Unidos de América. Y no sólo se ha separado de ese modelo -donde decía elecciones (elections), escrutinio (returns) y calificaciones (qualifications) dice, en su Proyecto, elecciones, derechos y Títulos- y de los modelos de las Constituciones de 1819 y 1826 sino de otros modelos contemporáneos de constituciones hispanoamericanas. El art. 59 de la Constitución de Venezuela de 1811 mencionaba que la calificación de elecciones, calidades y admisión de sus respectivos miembros, será del resorte privativo de cada cámara; la Constitución de la Gran Colombia de 1821 disponía en su art. 92 que a la Cámara de Representantes corresponde la calificación de las elecciones y calidades de sus respectivos miembros, su admisión y la resolución de las dudas que sobre esto puede ocurrir y el art. 43 de la Constitución de Uruguay de 1830 afirmaba que cada cámara será el juez privativo para calificar las elecciones de sus miembros. 32) Que Alberdi menciona -a diferencia de estos casos- que cada cámara puede examinar los derechos que tiene una persona electa a incorporarse al órgano representativo. No basta el examen de la calidad (requisitos constitucionales), de las elecciones (la limpieza de su realización concreta) o el escrutinio (el modo en que se han computado los votos). La Constitución Nacional -basada en el proyecto de Alberdi- habla concretamente de derechos y corresponde a esta Corte determinar el alcance de esta afirmación.

33) Que en este orden de ideas tampoco resulta apropiada la cita de la obra “El Poder Legislativo” de Justino Jiménez de Aréchaga (Montevideo, Tipografía Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1906) por diversos motivos.

En primer lugar, la cita a la que alude la cámara -Ojea y Somoza, El Parlamentarismo dice precisamente lo referido por la cámara (ver tomo II; págs. 43 y 44) pero es el mismo Jiménez de Aréchaga quien -a continuación de esa transcripción- plantea una posición similar a la expresada en el presente voto. En efecto el citado autor señala: “Creo firmemente, que, a pesar de todos los abusos y de todas las injusticias que cometen las Cámaras al verificar los poderes de sus miembros, sería en extremo perjudicial quitarles el ejercicio de esa facultad para confiárselo a los tribunales. Y opino así, no porque vea un peligro para la independencia legislativa en el hecho de que el examen de poderes sea verificado por magistrados judiciales, ni porque considere que éstos han de proceder en el

desempeño de su tarea con más irregularidad e injusticia que las Cámaras, sino porque entiendo que, sin favorecer en nada la buena composición de las asambleas representativas, se dañaría profundamente al Poder Judicial. Para que éste pueda llenar satisfactoriamente sus funciones, que son de capitalísima importancia, es de todo punto necesario separarlo completamente de las luchas políticas, de las agitaciones y de las intrigas de los partidos; y se le haría entrar de lleno en ellas si se le confiara la facultad de resolver sobre la validez o nulidad de las elecciones de los miembros del Poder Legislativo... Si la verificación de los poderes de los Representantes y de los Senadores se confiara a los magistrados judiciales, los fallos de éstos serían tan arbitrarios y tan censurables como los que hoy dicta cada Cámara al desempeñar esa función, porque no podrían desatender las vivísimas instancias de los partidos políticos y las indicaciones del Poder Ejecutivo, sobre todo en sociedad como la nuestra en donde la independencia judicial no está aún sólidamente garantida, porque el principio de la inamovilidad de los jueces, por más que en la ley fundamental esté escrito, no es una verdad en la práctica. De suerte que, por este medio, no se obtendría ventaja alguna en cuanto a la legalidad de los poderes de los miembros de las Cámaras y, por consiguiente, a la sinceridad de la representación popular, y se dañaría profundamente al Poder Judicial mezclándolo en las luchas políticas, entregándolo a los partidos y a las acciones como arma de combate y suprimiendo, como necesaria consecuencia de esto, toda garantía de imparcialidad y de rectitud en los magistrados judiciales y esa firme confianza que debe tener la sociedad en la administración de justicia para su bienestar y su progreso” (págs. 47 a 49). En resumen, la doctrina citada por el a quo reafirma lo sostenido por la jueza de primera instancia a fs. 667/677 en cuanto a que no corresponde la revisión judicial sobre este tipo de actos del Poder Legislativo en general.

En segundo término -y esto es más decisivo aún- tanto Telésforo Ojea y Somoza como Justino Jiménez de Aréchaga se refieren a sistemas constitucionales distintos (el primero escribiendo bajo el régimen de una Constitución monárquica y el segundo como catedrático de Derecho Constitucional en la República Oriental del Uruguay). Respecto del planteo de Ojea y Somoza corresponde señalar que no existía en ese momento norma constitucional alguna en España similar a nuestro art. 64 ya que el art. 34 de la Constitución de la Monarquía Española de 1876 se refería sólo a que cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo reglamento para su gobierno interior, y examina así las calidades de los individuos que la componen, como la legalidad de su elección. En cuanto a las consideraciones de Jiménez de Aréchaga -que en gran parte comparto- se asientan, de todos modos, sobre la Constitución de Uruguay de 1830 que se refería, como quedó dicho, exclusivamente al control de las elecciones. Esto nada tiene que ver con el amplio margen que concede la Constitución Nacional de 1853 a las facultades de cada cámara que extienden el examen a los derechos y títulos de sus miembros. Si alguna duda cabe al respecto basta recurrir al capítulo VIII de las Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina titulado Constitución del Estado Oriental del Uruguay. Defectos que hacen peligrosa su imitación -de Juan B. Alberdi- donde descarta totalmente la consideración de la constitución uruguaya de 1830 como eventual modelo para la elaboración de la entonces futura Constitución Argentina.

34) Que la interpretación del a quo respecto de la reglamentación de los escrutinios por el Código Electoral Nacional deriva de esta indebida restricción de las facultades de cada una de las cámaras. Esta interpretación prescinde de considerar que la Constitución Nacional prevé que cada cámara no sólo es juez de las “elecciones” y “títulos” sino también de “derechos”; y, precisamente, fue en referencia a ellos que la Cámara de Diputados de la Nación resolvió rechazar el diploma.

35) Que en tal entendimiento no es posible limitar la actividad de la Cámara, en el ejercicio de una función propia y exclusiva, a un examen meramente formal sobre la legalidad de los títulos y la autenticidad de los diplomas porque expresamente la Constitución Nacional, al incorporar el término “derechos”, introduce un concepto de alcance más amplio que habilita un campo de acción legislativa de contenido sustantivo al tiempo de ejercer aquella atribución. La consecuencia de tal decisión constituyente es que cada cámara debe examinar los planteos que cuestionan “los derechos” que tienen cada uno de los diputados electos y concluir -como juez- si se encuentran habilitados para desempeñarse como representantes en el Congreso de la Nación.

36) Que el informe de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento de la Cámara de Diputados, aconsejando al plenario la aprobación del proyecto de resolución que rechazaba el diploma del diputado electo por la Provincia de Tucumán, puso de manifiesto la interpretación en cuyo marco entendía que la Cámara de Diputados de la Nación, debía ejercer las atribuciones que le otorga el art. 64 de la Norma Fundamental, a la luz de la reforma constitucional de 1994.

En tal sentido, surge del informe que se le reconoció al vocablo “derechos” un nexo sustantivo con el principio de idoneidad para el acceso a los cargos públicos, según lo previsto en el art. 16 de la Constitución Nacional, en virtud de cuya aplicación la evaluación de la integridad moral y ética constituye un imperativo constitucional. Con ello preciso que apuntaba a una interpretación armónica e integradora de la Norma Fundamental para ponderar las relaciones existentes entre el ejercicio de la representación política por mandato popular, el requisito de idoneidad, y las expresas limitaciones que a partir de 1994 se consagran en los arts. 36, 75 inc. 22 y concordantes de la Constitución Nacional.

Es así que en el informe referido se delimitó el “contexto de constitucionalidad operativa que conforma la legalidad con la que actúa y juzga esta comisión”, considerando que es “el que resulta del artículo 64 de la Constitución Nacional interpretado sistemáticamente en función de los artículos 1, 16, 18, 19, 36, 48 y 75 inciso 22...” Pero, además, señaló la aplicación “de normas derivadas y emergentes del artículo 75 inc. 22 como son específicamente los artículos 32, 23 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU...” (Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias, 2000, Orden del Día N° 117, p. 606).

Recordó seguidamente que en 1994 se introdujo el art. 36 que dispone, en lo pertinente, que la “Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia

por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles”.

Sostuvo que esta norma “implicó la toma de una decisión política constitucional que quiebra el eje ideológico del pensamiento jurídico tradicional argentino (...) de allí entonces que la interpretación que se deba hacer del alcance del artículo 64 de la Constitución Nacional con posterioridad a 1994, inevitablemente será diferente de aquella interpretación gestada conforme las antiguas líneas interpretativas del derecho argentino formadas en la doctrina de la Corte sobre la continuidad jurídica del Estado (...) Después de 1994 la Constitución Nacional de los argentinos sólo reconoce una legitimidad, la que emerge de la legalidad constitucional (...) De allí la dificultad de encontrar interpretaciones ajustadas a la nueva realidad constitucional acerca de cuál debe ser el alcance que debe darse al artículo 64 en función del dictado constitucional que nos imponen los artículos 36 y 75 inc. 22 (...) Esta comisión de juzgamiento entiende que el artículo 64 de la Constitución Nacional luego de la reforma constitucional de 1994 es norma legal suficiente que habilita un juicio de idoneidad o de habilidad moral del diputado electo, no obstante y más allá de la legitimidad electoral del artículo 48 de la Constitución Nacional (...) La legitimidad electoral del artículo 48 no obsta al juicio de legitimidad moral-política del artículo 64” (p. 607 del informe citado).

37) Que el informe en cuestión evaluó además que “el requisito constitucional de la ‘idoneidad’ también cae en su interpretación bajo los nuevos paradigmas constitucionales (...)”. De tal forma, “si los artículos 36 y 75 inc. 22 fijan nuevos paradigmas jurídicos y éticos, es claro que la evaluación de la ‘idoneidad’ del artículo 16 debe seguir esta línea constitucional. En la Argentina pos reforma 1994 ya no es constitucionalmente posible tenerlo por idóneo para el ejercicio de un cargo público de gobierno a quién se haya alzado en armas contra los poderes constitucionales o a quién hubiera participado en actos de masivas violaciones a derechos humanos” (...) “La nueva constitución de los argentinos fulmina toda posibilidad de que autores o partícipes de golpes de estado o de violaciones de derechos humanos asuman cargos electivos o ejecutivos en la democracia (...) Es nuestra obligación juzgarlos conforme la legalidad constitucional hoy vigente”.

Concluye el punto precisando que “el hecho particular de que el diputado impugnado haya sido comprendido por las leyes de Obediencia Debida y de Punto Final y eximido de pena y condena, no lo exime ni lo libera de modo alguno de ser juzgado por esta comisión política constitucional en los términos del artículo 64 de la Constitución Nacional y con los alcances que damos a tal juzgamiento” (p. 611 del informe citado).

En línea con tales consideraciones, la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento,

a los efectos de aclarar el fundamento jurídico-político de su postura -y posterior recomendación a la Cámara de Diputados- señala que el dictamen responde a la impugnación que se refiere a “...la participación activa -reconocida y probada- que el diputado electo tuvo con el terrorismo de Estado argentino (artículo 36, Constitución Nacional) y específicamente al encuadre de su conducta en las Convenciones sobre Genocidio y Torturas (artículo 75 inc. 22, Constitución Nacional)...tenidas en consideración en este juzgamiento jurídico político de títulos y diplomas por vía de los artículos 36 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional vigentes al momento de la elección del diputado electo, hoy impugnado...” (pág. 613 del informe citado).

38) Que en cuanto a las expresas limitaciones que a partir de 1994 se consagran en el art. 75 inc. 22, la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento afirma que “resulta válido citar en este proceso de juzgamiento político como sustento jurídico de nuestra decisión, el informe número 30/93 en el caso 10.804, planteado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos...En este informe...La cuestión central (...) en el caso de Ríos Montt pasa por responder al grado de compatibilidad que existe entre la norma constitucional guatemalteca que prohíbe la elegibilidad como presidente de la república a ciudadanos que participaron en golpes de Estado con la norma del artículo 23 de la Convención Americana (...) A la luz de este precedente (...) decimos que: el Sistema Americano de Protección de Derechos Humanos ha sentado un principio jurídico que sostiene lo siguiente: La participación en movimientos que rompen el orden constitucional es legal fundamento de inelegibilidad política” (p. 612 del informe citado).

Asimismo, el informe 30/93 permite constatar que la Comisión Interamericana, al examinar la queja del recurrente respecto a la alegada violación al derecho de los ciudadanos guatemaltecos de elegirlo como presidente, manifestó que la causal de “inelegibilidad surge de un acto de la Asamblea Constituyente elegida por votación democrática en la que el pueblo guatemalteco decidió a través de sus representantes constituyentes que era necesario mantener dicha causal, ya existente en la historia constitucional...y aún más hacerla permanente. Estamos pues...dentro de aquellas condiciones que posee todo sistema jurídico constitucional para hacer efectivo su funcionamiento, y para defender la integridad de los derechos de sus ciudadanos” (punto 38 del Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

Finalmente, cabe destacar que la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento de la Cámara de Diputados invocó la postura del Comité de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, el que al considerar el informe de la Argentina de 1994 recomendó al Estado “que se establezcan procedimientos adecuados para asegurar relevar de sus puestos a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad contra los que existan pruebas suficientes de participación en violaciones de los derechos humanos...” (CCPR/C/79, reiterado 3 de noviembre de 2000 CCPR/CO/70/ARG en referencia al desempeño de tales personas en empleos militares o en la administración pública y a su situación de revista en dichos cargos).

39) Que las consideraciones efectuadas en torno del art. 75 inc. 22 y su alcance en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos se enlazan con el art. 36 de la Constitución Argentina a los efectos de su aplicación y efectivo cumplimiento por los poderes constituidos en el ejercicio de sus funciones.

Por ello, conforme lo dispuesto en el art. 64 de la Norma Fundamental, la última instancia posible para hacer operativo el art. 36 en el caso de cargos legislativos electivos es el momento en que las respectivas Cámaras ejercen la función de juez de los electos, ello sin menoscabo de la garantía del debido proceso legal y la defensa en juicio.

40) Que de lo reseñado en los considerandos 36 a 39 se advierten los fundamentos constitucionales en virtud de los cuales la Cámara de Diputados de la Nación ejerció, dentro del marco concedido por la Ley Fundamental, la atribución exclusiva y privativa que le asigna el art. 64 de aquélla. Nada incorrecto se advierte en esta asignación porque la interpretación sistemática de la misma Constitución permite advertir que, por imperio del principio de división de poderes, ha establecido esta facultad de un modo similar para el juicio político, en cuanto establece para este procedimiento una fase de acusación de la Cámara de Diputados a los funcionarios mencionados en el art. 53 e impone al Senado la facultad para “juzgar en juicio público” a aquéllos.

41) Que, en efecto, se ha señalado (casos “Brusa” CFallos: 326:4816C y “Lona” CFallos 327:46C voto del juez Maqueda) que hay en todo esto muestra del delicado equilibrio de la arquitectura republicana buscado por la Constitución, mediante el clásico principio de “frenos y contrapesos”, y de controles recíprocos entre los diferentes órganos del gobierno, que pide por una prudente consideración a riesgo de mortificar un balance asentado tanto en una racionalidad técnica como axiológica, por su relación definitiva con los valores de libertad y seguridad jurídica (Fallos: 316:2940, considerando 12).

En un sistema de frenos y contrapesos las instituciones políticas se limitan entre sí, no sólo en el sentido débil de que cada una está circunscrita a su esfera de poder, sino en el sentido fuerte de que aun dentro de sus esferas no son omnipotentes (Jon Elster, Régimen de mayorías y derechos individuales en De los derechos humanos. Las Conferencias, Oxford Amnesty de 1993, Madrid, Ed. Trotta, 1998). Existe, pues, en la concepción republicana la idea de que debe existir también la posibilidad de que cada uno de los cuerpos del gobierno pueda resistir y contrabalancear al otro. Bajo este principio -distinto al de la separación de poderes- cada poder está autorizado a ejercer cierta influencia activa sobre el otro en orden a resistir y contrabalancear su poder (Bernard Manin, Cheks, balances, and boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787, en B.M. Fontana, The invention of the Modern Republic, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, 27-62) (conf. considerando 27 de mi voto en la causa “Cavallo, Domingo Felipe s/ recurso de casación”, Fallos: 327:4376).

42) Que, en este sentido, corresponde recordar que respecto de los órganos creados por la Constitución que integran el gobierno federal, 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 expuesto 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.

43) Que esta Corte ha dicho desde antiguo que es regla elemental de nuestro derecho público que cada uno de los tres altos poderes que forman el gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente (Fallos: 53:420).

44) Que a partir de lo expresado queda en claro que, desde los inicios de esta Corte Suprema de Justicia de la Nación, se ha aceptado la existencia de un ámbito de actividad exclusivamente asignado a los otros poderes cuya revisión se encuentra exenta del control de los magistrados. El objetivo de estas limitaciones refleja, en realidad, un acercamiento prudente a la necesaria correlación que debe existir entre los diversos brazos del sistema institucional para el adecuado despliegue de sus diversas competencias.

45) Que las consideraciones formuladas por los integrantes de la Cámara de Diputados de la Nación, respecto a la incorporación del diputado electo Antonio Domingo Bussi, 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.

46) Que corresponde concluir, entonces, 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.

Por ello y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca, con el alcance indicado, la sentencia apelada. Notifíquese y devuélvase. JUAN CARLOS MAQUEDA.

Información Complementaria

El 8 de abril de 2008 la Corte se pronunció en la causa “Patti” (Fallos: 331: 549) y remitió para su decisión al precedente “Bussi” recién relatado.

Luis Abelardo Patti, en su condición de diputado electo en los comicios celebrados el 23

de octubre de 2005, promovió una acción de amparo con el objeto de que se deje sin efecto la resolución dictada por la Cámara de Diputados de la Nación el 23 de mayo de 2006, por la cual se había rechazado su incorporación como miembro del Cuerpo.

La Cámara Nacional Electoral hizo lugar al amparo y la Cámara de Diputados interpuso un recurso extraordinario que fue concedido.

DERECHO PÚBLICO LOCAL

Elección de diputados provinciales y concejales municipales- Alianza electoral y Acuerdo electoral- Derecho público local- Doctrina de los actos propios

Frente Cívico y Social s/ casación- 28/02/2012 – Fallos: 335:98

Antecedentes

En el marco de elecciones para cubrir cargos de diputados provinciales y concejales municipales la alianza electoral Frente Cívico y Social hizo un pedido para que, de las tres bancas de diputado provincial que se disputaban, se adjudicara a esa alianza la tercera en disputa.

El pedido fue rechazado por el Tribunal Electoral local y contra esta decisión el Frente interpuso recurso de casación, que fue desestimado, lo que motivó la interposición de un recurso extraordinario federal, que fue concedido.

La Corte Suprema desestimó el recurso planteado remitiendo en cuanto a sus fundamentos al dictamen de la Procuradora Fiscal.

El juez Lorenzetti, en disidencia consideró que la sentencia estaba desprovista de adecuada fundamentación al omitir examinar un argumento serio y conducente para la adecuada solución de la causa, como lo era el relativo a la necesidad de determinar si la “franquicia” de la ley 8461 de la Provincia de La Rioja resultaba extensible o no a los partidos provinciales.

Los jueces Petracchi y Maqueda consideraron que correspondía declarar la nulidad de la resolución por la que se había concedido el recurso extraordinario en tanto sus términos sumamente genéricos evidenciaban que el tribunal a quo había omitido pronunciarse categórica y circunstanciadamente sobre la observancia de uno de los requisitos esenciales del mismo.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Elección de diputados provinciales y concejales municipales*
- b) *Alianza electoral- Acuerdo electoral*
- c) *Doctrina de los actos propios*

Estándar aplicado por la Corte

- Resulta inadmisibile el recurso que pretende que la Corte Suprema revise una sentencia del Tribunal Superior provincial acerca de una materia que integra el derecho público local, como es el contenido y alcance de normas de igual carácter que regulan el procedimiento de elección de legisladores locales, al considerar que el art. 1° de la ley 8506 de la Provincia de La Rioja legitima sin distinción alguna a las alianzas y a los acuerdos electorales como formas de convenio para alcanzar el 3% exigido por el art. 87 de la Constitución provincial (Del Dictamen de la Procuración General, al cual la Corte Suprema remitió).

Texto del fallo

Dictamen del Procurador General de la Nación

-1-

A fs. 110/116, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de La Rioja rechazó el recurso de casación articulado por la alianza electoral “Frente Cívico y Social” y, en consecuencia, confirmó la resolución del Tribunal Electoral de esa provincia del 30 de octubre de 2009, en cuanto desestimó la presentación que aquélla había efectuado, tendiente a obtener la adjudicación de tres bancas en la Cámara de Diputados de la Provincia mencionada, una por el departamento Chilcito, otra por el departamento Famatina y la restante por el departamento Rosario Vera Peñaloza.

Para así resolver, sus integrantes consideraron aplicable la doctrina de los actos propios, pues entendieron que la pretensión del Frente Cívico y Social -integrado por la Unión Cívica Radical y Unión por La Rioja- de negar legitimidad a los acuerdos electorales efectuados entre partidos provinciales y nacionales a fin de cumplir con el porcentaje requerido por el art. 87 de la Constitución Provincial para acceder a una banca de diputado, implicaba ponerse en contradicción con sus propios actos. Agregaron que, durante el proceso previo a las elecciones, la Alianza Frente Cívico y Social formalizó un acuerdo electoral con el partido provincial Convergencia Riojana a fin de cumplir con la exigencia del mencionado art. 87 y, por lo tanto, no podía válidamente impugnar en esa instancia los acuerdos electorales celebrados por el resto de las fuerzas políticas en las mismas condiciones en que los había concertado ella misma.

Por otra parte, entendieron que el arto 1° de la ley 8506 legitima sin distinción alguna tanto a la alianza como a los acuerdos electorales como formas de convenio entre las fuerzas políticas para alcanzar el 3% de la totalidad de los votos válidamente emitidos exigido por el art. 87 de la Constitución Provincial como piso para acceder a los cargos electivos, por lo que consideraron sin sustento legal la pretensión del Frente Cívico y Social de invalidar los acuerdos electorales que tienen el alcance de “acuerdo de boleta” y aprobar únicamente la figura electoral denominada “alianza” para cumplir con el citado precepto de la Constitución local.

Por último, declararon que el recurrente se valió de argumentos imprecisos y genéricos que no logran demostrar a través de una crítica razonada de los fundamentos del fallo, de qué manera los jueces incurrieron en el vicio de contradicción que atribuyó a la sentencia.

-II-

Disconforme con este pronunciamiento, la Alianza Frente Cívico y Social dedujo el recurso extraordinario que luce agregado a fs . .122/141, que fue concedido a fs. 161/165.

El recurrente plantea, en síntesis, los siguientes agravios: a) El fallo del Tribunal Superior de Justicia vulnera el art. 87 de ‘la Constitución local, toda vez que convalida la proclamación efectuada por el Tribunal Electoral provincial, de asignar dos bancas de diputado, -una a favor del Movimiento Tercera Posición (MO.TE.PO) por el departamento Famatina y la otra a favor del Movimiento Norte Grande por el departamento Rosario Vera Peñaloza-, sin haber alcanzado el mínimo del 3% de la totalidad de los votos válidamente emitidos en toda la provincia, tal como lo dispone .aquella cláusula constitucional. Relata que, previo al acto electoral, se sancionó la ley 8461, reglamentaria del arto 87 de la Constitución local. Dicha ley autoriza a los partidos y agrupaciones municipales a formalizar alianzas electorales con partidos y agrupaciones provinciales para alcanzar el requisito del 3%. Agrega que a los partidos Movimiento Tercera Posición (MO.TE.PO) y Movimiento Norte Grande le fueron adjudicadas, a cada uno, una banca por los departamentos arriba mencionados, luego de efectuar, en forma individual, una simple “acta de adhesión” con el Frente Justicialista del Pueblo, siendo todos los integrantes del acta partidos provinciales. Señala que dicha situación no resulta contemplada por la ley, que sólo prevé la posibilidad de acuerdos entre partidos y agrupaciones municipales con partidos y agrupaciones provinciales, y no acuerdos de partidos provinciales entre sí; b) la adjudicación de la tercera banca por el departamento Chilecito al Partido Justicialista es incorrecta, toda vez que se otorgó en violación del arto 87, tercer párrafo de la Constitución local, que garantiza una banca para la minoría; c) la sentencia recurrida resulta arbitraria, porque no analiza todas las cuestiones que por mandato constitucional debía resolver, como la extensión o no a favor de los partidos provinciales de celebrar acuerdos electorales entre sí. Agrega el recurrente que el fallo tampoco resuelve la impugnación de la adjudicación de las bancas por los departamentos Famatina y Rosario Vera Peñaloza, y sí lo hace respecto de la banca por el departamento Felipe Varela, que nunca fue impugnada por su parte.

-III-

En orden a verificar las condiciones requeridas para • habilitar la vía del art. 14 de la ley 48, cabe recordar que, en principio, son ajenas a esta instancia el examen de decisiones que resuelven cuestiones regidas por el derecho público provincial, porque son privativas de los tribunales locales, en virtud del respeto debido a las atribuciones de las provincias de darse sus propias instituciones y regirse por ellas (doctrina de Fallos: 305 :112; 324:1721, 2672, entre otros), salvo. claro está, supuestos de arbitrariedad.

Cabe destacar que, de acuerdo con el art. 122 de la Constitución Nacional, las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. Establecen su régimen electoral, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, “sin intervención del gobierno federal”. En este precepto, la palabra “Gobierno” incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe discutir las formas en que las provincias organizan su vida autónoma (Fallos: 330:4797).

Sin embargo, la Constitución Nacional, que garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones, el ejercicio de ellas y la elección de sus autoridades, sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno, impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales y encomienda a la Corte el asegurarlo como custodio de la Ley Suprema.

Pero esta intervención está limitada a los casos en que, frente a un evidente y ostensible apartamiento del sentido de las normas de derecho público local, quedan lesionadas instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo y republicano que las provincias se han obligado a asegurar. Sólo ante situaciones de excepción como la enunciada, la actuación del Tribunal federal no avasalla las autonomías provinciales, sino que procura la perfección de su funcionamiento asegurando el acatamiento a aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804).

Sobre tales bases, en mi concepto, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente inadmisibile, ya que por su intermedio la recurrente pretende que V.E revise una sentencia del Tribunal Superior provincial acerca de una materia que integra el derecho público local, cual es el contenido y alcance de diversas normas de igual carácter que regulan el procedimiento de elección de legisladores locales.

Ello es así, toda vez que el a quo desestimó la pretensión del demandado de impugnar y lograr la adjudicación a su parte de tres bancas de diputados provinciales sobre la exclusiva base de la exégesis de normas locales, en especial. de. la ‘ley electoral y sus modificaciones, dictadas al amparo de la . Constitución Provincial.

En efecto, para rechazar los agravios del apelante, el Tribunal Superior consideró que el art. 1° de la ley 8506 legitima sin distinción alguna a las alianzas y a’ los acuerdos electo-

rales como formas de convenio para alcanzar el 3% exigido por el art. 87 de la Constitución Provincial. De esta forma convalidó los acuerdos “celebrados por las agrupaciones políticas, que fueron impugnados por el Frente Cívico y Social. Asimismo, señaló que cada uno de los partidos integrantes del convenio electoral mantiene su respectiva identidad partidaria, por lo que corresponde adjudicar a cada una de las fuerzas políticas una banca para el cargo de diputado provincial, según la cantidad de votos obtenidos en el acto electoral.

Considero que la alzada ha efectuado una interpretación posible de las disposiciones locales, sobre la base de circunstancias comprobadas en la causa, máxime cuando el propio recurrente señala que “aceptamos la posibilidad de confusión en cuanto al alcance de la norma, atento (a) lo novedoso del sistema y (a) la reciente reforma constitucional” (v. fs. 139). No hay, pues, cuestión federal que autorice a V.E. a intervenir en una decisión referente al procedimiento de elección de legisladores que el art. 122 de la Constitución Nacional confía a las autonomías provinciales.

Por otro lado, el a quo entendió que la pretensión del Frente Cívico y Social, de obtener la declaración de invalidez de los acuerdos electorales celebrados entre partidos provinciales a los efectos de alcanzar el 3% exigido por el arto 87 de la Constitución provincial, resultaba contradictoria con actos anteriores que había llevado a cabo durante el procedimiento electoral, y al hacerlo fundó su decisión en la evaluación que efectuó de las constancias de la causa y de la conducta asumida por el recurrente, aspectos que, por su naturaleza fáctica y procesal, están reservados a los jueces de la causa y, en principio, excluidos de la revisión extraordinaria.

Por otra parte, entiendo que tampoco habilita la instancia extraordinaria la tacha de arbitrariedad introducida en el recurso extraordinario.

En mi opinión, contrariamente a lo que sostiene el recurrente, en el fallo se efectuó un adecuado tratamiento de las cuestiones propuestas que satisface lo exigido a los pronunciamientos judiciales, pues aquél cuenta con fundamentación suficiente y constituye una derivación razonada del derecho vigente con aplicación a las circunstancias comprobadas en la causa, todo lo cual descarta el vicio que se le atribuye (Fallos: 315:2969).

En esa inteligencia, se aprecia que los reparos invocados trasuntan una mera disconformidad con aspectos que, por regla, constituyen materia ajena a esta instancia de excepción, pues se vinculan con cuestiones de derecho público local y procesal, que han sido oportunamente resueltos sobre la base de argumentos que, al margen de su acierto o error, no compete a la Corte revisar (Fallos: 326: 1877).

En efecto, el recurrente se agravia de que la sentencia omite tratar el agravio relativo a la extensión o no a los partidos provinciales de la posibilidad •de celebrar acuerdos electorales entre sí a los efectos de alcanzar el 3% prescripto por el art. 87 de la Constitución local, agravio en el que fundamentó la impugnación de la proclamación de los diputados electos

por los departamentos Famatina y Rosario Vera Peñaloza. Sin embargo, en mi opinión, el pronunciamiento recurrido se refirió a ese aspecto al considerar aplicable la doctrina de los actos propios, es decir que el tribunal entendió que el recurrente incurrió en la misma conducta que reprochó a otras agrupaciones políticas, ya que celebró un acuerdo electoral con el partido provincial “Convergencia Riojana”, y señaló que nadie puede ejercer un comportamiento incompatible con una conducta anterior deliberada, jurídicamente relevante y plenamente eficaz, por lo tanto no hubo por parte del tribunal apelado una omisión de tratamiento del agravio referido como sostiene el recurrente. Por el contrario, él mismo sostiene que “El Frente Cívico Social, en el convencimiento -erróneo-, (de) que existía la posibilidad de formalizar acuerdos a los fines del 3% con otros partidos provinciales, celebró acuerdo con el partido Provincial Convergencia Riojana” (v. fs. 139).

No obsta a tal conclusión el hecho de que el a quo se haya referido a la adjudicación del cargo de diputado provincial por el departamento Felipe Varela al Movimiento Norte Grande, y no lo haya hecho respecto de los departamentos Famatina: y Rosario Vera Peñaloza, por cuanto el núcleo central del agravio en virtud del cual el recurrente funda su impugnación respecto de estos últimos departamentos (v. recurso de casación, fs. 16/20, en especial fs. 17/18) ha sido tratado por el Superior Tribunal al considerar aplicable la doctrina de los actos propios; máxime cuando tal error pudo haber sido inducido por el propio recurrente (v. fs.: 17 vta.).

-IV-

Por todo lo expuesto, opino que el recurso extraordinario de fs. 122/141 es formalmente inadmisibile. Buenos Aires, 27 de abril de 2011. LAURA M. MONTI.

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, 28 de febrero de 2012

Vistos los autos: “Frente Cívico y Social s/ casación”.

Considerando:

Que esta Corte comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a cuyos términos corresponde remitirse en razón de brevedad.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se desestima el recurso extraordinario. Notifíquese y devuélvase. RICARDO LUIS LORENZETTI (en disidencia) - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia) - JUAN CARLOS MAQUEDA (en disidencia) - E. RAÚL ZAFFARONI - CARMEN M. ARGIBAY.

DISIDENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

1º) Que en el marco de las elecciones convocadas por el Gobernador de la Provincia de La Rioja para cubrir cargos de diputados provinciales y de concejales municipales (decreto 361/09), el Tribunal Electoral de ese estado local rechazó el pedido formulado por la alianza electoral Frente Cívico y Social para que, de las tres bancas de diputado provincial que se disputaban en el Departamento Chilecito, se adjudicara a esa alianza la tercera banca en disputa. Al mismo tiempo, dicho tribunal proclamó y consagró la totalidad de las autoridades electas (fs. 4/14).

2º) Que al formular el referido planteo, la agrupación demandante argumentó que: (a) al formarse el Frente Justicialista del Pueblo, todos los integrantes del acuerdo “pasaron a integrar un mismo frente político y jurídico a nivel provincial” y se colocaron en una posición de “mayoría” a la que se alude en el art. 87, tercer párrafo, de la Constitución provincial, (b) ello “les permitió, sin dudas, superar el escollo constitucional del 3%” de los votos previsto en el art. 87, penúltimo párrafo, de la Constitución provincial, (c) la ley local 8506 únicamente habilita, a los fines del cómputo del referido 3%, la formación de alianzas o acuerdos entre partidos y/o agrupaciones municipales y partidos o frentes provinciales, pero no los habilita entre un partido provincial y un partido o frente provincial (fs. 322/328 y 388/392).

3º) Que el Tribunal Electoral rechazó el planteo (fs. 358/369), con fundamento, por mayoría —conformada por los votos de los vocales Sánchez y Ascoeta—, en que: (a) el Partido Justicialista y el Frente del Pueblo Chiliceño firmaron un acuerdo de boletas con el Frente Justicialista del Pueblo y no una alianza; es jurídicamente insostenible concluir que dichas fuerzas políticas constituyan un único e idéntico partido; (b) la exigencia del 3% mínimo de los votos que debe obtener un partido político para que uno de sus candidatos pueda ser proclamado como candidato se hallaba cumplida con los acuerdos de boletas celebradas por las distintas fuerzas políticas participantes en la elección provincial con los frentes y partidos nacionales.

4º) Que contra ese pronunciamiento, el Frente Cívico y Social interpuso recurso de casación con sustento en la violación de lo dispuesto en la ley 8461, modificada por ley 8506, y la manifiesta arbitrariedad en la aplicación de las reglas de la sana crítica, en los términos del art. 257, incs. 1º y 4º, del Código Procesal Civil y Comercial de La Rioja. Solicitó, en definitiva, que se modificara el fallo y, por consiguiente, se dejara sin efecto la proclamación efectuada de los diputados provinciales electos en representación de otras agrupaciones partidarias por los departamentos Chilecito, Rosario Vera Peñaloza y Famatina.

Por un lado, sostuvo que los candidatos proclamados no habían alcanzado el mínimo del 3% de la totalidad de los votos válidamente emitidos en toda la provincia exigido por el art. 87, penúltimo párrafo, de la Constitución provincial, para que el candidato pudiera acceder a una banca. Tal posición se sustentaba en que la ley 8461 —que reglamentaba dicha cláusula— sólo autorizaba a los partidos políticos y a las agrupaciones municipales

para formalizar alianzas o acuerdos electorales —conceptos que señala como distintos al concepto de “acuerdos de boletas”— con los partidos o frentes provinciales con el objeto de computar los votos obtenidos por todos los integrantes del convenio, a los efectos de alcanzar el porcentaje aludido, pero que esa facultad no había sido pensada ni establecida en favor de los partidos o frentes provinciales, a los que pertenecían los diputados provinciales proclamados.

Por otro lado, a su entender de las tres bancas en disputa en los comicios en cuestión en el Departamento Chilecito, sólo podían adjudicarse a la mayoría dos de ellas, porque la tercera banca, por mandato del art. 87, tercer párrafo de la Constitución de la provincia, debía adjudicarse al Frente Cívico y Social por constituir la primera minoría (fs. 16/20 y ampliación de fs. 25/27).

6º) Que el Superior Tribunal de Justicia local descartó la concurrencia de los supuestos invocados por la recurrente al fundar el recurso de casación y, en consecuencia, lo rechazó (fs. 110/116).

El pronunciamiento hizo pie, en lo sustancial, en la doctrina de los actos propios, porque el apelante había celebrado con el partido local Convergencia Riojana un acuerdo idéntico al que impugnaba y con ese modo de proceder había podido acceder a diferentes bancas legislativas. Sin perjuicio de ello, el tribunal a quo precisó que el art. 1º de la ley 8461, modificada por la ley 8506, legitimaba tanto a las alianzas como a los acuerdos electorales como formas de convenio entre las fuerzas políticas para alcanzar el porcentaje mínimo de votos exigido por el art. 87 de la Constitución provincial. Por ello, entendió que carecía de sustento legal la pretensión del apelante de invalidar los acuerdos electorales que tenían el alcance de “acuerdo de boleta”, para aprobar únicamente la figura electoral denominada “alianza”.

Adujo, además, que el recurrente se había valido de argumentos imprecisos y genéricos que no lograron demostrar, a través de una crítica razonada y prolija de los fundamentos del fallo del Tribunal Electoral, de qué manera los jueces habían incurrido en el vicio de arbitrariedad que atribuía a la sentencia.

7º) Que contra ese pronunciamiento el Frente Cívico y Social interpuso recurso extraordinario federal (fs. 123/141, replicado a fs. 149/158), que fue concedido (fs. 164), en el que invocó la presencia de una cuestión federal exclusivamente configurada por resultar de aplicación la doctrina de esta Corte en materia de sentencias arbitrarias, con directa afectación del sistema representativo, del principio de soberanía popular y de las garantías superiores consagradas respecto del ejercicio de los derechos políticos y de defensa en juicio, consagrados en la Constitución Nacional. Asimismo, alegó la existencia de gravedad institucional.

8º) Que, efectivamente, en el caso se configura un supuesto que justifica la apertura de la instancia extraordinaria, en la medida en que la sentencia apelada, desprovista de la

adecuada fundamentación para ser considerada como un acto judicialmente válido, ha rechazado el planteo formulado por la parte actora, con aptitud para provocar una grave afectación directa e inmediata de la forma representativa de gobierno, del debido proceso, del ejercicio de los derechos políticos y de la garantía de los partidos políticos, proclamados y tutelados por la Constitución Nacional (arts. 1º, 5º, 18, 37 y 38).

Ciertamente, de un lado el tribunal a quo omitió, lisa y llanamente, examinar un argumento serio y conducente para la adecuada solución de la causa, como lo es el relativo a la necesidad de determinar si la “franquicia” de la ley 8461 (así denominada por la parte actora) resulta extensible, o no, a los partidos provinciales.

Y, de otro lado, mediante afirmaciones dogmáticas, aplicó la doctrina de los actos propios como obstáculo para impugnar los acuerdos electorales firmados por las restantes fuerzas políticas en las mismas condiciones en que lo hizo la alianza actora, más en dicha aplicación prescindió de analizar la concurrencia de los presupuestos que la habilitan, tales como la conducta jurídicamente relevante y la identidad de los sujetos que actúan y se vinculan en la conducta anterior.

Cabe recordar que este Tribunal ha indicado que la aplicación de la doctrina de los actos propios requiere que exista identidad subjetiva, esto es identidad entre el sujeto del que emana un acto y que posteriormente realiza una conducta contradictoria, de manera que ambos comportamientos hayan sido seguidos o resulten imputables a una misma persona, y que la contradicción se configure dentro de una misma situación o relación jurídica o, expresado con otras palabras, dentro de un mismo “círculo de intereses” (Fallos: 325:1787). También ha señalado que para atribuir a la conducta valor de regla es preciso que ella se exteriorice mediante acciones deliberadas, jurídicamente relevantes para implicar las consecuencias que de ella se pretenden extraer, y plenamente eficaces (Fallos: 313:367 y 315:865), ya que, de lo contrario, asumir un determinado comportamiento de hecho derivaría, sin más, en la imposibilidad de modificarlo en lo sucesivo (Fallos: 326:1851).

Dicha doctrina, además, debe ser interpretada prudencialmente, sin extender desmesuradamente sus alcances, porque dicho concepto requiere que medie un cumplimiento voluntario que pueda entenderse como una renuncia al cuestionamiento ulterior de la regla (Fallos: 331:241, disidencia de los jueces Lorenzetti y Maqueda).

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Notifíquese y oportunamente, remítase. RICARDO LUIS LORENZETTI.

DISIDENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI Y DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1º) Que en el marco de las elecciones convocadas por el Gobernador de la Provincia de La Rioja para cubrir cargos de diputados provinciales y de concejales municipales (decreto 361/09), el Tribunal Electoral de ese estado local rechazó el pedido formulado por la alianza electoral “Frente Cívico y Social” para que, de las tres bancas de diputado provincial que se disputaban en el Departamento Chilecito, se adjudicara a esa alianza la tercera banca en disputa. Al mismo tiempo, el tribunal proclamó y consagró la totalidad de las autoridades electas (fs. 4/14).

2º) Que contra ese pronunciamiento, el “Frente Cívico y Social” interpuso recurso de casación con sustento en la violación de lo dispuesto en la ley 8461, modificada por ley 8506, y manifiesta arbitrariedad en la aplicación de las reglas de la sana crítica, en los términos del art. 257, incs. 1º y 4º, del Código Procesal Civil y Comercial de La Rioja. Solicitó, en definitiva, que se modificara el fallo y, en consecuencia, se deje sin efecto la proclamación efectuada de los diputados provinciales electos en representación de otras agrupaciones partidarias por los departamentos Chilecito, Rosario Vera Peñaloza y Famatina.

Por un lado, sostuvo que los candidatos proclamados no habían alcanzado el mínimo del 3% por ciento de la totalidad de los votos válidamente emitidos en toda la provincia exigido por el art. 87, penúltimo párrafo, de la Constitución Provincial, para que el candidato pudiera acceder a una banca. Tal posición se sustentaba en que la ley 8461 —que reglamentaba dicha cláusula— sólo autorizaba a los partidos políticos y a las agrupaciones municipales para formalizar alianzas o acuerdos electorales provinciales con el objeto de computar los votos obtenidos por todos los integrantes del convenio, a los efectos de alcanzar el porcentaje aludido, pero que esa facultad no había sido pensada ni establecida en favor de los partidos o frentes provinciales, a los que pertenecían los diputados provinciales proclamados.

La segunda cuestión radicaba en que, a su entender, de las tres bancas en disputa en los comicios en cuestión en el Departamento Chilecito, sólo podían adjudicarse a la mayoría dos de ellas, porque la tercera banca, por mandato del art. 87, tercer párrafo de la Constitución de la provincia, debía adjudicarse al Frente Cívico y Social por constituir la primera minoría (fs. 16/20 y ampliación de fs. 25/27).

3º) Que el superior tribunal local descartó la concurrencia de los supuestos casatorios invocados por la recurrente y, en consecuencia, rechazó el recurso interpuesto (ver sentencia de fs. 110/116).

El pronunciamiento hizo pie, en lo sustancial, en la doctrina de los actos propios, porque el apelante había celebrado con el partido local Convergencia Riojana un acuerdo idéntico al que impugnaba y con ese modo de proceder había podido acceder a diferentes bancas legislativas. Sin perjuicio de ello, el tribunal a quo precisó que el art. 1º de la ley 8461, modificada por la ley 8506, legitimaba tanto a las alianzas como a los acuerdos electorales como formas de convenio entre las fuerzas políticas para alcanzar el porcentaje mínimo

de votos exigido por el art. 87 de la Constitución provincial. Por ello, entendió que carecía de sustento legal la pretensión del apelante de invalidar los acuerdos electorales que tenían el alcance de “acuerdo de boleta”, para aprobar únicamente la figura electoral denominada “alianza”.

Adujo, además, que el recurrente se había valido de argumentos imprecisos y genéricos que no lograron demostrar, a través de una crítica razonada y prolija de los fundamentos del fallo del Tribunal Electoral, de qué manera los jueces habían incurrido en el vicio de arbitrariedad que atribuían a la sentencia.

4º) Que contra tal pronunciamiento el “Frente Cívico y Social” interpuso el recurso extraordinario federal de fs. 123/141, en el que invocó la presencia de una cuestión federal exclusivamente configurada por resultar de aplicación la doctrina de esta Corte en materia de sentencias arbitrarias, con directa afectación del sistema representativo, del principio de soberanía popular y de las garantías superiores consagradas respecto del ejercicio de los derechos políticos y de defensa en juicio, en los arts. 1º, 5º, 18, 37 y 38 de la Constitución Nacional. Asimismo, alegó la existencia de gravedad institucional.

5º) Que el superior tribunal provincial —pese a no haber detectado en la sentencia recurrida ninguna cuestión constitucional que le permitiera habilitar la instancia extraordinaria local y, por el contrario, a haber subrayado la presencia de defectos de fundamentación en el recurso de casación que obstaban a su admisibilidad formal— concedió el recurso federal del art. 14 de la ley 48. Para fundar esta decisión afirmó que “...en el caso, al haberse denunciado el pronunciamiento por lesión a los derechos de defensa en juicio, violación del sistema representativo y a las garantías constitucionales para el ejercicio de los derechos políticos, promoviendo gravedad institucional, importan agravios de magnitud que motivan considerar cumplido el recaudo exigido para la apertura de la instancia por ante la C.S.J.N.” (fs. 164).

6º) Que esta Corte ha tenido oportunidad de declarar, con énfasis y reiteración, la nulidad de resoluciones por las que se concedían recursos extraordinarios cuando ha constatado que aquéllas no daban satisfacción a un requisito idóneo para la obtención de la finalidad a que se hallaba destinado (art. 169, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; Fallos: 310:2122 y 2306; 315:1589; 323:1247; 330:4090 y 331:2302).

7º) Que los términos sumamente genéricos del auto de concesión evidencian que el tribunal a quo ha omitido pronunciarse categórica y circunstanciadamente (con toda menudencia, sin omitir ninguna circunstancia o particularidad, según la definición de la Real Academia) sobre la observancia de uno de los requisitos esenciales del recurso extraordinario, cual es —en el caso— la presencia de una cuestión federal de la naturaleza invocada por la recurrente.

En efecto, frente a situaciones substancialmente análogas a la examinada en el sub lite, este Tribunal ha afirmado que si bien incumbe exclusivamente a él juzgar sobre la exis-

tencia, o no, de un supuesto de arbitrariedad de sentencia (Fallos: 215:199), no es menos cierto que ello no exime a los órganos judiciales llamados a expedirse sobre la concesión del recurso extraordinario federal, de resolver circunstanciadamente si tal apelación —prima facie valorada— cuenta respecto de cada uno de los agravios que la originan con fundamentos suficientes para dar sustento, a la luz de conocida doctrina de esta Corte, a la invocación de un caso de inequívoco carácter excepcional, como lo es el de arbitrariedad (Fallos: 310:1014; 313:934; 317:1321; 323:1247; 325:2319; 329:4279; 331:1906 y 2280; entre otros); máxime si la verificación de una tacha de esa naturaleza dio lugar a una respuesta negativa por el superior tribunal para cancelar la apertura de la instancia extraordinaria local (causa S.911.XLV “Sandoval, Juan Carlos s/ recurso de queja”, sentencia del 19 de mayo de 2010).

8º) Que el fundamento de dichos precedentes se asienta en que, de seguirse una orientación opuesta, el Tribunal debería admitir que su jurisdicción extraordinaria se viese, en principio, habilitada o denegada sin razones que avalen uno u otro resultado, lo cual infringe un claro perjuicio al derecho de defensa de los litigantes y al adecuado servicio de justicia de la Corte (Fallos: 323:1247; 325:2319; 331:1906; 332:2813; y 333:360, entre otros).

9º) Que, por último, la invocación genérica de la excepcional doctrina de la gravedad institucional —sin precisar, por otro lado, de qué manera el control judicial de la adjudicación de bancas en un procedimiento electoral provincial podría afectar el funcionamiento de las instituciones de la provincia invocado por el apelante— importa desconocer la doctrina de esta Corte de acuerdo con la cual la presencia de aquella situación de excepción no constituye una causal autónoma de procedencia del recurso, y sólo facultaría a este Tribunal para prescindir de ciertos recaudos formales frustratorios pero no para tomar intervención en asuntos en los que no se ha verificado la presencia de una cuestión federal (doctrina de Fallos: 311:120 y 1490 y 333:360, entre otros).

Por ello, se declara la nulidad de la resolución por la que se concedió el recurso extraordinario (fs. 161/165). Devuélvanse las actuaciones al tribunal de origen a fin de que se dicte una nueva decisión sobre el punto con arreglo a la presente. Notifíquese y remítase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA.

Régimen electoral provincial- Acción declarativa de inconstitucionalidad- Causa ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema.

Partido Obrero de la Provincia de Formosa c/ Formosa, Provincia de- 22/10/2013 –

 **Antecedentes**

El Partido Obrero de la Provincia de Formosa promovió acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la mencionada provincia a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 73 y 74 de la ley provincial 152 –Régimen Electoral- como así también de la ley provincial 653 –Sistema Electoral: lema y sublema-. Afirma que el sistema impugnado establece procedimientos que alteran el régimen representativo de gobierno y la voluntad popular, produciendo desigualdad manifiesta entre partidos y confusión en el electorado.

⦿ Algunas cuestiones planteadas

- a) *Acción declarativa de inconstitucionalidad contra una provincia*
- b) *Cuestionamiento de disposiciones que conforman sistema electoral provincial*
- c) *Competencia originaria de la Corte Suprema*

▣ Estándar aplicado por la Corte

- Si se ponen en tela de juicio cuestiones concernientes al derecho público local, el litigio no debe ventilarse en la instancia de competencia originaria de la Corte Suprema prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, ya que el respeto de las autonomías provinciales requiere que se preserve a sus jueces el conocimiento y decisión de las causas que, en lo sustancial, versan sobre cuestiones propias del derecho provincial, y dictadas en uso de facultades reconocidas en los arts. 121 y 122 de la Constitución Nacional.

- Es ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema la causa donde se cuestionan normas de la Provincia de Formosa referidas al régimen electoral si la cuestión planteada concierne al procedimiento jurídico político de organización de una provincia, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y consumarse dentro del ámbito estrictamente local, sin perjuicio de que las cuestiones federales que puedan contener este tipo de litigios sean revisadas, en su caso, por el Tribunal por la vía prevista en el art. 14 de la ley 48.

Texto del fallo

Dictamen de la Procuración General de la Nación

Suprema Corte

- I -

A fs. 29/39, el Partido Obrero de la Provincia de Formosa, por medio de su presidente y apoderado, promueve la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la mencionada provincia, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 73 y 74 de la ley provincial 152 (régimen electoral provincial),

como así también de la ley provincial 653 (ley de lema y sublema).

Cuestiona tales disposiciones legales, en tanto -según afirma- establecen procedimientos para la elección de convencionales constituyentes provinciales, diputados provinciales, intendentes, presidentes de comisiones de fomento y concejales que alteran el régimen representativo de gobierno y la voluntad popular en el que éste se asienta, al producir desigualdad manifiesta entre partidos y confusión en el electorado; desviar el voto hacia el sublema más votado; hacer posible que candidatos que no obtuvieron el voto mayoritario accedan a los cargos; afectar la facultad constitucional de los partidos políticos de designar y postular sus candidatos a los cargos públicos; y proscribir el acceso democrático de todos los partidos a los cuerpos colegiados de la provincia, limitándolo a los candidatos de la lista que obtenga el mayor número de votos (a la que se le asignan los dos tercios de los cargos) y a la que obtenga el segundo lugar (a la que se le otorga el tercio restante). Señala que, a todo ello, se suma que el sistema electoral provincial permite que se adhieran las boletas de los distintos sublemas a las de diputados nacionales, lo que crea una desigualdad entre el Partido Obrero -que presenta una única boleta de candidatos- y la gran cantidad de sublemas que postulan a una misma fórmula de candidatos para aquellos cargos.

Sostiene que ese régimen electoral vulnera lo dispuesto por los arts. 1º, 16, 28, 37 y 38 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a la Ley Fundamental por su art. 75, inc. 22, especialmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 21, incs. 1º, 2º y 3º) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25, incs. 'a', 'b' y 'e').

En virtud de lo expuesto, pide que se dicte una medida cautelar por la cual -mientras se sustancia el proceso se suspenda la aplicación de lo dispuesto por los arts. 73 y 74 de la ley provincial 152, de modo de asegurar el ingreso a los cuerpos colegiados provinciales y municipales de todos los candidatos, en particular los del Partido Obrero, que hayan alcanzado el cociente mínimo requerido según el sistema D' Hont de representación proporcional; y se ordene al Tribunal Electoral Permanente de la Provincia que instrumente un mecanismo para que la boleta del Partido Obrero ocupe un lugar perfectamente distinguible en las mesas respecto de las 73 boletas oficializadas, ello a fin de facilitar su identificación por aquellos ciudadanos que la quieran votar.

A fs. 40 se corre vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

- II -

Ante todo, cabe recordar que para que proceda la competencia originaria de la Corte establecida en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y 24, inc. 1º, del decreto-ley 1285/58, en los juicios en que una provincia es parte, resulta necesario examinar la materia sobre la que éste versa, es decir, que se trate de una causa de manifiesto contenido federal o de naturaleza civil, en cuyo caso resulta esencial la distinta vecindad o nacionalidad de la contraria (Fallos: 322:1514 y 3572; 323:1854; 324:533; 329:759).

En el primero de los supuestos enunciados, para que la causa revista manifiesto contenido federal la demanda deducida debe fundarse directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279).

Pero ello no sucederá cuando en el proceso se debatan cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de ellas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza o el examen o la revisión en sentido estricto de actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales de las autoridades provinciales (Fallos: 319:2527; 321:2751; 322:617, 2023 y 2444; 329:783 y 5675).

A mi modo de ver, esta última hipótesis es la que se presenta en el sub lite, pues según se desprende de los términos de la demanda -a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con los arts. 4° y so del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230- el planteamiento que efectúa la actora exige en forma ineludible interpretar varias disposiciones legales de la Provincia vinculadas con el régimen establecido para la elección de convencionales provinciales, y concejales, constituyentes provinciales, diputados intendentes, presidentes de comisiones de fomento asunto que concierne a su procedimiento jurídico político de organización, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y tener cumplimiento dentro del ámbito estrictamente local (Fallos: 326:193 y 3448; 327:1797; 329:5809; dictamen in re C. 1637, XLIV, Originario “Colegio de Abogados de Tucumán e/ Tucumán, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 2 de febrero de 2009, a cuyos fundamentos se remitió V. E. en su sentencia del 7 de abril de 2009; entre otros), ello sin perjuicio de que esas elecciones se celebren simultáneamente con los comicios nacionales, toda vez que no se encuentran en juego las candidaturas nacionales, sino únicamente las locales, lo cual impide la tramitación de la causa ante los estrados de la Corte en esta instancia originaria.

Al respecto, debe ponerse de relieve que el art. 122 de la Constitución Nacional dispone que las provincias “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia r sin intervención del Gobierno federal”, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra “Gobierno” incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe “discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al art. 105 de la Constitución Nacional” (tal como lo sostuvo V.E. en oportunidad de expedirse en Fallos: 177:390 al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe). Ello es así, en razón de que conservan su soberanía absoluta en lo que concierne a los poderes no delegados a la Nación, según lo reconoce el art. 121 de la Ley Fundamental.

Bajo estos términos, resulta claro que la cuestión federal que propone el actor -el que funda su pretensión en disposiciones de la Constitución Nacional y de instrumentos internacionales con jerarquía constitucional- no es exclusiva ni es la predominante en la causa,

toda vez que se deduce en el marco de un proceso electoral que se rige por las normas de derecho público local, a las que para la solución del pleito el intérprete deberá acudir ineludiblemente.

Por lo tanto, es mi parecer que corresponde a la justicia de la Provincia de Formosa expedirse al respecto, ya que el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales, exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que las cuestiones de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado por el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 314:620 y 810; 318:2534 y 2551; 324:2069; 325:3070).

En razón de lo expuesto y dada la índole taxativa de la competencia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional y su imposibilidad de ser extendida, por persona o poder alguno (Fallos: 32:120; 270:78; 285:209; 302:63; 322:1514; 323:1854; 326:3642, entre muchos otros), opino que el proceso resulta ajeno al conocimiento del Tribunal. Buenos Aires, 17 de octubre de 2013. LAURA M. MONTI

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 22 de octubre de 2013.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que el Partido Obrero de la Provincia de Formosa, por medio de su presidente, promueve acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la mencionada provincia, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 73 y 74 de la ley provincial 152 (Régimen Electoral de la Provincia de Formosa), como así también de la ley provincial 653 (Sistema Electoral: Lema y Sublema).

Cuestiona dichas disposiciones en cuanto —según aduce— conforman un sistema electoral que conculca los derechos y garantías de ese partido político, consagrados por los artículos 1°, 16, 28, 37 y 38 de la Constitución Nacional, y en los Tratados Internacionales incorporados a ella en su artículo 75, inciso 22, en particular la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21, incisos 1, 2 y 3) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25, incisos a, b y c).

Afirma que el sistema impugnado establece procedimientos para la elección de convencionales constituyentes, diputados provinciales, intendentes, presidentes de comisiones de fomento y concejales que alteran el régimen representativo de gobierno y la voluntad popular en el que se asienta porque: a) producen desigualdad manifiesta entre partidos y confusión en el electorado; b) desvían el voto hacia el sublema más votado con independencia de que su programa y sus candidatos hayan sido o no elegidos por el ciudadano; c)

crean la posibilidad de que accedan a los cargos candidatos que no hayan obtenido el voto mayoritario; d) afectan la facultad constitucional de los partidos políticos de designar y postular sus candidatos a los cargos públicos; y e) proscriben lisa y llanamente el acceso democrático de todos los partidos a los cuerpos colegiados de la provincia, limitándolo a los candidatos de la lista que obtenga el mayor número de votos, a la que se le asignan dos tercios de los cargos, y a la lista que alcanza el segundo lugar, a la que se le adjudica el tercio restante.

Sostiene que el procedimiento descripto también afecta y desvía la voluntad popular en lo que atañe a la elección de diputados nacionales por la Provincia de Formosa “[dado] que habilita que se adhieran las boletas de los distintos sub lemas creados a las fórmulas de los mismos”, lo cual produce —según afirma— que se acumulen votos para diputado nacional desde sublemas que representan agrupaciones y candidatos completamente disímiles y hasta antagónicos y, además, dificulta la visualización y elección de la única boleta que presenta el Partido Obrero frente a centenares de boletas de sublemas que postulan la misma fórmula para dicho cargo.

Explica que en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias celebradas el 11 de agosto del corriente año el Partido Obrero registró un significativo aumento de su caudal electoral, que paso del 1,2% de los votos afirmativos para diputados nacionales en iguales comicios del 2011 al 5,14% de los sufragios en la misma categoría, lo cual representa —según aduce— un crecimiento del 430% en dos años. Agrega que en el departamento Formosa ese porcentaje ascendió al 7,72%.

Expresa que en virtud de esos resultados, el Partido Obrero de la Provincia de Formosa es una de las tres agrupaciones políticas que están en condiciones de postular candidatos a diputados nacionales por esa provincia para las próximas elecciones del 27 de octubre de 2013, como así también que esa situación se reproduce en el plano provincial, en el que es una de las tres fuerzas que presentan candidatos a la legislatura local y a concejales en la ciudad de Formosa.

En ese sentido, señala que el Tribunal Electoral Permanente de la Provincia demandada ha oficializado tres Lemas a nivel provincial, a saber: a) el Partido Justicialista (PJ); b) la Confederación Frente Amplio Formoseño (FAF); c) el Partido Obrero; y d) un cuarto Lema a nivel municipal, denominado Unión Fontanense. También ha oficializado 52 sublemas correspondientes al Partido Justicialista, 17 pertenecientes al FAF, y 3 a la referida agrupación municipal.

Dice que una proyección para las próximas elecciones crea la expectativa fundada de que, con el incremento de alrededor de 3000 votos, al menos uno de los candidatos del Partido Obrero adquiriría el derecho de ingresar al Parlamento provincial en representación de miles de ciudadanos formoseños que los eligieron para llevar adelante el programa y los principios que el Partido sometió a su consideración. Sin embargo, sostiene que el sistema proscripivo que resulta de la combinación de la llamada “Ley de Lemas” y del régimen

electoral estatuido por la ley 152 impediría dicho acceso.

Ello así, por cuanto sostiene que la constitución de grandes conglomerados de fuerzas políticas diversas como sublemas, bajo el lema de aparatos partidarios más grandes, potencia el desconocimiento, para el elector, de la real oferta electoral, porque le impide identificar claramente cuál es el programa político que vota y el efecto que tendrá el sufragio al emitirlo a través de ese sistema. Dice que la norma hace factible, y que habitualmente ocurre, que un mismo partido o “lema” pueda presentar candidatos de izquierda, de centro y de derecha, y con ello engañar al elector encubriendo diferencias ideológicas sustanciales, de modo que éste, creyendo votar por un candidato que interpreta su pensamiento y sus demandas, colabora finalmente con la elección de otro al que rechaza y cuyo acceso al cargo pretendió evitar con ese voto. Es decir, según su opinión, se legitima, estructuralmente, una forma de “fraude y de desviación de la voluntad política del electorado”.

Agrega, en lo que concierne a la denominada “Ley de Lemas” que los candidatos a nivel nacional, provincial y comunal de las dos grandes fuerzas, aparecen replicados en centenares de boletas en toda la provincia, creándose una evidente desigualdad respecto de aquellos partidos que se presentan con una sola boleta.

Además, sostiene que aún en el caso de que lograra sortear el obstáculo de la “Ley de Lemas”, y obtuviera los votos necesarios para imponer sus candidatos, igualmente el régimen consagrado por la ley 152 se lo impediría, porque de acuerdo a lo dispuesto por sus artículos 73 y 74, una de las tres fuerzas políticas que compiten en las próximas elecciones está, de antemano, excluida del acceso a cargos electivos, dado que en las elecciones de diputados, convencionales constituyentes y concejales municipales, los dos tercios corresponden al partido que obtenga la mayoría, y el tercio restante a la minoría.

Asevera que la restricción del acceso a los cuerpos colegiados de la Provincia y de los municipios solamente a dos partidos, agravia el régimen representativo, la igualdad ante la ley y los derechos políticos del Partido Obrero, consagrados por la Constitución Nacional y por la Constitución de la Provincia de Formosa.

Concluye afirmando que el régimen político formoseño que impugna se ha caracterizado por un inmovilismo extremo, y por estar sujeto al control prácticamente monopólico de un solo partido que ha dominado por décadas más de los dos tercios de los escaños, quedando el resto, en virtud de esa normativa, para la segunda fuerza política provincial. Por lo tanto, a su entender, la participación en forma autónoma de una tercera fuerza en el parlamento provincial y en varios Consejos Deliberantes, representaría una modificación trascendental en el cuadro político formoseño y un paso en el sentido de la superación del régimen antidemocrático denunciado.

2º) Que, finalmente, a fin de asegurar la vigencia de sus derechos constitucionales y en atención a lo avanzado del proceso electoral a celebrarse el próximo 27 de octubre del corriente año, solicita que con carácter cautelar se suspenda la aplicación de los citados

artículos 73 y 74 de la ley 152, y que se asegure el ingreso a los cuerpos colegiados de la provincia y de los municipios de todos los candidatos, en particular los del Partido Obrero, que alcancen el cociente mínimo requerido a tal efecto por aplicación del sistema D'Hont de representación proporcional. Asimismo solicita que se ordene al Tribunal Electoral Permanente de la Provincia de Formosa la instrumentación de un método por el cual la boleta del Partido Obrero ocupe un lugar perfectamente distinguible en las mesas, respecto a las setenta y tres boletas oficializadas, a fin de facilitar su identificación por aquellos ciudadanos que la quieran votar.

3º) Que según se desprende de los términos de la demanda —a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con los artículos 4º y 5º del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación— el presente caso no corresponde a la competencia originaria de esta Corte, prevista en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

4º) Que, en efecto, en hipótesis como la del sub lite en las que se pone en tela de juicio cuestiones concernientes al derecho público local, el litigio no debe ventilarse en la instancia prevista por el artículo 117 citado, ya que el respeto de las autonomías provinciales requiere que se reserve a sus jueces el conocimiento y decisión de las causas que, en lo sustancial, versan sobre cuestiones propias del derecho provincial, y dictadas en uso de facultades reconocidas en los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional.

5º) Que, en ese sentido, es preciso recordar que este Tribunal “interpretando la Constitución Nacional...ha respetado el admirable sistema representativo federal que es la base de nuestro gobierno, pues si bien ha hecho justiciables a las provincias ante la Nación... jamás ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos y cuyas facultades están claramente consignadas en los artículos 67, inciso 11, y 104 y sgtes. de la Carta Fundamental de la República. Si, so capa de un derecho lesionado, o no suficientemente tutelado o garantido, la Corte pudiera traer a juicio, a sus estrados, a todos los actos administrativos, legislativos o judiciales de las provincias, sería el régimen unitario el imperante y no el federal que menciona el artículo 1º” (arg. Fallos: 236:559).

6º) Que la cuestión planteada concierne al procedimiento jurídico político de organización de una provincia, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y consumarse dentro del ámbito estrictamente local, sin perjuicio de que las cuestiones federales que puedan contener este tipo de litigios, sean revisadas, en su caso, por esta Corte por la vía prevista en el artículo 14 de la ley 48 (Fallos: 180:87; 236:559 citado).

7º) Que, como lo determina el citado artículo 122 de la Constitución Nacional, las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia “sin intervención del Gobierno federal”, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra “Gobierno” incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe —tal como lo sostuvo en el caso registrado en Fallos:

177:390, al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe de 1921— “discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al art. 105 de la Constitución Nacional”.

8º) Que la naturaleza y las implicancias de la cuestión planteada llevan a destacar que este Tribunal, desde sus primeros pronunciamientos, jamás ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos, y ha sentado el postulado axiomático de “que la Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación y no para el gobierno particular de las Provincias, las cuales según la declaración del artículo 105, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el artículo 104” (causa “D. Luis Resoagli c/ Provincia de Corrientes”, Fallos: 7:373; 317:1195). Es por ello que la misión más importante de la Corte consiste en interpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa. Del logro de ese equilibrio debe resultar la adecuada coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuarán en dos órbitas distintas, debiendo encontrarse solo para ayudarse (Fallos: 186:170; 307:360).

9º) Que la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (artículos 5º y 122), las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (artículos 1º y 5º) y encomienda a esta Corte el asegurarla (artículo 116). Ello a fin de lograr su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804). Es por ello, y con el propósito de lograr el aseguramiento de ese sistema, que en el artículo 117 le ha asignado a este Tribunal competencia originaria, en razón de la materia, en las causas que versan sobre cuestiones federales en las que sea parte una provincia (Fallos: 97:177; 183:160; 211:1162 y sus citas; 271:244 y sus citas; 286:198; 310:877; 311:810; 314:495, considerando 1º; entre otros).

Mas esa intervención está rigurosamente limitada a los casos en que, frente a un evidente y ostensible apartamiento del inequívoco sentido de las normas de derecho público local, queden lesionadas instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo republicano que las provincias se han obligado a asegurar. Solo ante situaciones de excepción como la enunciada, la actuación de ese tribunal federal no avasalla las autonomías provinciales, sino que procura la perfección de su funcionamiento asegurando el acatamiento a aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804, considerando 18).

En el caso no se advierte la presencia del nítido interés federal (arg. Fallos: 333:1386, con-

siderando 5º) que, en los términos antedichos, permita habilitar la competencia originaria de esta Corte.

10) Que, en ese sentido, es dable considerar que uno de los deberes primordiales de este Tribunal es el de esforzarse para armonizar el ejercicio de la autoridad nacional y de la provincial “evitando interferencias o roces” que coarten o disminuyan a una en “detrimento” de la otra (Fallos: 296:432). Del logro de ese principio debe resultar la amalgama perfecta entre las tendencias unitaria y federal, que Alberdi propiciaba mediante la existencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuaran en órbitas distintas debiendo encontrarse solo para ayudarse pero nunca para destruirse (Fallos: 186:170; 307:360).

Ese deber sería totalmente olvidado si esta Corte, por vía de su instancia originaria, irrumpiera en el sub lite en el ámbito de la autonomía provincial, con menoscabo de las potestades reconocidas y garantizadas por la propia Constitución y que el gobierno central debe asegurar (artículo 5º in fine de la Ley Fundamental).

11) Que si por la vía intentada se reconociera a las facultades jurisdiccionales de esta Corte la extensión que se le atribuye, la “justicia nacional habría realizado por su facultad de examen y el imperio de sus decisiones, la absorción completa de los atributos primordiales del gobierno de los Estados” (Fallos: 141:271).

12) Que, incluso, el criterio expresado se ve corroborado por la circunstancia de que la propia actora reconoce que las normas que impugna no son solo contrarias a la Constitución Nacional, sino que también conculcan disposiciones de la propia Constitución provincial (ver fs. 34, anteúltimo párrafo; conf. causa “Calabrese, Antonio c/ Santiago del Estero, Provincia de”, Fallos: 329:5809).

Por ello, y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Declarar que la presente causa es ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Comuníquese y notifíquese. RICARDO LUIS LORENZETTI – ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO – CARLOS S. FAYT – ENRIQUE S. PETRACCHI – JUAN CARLOS MAQUEDA – CARMEN M. ARGIBAY.

Incorporación de cláusula transitoria a constitución provincial- Caducidad anticipada de cargos electivos provinciales y municipales- Medida cautelar- Prohibición de innovar

Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de 10/04/2003 – Fallos: 326:1289.

Antecedentes

El Intendente de la ciudad de San Luis promovió acción declarativa de certeza a fin de

obtener la declaración de inconstitucionalidad del art. 8º de la ley local 5324 y de los arts. 2º, 5º y 8º del decreto 117 –MGJYT-/2003, en tanto convocaban por única vez a elecciones generales para la totalidad de los cargos electivos provinciales y municipales, cuando se realizaran los comicios para elegir autoridades nacionales.

Alegó la existencia de gravedad institucional que devendría del ataque al régimen de gobierno municipal imponiendo un acortamiento y desplazamiento institucional de mandatos de funcionarios que se encontraban ejerciendo su cargo electivo.

La Corte Suprema consideró que la demanda correspondía a su competencia originaria, imprimió a la causa el trámite del proceso sumarísimo e hizo lugar a la medida cautelar solicitada ordenando la prohibición de innovar.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Cláusula transitoria a constitución provincial*
- b) *Caducidad anticipada de mandatos de cargos electivos provinciales y municipales*
- c) *Competencia originaria de la Corte Suprema*
- d) *Medida cautelar- Prohibición de innovar*

Estándar aplicado por la Corte

- Si el actor pone en tela de juicio la ley 5324 y el decreto 117/03 de la Provincia de San Luis por ser directamente contrarios a lo dispuesto en varios preceptos de la Constitución Nacional, y si bien la cuestión orilla entre lo local y lo federal, la consagración de la autonomía municipal, de la manera y con los alcances que resultan de la reforma constitucional de 1994 tanto en sus aspectos políticos como institucionales, requiere de un ámbito de protección que exceda el local y trascienda al federal, lo que determina la competencia originaria de la Corte Suprema.

- Corresponde hacer lugar a la medida cautelar pedida y ordenar la prohibición de innovar con relación a la aplicación del art. 8º de la ley 5324 y los arts. 2º, 5º y 8º del decreto 117 –MGJCT/2003- ambos de la Provincia de San Luis- por lo que la Provincia mencionada deberá suspender toda acción gubernamental que importe alterar el período de vigencia del mandato del peticionante ya electo y en ejercicio de su cargo.

Información Complementaria

Se incluye también el texto de la causa B.180 XXXIX “Barbeito, Juan Cristóbal y otros c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa”, de la misma fecha (326: 1248) porque el presente fallo remite a éste en su considerando 5º

Texto del fallo**Dictamen de la Procuración General**

Suprema Corte:

Carlos Alberto Ponce, en su carácter de intendente de la ciudad de San Luis, promueve la presente acción declarativa de certeza, en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia de San Luis, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad del art. 8° de la ley local 5324 y de los arts. 2°, 5°, y 8° del decreto 117 -MGJCyT-/2003, por resultar violatorios de la Constitución Nacional, especialmente del sistema representativo republicano de gobierno, del principio de la soberanía popular, de sus derechos políticos y especialmente de la autonomía municipal consagrada en los arts. 5° y 123 de dicho texto.

Cuestionan la ley 5324, promulgada por el decreto 2591/02, en cuanto su art. 8° dispone que el Poder Ejecutivo deberá convocar por única vez, a elecciones generales para la totalidad de los cargos electivos provinciales y municipales, cuando se realicen los comicios para elegir autoridades nacionales.

Impugna el decreto 117 -MGJCyT-/2003, en tanto convoca al electorado para el próximo 27 de abril a fin de elegir todas las autoridades: art. 2°: intendentes y concejales municipales; art. 5° para que ratifique la enmienda constitucional sancionada por el art. 8° de la ley 5324; art. 8° fija como fecha de asunción de todos los cargos electivos provinciales y municipales el 25 de mayo de 2003, a la vez que establece que el tiempo de ejercicio de los mandatos se computará desde el 10 de diciembre de 2003, con lo cual se dispone la caducidad anticipada de todos los cargos electivos provinciales o municipales vigentes y la extensión de los nuevos períodos, es decir, aducen que se pone en práctica la futura enmienda antes de ser aprobada y de entrar en vigencia, conculcándose con ello, en forma directa y preponderante, los arts. 1°, 5°, 17, 31, 33, 37, 75 inc. 22 y 123 de la Constitución Nacional y los arts. 11, 103, 111, 147, 148, 153, 248, 254, 261, 263, 268 y 287 de la Constitución de la Provincia de San Luis.

Alega la existencia de gravedad institucional que, a su criterio, deviene del ataque al régimen de gobierno municipal en tanto la normativa sancionada impone un acortamiento y desplazamiento inconstitucional de mandatos de funcionarios que se encuentran ejerciendo su cargo electivo, en uso de derechos y deberes constitucionalmente consagrados. Manifiesta que la Constitución de la Provincia de San Luis, por el art. 287, autoriza a introducir por vía legislativa, enmiendas al texto de uno solo de sus artículos, siempre que la ley sea sancionada por la mayoría de los dos tercios de la totalidad de los miembros de la legislatura y sea convalidada por el sufragio afirmativo del pueblo. Sin embargo, indican que la enmienda que la ley 5324 pretende incluir no es a un solo artículo sino a varios, entre otros, los arts. 103, 111, 248, 254, 261 inc. 7 y 268 y que se trata de imponer una cláusula transitoria aplicable para esta única vez. Sostienen que, de admitirse tal temperamento, será posible que, de acuerdo a las pretensiones de los funcionarios de turno, se impongan cláusulas transitorias por única vez, dejando de lado las reglas constitucionales

que se caracterizan por su permanencia como garantía del funcionamiento de las instituciones.

Afirma que el Poder Ejecutivo provincial se arroga facultades que constitucionalmente no le corresponden y con ello produce una arbitraria e ilegal intromisión y avasallamiento en el régimen de autonomía municipal consagrado en los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional.

Señala que resulta particularmente agraviado tanto en los derechos y garantías constitucionales que lo amparan de manera personal -toda vez que fue reelecto por segunda vez por un período de cuatro años debiendo dejar el cargo el 10 de diciembre de 2003 y no el 25 de mayo como propugna la norma que ataca- cuanto en los que resguardan la institución municipal de la cual ejerce el cargo de intendente.

En este contexto, V.E. corre vista a este Ministerio Público, por la competencia, a fs. 34 vta.

-II-

La competencia originaria de la Corte, según los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y 24 inc. 1° del decreto-ley 1285/58, procede, si resulta demandada una provincia en una causa de manifiesto contenido federal, es decir cuando la pretensión se funda directa y exclusivamente en prescripciones de la Constitución Nacional, en tratados con las naciones extranjeras y en leyes nacionales, de tal suerte, que la cuestión federal sea la predominante en el pleito (Fallos: 292:265 y sus citas; 311:810, 158 8, 1812, 2154 y 2725; 313:98, 127 y 548; 314:508; 323:1716 y 3279; 324:3972; 325:961, entre otros).

A mi modo de ver, dentro del limitado marco cognoscitivo propio de la cuestión de competencia en examen según se desprende de los términos de la demanda, a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia (art. 4° del CPCC y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:229 y 2230; 314:417) en tanto el actor pone en tela de juicio la ley 5324 y el decreto 117/03 de la Provincia de San Luis por ser directamente contrarios a lo dispuesto en varios preceptos de la Constitución Nacional que cita, en especial los arts. 5° y 123 y si bien no se me escapa que la presente cuestión orilla entre lo local y lo federal, a los fines de establecer la competencia del Tribunal, me inclino por sostener que la consagración de la autonomía municipal, de la manera y con los alcances que resultan de la reforma constitucional de 1994 tanto en sus aspectos políticos como institucionales, requiere de un ámbito de protección que exceda el local y trascienda al federal (ver doctrina de Fallos: 324:2315). Máxime, cuando sobre dicha autonomía pueden incidir otros principios constitucionales tanto o más importantes en cuanto pilares de un Estado de derecho, como el de soberanía popular -manifestado en el sub lite como el derecho a elegir y ser elegido- y el de la forma republicana de gobierno.

Al respecto, corresponde recordar que es doctrina reiterada del Tribunal que la inconstitucionalidad de las leyes y decretos provinciales constituye una típica cuestión de esa

especie (Fallos: 211:1162; 303:1418; 311:810 y 2154; 324:723, entre otros).

Poner en tela de juicio tales garantías -como sostiene el actor- podría, prima facie, provocar el tratamiento de la cuestión en instancia originaria. Buenos Aires, 25 de marzo de 2003. Nicolás Eduardo Becerra.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 10 de abril de 2003.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 9/34 se presenta Carlos Alberto Ponce, en su carácter de intendente de la ciudad de San Luis -Provincia del mismo nombre- y promueve acción declarativa de certeza en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 8º de la ley local 5324 y de los arts. 2º, 5º y 8º del decreto provincial 117 -MGJCT-/2003, pues los considera violatorios de los arts. 5º y 123 de la Constitución Nacional, como así también de disposiciones de la Constitución provincial que cita (ver fs. 22 vta./23, 25, 26). Sostiene que las normas que se pretenden aplicar afectan el sistema representativo y republicano de gobierno, el principio de la soberanía popular, de sus derechos políticos y la autonomía municipal.

2º) Que el actor señala que mediante la ley 5324 la provincia aprobó someter a la consideración del pueblo de San Luis, en la elección del 27 de abril del corriente año, la incorporación de una cláusula transitoria a la Constitución provincial por la cual se dispone la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales, y se habilita al Poder Ejecutivo provincial, por una única vez, a convocar a elecciones para cubrir esos cargos. La caducidad se produciría, según el texto de la norma impugnada, el día que se fije para la asunción de las nuevas autoridades electas.

Relata que por medio del decreto 117/03 el poder administrador, convocó a elecciones para el 27 de abril del corriente año a fin de elegir a intendentes municipales -y entre los cargos aparece el de la Municipalidad de San Luis-; para ratificar la enmienda constitucional -a la que se ha hecho referencia en el párrafo anterior-; y fijó como fecha de asunción de los candidatos electos el 25 de mayo del mismo año.

De tal manera, y en el caso de que los votantes ratifiquen la enmienda constitucional, se dispuso la caducidad anticipada de todos los cargos electivos provinciales y municipales vigentes, afectando se el régimen de gobierno municipal en la medida en que la norma sancionada impone un acortamiento y desplazamiento inconstitucional de mandatos de funcionarios que se encuentran ejerciendo sus cargos electivos.

3º) Que la demanda interpuesta corresponde a la competencia originaria de la Corte como lo sostiene el señor Procurador General en el dictamen de fs. 35/36, a cuyos fundamentos

el Tribunal se remite para evitar repeticiones innecesarias.

4º) Que el interesado requiere que se dicte una medida cautelar en los términos previstos en el art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación a fin de que se ordene suspender preventivamente la aplicación de lo dispuesto en el art. 8 de la ley local 5324 y los arts. 2º, 5º y 8º del decreto 117 -MGJCT-/2003- dictado por el Poder Ejecutivo provincial, hasta tanto recaiga una sentencia definitiva.

5º) Que la prohibición de innovar pedida resulta sustancialmente análoga a la resuelta por esta Corte en la fecha en la causa B.180 XXXIX “Barbeito, Juan Cristóbal y otros c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa” y a las consideraciones allí vertidas corresponde remitirse en razón de brevedad.

Por ello se resuelve: I.- Declarar la competencia de la Corte para intervenir en el proceso por vía de la jurisdicción originaria; II.- De conformidad con lo resuelto en las causas C.28 XXXVIII “Coto Centro Integral de Comercialización S.A. c/ Entre Ríos, Provincia de s/ inconstitucionalidad” sentencia del 10 de octubre de 2002, y B.1251 XXXVIII “Banco Cetelem Argentina S.A. c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, pronunciamiento del 31 de octubre de 2002, en atención a los alcances de la previsión contenida en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y en mérito a la naturaleza de la cuestión planteada se le imprime a la presente causa el trámite del proceso sumarísimo. En virtud de ello se dispone correr traslado de la demanda a la Provincia de San Luis por el término de cinco días más cuatro que se fijan en razón de la distancia; III. - Hacer lugar a la medida cautelar pedida y en consecuencia ordenar la prohibición de innovar con relación a la aplicación del art. 8 de la ley local 5324 y los arts. 2º, 5º y 8º del decreto 117 -MGJCT-/2003- dictado por el Poder Ejecutivo provincial y su correspondiente reglamentación. En su mérito el Estado provincial deberá suspender toda acción gubernamental que importe alterar el período de vigencia del mandato del peticionante ya electo y en ejercicio de su cargo. Notifíquese la medida cautelar por oficio a la señora gobernadora, con habilitación de días y horas inhábiles para su confección y firma; y el traslado de la demanda por intermedio del juez federal de la ciudad de San Luis a la señora gobernadora y al señor Fiscal de Estado de la Provincia. A fin de practicar la notificación correspondiente al señor gobernador de la provincia y al fiscal de Estado, líbrese oficio al juez federal. Notifíquese a la actora por cédula que se confeccionará por secretaría. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O’CONNOR - CARLOS S. FAYT - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ - JUAN CARLOS MAQUEDA.

B. 180. XXXIX.

ORIGINARIO

Barbeito, Juan Cristóbal y otros c/ San Luis,
Provincia de s/ acción declarativa.

Dictamen de la Procuración General

Suprema Corte:

-I-

Los actores, por derecho propio, unos en su carácter de ciudadanos electores y otros en su condición de concejales de distintos municipios y de diputados y senadores de la Provincia de San Luis, promueven la presente acción declarativa de certeza, en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra dicho Estado local, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 8° de la ley provincial 5324 y de los arts. 1°, 2°, 5°, y 8° del decreto 117 -MGJCyT-/2003, por resultar, a su entender, claramente violatorios de la Constitución Nacional, especialmente del sistema representativo republicano de gobierno, del principio de la soberanía popular, de la autonomía municipal y de sus derechos políticos.

Cuestionan la ley 5324, promulgada por el decreto 2591/02, en cuanto al art. 1°: invita a todos los ciudadanos titulares y suplentes de todos los cargos electivos provinciales y municipales actualmente en ejercicio, surgidos directa o indirectamente de la Constitución de la provincia, a excepción de los que integran el Poder Judicial, a presentar la renuncia al cargo para el que fueran electos de modo irrevocable, a partir del momento de la asunción de los representantes que surjan de la próxima elección general; art. 2°: establece para el caso de no haberse recibido la totalidad de las renunciaciones y sus respectivas aceptaciones, el Poder Ejecutivo procederá a someter a consideración del electorado, en la próxima elección general, una enmienda, conforme al art. 287 de la Constitución provincial, como Cláusula Transitoria, que ordene la caducidad de todos los mandatos electivos provinciales y municipales vigentes al momento que se vote, a partir de la asunción de quienes resulten electos; art. 8° dispone que el Poder Ejecutivo deberá convocar por única vez, a elecciones generales para la totalidad de los cargos electivos provinciales y municipales, cuando se realicen los comicios para elegir autoridades nacionales.

Impugnan el decreto 117 -MGJCyT-/2003, en tanto convoca al electorado para el próximo 27 de abril a fin de elegir todas las autoridades: art. 1°: a) gobernador y vicegobernador de la provincia, b) diputados nacionales titulares y suplentes, c) senador provincial titular y suplente, d) diputados provinciales titulares y suplentes; art. 2°: intendentes y concejales municipales; art. 4°: dispone, de conformidad con el art. 7° de la ley 5324, que se proceda a elegir los senadores y diputados nacionales titulares y suplentes (quienes asumirán sus cargos en el caso de aceptación por el Congreso Nacional de la renuncia de los actuales legisladores) con mandato hasta el 10 de diciembre de 2005; art. 8°: fija como fecha de asunción de todos los cargos electivos provinciales y municipales el 25 de mayo de 2003, a la vez que establece que el tiempo de ejercicio de los mandatos se computará desde el 10 de diciembre de 2003, con lo cual se dispone la caducidad anticipada de todos los cargos electivos provinciales o municipales vigentes y la extensión de los nuevos períodos, es decir, aducen que se pone en práctica la futura enmienda antes de ser aprobada y de entrar en vigencia, conculcándose con ello, en forma directa y preponderante, los arts. 1°, 5°, 17,

31, 33, 37, 75 inc. 22 y 123 de la Constitución Nacional y varios tratados internacionales que cita.

Manifiestan que la Constitución de la Provincia de San Luis, por el art. 287, autoriza a introducir por vía legislativa, enmiendas al texto de uno solo de sus artículos, siempre que la ley sea sancionada por la mayoría de los dos tercios de la totalidad de los miembros de la legislatura y sea convalidada por el sufragio afirmativo del pueblo. Sin embargo, indican que la enmienda que la ley 5324 pretende incluir no es a un solo artículo sino a varios, entre otros, los arts. 103, 111, 248, 254, 261 inc. 7 y 268 y que se trata de imponer una cláusula transitoria aplicable para esta única vez. Sostienen que si bien estas cuestiones remiten en principio al ámbito del derecho público local, propio de sus jueces, la cuestión que aquí corresponde que la Corte examine en instancia originaria, tiene contenido federal, puesto que se le solicita ponga certeza respecto a si los mandatos provinciales y municipales en vigencia -respecto de los cuales existen derechos irrevocablemente adquiridos- que expresan la voluntad popular del momento en que fueron elegidos, pueden caducar o extinguirse por medio de una mal llamada enmienda que, en rigor, se traduce en una reforma constitucional que no podría llevarse a cabo del modo que se pretende, lo que, a su juicio, resulta directa y exclusivamente violatorio del derecho de propiedad consagrado en el art. 17 de la Constitución Nacional así como del sistema representativo republicano de gobierno, del principio de soberanía popular, de la autonomía municipal y de los derechos políticos.

Afirman que la cuestión en debate reviste gravedad institucional pues se encuentra en juego la tutela de principios básicos de nuestra organización política, cuestión que excede el mero interés individual y afecta al conjunto de la sociedad.

Señalan también, que tienen interés legítimo en promover esta demanda, puesto que las normas en crisis les producen un perjuicio o lesión actual ya que cercenan sus derechos políticos de elegir y ser elegidos.

En virtud de lo expuesto, y a fin de evitar situaciones que podrían tornarse de muy difícil o imposible reparación ulterior, solicitan a V.E. que decrete la prohibición de innovar sobre la situación jurídica en que se encuentran y ordene suspender la convocatoria electoral del 27 de abril de 2003 para cubrir cargos electivos cuyo mandato aún no ha concluido, toda vez que, de lo contrario, se consumará la irremediable lesión de los principios y derechos constitucionales que cita.

En ese contexto, V.E. corre vista a este Ministerio Público, por la competencia, a fs. 51.

-II-

La competencia originaria de la Corte, según los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y 24 inc. 1° del decreto-ley 1285/58, procede, si resulta demandada una provincia en una causa de manifiesto contenido federal, es decir cuando la pretensión se funda directa y exclusivamente en prescripciones de la Constitución Nacional, en tratados con

las naciones extranjeras y en leyes nacionales, de tal suerte, que la cuestión federal sea la predominante en el pleito (Fallos: 292:265 y sus citas; 311:810, 1588, 1812, 2154 y 2725; 313:98, 127 y 548; 314:508; 323:1716 y 3279; 324:3972; 325:961, entre otros).

A mi modo de ver, dentro del limitado marco cognoscitivo propio de la cuestión de competencia en examen, tal situación se presenta en el sub lite. En efecto, según se desprende de los términos de la demanda, a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, según el art. 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:229, 1239 y 2230; 312:808; 314:417, los actores ponen en tela de juicio la ley 5324 y el decreto 117/03 de la Provincia de San Luis por ser directamente contrarios a lo dispuesto en varios preceptos de la Constitución Nacional que citan, por lo que, si bien no se me escapa que el debate se halla en el confin entre lo local y lo federal, cabe asignar, prima facie, esta última naturaleza a la materia del pleito. Máxime, cuando el agravio se refiere, en especial, a aquellos derechos irrevocablemente adquiridos como consecuencia de la voluntad soberana del pueblo manifestada en un oportuno proceso electoral.

Al respecto, corresponde recordar que es doctrina reiterada del Tribunal que la inconstitucionalidad de las leyes y decretos provinciales constituye una típica cuestión de esa especie (Fallos: 211:1162; 303:1418; 311:810 y 2154; 324:723, entre muchos otros).

Pienso que, al poner en tela de juicio las garantías constitucionales que alegan los actores, la cuestión puede, en principio, considerarse ante el Tribunal en instancia originaria.

Buenos Aires, 25 de marzo de 2003. Nicolás Eduardo Becerra.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 10 de abril de 2003.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que la cuestión planteada en estas actuaciones es sustancialmente análoga a la resuelta por esta Corte en la fecha en la causa P.95.XXXIX. “Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”, y a los antecedentes allí relatados, a las consideraciones formuladas y a lo allí decidido corresponde remitirse en razón de brevedad.

2°) Que en este proceso los actores solicitan que se dicte una medida cautelar en los términos previstos en el art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación por medio de la cual se ordene a la Provincia de San Luis que suspenda toda acción tendiente a hacer efectiva la disposición contenida en el art. 8° de la ley local 5324 y los arts. 1°, 2°, 5° y 8° del decreto 117 -MGJCT/2003- dictado por el Poder Ejecutivo provincial, por medio de las cuales se persigue la caducidad de todos los cargos electivos ya sean provin-

ciales o municipales. Al efecto arguyen que la legislación que impugnan produce un grave e irreparable daño a sus derechos constitucionales y subvierte el orden constitucional y el sistema republicano y representativo de gobierno en franca violación a la autonomía del régimen municipal de la Provincia de San Luis y en directa afectación a la soberanía del pueblo, en la medida en que se altera la voluntad ciudadana ya expresada en un acto anterior legítimo, válido y consumado. En ese orden de ideas exponen que el mandato conferido a los legisladores no puede ser cancelado por causa alguna, salvo los casos de remoción previsto en el texto constitucional. Lo contrario, sostiene, socava las bases mismas del régimen representativo y republicano; y afecta tratados de derecho internacional que tienen jerarquía constitucional pues con la legislación impugnada se quebranta el derecho político, esencial a todo sistema democrático, de poder elegir y ser elegido con los alcances ya establecidos en el acto electoral que los consagró como legisladores.

3°) Que esta Corte Suprema ha establecido que si bien por vía de principio, medidas como la requerida no pro ceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases prima facie verosímiles (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702 y sus citas y 314:695).

4°) Que en el presente caso, de los antecedentes agregados a la causa surgen, a juicio del Tribunal, suficientemente acreditados los requisitos exigidos por los arts. 230 incs. 1° y 2° y 232 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, por lo que se hará lugar a la medida pedida.

5°) Que cabe recordar que la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en un proceso y la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. Ello es lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean toda relación jurídica. De lo contrario si estuviese obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la carga que pesa sobre él de no prejuzgar, es decir de no emitir una opinión o decisión anticipada -a favor de cualquiera de las partes- sobre la cuestión sometida a su jurisdicción. En ese marco es preciso señalar que se presenta el *fumus boni iuris* -comprobación de apariencia o verosimilitud del derecho invocado por la actora- exigible a una decisión precautoria (conf. Fallos: 314:711). Por lo demás, cabe considerar los diversos efectos que podría provocar la aplicación de las disposiciones impugnadas.

6°) Que en el caso corresponde considerar configurado el requisito de peligro en la demora, el que debe juzgarse de acuerdo con un juicio objetivo, o derivar de hechos que puedan ser apreciados incluso por terceros; y es innecesario señalar que la inmediatez del acto electoral en el que operarán su eficacia las normas impugnadas, requiere el dictado de medidas que mantengan la situación de derecho existente con anterioridad a las disposiciones sancionadas y promulgadas por la Provincia de San Luis, con el fin de resguardar

los derechos esgrimidos hasta tanto exista la posibilidad de dirimir el punto debatido y esclarecer los derechos que cada una de las partes invoque.

Así también se logra la finalidad del instituto cautelar cual es la conservación durante el juicio del status quo erat ante (Fallos: 247:63; 250:154; 265:236, entre otros), y se asegura que, cuando recaiga sentencia, ésta no será de cumplimiento imposible. Cabe, en el estrecho marco de conocimiento que ofrece una medida cautelar, preservar adecuadamente la garantía constitucional que se dice vulnerada, enderezando la cuestión con el propósito de evitar situaciones de muy dificultosa o imposible reparación ulterior (arg. Fallos: 320:1633).

7º) Que en ese marco la prohibición de innovar tal como ha sido pedida constituye un arbitrio adecuado tendiente a preservar la razón de ser de la función jurisdiccional (Fallos: 247:63; 250:154; 265:236, entre otros).

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General, se resuelve: I - Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de la Corte; II- Correr traslado de la demanda, que se sustanciará por las normas del proceso sumarísimo (art. 322, segundo párrafo del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), a la Provincia de San Luis por el plazo de cinco días más cuatro que se fijan en razón de la distancia (arts. 158 y 498 del código citado); III- Hacer lugar a la medida cautelar pedida y en consecuencia ordenar la prohibición de innovar con relación a la aplicación del art. 8º de la ley local 5324 y los arts. 1º, 2º, 5º y 8º del decreto 117 -MGJCT/2003- dictado por el Poder Ejecutivo provincial y su correspondiente reglamentación. En su mérito el Estado provincial deberá suspender toda acción gubernamental que importe alterar el período de vigencia de los mandatos de los legisladores provinciales ya electos y en ejercicio de sus cargos y de los concejales municipales ya electos y también en ejercicio de sus cargos. Notifíquese la medida cautelar por oficio a la señora gobernadora, con habilitación de días y horas inhábiles para su confección y firma; y el traslado de la demanda por intermedio del juez federal de la ciudad de San Luis a la señora gobernadora y al señor fiscal de Estado de la provincia. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (según su voto) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto) - ANTONIO BOGGIANO (según su voto) - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ - JUAN CARLOS MAQUEDA.

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO Y DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI Y DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1º) Que promueven acción declarativa de certeza en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación varios legisladores provinciales, concejales

municipales y electores, todos ellos de la Provincia de San Luis, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del art. 8º de la ley 5324 de esa provincia y los arts. 1º, 2º, 5º y 8º del decreto 117-MGJCT/2003-, del Poder Ejecutivo local. Fundan su pretensión en que las citadas normas locales resultan claramente violatorias del régimen republicano y representativo y de la autonomía municipal consagrados en la Constitución Nacional. Aclaran que [n]o planteamos pues una cuestión para la que deba necesariamente abordarse la inteligencia y alcance de normas locales... y que [a]ntes bien, se impugna una ley de provincia y un decreto de la misma naturaleza, por resultar violatorios del principio de soberanía popular, insito en la forma representativa y republicana de gobierno y de la autonomía municipal (arts. 1º, 5º y 123 de la C.N.)... (cap. III, punto A, última parte del escrito de demanda).

2º) Que la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta corte prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional. En efecto, la materia del juicio tiene un manifiesto contenido federal pues los actores han fundado su pretensión de inconstitucionalidad exclusivamente en normas de la Constitución Nacional, con expresa prescindencia de la interpretación del derecho público local. En consecuencia, el caso se exhibe similar -en este punto- al que abordé en mi voto en Fallos: 324:2315 (considerando 6º disidencia de los jueces Fayt y Petracchi).

3º) Que respecto de la procedencia de la medida cautelar solicitada corresponde admitirla y remitir a lo expuesto en los considerandos 3º a 7º del voto mayoritario.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General, se resuelve: I - Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de la Corte; II- Correr traslado de la demanda, que se sustanciará por las normas del proceso sumarísimo (art. 322, segundo párrafo del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), a la Provincia de San Luis por el plazo de cinco días más cuatro que se fijan en razón de la distancia (arts. 158 y 498 del código citado); III- Hacer lugar a la medida cautelar pedida y en consecuencia ordenar la prohibición de innovar con relación a la aplicación del art. 8º de la ley local 5324 y los arts. 1º, 2º, 5º y 8º del decreto 117 -MGJCT/2003- dictado por el Poder Ejecutivo provincial y su correspondiente reglamentación. En su mérito el Estado provincial deberá suspender toda acción gubernamental que importe alterar el período de vigencia de los mandatos de los legisladores provinciales ya electos y en ejercicio de sus cargos y de los concejales municipales ya electos y también en ejercicio de sus cargos. Notifíquese la medida cautelar por oficio a la señora gobernadora, con habilitación de días y horas inhábiles para su confección y firma; y el traslado de la demanda por intermedio del juez federal de la ciudad de San Luis a la señora gobernadora y al señor fiscal de Estado de la provincia. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO.

Comicios municipales - Tribunal Electoral Municipal - Competencia originaria*Municipalidad de San Luis c/ Provincia de San Luis – 11/07/2007 330:3126***Antecedentes**

La Municipalidad de San Luis promovió demanda contra su estado provincial solicitando la declaración de inconstitucionalidad de las normas provinciales que, sostuvo, modificaban la composición del Tribunal Electoral Municipal y disponían la realización de una consulta popular para la misma fecha que los comicios municipales, lo cual interferiría en su libre desarrollo. Solicitó, además, el dictado de una medida cautelar a fin de asegurar la eficacia de la sentencia a dictarse. La Corte, por mayoría, resolvió que la causa era de su competencia originaria y ordenó a la provincia que se abstuviera de aplicar las normas impugnadas.

La jueza Argibay, en disidencia, sostuvo que el reclamo contra la perturbación de comicios municipales y la posible violación de la autonomía municipal por una ley provincial, no determina, sin más, la competencia originaria de la Corte, pues dicha jurisdicción procede en razón de la materia tan sólo cuando la acción entablada se funda directa y fundamentalmente en prescripciones de carácter federal y no cuando la solución puede y debe estar contemplada en la Constitución provincial.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Comicios municipales. Cuestión federal*
- b) *Medida cautelar. No innovar. Consulta popular*

Estándar aplicado por la Corte

- Corresponde a la competencia originaria de la Corte, la acción entablada por una Municipalidad a fin de que se declare la inconstitucionalidad de las leyes provinciales que a su criterio modifican la composición del Tribunal Electoral Municipal y disponen la realización de una consulta popular para la misma fecha que los comicios municipales, ya que la materia es federal porque se procura resguardar la garantía consagrada en los arts. 5° y 123 de la CN en la medida en que se alega que las normas cuestionadas tendrían el único propósito de interferir en las elecciones municipales y en el ejercicio de los derechos políticos de los electores.

- Es procedente ordenar con carácter cautelar a la provincia demandada que se abstenga de llevar adelante una consulta popular en la misma fecha fijada para los comicios de la Municipalidad actora y de alterar la composición del Tribunal Electoral Municipal, teniendo en cuenta la inmediatez del acto electoral en el que operarán su efecto las normas

impugnadas mediante la acción declarativa y la virtual ineficacia de una sentencia definitiva favorable a la pretensión de la actora, frente al acto ya consumado, de no admitirse la pretensión cautelar.

Texto del fallo**Dictamen de la Procuración General de la Nación**

Suprema Corte

I

Alfonso Hernán Verges, en su carácter de Intendente en ejercicio de la Ciudad de San Luis, por sucesión legal desde el 20/12/05 (art. 262 de la Constitución local), deduce la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia de San Luis, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de las leyes locales VIII-0561-2007 y XI-0560-2007 y de todos los actos dictados o que se dicten en consecuencia con ellas.

Las cuestiona en cuanto alteran la composición actual del Tribunal Electoral Municipal establecido previamente en normas de la comuna vigentes, así como también la pretensión de llevar adelante, en la fecha fijada para las elecciones de la Ciudad, la consulta popular sobre la “ley del cine”, puesto que —a su entender— ello perturba e interfiere el regular desarrollo de los comicios municipales autónomos convocados por la Municipalidad de San Luis para el 5 de agosto de 2007.

En consecuencia, sostiene que las citadas leyes violan en forma directa la vigencia de una institución fundamental en nuestra organización nacional como es la autonomía municipal consagrada en los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, que se expresa en forma concreta en la facultad de poder desarrollar sin interferencia alguna sus elecciones.

Asimismo, aduce que conculca la soberanía popular prevista en el art. 37, el principio del juez natural del art. 18 y la duración limitada del mandato otorgado a los gobernadores como agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación según el art. 128 de la Constitución Nacional y otorga una notoria gravedad y trascendencia institucional a la materia en examen, en tanto las leyes cuestionadas comportan una directa violación de los citados principios constitucionales.

Señala también que deduce su pretensión para lograr el restablecimiento del ordenamiento constitucional nacional puesto que las referidas leyes, en virtud de todo lo expuesto, vulneran el régimen representativo, republicano y democrático de gobierno que impera en nuestro país según los arts. 1° y 22 de la Constitución Nacional.

Manifiesta que está legitimado para interponer la defensa de la autonomía municipal de

la Ciudad de San Luis mediante esta demanda dado lo dispuesto en el art. 169, inc. a) de su Carta Orgánica.

Por otra parte, solicita el dictado de una medida cautelar, por la cual se ordene a la Provincia que se abstenga de aplicar las leyes cuestionadas.

A fs. 267, se corre vista por la competencia a este Ministerio Público.

II

La competencia originaria de la Corte procede, según los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y 24, inc. 1°, decreto-ley 1285/58, cuando resulta demandada una provincia en una causa de manifiesto contenido federal, esto es cuando la pretensión se funda en forma directa y exclusiva en prescripciones de la Constitución Nacional, en tratados con las naciones extranjeras y en leyes nacionales, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en el pleito (314:508; 323:3279; 325:961, entre otros).

A mi modo de ver, tal situación se presenta en el sub lite, toda vez que de los términos de la demanda, a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, se desprende que el actor pone en tela de juicio las leyes de la Provincia de San Luis ut supra citadas por ser directa y exclusivamente contrarias a lo dispuesto en los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional que consagran la autonomía municipal, así como también en los arts. 18, 37 y 128 de esa Ley Fundamental (cfr. doctrina de Fallos: 314:495; 324:2315, cons. 5° y 6°; 326:1289 y 1756).

En virtud de lo expuesto, opino que la presente acción declarativa debe tramitar ante los estrados del Tribunal en instancia originaria. — Junio 29 de 2007. — Laura M. Monti.

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, julio 11 de 2007.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 231/266 Alfonso Hernán Vergés, en su carácter de intendente de la ciudad de San Luis, promueve la acción prevista por el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia de San Luis, con el propósito de obtener la declaración de inconstitucionalidad de las leyes locales VIII-0561-2007 y XI-0560-2007, y la de todos los actos dictados o que se dicten en consecuencia.

Solicita, además, que se disponga una “medida de no innovar e innovativa” a fin de que la demandada se “abstenga de alterar la composición actual del Tribunal Electoral Municipal”, “así como la prohibición de que se lleve adelante en la fecha fijada para los comicios municipales, la consulta popular reglada por las leyes supra mencionadas y/o en la que fije el Poder Ejecutivo a su arbitrio y/o todo acto que perturbe y/o interfiera el regular de-

sarrollo de los comicios municipales autónomos convocados para el 5 de agosto de 2007”.

2°) Que relata que el Departamento Ejecutivo Municipal, en ejercicio de las atribuciones previstas por los arts. 261, inc. 7° de la Constitución Provincial y 126 de la Carta Orgánica Municipal, convocó a elecciones autónomas municipales para el 29 de julio de 2007 (decreto 357-SdeG-2007, publicado en el Boletín Oficial Municipal del 28 de marzo de 2007), y procedió a constituir el Tribunal Electoral Municipal de acuerdo a la carta orgánica del municipio y a la ordenanza 2936-HCD-2003, según las cuales debía integrarse con un ministro del Superior Tribunal de Justicia, el juez de Faltas Municipal y el presidente del Concejo Deliberante de la Ciudad, a quienes se convocó de manera inmediata.

Con referencia a esto último, expresa que el juez de Faltas aceptó el cargo, mientras que el presidente del Concejo Deliberante se excusó, y el Superior Tribunal de Justicia desechó la invitación (acordada 172/2007), razón por la cual se convocaron a los subrogantes legales, es decir, a la vicepresidente primera del Concejo y al abogado de la matrícula que resultó sorteado de la lista integrada por profesionales que reunían los requisitos para ocupar el cargo de ministro del Superior Tribunal.

Señala que los apoderados del Partido Justicialista solicitaron la suspensión de la designación del último subrogante, alegando que habían planteado un recurso de revisión de la citada acordada 172/07, solicitud que fue rechazada tanto por el Departamento Ejecutivo Municipal como por el Superior Tribunal de Justicia, este último mediante resolución del 22 de abril de 2007, recaída en los autos “Partido Justicialista —distrito San Luis— su presentación, expte. N°8-P-2007”; agregado a los caratulados “Municipalidad de San Luis -Sria. de Gob. s/ elecciones municipales” (expte. 5-M-2007). Como consecuencia de esas decisiones, explica que el Tribunal Electoral Municipal quedó integrado con los subrogantes, y comenzó a funcionar regularmente el 23 de abril de 2007, hasta la promulgación de la ley XI-0560-2007 y la acordada 316/2007, ambas impugnadas, que pretenden subvertir su composición y violentar el principio del juez natural, al disponer la modificación de la integración y su presidencia.

3°) Que, según expresa, como el entorpecimiento de la labor del Tribunal Electoral no pudo evitar el avance hacia la concreción de los comicios municipales autónomos, el Poder Legislativo provincial sancionó la ley VIII-0558-2007, mediante la cual convocó a una consulta popular para el mismo día que el fijado para la elección municipal (29 de julio de 2007), a fin de que los ciudadanos se expresen, a través del voto obligatorio y según las fórmulas contenidas en la norma, respecto de las virtudes de la “Ley de Cine” (VIII-0240-2004). Además, se sometió esa convocatoria a las disposiciones de los arts. 94 y 95 de Constitución Provincial, que reglamentan la simultaneidad de las elecciones, en una clara intención —según sostiene— de sustraer la competencia del Tribunal Electoral Municipal.

4°) Que como consecuencia de esos acontecimientos, relata que el Departamento Ejecutivo Municipal procedió a dictar el decreto 718-SdeG-07 (21 de mayo de 2007), mediante

el cual trasladó la fecha de las elecciones municipales al 5 de agosto de 2007, y adecuó el cronograma electoral en curso.

Señala que, ante esa situación, las autoridades provinciales hicieron pública su intención de instar un nuevo proyecto de ley que trasladase la fecha de la consulta popular al mismo día fijado para el de los comicios municipales, hecho que se concretó con la promulgación de la ley VIII-0561-2007 (1° de junio de 2007) que convocó al electorado de la Provincia de San Luis para el 5 de agosto de 2007, nuevamente en forma simultánea con la elección de autoridades municipales de la ciudad de San Luis, y que además dispuso que “en el supuesto de que la Municipalidad de esa ciudad fijase otra fecha distinta para la elección de sus autoridades, esta última será la de la realización de la consulta popular”.

Refiere que el principio de “economía electoral” argumentado por el Poder Ejecutivo provincial en el decreto que promulgó la citada ley VIII-0561-2007, no resulta justificativo en el caso, por cuanto los comicios están sometidos a distintas autoridades electorales, y que si ello fuese en realidad lo que procuran las autoridades provinciales, podrían lograrlo con la realización de la consulta junto con las elecciones provinciales, que han sido convocadas para el 19 de agosto de 2007, es decir, dos semanas después de la fecha prevista para los comicios municipales.

En definitiva, concluye en que estos antecedentes ponen en evidencia la indudable intención de las autoridades de la Provincia de San Luis de obstaculizar el regular desenvolvimiento del comicio municipal y el transparente ejercicio de los derechos políticos de los electores de la ciudad de San Luis.

5°) Que, además, considera que la simultaneidad de ambas formas de expresión de la democracia, directa una y semidirecta otra, atentan contra el principio de soberanía popular, por interferencia intelectual en el elector, confusión que justifica la prohibición de tal simultaneidad, tal como lo prevé la ley reglamentaria nacional, por delegación de la Convención Nacional Constituyente.

6°) Que, por otra parte, señala que los legisladores provinciales sancionaron la ley XI-0560-2007 que dispuso que un miembro del Superior Tribunal de Justicia forme parte, como presidente, del Tribunal Electoral Municipal, con la finalidad de modificar su composición y sus autoridades, a pesar de que ese órgano electoral ya se encuentra integrado y en funciones, desde el 23 de abril de 2007.

En ese sentido, señala que el Superior Tribunal de la provincia, que anteriormente había rehusado la convocatoria a integrar el mencionado Tribunal Electoral, mediante acuerdo 316/2007, de fecha 4 de junio de 2007, designó a uno de sus miembros para que lo integre y asuma su presidencia.

7°) Que, en definitiva, y luego de un extenso examen de los antecedentes de hecho que conforman la causa de la pretensión, la actora concluye en afirmar que la normativa que

impugna produce una flagrante violación al régimen de autonomía municipal garantizado en los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, en cuanto la demandada pretende interferir en el proceso electoral municipal y en el transparente ejercicio de los derechos políticos de los electores de la ciudad de San Luis.

8°) Que, tal como lo señala la señora Procuradora Fiscal, la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional puesto que, según los términos de la demanda, a los que se debe acudir de modo principal para determinar la competencia (art. 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; C.1754.XLII “Cooperativa de Electricidad, Consumo, Crédito y otros Servicios Públicos de Antonio Carboni Ltda. c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ amparo”, pronunciamiento del 6 de marzo de 2007), se desprende que la actora dirige su pretensión contra una provincia y la materia del juicio tiene un manifiesto contenido federal (Fallos: 324:2315).

9°) Que, en efecto, la actora pretende resguardar la garantía consagrada por los constituyentes en los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional (Fallos: 314:495, considerando 1°; 324:2315 antes citado; 326:1289, 3456), la que entiende vulnerada por las leyes locales VIII-0561-2007 y XI-0560-2007 y demás actos dictados en consecuencia con ellas, en la medida en que dichas disposiciones —según expone e intenta sostener con los hechos y actos que denuncia— habrían sido llevados a cabo con el solo propósito de interferir en el comicio municipal y en el ejercicio de los derechos políticos de los electores de la ciudad de San Luis, sin sujeción alguna al principio de razonabilidad contemplado en el art. 28 de la Constitución Nacional, en tanto su respeto y acatamiento, en conjunción con los arts. 5° y 123 citados, determinarían que el llamado a la consulta popular se realizase conjuntamente con las elecciones provinciales fijadas para el 19 de agosto del corriente año y no como se ha dispuesto.

10) Que con relación a la cautelar pedida es preciso recordar que esta Corte Suprema ha establecido que si bien por vía de principio, medidas como la requerida no proceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases prima facie verosímiles (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702 y sus citas; 314:695).

11) Que en el presente caso, de los antecedentes agregados a la causa surgen, a juicio del Tribunal, suficientemente acreditados los requisitos exigidos por los arts. 230 incs. 1° y 2° y 232 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, por lo que se hará lugar al pedido.

12) Que la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en un proceso y la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. Ello es lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio

acabado de las distintas circunstancias que rodean toda relación jurídica. De lo contrario si estuviese obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la carga que pesa sobre él de no prejuzgar, es decir de no emitir una opinión o decisión anticipada —a favor de cualquiera de las partes— sobre la cuestión sometida a su jurisdicción. En ese marco en el sub lite se presenta el *fumus boni iuris* —comprobación de apariencia o verosimilitud del derecho invocado por la actora— exigible a una decisión precautoria (conf. Fallos: 314:711).

13) Que en ese estrecho marco de conocimiento, el Tribunal debe valorar que la finalidad del instituto cautelar es la conservación durante el juicio del *statu quo erat ante* (Fallos: 265:236, entre otros), y se asegura que cuando recaiga sentencia ésta no será de cumplimiento imposible. Cabe, en el estrecho marco de conocimiento que ofrece una medida cautelar, preservar adecuadamente la garantía constitucional que se dice vulnerada, enderezando la cuestión con el propósito de evitar situaciones de muy dificultosa o imposible reparación ulterior (Fallos: 326:3456).

14) Que, en ese sentido, corresponde considerar la inmediatez del acto electoral en el que operarán su efecto las normas impugnadas (5 de agosto de 2007) y la virtual ineficacia de una sentencia definitiva favorable a la pretensión de la actora, frente al acto ya consumado, de no admitirse la pretensión cautelar. En cambio, si el pronunciamiento fuese desfavorable, el hecho de que el comicio municipal y la consulta popular reglamentada por las normas impugnadas se lleve a cabo de manera separada no implicaría otra consecuencia que la posible afectación del principio de “economía electoral” conceptualizado como único fundamento de la simultaneidad en el decreto 2997/2007, que promulgó la ley provincial VIII-0561- 2007.

15) Que en ese marco, la medida cautelar solicitada constituye un arbitrio adecuado tendiente a preservar la razón de ser de la función jurisdiccional (Fallos: 326:3456 citado).

Por ello se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la jurisdicción originaria de esta Corte; II. Correr traslado de la demanda, que se sustanciará por las normas del proceso sumarísimo (art. 322, segundo párrafo del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) a la Provincia de San Luis por el plazo de cinco días más otros cuatro que se fijan en razón de la distancia (arts. 158 y 498 del código citado); III. Hacer lugar a la medida cautelar pedida y en consecuencia ordenar que la Provincia de San Luis se abstenga de llevar adelante en la fecha fijada para los comicios municipales (5 de agosto de 2007), la consulta popular prevista en las normas provinciales impugnadas, como así también abstenerse de alterar la composición del Tribunal Electoral Municipal. Notifíquese la medida por oficio al señor gobernador con habilitación de días y horas inhábiles para su confección y firma; y el traslado de la demanda por intermedio del juez federal de la ciudad de San Luis al señor gobernador y al señor fiscal de Estado de la provincia, a cuyo fin librese el correspondiente oficio. Notifíquese a la actora por cédula que se confeccionará por Secretaría. —RICARDO L. LORENZETTI. —ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO (según su voto). —CARLOS S. FAYT. —ENRIQUE S. PETRACCHI. —JUAN CAR-

LOS MAQUEDA. —CARMEN M. ARGIBAY (en disidencia).

VOTO DE LA SEÑORA JUEZA DOCTORA ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO

Considerando: Que la infrascripta coincide con los considerandos 1° a 6° del voto de la mayoría.

7°) Que, tal como lo señala la señora Procuradora Fiscal, la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional puesto que, según los términos de la demanda, a los que se debe acudir de modo principal para determinar la competencia (art. 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; C.1754.XLII “Cooperativa de Electricidad, Consumo, Crédito y otros Servicios Públicos de Antonio Carboni Ltda. c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ amparo”, pronunciamiento del 6 de marzo de 2007), se desprende que la actora dirige su pretensión contra una provincia y la materia del juicio tiene un manifiesto contenido federal (Fallos: 324: 2315).

8°) Que, en efecto, la actora pretende resguardar la garantía de la autonomía municipal consagrada en los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional (Fallos: 314:495, considerando 1°; 324:2315 antes citado; 326:1289, 3456), la que entiende vulnerada por las leyes locales VIII-0561-2007 y XI-0560-2007 y demás actos dictados en consecuencia, en la medida en que habrían sido dictadas y llevadas a cabo con el único propósito de interferir en el proceso eleccionario municipal y en el ejercicio transparente de los derechos políticos de los electores de la ciudad de San Luis.

9°) Que con relación a la cautelar pedida es preciso recordar que esta Corte Suprema ha establecido que si bien por vía de principio, medidas como la requerida no proceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases *prima facie* verosímiles (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702 y sus citas; 314:695).

10) Que en el presente caso, de los antecedentes agregados a la causa surgen, a juicio del Tribunal, suficientemente acreditados los requisitos exigidos por los arts. 230 incs. 1° y 2° y 232 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, por lo que se hará lugar al pedido.

11) Que la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en un proceso y la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. Ello es lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean toda relación jurídica. De lo contrario si estuviese obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la carga que

pesa sobre él de no prejuzgar, es decir de no emitir una opinión o decisión anticipada —a favor de cualquiera de las partes— sobre la cuestión sometida a su jurisdicción. En ese marco en el sub lite se presenta el *fumus boni iuris* —comprobación de apariencia o verosimilitud del derecho invocado por la actora— exigible a una decisión precautoria (conf. Fallos: 314:711).

12) Que en ese estrecho marco de conocimiento, el Tribunal debe valorar que la finalidad del instituto cautelar es la conservación durante el juicio del *statu quo erat* ante (Fallos: 265:236, entre otros), y se asegura que cuando recaiga sentencia ésta no será de cumplimiento imposible. Cabe, en el estrecho marco de conocimiento que ofrece una medida cautelar, preservar adecuadamente la garantía constitucional que se dice vulnerada, enderezando la cuestión con el propósito de evitar situaciones de muy dificultosa o imposible reparación ulterior (Fallos: 326:3456).

13) Que, en ese sentido, corresponde considerar la inmediatez del acto electoral en el que operarán su efecto las normas impugnadas (5 de agosto de 2007) y la virtual ineficacia de una sentencia definitiva favorable a la pretensión de la actora, frente al acto ya consumado, de no admitirse la pretensión cautelar. En cambio, si el pronunciamiento fuese desfavorable, el hecho de que el comicio municipal y la consulta popular reglamentada por las normas impugnadas se lleve a cabo de manera separada no implicaría otra consecuencia que la posible afectación del principio de “economía electoral” conceptualizado como único fundamento de la simultaneidad en el decreto 2997/2007, que promulgó la ley provincial VIII-0561- 2007.

14) Que en ese marco, la medida cautelar solicitada constituye un arbitrio adecuado tendiente a preservar la razón de ser de la función jurisdiccional (Fallos: 326:3456 citado).

Por ello se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la jurisdicción originaria de esta Corte; II. Correr traslado de la demanda, que se sustanciará por las normas del proceso sumarísimo (art. 322, segundo párrafo del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) a la Provincia de San Luis por el plazo de cinco días más otros cuatro que se fijan en razón de la distancia (arts. 158 y 498 del código citado); III. Hacer lugar a la medida cautelar pedida y en consecuencia ordenar que la Provincia de San Luis se abstenga de llevar adelante en la fecha fijada para los comicios municipales (5 de agosto de 2007), la consulta popular prevista en las normas provinciales impugnadas, como así también abstenerse de alterar la composición del Tribunal Electoral Municipal. Notifíquese la medida por oficio al señor gobernador con habilitación de días y horas inhábiles para su confección y firma; y el traslado de la demanda por intermedio del juez federal de la ciudad de San Luis al señor gobernador y al señor fiscal de Estado de la provincia, a cuyo fin libérese el correspondiente oficio. Notifíquese a la actora por cédula que se confeccionará por Secretaría. —Elena I. Highton de Nolasco.

DISIDENCIA DE LA SEÑORA JUEZA DOCTORA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando: Que la infrascripta coincide con los considerandos 1° a 7° del voto de la mayoría.

8°) En su dictamen obrante a fs. 268/269 la señora Procuradora Fiscal sostiene que esta causa es de competencia originaria de esta Corte, sobre la base de considerar que la pretensión de la actora pone en tela de juicio las referidas leyes de la Provincia de San Luis por ser directa y exclusivamente contrarias a lo dispuesto en los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional que consagran la autonomía municipal, como así también en los artículos 18, 37 y 128 de esa Ley Fundamental.

9°) No cabe acoger la conclusión del dictamen antedicho, ya que, por un lado, se trata el caso de una acción dirigida contra una provincia por vecinos del mismo estado, tipo de controversia que no da lugar, por razón de las personas, a la competencia originaria del Tribunal, según el texto de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional y, por otra parte, no se trata de una cuestión regida de manera directa e inmediata por la Constitución Nacional.

10) Es cierto que esta Corte ha entendido que las provincias no pueden ser demandadas ante los tribunales federales de primera instancia y, de esta premisa ha inferido que, cuando se trata de “causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación”, no queda otra salida que admitir el caso en su competencia originaria, cualquiera sea la vecindad de la contraparte (Fallos: 97:177, “Nougues Hermanos contra Provincia de Tucumán”). No se trata de situaciones en las cuales la competencia de los tribunales federales es habilitada exclusivamente por razón de las personas, cualquiera sea el derecho que gobierna el caso, sino de una hipótesis de competencia originaria por razón de la materia (Gondra, Jorge M., Jurisdicción Federal, Buenos Aires, 1944, párrafo 136, pág. 418). La conclusión precedente ha sido la doctrina aceptada por esta Corte desde sus inicios (Fallos: 1:485; 21:498, así como la ya citada causa “Nougues” del año 1903) y ninguna moción fundada se ha introducido por su revisión.

Ahora bien, la competencia federal por razón de la materia, cuando se trata de causas regidas por la Constitución Nacional, sólo procede si la solución del pleito dependiese “directa e inmediatamente del derecho federal” (D.1765 XLI “Díaz, Ruth Inés c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” de fecha 19 de diciembre de 2006; D.1305.XLII “De Narváez Steuer, Francisco c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa” de fecha 20 de marzo de 2007; y B.2596.XLI “Brandi, Eduardo Alberto y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” —voto de la jueza Argibay—, esta última firmada en la fecha). Por lo tanto, los puntos relativos al derecho provincial, si los hubiera, no han de tener aptitud para influir de manera decisiva en el resultado.

A fin de examinar si se cumple con esta condición debe recordarse la regla sentada también desde antiguo por esta Corte: “lo que determina la competencia federal, con arreglo al artículo 100 (actual 116) de la Constitución Nacional, no son los fundamentos legales

aducidos por el actor que pueden ser suplidos por el Juez en su decisión, sino los puntos sobre que versen las causas promovidas, es decir, los hechos que las motivan” (Fallos: 103:331, 339).

11) La organización de los gobiernos municipales es una materia que los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional reconocen que se ha mantenido en la jurisdicción de los gobiernos provinciales. En efecto, ambas cláusulas mencionan a las constituciones locales como los cuerpos normativos que deben contener las prescripciones al respecto, con la única salvedad de que aseguren la “autonomía municipal”. Por lo tanto, el punto relativo a una posible trasgresión de esta última debe encontrar respuesta en primer término en las cartas provinciales y sólo en caso de que éstas dispongan un remedio insuficiente cabrá apelar a la Constitución federal, alegando incumplimiento a sus artículos 5° y 123.

El reclamo contra la perturbación, por medio de las leyes provinciales VIII-0561-2007 y XI-0560-2007, de los comicios municipales convocados por la Municipalidad de San Luis para el 5 de agosto de 2007 y la posible violación de la autonomía municipal, no determina, sin más, la competencia originaria de esta Corte, pues dicha jurisdicción procede en razón de la materia tan sólo cuando la acción entablada se funda directa y fundamentalmente en prescripciones de carácter federal (Fallos: 97:177; 183:160; 271:244 y sus citas). Por el contrario, en la especie la solución puede y debe estar contemplada en la Constitución provincial. Así se desprende también del apartado VI.1.1. de la demanda, titulado “Los principios constitucionales en la materia”, donde se invocan y reproducen literalmente los artículos 248, 249, 254 y concordantes de la Constitución de San Luis, inmediatamente después de citar los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional.

12) De las consideraciones precedentes cabe concluir que en autos no se cumplen los presupuestos para habilitar la competencia originaria por razón de la materia, puesto que la sentencia pretendida por los demandantes se refiere a una causa regida principalmente por el derecho público provincial.

Ello no impide la eventual revisión por esta Corte federal de la aplicación e interpretación que hagan los tribunales locales de las disposiciones contenidas en la Constitución Nacional. Esta es la finalidad que cumple desde 1863 el recurso de apelación establecido en el artículo 14 de la ley 48.

13) Es preciso recordar que este Tribunal “interpretando la Constitución Nacional... ha respetado el admirable sistema representativo federal que es la base de nuestro gobierno, pues si bien ha hecho justiciables a las provincias ante la Nación... jamás ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos y cuyas facultades están claramente consignadas en los artículos 67, incisos 11, y 104 y sigtes. de la Carta Fundamental de la República. Si, so capa de un derecho lesionado, o no suficientemente tutelado o garantido, la Corte pudiera traer a juicio, ante sus estrados, a todos los actos administrativos, legislativos o judiciales de las provincias, sería el régimen unitario el imperante y no el federal que

menciona el artículo 11” (arg. Fallos: 236:559).

14) Como queda expuesto, no se trata de un caso regido inmediatamente por el derecho federal y, por ende, tampoco corresponde declarar la competencia originaria de esta Corte, en los términos de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional. Lo contrario importaría un atajo para eludir las instancias judiciales locales y un debilitamiento de las autonomías provinciales, más que la procura de su perfeccionamiento.

Por ello y oída la señora Procuradora Fiscal se resuelve: Declarar la incompetencia de esta Corte para conocer en la causa por vía de su instancia originaria. Notifíquese. —Carmen M. Argibay.

Convocatoria a Elecciones – Decreto Provincial – Oficialización de Listas de Candidatos – Plazos – Código Electoral Provincial - Acción declarativa de certeza.

Movimiento Viable c/ Provincia de Santiago del Estero s/ acción declarativa de certeza – 12/11/2013

Antecedentes

El gobernador de la Provincia de Santiago del Estero, tras renunciar a su candidatura para un nuevo mandato y anunciar que dicho lugar sería ocupado por su esposa, dictó el decreto 2533/13 convocando a elecciones para los cargos de gobernador y vicegobernador. Un partido político de dicha provincia promovió acción declarativa de certeza tendiente a que se declare la inconstitucionalidad de la norma porque sería violatoria de los plazos previstos en el Código Electoral provincial referentes a la oficialización de las listas de candidatos.

La Corte, con remisión al dictamen de la Procuración General de la Nación, declaró que las actuaciones no corresponden a su competencia originaria.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Acción declarativa de certeza.*
- b) *Plazos para la oficialización de las listas de candidatos.*
- c) *Actos de autoridad local.*
- d) *Incompetencia de la Corte Suprema para entender en su instancia originaria.*

■ ***Estándar aplicado por la Corte***

- La acción declarativa tendiente a obtener la declaración de inconstitucionalidad del decreto provincial 2533/13 (Santiago del Estero), que fijó la fecha para las elecciones de los miembros del Poder Ejecutivo local, porque sería violatorio de los plazos previstos en el Código Electoral provincial para la oficialización de las candidaturas, corresponde a la justicia local y no a la Corte Suprema en su instancia originaria, pues la solución del caso exige el examen, análisis e interpretación de actos de autoridad local y el asunto concierne a su procedimiento jurídico político de organización, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y tener cumplimiento dentro del ámbito estrictamente local.

Texto del fallo

Dictamen del Procurador General de la Nación

Suprema Corte

- I -

A fs. 12/22, el Movimiento Viable, partido político con personería en el ámbito de la Provincia de Santiago del Estero, por intermedio de su presidente, promueve la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la mencionada provincia, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad del decreto provincial 2355/13 dictado el 30 de octubre pasado por medio del cual el gobernador provincial, doctor Gerardo Zamora, fijó el 1° de diciembre próximo como fecha para llevar a cabo las elecciones de gobernador y vicegobernador de la provincia. Pide que también se declare la inconstitucionalidad y nulidad de todos los actos de ejecución del citado decreto, entre ellos, las elecciones que eventualmente se celebren en su consecuencia.

Lo cuestiona en tanto, por su intermedio, el mandatario provincial, luego de renunciar a su candidatura para un nuevo mandato de gobernador para el periodo que comienza el 10 de diciembre de 2013 y anunciar simultáneamente que ese lugar sería ocupado por su esposa, convocó al referido acto eleccionario en contravención a lo ordenado por V.E. en la medida cautelar dictada en la causa U. 58, L. XLIX, Originario, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza” por la cual se había suspendido la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador provinciales del 27 de octubre pasado hasta tanto se dictara un pronunciamiento definitivo en dicha causa.

Sostiene que, además, la nueva convocatoria viola los plazos mínimos previstos por el Código Electoral provincial para ese tipo de actos, en tanto dispone que desde la convocatoria y hasta cuarenta y cinco días antes de la elección, los partidos políticos podrán solicitar al Tribunal Electoral la oficialización de alianzas y/o frentes electorales (art. 45), y que desde la publicación de la convocatoria y hasta treinta días antes de la elección, los

partidos, frentes o alianzas registrarán ante el mismo tribunal las listas de candidatos (art. 46).

Señala que el Tribunal Electoral de la provincia estableció un cronograma electoral que infringe lo dispuesto por el Código Electoral provincial, con justificación en la proximidad de la finalización del mandato del gobernador y en lo establecido por el art. 52 bis de aquel código, cuya inconstitucionalidad también plantea, al haberse delegado en el Poder Ejecutivo provincial y en el Tribunal Electoral santiagueño la posibilidad de modificar los plazos legalmente previstos para el acto eleccionario, en violación a lo dispuesto en materia de delegación legislativa por la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.

En virtud de lo expuesto, pide que se dicte una medida cautelar por la cual -mientras se sustancia el proceso se suspenda la elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia de Santiago del Estero convocada para el próximo 1° de diciembre.

Asimismo, solicita que se acumulen estas actuaciones a la citada causa U.58, L.XLIX que tramita en la instancia originaria de V.E., por estar íntimamente relacionadas entre sí y a fin de que se resuelvan en forma conjunta.

A fs. 24 se corre vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

- II -

Ante todo, cabe recordar que para que proceda la competencia originaria de la Corte establecida en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y 24, inc. 1°, del decreto-ley 1285/58, en los juicios en que una provincia es parte, resulta necesario examinar la materia sobre la que éste versa, es decir, que se trate de una causa de manifiesto contenido federal o de naturaleza civil, en cuyo caso resulta esencial la distinta vecindad o nacionalidad de la contraria (Fallos: 322:1514 y 3572; 323:1854; 324:533; 329:759).

En el primero de los supuestos enunciados, para que la causa revista manifiesto contenido federal la demanda deducida debe fundarse directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante (Fallos:322:1470; 323:2380 y 3279).

Pero ello no sucederá cuando en el proceso se debatan cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de ellas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza o el examen o la revisión en sentido estricto de actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales de las autoridades provinciales (Fallos: 319:2527; 321:2751; 322:617, 2023 y 2444; 329:783 y 5675).

A mi modo de ver, esta última hipótesis es la que se presenta en el sub lite, pues según se desprende de los términos de la demanda -a cuya exposición de los hechos se debe aten-

der de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con los arts. 40 y 50 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230- el planteamiento que efectúa la actora exige en forma ineludible interpretar vinculadas gobernador varias con el disposiciones legales de régimen establecido para la Provincia elección de y vicegobernador, asunto que concierne a su procedimiento jurídico político de organización, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y tener cumplimiento dentro del ámbito estrictamente local (Fallos: 326:193 y 3448; 327:1797; 329:5809; dictamen in re C.1637, XLIV, Originario “Colegio de Abogados de Tucumán el Tucumán, Provincia de si acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 2 de febrero de 2009, a cuyos fundamentos se remitió V.E. en su sentencia del 7 de abril de 2009; entre otros) .

Al respecto, debe ponerse de relieve que el arto 122 de la Constitución Nacional dispone que las provincias “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal”, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra “Gobierno” incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe “discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al art. 105 de la Constitución Nacional” (tal como lo sostuvo V.E. en oportunidad de expedirse en Fallos: 177:390 al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe). Ello es así, en razón de que conservan su soberanía absoluta en lo que concierne a los poderes no delegados a la Nación, según lo reconoce el arto 121 de la Ley Fundamental.

Confirma el criterio adoptado el hecho evidente de que el planteamiento que efectúa el actor no resulta exclusivamente federal puesto que involucra no sólo una cuestión federal sino otra de orden local, ya que sostiene que el arto 52 bis del Código Electoral provincial no es sólo contrario a la Constitución Nacional (arts. 76 y 99, inc. 3°), sino que también conculca los arts. 44, 137 Y 161 de la propia Constitución Provincial, lo cual impide la competencia originaria de la Corte en razón de la materia (Fallos: 327:1797).

Además, la cuestión involucra el examen, análisis e interpretación de actos de autoridad local, puesto que el Tribunal Electoral de la provincia ya fijó el cronograma electoral en concordancia con la fecha fijada por el Poder Ejecutivo Provincial para la realización del acto eleccionario.

Bajo estos términos, resulta claro que la cuestión federal que propone el actor -el que funda su pretensión en disposiciones de la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero- no es exclusiva ni es la predominante en la causa, toda vez que se deduce en el marco de un proceso electoral que se rige por las normas de derecho público local, a las que para la solución del pleito el intérprete deberá acudir ineludiblemente.

Por lo tanto, es mi parecer que corresponde a la justicia de la Provincia de Santiago del Estero expedirse al respecto, ya que el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales, exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas en que

se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que las cuestiones de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado por el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 314:620 y 810; 318:2534 y 2551; 324:2069; 325:3070).

En razón de lo expuesto y dada la índole taxativa de la competencia prevista en el arto 117 de la Constitución Nacional y su imposibilidad de ser extendida, por persona o poder alguno (Fallos: 32:120; 270:78; 285:209; 302:63; 322:1514; 323:1854; 326:3642, entre muchos otros), opino que el proceso resulta ajeno al conocimiento del Tribunal.

Buenos Aires, 6 de noviembre de 2013. LAURA M. MONTI.

Sentencia de la Corte Suprema

Buenos Aires, 12 de noviembre de 2013.

Autos y Vistos; Considerando:

Que el Tribunal comparte los argumentos y la conclusión del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a los que corresponde remitir en razón de brevedad y con el propósito de evitar repeticiones innecesarias.

Por ello, se resuelve: Declarar que las presentes actuaciones no corresponden a la competencia originaria de esta Corte, prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación. RICARDO LUIS LORENZETTI – CARLOS S. FAYT. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI – JUAN CARLOS MAQUEDA.

ELECCIÓN DE CONVENCIONALES CONSTITUYENTES

Constituciones Provinciales – Senadores Nacionales – Autonomía provincial - Intervención Federal – Reforma constitucional.

Zavalía, José Luis c/ Santiago del Estero, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo – 21/9/2004 – Fallos: 327:3852

Antecedentes

Un senador nacional por la Provincia de Santiago del Estero inicia acción de amparo contra el Estado Nacional y el Provincial a fin de que se declare la ilegalidad, ilegitimidad e inconstitucionalidad de la ley local 6667, por la cual el interventor federal declaró la nece-

sidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia y convocó a elecciones para elegir convencionales constituyentes. También requirió una medida cautelar para que se suspenda dicho acto comicial. La Corte se declaró competente para entender en la causa e hizo lugar a la medida cautelar solicitada

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Intervención federal. Facultades del interventor.*
b) *Procedencia de la medida cautelar.*

Estándar aplicado por la Corte

- La cuestión federal es la predominante en la causa si en la sentencia definitiva no se entra en la revisión de actos administrativos de naturaleza pública local, sino cuando corresponde examinar y determinar si, en el marco de los arts. 5°, 6° y 122 de la Constitución Nacional, y de acuerdo a la ley 25.881, sancionada por el Congreso de la Nación -a la que cabe atribuirle un inequívoco carácter federal-, el interventor federal en Santiago del Estero tiene facultades para disponer la reforma parcial de la Constitución.

- Las intervenciones no se han instituido para cercenar derechos a los habitantes de las provincias sino para garantizarlos plenamente en su ejercicio, ni causan cesantía de la personería jurídica de los estados, que son de existencia necesaria.

- La cesantía temporaria de los poderes intervenidos no significa la destrucción de su personalidad, cuya representación pública y privada asumen los interventores para cumplir y hacer cumplir las leyes locales, así como los derechos y las obligaciones de aquél.

- El interventor federal tiene un doble carácter y, en consecuencia, también lo tienen los actos que realiza; representa al gobierno federal, pero es también un representante promiscuo y necesario de la provincia hasta tanto sean reorganizados los poderes locales, es decir que actúa con una doble personalidad y realiza actos que gozan de una u otra naturaleza y que pueden ser calificados de diversa manera.

- Aceptar la radicación de las actuaciones donde se cuestiona la ley local dictada por el interventor federal que declara la necesidad de la reforma parcial de la Constitución provincial en la instancia originaria de la Corte Suprema es la única forma de garantizarle al Estado provincial un juez imparcial.

- Corresponde hacer lugar a la medida cautelar y suspender el llamado a elecciones ya que de proseguirse el proceso de reforma constitucional iniciado y dictarse una sentencia favorable a esa pretensión, o bien la decisión podría ser ineficaz frente a los actos ya cumplidos o bien éstos podrían quedar viciados de nulidad, con el consiguiente trastorno

institucional que ello acarrearía y la inútil realización de importantes erogaciones; en cambio, si la sentencia fuese desfavorable, la temporaria suspensión de aquel proceso no implicaría ninguna consecuencia negativa.

Texto del fallo

Dictamen del Procurador General de la Nación

-I-

José Luis Zavalía, en su carácter de senador nacional por la Provincia de Santiago del Estero y por derecho propio, promueve acción de amparo, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y de la ley 16.986, contra el Estado Nacional y aquella provincia, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad de la ley local 6667, dictada por el interventor federal.

Impugna dicha ley en cuanto declara la necesidad de la reforma parcial de la Constitución provincial, fija los puntos a modificar, convoca a elecciones de convencionales constituyentes para el 31 de octubre de este año y establece un procedimiento para su elección distinto al previsto en los arts. 115 y 222 de dicha Ley Fundamental, lo cual lesiona, con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta -a su entender- la autonomía provincial consagrada en los textos constitucionales federal y local.

Sostiene que el interventor federal, según la ley nacional 25.881, que dispuso la intervención de Santiago del Estero, sólo recibió de la Nación la potestad para “garantizar la forma republicana de gobierno” y fue expresamente autorizado a “convocar elecciones” para “asegurar la normalización y pleno funcionamiento de los poderes provinciales”.

Aduce que ese funcionario, al sancionar la ley 6667 que aquí impugna, se arrogó facultades extraordinarias de poder pre-constituyente que no han sido delegadas por la provincia a la Nación (art. 121 de la Constitución Nacional) y que tampoco le fueron conferidas por el Congreso de la Nación en la ley 25.881, ni por el presidente de la República en el decreto 392/04 por el cual lo nombró, dado que nadie puede transferir a otro un derecho que no tiene, todo lo cual traduce -en su concepto- el ejercicio “irregular”, “abusivo” y “arbitrario” de una competencia administrativa ejercida fuera del límite asignado por el gobierno federal, lo que probaría acabadamente la gravedad institucional del asunto en examen.

Pone de relieve que no cuestiona el procedimiento de sanción y formación de la ley que declara la necesidad de la reforma, sino que “el problema se centra en el control de cumplimiento de los requisitos de ‘competencia’ en el funcionario autor del acto recurrido” (fs. 53 vta.).

Asimismo, señala que dirige su pretensión contra el Estado Nacional, porque el interventor es un funcionario federal, delegado del presidente de la Nación, que lo designó, de

quien depende y al que debe rendir cuentas de su gestión. Máxime cuando la intervención fue dispuesta por el Congreso de la Nación. En consecuencia –dice-, es ésta la que debe responder por los actos cumplidos por aquel funcionario.

También demanda a la Provincia de Santiago del Estero, pues se trata de un acto emanado de quien ejerce su gobierno y no pierde su autonomía por el hecho de haber sido intervenida.

Solicita que se decrete una medida cautelar por la cual se ordene la suspensión de los comicios previstos para el 31 de octubre de 2004, hasta tanto se dicte sentencia en este proceso.

En ese estado, a fs. 74, se corre vista a este Ministerio Público, por la competencia.

-II-

Limitado al tema sobre el cual se me confiere la vista y sin ingresar, por lo tanto, al examen de los aspectos procesales de la causa ni a la comprobación de los requisitos de admisibilidad de la acción, corresponde determinar si se dan los presupuestos para que este amparo tramite en la instancia originaria de la Corte.

Ello es así, porque el Tribunal ha reconocido esa posibilidad siempre que se verifiquen las hipótesis que surtan la competencia originaria, ya que, de otro modo, en tales ocasiones, quedarían sin protección los derechos de las partes en los supuestos contemplados por el art. 43 de la Constitución Nacional (v. Fallos: 307:1379; 323:2107 y 3326, entre otros).

Sentado lo anterior, es necesario recordar que, en principio, cuando son demandados una provincia y el Estado Nacional, la causa corresponde a la competencia originaria de la Corte, toda vez que ésta es la única forma de conciliar lo preceptuado por el art. 117 de la Ley Fundamental respecto de las primeras, con la prerrogativa jurisdiccional al fuero federal que le asiste al segundo, sobre la base de lo dispuesto en el art. 116 de la Constitución Nacional (Fallos: 305:441; 308:2054; 312:389; 313:98, entre otros).

No obstante, para que ello suceda es forzoso que ambos sean parte en el pleito tanto nominal como sustancialmente, sin que sea suficiente para cumplir esos requisitos la sola voluntad de los litigantes, en tanto tal carácter debe surgir del examen de la realidad jurídica que se invoca, pues de otro modo quedaría librado al resorte de aquéllos la determinación de la competencia originaria de la Corte, siempre que pudiesen encontrar un mínimo punto de conexión que les permitiese vincular al Estado Nacional con las provincias.

En ese orden de ideas, es dable poner de resalto que dicha competencia, por ser de raigambre constitucional, es taxativa e insusceptible de extenderse a casos no previstos (Fallos: 302:63; 308:2356; 311:640; 315:1892).

-III-

Sobre la base de tales premisas y de los términos de la presente demanda, a cuya exposición de los hechos se debe acudir de modo principal para determinar la competencia (art. 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:2230), surge una primera conclusión: Que el acto que origina el pedido de amparo al órgano jurisdiccional, es local.

Sobre el punto, es jurisprudencia asentada de la Corte aquella que señala que los actos de los interventores federales en una provincia, no pierden su carácter local en razón del origen de la investidura de dichos funcionarios (Fallos: 208:497; 263:539; 270:346 y 410; 300:615, entre otros), aun cuando éstos son representantes directos del gobierno nacional, respecto del cual asumen la condición de agentes (Fallos: 323:711 y sus citas). Es decir, que no son funcionarios de las provincias, pues sustituyen a las autoridades locales y ejercen las facultades que la Constitución Nacional, la provincial y las leyes respectivas les reconocen (Fallos: 297:384; 314:1437).

Debido a que tales actos no pierden su naturaleza local, su impugnación como contrarios a normas de igual carácter no es de competencia federal (Fallos: 127:91; 238:403; 257:229; 271:240; 315:81; 323:711) y V.E. así lo ha considerado, incluso, cuando se impugnaron actos de suma gravedad, tales como decretos de un interventor federal de remoción de magistrados locales (conf. dictamen de este Ministerio Público del 17 de julio de 2002 en la Competencia N° 469 XXXVIII “Gazzia de Sanz, Adriana Edith c/ Estado de la Provincia de Corrientes s/ acción contencioso administrativa”, que V.E. compartió en su sentencia del 22 de agosto de ese año).

En mi concepto, esta última hipótesis es la que se presenta en el sub lite, desde que el actor impugna el mencionado acto local por ser contrario al orden jurídico provincial y, en particular, al procedimiento que prevé la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero para su re-forma (v. manifestaciones de fs. 56, a, b y c, 57 in fine y 57 vta.).

Tal fundamento impide que el pleito tramite ante los estrados del Tribunal en instancia originaria, porque para resolverlo será necesario examinar normas y actos provinciales (entre ellos, la ley 6667 y la Constitución provincial), interpretándolos en su espíritu y en los efectos que la soberanía local ha querido darles (Fallos: 315:1892 y 1904 y sus citas), sin perjuicio, claro está, de que las cuestiones federales que también puedan comprender esa controversia sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 326:193, entre tantos otros).

No modifica esta conclusión la invocada violación de normas constitucionales, toda vez que, tal como se presenta el tema en autos, se trata de un planteamiento conjunto y no exclusivamente federal, requisito éste que desde siempre ha exigido la Corte para la procedencia de esta instancia cuando una provincia es parte (Fallos: 325:3070).

-IV-

Si bien lo afirmado precedentemente bastaría para descartar la presencia del Estado Na-

cional como codemandado en esta causa, toda vez que el amparista también dirige su pretensión contra aquél, al atribuirle responsabilidad por los actos de su delegado, quien se habría excedido en las facultades que le confirió la ley de intervención 25.881, procede estudiar, siempre desde la óptica antes señalada, si dicho planteo puede ser sustanciado en esta instancia.

Cabe indicar que el actor nada concreta en el escrito de demanda respecto de actos u omisiones en que pudieren haber incurrido las autoridades nacionales contra los que pretende protección jurisdiccional en este amparo, más allá del dictado de la ley provincial 6667 que, como se vio, es de naturaleza local.

Pero también es preciso destacar que la materia que intenta someter a conocimiento de V.E. -exceso de facultades del interventor y examen sobre el alcance de la intervención dispuesta por una ley del Congreso Nacional, esto es, un conflicto sobre el ámbito de las competencias-, aun cuando pueda ser de naturaleza federal, excluye la participación de la provincia codemandada y, en tales circunstancias, tampoco podría tramitar en esta instancia.

Sobre esto, resulta oportuno poner de relieve que el propósito del actor de dirigir su amparo contra el Estado Nacional y contra la provincia adolece de una insalvable contradicción, a mi modo de ver, toda vez que, por un lado, pretende que el primero se haga responsable por la conducta del interventor -en un intento de federalizar el acto cuestionado- y, por el otro, al mismo tiempo convoca a la segunda a esta instancia sobre la base de sostener que “la intervención no ha suspendido la autonomía de la Provincia de Santiago del Estero como titular de derechos, centro de imputación del accionar y por lo tanto llamada a estar en juicio en esta causa” (fs. 42, segundo párrafo, énfasis agregado).

En tales circunstancias, parecería que esta forma de demandar tuvo como única finalidad suscitar la competencia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, con desconocimiento de la doctrina antes citada en cuanto a que ella no depende de la voluntad de los litigantes en sus expresiones formales y supone, necesariamente, la exclusión de uno de los aquí codemandados como parte sustancial en el pleito.

Finalmente, es del caso recordar que V.E. desde antiguo tiene dicho que la acción de amparo es un remedio excepcional cuyo objeto no es obviar los trámites legales ni alterar las jurisdicciones vigentes (Fallos: 315:1485), así como que la facultad de los particulares para acudir ante los jueces en procura de tutela de los derechos que les asisten no autoriza a prescindir de las vías que determinan los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y sus leyes reglamentarias para el ejercicio de la competencia que aquélla otorga a la Corte (doctrina de Fallos: 311:175; 321:551, entre muchos otros).

-V-

Por ello, en el limitado marco cognoscitivo sobre el cual se me confirió la vista, opino que la presente acción de amparo resulta ajena a esta instancia.

Buenos Aires, 10 de septiembre de 2004. Esteban Righi

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, 21 de septiembre de 2004.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 40/74 José Luis Zavalía, senador nacional por la Provincia de Santiago del Estero, en dicho carácter y por su propio derecho, inicia la presente acción de amparo contra el Estado Nacional y contra la provincia referida a fin de que se declare la ilegalidad, ilegitimidad e inconstitucionalidad de la ley 6667, publicada en el Boletín Oficial de ese Estado provincial el 5 de agosto del corriente año, por la cual el interventor federal declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero y convocó a elecciones para elegir convencionales constituyentes para el 31 de octubre de 2004.

El actor requiere que, mientras dure la sustanciación de este proceso y hasta tanto se pronuncie el Tribunal de manera definitiva, se dicte una medida cautelar por medio de la cual se suspenda el acto comicial indicado.

2º) Que relata que tanto el Estado Nacional como la Provincia de Santiago del Estero son parte en estas actuaciones. Con relación al primero arguye que el interventor federal es un funcionario delegado del presidente de la Nación, circunstancia que, en su opinión, determina que deba ser la Nación Argentina la que responda por los actos que él realiza. En lo que respecta al Estado provincial, sostiene que es parte en tanto se están cuestionando actos realizados por quien ejerce su gobierno. Arguye asimismo que la intervención no ha determinado la pérdida de autonomía de la provincia, como titular de derechos y “centro de imputación del accionar” del funcionario referido.

3º) Que en el escrito inicial desarrolla conceptos referentes a los alcances de la intervención federal prevista en el art. 6º de la Constitución Nacional, y señala que se trata de un remedio extraordinario que tiene como propósito garantizar a las provincias su desenvolvimiento bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Ley Fundamental, y resguardarle su facultad de darse sus propias instituciones y regirse por ellas, según la previsión contenida en el art. 122 .

Efectúa un pormenorizado examen de los antecedentes históricos que justificaron la incorporación del instituto en la Carta Fundamental, como así también sus antecedentes inmediatos en los Estados Unidos de Norteamérica y la interpretación que la Corte Suprema de ese país ha hecho de su aplicación y alcances.

4º) Que, después de señalar que la reforma constitucional de 19 94 determinó cuál era la autoridad competente para disponer la intervención federal, mediante la incorporación

pertinente en los arts. 75, inc. 31 y 99, inc. 20, destaca que es precisamente al Congreso de la Nación a quien le corresponde considerar si se configuran los presupuestos que justifican la necesidad de disponer la intervención, a fin de que el Estado federal colabore en el funcionamiento normal de las instituciones locales cuando se ven gravemente perturbadas por las causales que establece la Ley Fundamental.

Tal circunstancia presupone, según sostiene, que la intervención no traiga aparejada necesariamente la sustitución parcial o total de las autoridades, a menos que ello resulte indispensable para preservar o restablecer las instituciones provinciales. Mas el actuar del funcionario que se designa a ese efecto, cuando sustituye a los órganos del gobierno provincial, debe ceñirse a las facultades que resultan de la norma que dispone la intervención. Continúa su exposición señalando que, por más amplias que sean las potestades acordadas al funcionario designado, está inhabilitado para adoptar decisiones que desnaturalicen la esencia del federalismo y la autonomía provincial. Así sostiene que no podría dictar normas que alterasen el cumplimiento del art. 5° de la Constitución Nacional, ni desconocer el alcance del art. 7°, como tampoco podría modificar los límites provinciales sin la conformidad de los representantes legítimos del pueblo de la provincia, ni crear comisiones especiales, nuevas regiones o asumir compromisos internacionales.

De tal manera, según su posición, tampoco está habilitado para ejercer la función preconstituyente o constituyente, por lo que el gobierno federal no puede, por su intermedio, declarar la necesidad de la reforma constitucional e imponer un nuevo texto porque estaría ejerciendo una potestad que no fue delegada por las provincias (art. 121, Constitución Nacional).

5°) Que relata que el Congreso de la Nación dictó la ley 25.881 por la cual dispuso la intervención de la Provincia de Santiago del Estero, determinando la caducidad de los mandatos del Poder Ejecutivo y de los miembros del Poder Legislativo y declaró en comisión a los miembros del Poder Judicial. Esa decisión se adoptó, de conformidad con lo señalado en el art. 4° de la ley citada, para asegurar la normalización y pleno funcionamiento de los poderes provinciales, a cuyo efecto se facultó al interventor a convocar a elecciones.

En su mérito, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 392/04 mediante el cual designó al funcionario delegado que lo representaría en la provincia “a fin de garantizar la forma republicana de gobierno, la normalización y el pleno funcionamiento de los poderes” referidos.

Son esas, según expone, las normas que sostienen y apoyan la decisión, y, en consecuencia, las que otorgan el marco jurídico dentro del cual se debe examinar si el interventor Lanusse ha hecho un adecuado ejercicio de las facultades que le han sido otorgadas, al establecer la necesidad de la reforma de la Constitución provincial mediante el dictado de la ley 6667 o si, por el contrario las ha excedido.

6°) Que después de señalar que la presente acción de amparo se subsume en lo que se ha

calificado como una cuestión justiciable, indica que el interventor carece de facultades para disponer una reforma en tanto es la provincia la que, de conformidad con las previsiones contenidas en el art. 122 citado, se da sus propias instituciones y se rige por ellas.

Frente a ello, argumenta que, ni el delegado de la Nación puede alterar el sistema constitucional vigente, ni puede ello encontrar legitimidad en el “coloquio” creado en la provincia, de cuyo resultado habría surgido “La Constitución del Consenso”, dado que sólo los legítimos representantes del pueblo, es decir, en el caso sus diputados, invisten la representación del pueblo para tomar esa decisión.

7°) Que tras señalar que en su opinión el caso tiene gravedad institucional, pone de resalto que la Carta Fundamental de la provincia respeta y garantiza el sistema representativo republicano, la educación primaria y el régimen municipal, de manera tal que considera que no existe razón alguna para aceptar la ilegítima interferencia de un funcionario del gobierno federal en modificarla.

En ese orden de ideas expone que nadie puede sostener “racionalmente” que el interventor federal es depositario del Poder Constituyente, tal como se lo afirma en los considerandos de la ley que cuestiona.

8°) Que, según la postura que asume, indica que reconocer el ejercicio de las facultades que se pretenden es la antesala de la subversión del sistema federal y la partida de defunción de las autonomías provinciales.

9°) Que dado que la ley local 6667 se encuentra en pleno curso de ejecución y cumpliendo sus efectos, a pesar de estar fulminada por la inconstitucionalidad, según arguye, requiere al Tribunal que haga lugar a una medida cautelar innovativa que prohíba a la demandada, Provincia de Santiago del Estero, llevar adelante el cronograma electoral hasta tanto recaiga sentencia definitiva en esta causa, suspendiendo de manera inmediata toda actividad al respecto.

Al efecto indica que no existe otra posibilidad fáctica o jurídica para lograr la protección del derecho constitucional que considera violado que no sea mediante la medida que pide, porque de continuarse con el proceso electoral, ya desencadenado con el dictado de la ley misma, se irrogarán innecesarios perjuicios económicos al erario provincial, y algunos hechos cuestionados podrían tornarse una cuestión abstracta.

10) Que en su dictamen obrante a fs. 75/77 el señor Procurador General sostiene que esta causa es ajena a la jurisdicción originaria de esta Corte prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, sobre la base de considerar que los actos de los interventores federales en las provincias no pierden su carácter local por el origen de su investidura, razón por la cual la impugnación de dichos actos como contrarios a normas de igual carácter local, no es de competencia federal. Considera que al impugnarse en el caso el acto del interventor por ser contrario al orden jurídico provincial, debe entender en la cuestión la justicia local, sin

perjuicio de que las cuestiones federales que también pueda comprender esta controversia sean susceptibles de adecuada tutela por la vía prevista en el art. 14 de la ley 48.

11) Que esta Corte no comparte el dictamen antedicho, ya que, por las razones que seguidamente se expondrán, la cuestión federal que se propone aparece como exclusiva y excluyente de cualquier autoridad provincial (Fallos: 311: 1812, sus citas y antecedentes de doctrina).

12) Que la naturaleza y las implicancias de la acción interpuesta llevan a destacar que este Tribunal, desde sus primeros pronunciamientos, jamás ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos, y ha sentado el postulado axiomático de “que la Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación y no para el gobierno particular de las Provincias, las cuales según la declaración del art. 105, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el artículo 104” (causa L. XXX “D. Luis Resoagli c/ Provincia de Corrientes s/ cobro de pesos”, fallada el 31 de julio de 1869, Fallos: 7:373; 317:1195).

Es por ello que una de las más importantes misiones de la Corte consiste en interpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa. Del logro de ese equilibrio debe resultar la adecuada coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuarán en dos órbitas distintas, debiendo encontrarse sólo para ayudarse (Fallos: 186:170; 307:360).

13) Que si bien la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (arts. 5° y 122), las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1° y 5°) y encomienda a esta Corte el asegurarla (art. 116) con el fin de lograr su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310: 804). Es por ello, y con el propósito de lograr el aseguramiento de ese sistema, que el art. 117 le ha asignado a este Tribunal competencia originaria en razón de la materia en las causas que versan sobre cuestiones federales en las que sea parte una provincia (Fallos: 97:177; 183:160; 211:1162 y sus citas; 271:244 y sus citas; 286:198; 310:877; 311:810; 314:495 considerando 1°; entre otros). En su mérito, y cuando como en el caso se denuncian que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno y del federalismo, en el sentido que da a esos términos la Ley Fundamental, y que constituyen los pilares del edificio por ella construido con el fin irrenunciable de afianzar la justicia, no puede verse en la intervención de esta Corte una intromisión ni un avasallamiento de las autonomías provinciales, sino la procura de

la perfección de su funcionamiento, asegurando el acatamiento de aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804), y que la Nación debe garantizar.

14) Que en ese orden de decisiones cabe asignarle un manifiesto contenido federal a esta acción, ya que el planteo de inconstitucionalidad sobre la base del cual se considera que han sido dictadas normas que lo violan constituye una típica cuestión de esa especie (Fallos: 315:2956). En efecto, toda vez que se pretende resguardar las garantías previstas en los arts. 5° y 122 de la Constitución Nacional, se debe concluir que esta causa corresponde en razón de la materia a la competencia originaria exclusiva y excluyente prevista en el art. 117 citado ya que el asunto se presenta como de aquéllos reservados a esta jurisdicción (Fallos: 97: 177; 183:160; 271:244; 311:810 y sus citas; 315:2956, entre otros).

15) Que si bien es cierto, como lo recuerda el señor Procurador General, que quedan excluidos de la jurisdicción en examen los casos que requieren para su solución la aplicación de normas de derecho público local y el examen o revisión en sentido estricto de actos administrativos de las autoridades provinciales, o legislativos de carácter local (Fallos: 301:661; 310:1074, entre muchos otros) debe recordarse que ese principio cede cuando la pretensión se funda exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso, o en tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 115:167; 122:244; 292:625; 311:1588).

En estos últimos supuestos dicha cuestión adquiere tal preeminencia que excluye la intervención de la justicia local, con el propósito de afirmar las atribuciones del gobierno federal en las causas relacionadas con la Constitución, los tratados y leyes nacionales, así como las concernientes a almirantazgo y jurisdicción marítima (Fallos: 97: 177; 183:160; 271:244; 311:489).

Y ese es el caso de autos, si se considera que en la sentencia definitiva no se entrará en la revisión en sentido estricto de actos administrativos de “naturaleza” pública local, sino que deberá examinarse y determinarse si, en el marco de los arts. 5°, 6° y 122 de la Constitución Nacional, y de acuerdo a la ley 25.881, sancionada por el Congreso de la Nación -a la que cabe atribuirle un inequívoco carácter federal-, el interventor federal en Santiago del Estero tiene facultades para disponer la reforma parcial de la Constitución. Es la necesidad de afirmar los alcances de las atribuciones que al respecto tiene el gobierno federal con relación a las leyes que ha dictado en su órbita propia, y la sumisión a éstas de las que dicta el interventor, la que impone la competencia de esta Corte, sin que ningún juez local pueda ser habilitado a hacerlo sin infringir los principios emergentes del art. 31 de la Constitución Nacional.

16) Que los principios y fines recordados en el considerando 12 precedente, y la precisa necesidad de consagrar y preservar la autonomía de las provincias, garantizada por el art. 122 de la Constitución Nacional, es lo que determina que sea esta Corte, en el marco normativo federal aplicable, la que juzgue si el interventor federal está avasallando o no dicha

autonomía, o si por el contrario está actuando de conformidad con aquél.

17) Que es preciso poner de resalto, en el estrecho marco de conocimiento que ofrece siempre una cuestión de competencia, y sin perjuicio del examen exhaustivo que se realice en el momento de dictar sentencia de las diversas cuestiones de fondo que encierra el planteo efectuado, que la intervención federal dispuesta, no ha hecho desaparecer a la provincia como persona jurídica distinta del Poder Ejecutivo Nacional, y que los actos del interventor federal son susceptibles de ser revisados judicialmente.

18) Que su existencia y el respeto a su autonomía son las circunstancias que exigen que sea esta Corte quien intervenga en la cuestión, pues ha sido el interventor federal, delegado del gobierno nacional -tal como lo recuerda el señor Procurador General-, el que ha resuelto en ejercicio de las facultades correspondientes a la legislatura pero de índole preconstituyente reformar en forma parcial la Constitución de la provincia.

Lo contrario importaría tanto como dejar inerte al Estado provincial frente al actuar del delegado del Estado Nacional.

19) Que es necesario dejar establecido en qué situación se encuentra el Estado provincial, y qué tipo de acto es el que ha sido impugnado a fin de delimitar con la mayor precisión posible por qué este caso cae bajo la jurisdicción originaria prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional ya que resulta claro que no todas las actuaciones del interventor federal, relacionadas con las necesidades de orden económico, social y administrativo a las que aquél debe proveer (Fallos: 272:250), deben ser sometidas a la competencia exclusiva y excluyente de esta Corte.

20) Que las intervenciones no se han instituido para cercenar derechos a los habitantes de las provincias sino para garantizarlos plenamente en su ejercicio, ni causan cesantía de la personería jurídica de los estados, que son de existencia necesaria. El hecho de que los interventores no sean funcionarios legales de las provincias, en cuanto su designación emana del gobierno nacional y sus atribuciones y responsabilidades se relacionan con el poder que representan y no con los poderes locales, implica que la función de dichos funcionarios federales no puede extenderse más allá de los límites que les asigna la Constitución y la ley; pero ello no obsta al ejercicio de sus funciones de representantes necesarios del Estado intervenido, mientras se organizan los poderes locales (arg. Fallos: 127:91; confr. causa "Laborde Hnos.", publicada en Fallos: 143:11).

Es que la cesantía temporaria de los poderes intervenidos no significa la destrucción de su personalidad, cuya representación pública y privada asumen los interventores para cumplir y hacer cumplir las leyes locales, así como los derechos y las obligaciones de aquél, en virtud de la soberanía nacional que representan, delegada implícitamente por la Constitución (Fallos: 147:239). Es en mérito de estas atribuciones que no se interrumpe en las provincias intervenidas la percepción de sus impuestos, ni su inversión, ni la ejecución de las obras públicas. En consecuencia, los actos de naturaleza local emanados de los

interventores federales no pierden ese carácter por razón del origen de su investidura (Fallos: 314:1857), y caen en consecuencia bajo la jurisdicción de los tribunales locales; sin perjuicio, desde ya y según el caso, de la inmunidad que cabe reconocerle al interventor en el ejercicio de sus funciones específicas y en tanto funcionario delegado del gobierno federal (Fallos: 302:732).

Pero no es ésa la situación que se presenta en el sub examine, ya que cabe distinguir una doble naturaleza de actos en el accionar del susodicho funcionario.

21) Que, en efecto, el interventor federal tiene un doble carácter, y, en consecuencia, también lo tienen los actos que realiza. Representa al gobierno federal, pero es también un representante promiscuo y necesario de la provincia hasta tanto sean reorganizados los poderes locales. Es decir que actúa con una doble personalidad y realiza actos que gozan de una u otra naturaleza y que pueden ser calificados de diversa manera.

En ese marco diferencial, la declaración de necesidad de reforma de una Constitución provincial, es un acto de naturaleza federal y no local.

22) Que al ser ello así, no les corresponde a los jueces locales el examen del acto que ha sido impugnado en estas actuaciones, ya que no se trata sólo de la revisión en sentido estricto de un acto legislativo local, sino de su supuesta oposición con la Constitución Nacional y con la ley del mismo orden que dispuso la intervención de la Provincia de Santiago del Estero. Tal como ya se dijo, se trata de delimitar cuáles son los alcances de las atribuciones que el gobierno federal le ha conferido a su delegado, y tal situación deberá ser resuelta sustancialmente en función de la inequívoca legislación federal a que se ha hecho referencia.

Sostener lo contrario, importaría tanto como dejar sometido a la intervención misma -sea cual fuere, y tenga el alcance que tuviere en lo que respecta a los poderes intervenidos- a la autoridad judicial provincial, en la medida en que todo acto necesario para la consecución de los fines que determinaron la intervención federal podría ser revisado por las autoridades judiciales locales.

Algunos actos del funcionario en cuestión, y el deslinde de sus alcances y consecuencias, tal como el aquí examinado, merecen la especial protección que sólo les puede asegurar la justicia federal al abrigo de cualquier sospecha o parcialidad (arg. Fallos: 302:732, considerando 3°). Se trata de un representante directo del presidente de la República, que obra en una función nacional a fin de cumplir una ley del Congreso sujetándose a las instrucciones que recibe (arg. Fallos: 54:550; 55:192; 154:192).

23) Que al ser ello así la competencia originaria de la Corte es ineludible. La materia debatida es exclusivamente federal, y la Provincia de Santiago del Estero tiene un interés directo en la solución del pleito (arg. Fallos: 307: 2249; 324:1398; 325:246, 2236), ya que es parte sustancial en la cuestión debatida.

En efecto, no media mayor interés directo de la provincia misma que definir en esta sede jurisdiccional si el delegado nacional tiene facultades para promover la modificación de la norma básica sobre la cual se fundamenta hasta su propia existencia como tal.

24) Que a esta altura de la argumentación es dable recordar que aceptar la radicación de estas actuaciones en esta instancia constitucional es la única forma de garantizarle al Estado provincial un juez imparcial, dado que su calidad y preexistencia a la Nación misma impide someterlo a los jueces federales (Fallos: 280:62; 326:64); a favor de quienes incluso no podría renunciarla cuando, como en el caso, la competencia se determina en razón de la materia, pues el respeto a su condición de Estado y la presencia de razones institucionales y federales se lo impediría (Fallos: 311:1812; 315:2157) .

25) Que, por lo demás, cabe señalar que la índole estrictamente federal de la cuestión se ve corroborada por el debate habido en el Senado de la Nación con relación al proyecto de ley de intervención, en el cual se planteó expresamente la propuesta de conceder al interventor federal la facultad de reformar la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.

En esa ocasión, y al tiempo de producirse la discusión en particular, el senador Gómez Diez manifestó “simplemente deseo dejar constancia de que voy a votar negativamente el artículo 4° por considerar que debiera incluirse la previsión de una convocatoria al pueblo de Santiago del Estero para la reforma de la Constitución provincial”. A ello la senadora Fernández de Kirchner contestó “Como presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales la primera cosa que se me ocurre decir es que no podríamos sancionar este proyecto de ley violando nosotros mismos la Constitución. ¿Cómo vamos a imponer la reforma de una Constitución provincial desde una ley nacional? Es imposible hacer eso, por cuanto en tal caso estaríamos sancionando una norma claramente violatoria de la organización federal del país. La reforma de constituciones provinciales debe hacerse a través de mecanismos que prevén las propias constituciones. Así que es imposible abordar esto, por lo menos en el marco de legalidad constitucional desde el Congreso de la Nación”. Ante la insistencia del senador Gómez Diez invocando la necesidad de reconocer tal facultad al interventor federal “para restablecer la forma republicana de gobierno”, la senadora Kirchner respondió que “Desde el pacto fundacional de 1853 y luego de décadas de lucha, las provincias argentinas lograron que la Nación no pudiera introducirse en la organización de las provincias. Lo que deben garantizar es la administración de justicia y la educación como únicas demandas por parte de la nación para que se les garanticen sus autonomías. O sea, que nosotros le impongamos una reforma constitucional desde la Nación es profundamente violatorio de la Constitución Nacional y de los pactos fundantes de la Constitución de 1853”.

26) Que aceptada la competencia, es preciso señalar que el trámite a imprimirle a las presentes actuaciones será el previsto en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y no la vía de amparo.

Si bien la acción de amparo de manera general es procedente en los litigios que caen dentro de la competencia originaria porque de otro modo en tales controversias quedarían sin protección los derechos de las partes en los procesos contemplados en el actual art. 43 de la Constitución Nacional y por la ley 16.896, en el sub lite el Tribunal considera que, al tratarse la cuestión debatida de un problema atinente a la determinación de las órbitas de competencia entre los poderes del gobierno federal y los de un Estado provincial, parece poco compatible el régimen invocado y los mecanismos previstos en la ley 16.896 (Fallos: 307:1379; 316:2855; 319:1968).

La acción declarativa -que al igual que la del amparo, tiene una finalidad preventiva- es un medio plenamente eficaz y suficiente para satisfacer el interés de la actora (confr. causa D.148.XXXVIII. “DE.U.CO. -Defensor de Usuarios y Consumidores -Asociación Civil/ Neuquén, Provincia del y otros s/ acción de amparo”, sentencia del 4 de julio de 2003) .

27) Que con relación a la cautelar pedida es preciso recordar que esta Corte Suprema ha establecido que si bien por vía de principio, medidas como la requerida no proceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases prima facie verosímiles (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702 y sus citas; 314:695).

28) Que en el presente caso, de los antecedentes agregados a la causa surgen, a juicio del Tribunal, suficientemente acreditados los requisitos exigidos por los arts. 230 incs. 1° y 2° y 232 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, por lo que se hará lugar al pedido.

29) Que la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia y la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. Ello es lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean toda relación jurídica. De lo contrario si estuviese obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la carga que pesa sobre él de no prejuzgar, es decir de no emitir una opinión o decisión anticipada -a favor de cualquiera de las partes- sobre la cuestión sometida a su jurisdicción. En ese marco en el sub lite se presenta el *fumus boni iuris* -comprobación de apariencia o verosimilitud del derecho invocado por la actora- exigible a una decisión precautoria (conf. Fallos: 314:711) .

30) Que en ese estrecho marco de conocimiento, el Tribunal debe valorar que la finalidad del instituto cautelar es la conservación durante del juicio del *statu quo erat ante*, y se asegura que cuando recaiga sentencia ésta no sea de cumplimiento imposible o extremadamente dificultoso. En efecto, de proseguirse el proceso de reforma constitucional ya iniciado con el ejercicio de las facultades preconstituyentes que el actor niega al interventor federal y dictarse una sentencia favorable a esa pretensión, o bien la decisión podría ser

ineficaz frente a los actos ya cumplidos o bien éstos podrían quedar viciados de nulidad, con el consiguiente trastorno institucional que ello acarrearía y la inútil realización de importantes erogaciones; en cambio, si la sentencia fuese desfavorable, la temporaria suspensión de aquel proceso no implicaría ninguna consecuencia negativa. Si bien la medida innovativa es de orden excepcional, ella se justifica cuando está encaminada a evitar la producción de situaciones que podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad de la sentencia definitiva (Fallos: 320:1633), como ocurriría en el caso.

Por ello se resuelve: I.- Declarar que la presente causa corresponde a la jurisdicción originaria de esta Corte prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional; II.- Hacer lugar a la medida cautelar pedida y en consecuencia suspender el llamado a elecciones para convencionales constituyentes, dispuesto por la ley local 6667 hasta tanto se dicte una sentencia definitiva que determine el alcance de las atribuciones del interventor federal al respecto; III.- Fijar el plazo de cinco días para que el actor encauce su demanda por la vía prevista en el art. 322 de la ley adjetiva (Fallos: 310:877). Notifíquese por cédula que se confeccionará por Secretaría a la parte actora, y la medida cautelar por oficio al señor interventor federal de la Provincia de Santiago del Estero. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - CARLOS S. FAYT - ANTONIO BOGGIANO - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO.

Constituciones Provinciales – Autonomía provincial - Convocatoria a elecciones de autoridades – Fin de la intervención federal – Cuestión abstracta.

Zavalía, José Luis c/ Santiago del Estero, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo – 23/5/2006 – Fallos: 329:1898

Antecedentes

La Corte, mediante sentencia del 21 de septiembre de 2004, se declaró competente para entender en la causa e hizo lugar a la medida cautelar solicitada. El actor se presenta y expresa que se ha tornado abstracta la cuestión por haber concluido la intervención federal de la Provincia de Santiago del Estero en razón de que, a raíz de los comicios realizados, asumieron sus cargos las autoridades constitucionales electas por el pueblo de la provincia. La representación provincial manifiesta no mantener la pretensión de reformar la constitución de acuerdo a las previsiones de la ley local 6667.

Algunas cuestiones planteadas

a) *Extinción del objeto procesal por desaparición del presupuesto fáctico y jurídico que dio pie*

a la demanda.

b) *Cuestión abstracta.*

Estándar aplicado por la Corte

- Al haber desaparecido el presupuesto fáctico que dio lugar al agravio constitucional que sustentó la pretensión declarativa, corresponde declarar abstracta la cuestión.

- A la Corte le está vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos en tanto todo pronunciamiento resultaría inoficioso al no decidir un conflicto litigioso actual.

Texto del fallo

Buenos Aires, 23 de mayo de 2006.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 40/74 José Luis Zavalía, senador nacional por la Provincia de Santiago del Estero, en dicho carácter y por su propio derecho, inicia la presente acción de amparo contra el Estado Nacional y contra la provincia referida a fin de que se declare la ilegalidad, ilegitimidad e inconstitucionalidad de la ley 6667, publicada en el Boletín Oficial de ese Estado provincial el 5 de agosto de 2004, por la cual el interventor federal declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero y convocó a elecciones para elegir convencionales constituyentes para el 31 de octubre de 2004.

El actor requiere que, mientras dure la sustanciación de este proceso y hasta tanto se pronuncie el Tribunal de manera definitiva, se dicte una medida cautelar por medio de la cual se suspenda el acto comicial indicado.

2º) Que, a fs. 211/219 se declara que la presente causa corresponde a la jurisdicción originaria prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional; se hace lugar a la medida cautelar pedida y, en consecuencia, se suspende el llamado a elecciones para convencionales constituyentes, dispuesto por la ley local 6667, hasta tanto se resuelva el alcance de las atribuciones del interventor federal al respecto; y, por último, se fija un plazo para que el actor encauce la demanda por la vía contemplada en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

A fs. 222/260 el actor adecua su pretensión al marco de una acción declarativa. Reitera el pormenorizado examen de los antecedentes históricos que justificaron la incorporación del instituto de la intervención federal en la Carta Fundamental, como así también sus antecedentes inmediatos en los Estados Unidos de Norteamérica y la interpretación que la

Suprema Corte de ese país ha hecho de su aplicación y alcance.

Afirma sobre el objeto y los límites de la intervención judicial que “...el interventor es un delegado del presidente de la República que, de acuerdo con la ley de intervención N° 25.881, cumple funciones políticas para concretar los fines a los que responde la intervención y funciones de índole administrativa para el normal desenvolvimiento del estado provincial”.

Relata que con el dictado de la ley 25.881, se resolvió la intervención en la Provincia de Santiago del Estero, se dispuso la caducidad de los mandatos del Poder Ejecutivo y de los miembros del Poder Legislativo, y se declaró en comisión a los miembros del Poder Judicial; es decir que dicha norma legal tuvo por objeto la intervención de la provincia en “sus poderes constituidos” con la finalidad de “... asegurar la normalización y pleno funcionamiento de los Poderes Provinciales” y, para ello, facultó al interventor a convocar a elecciones.

Agrega que al decir “...en sus poderes constituidos”, se refería a los poderes ordinarios del gobierno pero no a los extraordinarios representados, no solamente por el poder constituyente, sino también por el ejercicio de todas aquellas potestades destinadas a ponerlo en funcionamiento como es el poder preconstituyente.

Observa que el interventor federal de Santiago del Estero sólo recibió de la Nación el poder expresamente conferido en los términos de la ley citada, atinente a la necesidad de garantizar la forma republicana de gobierno, y fue expresamente autorizado a convocar a comicios para asegurar la normalización y pleno funcionamiento de los poderes provinciales, pero no para llamar a la elección de convencionales constituyentes y, mucho menos, para establecer la necesidad de la reforma fijando los puntos a modificar.

En tal sentido sostiene que la ley local 6667, en cuanto declara la necesidad de la reforma parcial de la constitución y fija los puntos a reformar “...es una ley básica destinada a alterar el sistema constitucional”.

Argumenta que el interventor federal ejerce las funciones de tal condición sólo respecto de los poderes expresamente delegados; por lo tanto, como el Congreso Nacional no puede revisar la Constitución provincial porque se trata de un poder no delegado, tampoco puede el interventor federal ejercer el poder preconstituyente.

Por último, insiste en que la Constitución de Santiago del Estero se encuentra ordenada con relación a nuestra Ley Fundamental en los términos del art. 5°, por cuanto en ella se respeta el sistema representativo, republicano y federal.

3°) Que a fs. 304/308 se presenta el Estado Nacional, contesta la demanda y sostiene, entre otros argumentos, que con el dictado del decreto provincial 347/2004 por parte del interventor federal, mediante el cual se convoca a elecciones de gobernador, vicegober-

nador y diputados provinciales para el 20 de febrero de 2005 se procede a normalizar la situación institucional de la provincia, fijando como fecha para el traspaso de autoridades el 23 de marzo del mismo año.

Agrega que, con carácter previo, se había promulgado la ley 6682 de internas abiertas y simultáneas y, en virtud de ella, dictado el decreto 349/2004 que convocó para el 12 de diciembre de 2004 a fin de realizar el acto electoral.

Concluye afirmando que las normas anteriormente citadas conducen a la puesta en marcha de los procesos pre electorales, ya que establecen la convocatoria, fijan la legislación electoral a aplicar y los cargos a elegir, razón por la cual deviene imposible de cumplir la norma impugnada por la actora.

4°) Que a fs. 311/454 vta. se presenta la Fiscalía de Estado de la Provincia de Santiago del Estero contestando la demanda.

Tras abundantes y exhaustivas citas doctrinarias sobre las facultades del interventor federal, concluye en un análisis que fracciona en dos los elementos esenciales que “...deben armonizarse jurídicamente”, a saber: 1) los fines que tuvo el Estado Nacional para intervenir la provincia, y 2) los términos concretos del texto constitucional cuya modificación se pretende.

Con relación al primero de dichos elementos, sostiene que la necesidad de la intervención federal surge del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, según el cual los poderes constituidos de la Provincia de Santiago del Estero no garantizaban el sistema republicano de gobierno en la medida en que, en el régimen imperante, existía un verdadero avasallamiento del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes estadales hasta el punto de anularlos y absorber, en los hechos, sus facultades republicanas.

Respecto del segundo de los requisitos, es decir los términos concretos del texto constitucional cuya modificación se pretende, enuncia tres: 1) el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo (art. 115 de la Constitución provincial); 2) el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Judicial (art. 201 del citado cuerpo legal) y 3) la falta de autonomía de los municipios (arts. 202 y sges. de la mencionada norma fundamental local).

Por último, manifiesta que la intervención federal se ve impedida de cumplir con el mandato conferido por la ley 25.881, es decir de restablecer el sistema republicano de gobierno, si no se eliminan los obstáculos constitucionales enunciados ya que lo contrario conduce a un conflicto de intereses; en consecuencia; sólo hay —en su opinión— una forma de resolverlo y ella es mediante la reforma de la constitución local.

5°) Que a fs. 476 se presenta el actor y expresa que se ha tornado abstracta la cuestión planteada en autos, pues ha concluido la intervención federal de la Provincia de Santiago del Estero en razón de que, a raíz de los comicios realizados, asumieron sus cargos las

autoridades constitucionales electas por el pueblo de la provincia.

Ante el traslado corrido, la representación provincial expresa —cuando ya habían asumido las autoridades electas y cesado la intervención— que la provincia no mantiene la pretensión de reformar la constitución de acuerdo a las previsiones de la ley 6667 (fs. 480). Dicha presentación, a criterio de la demandante (fs. 487/488), importa un allanamiento a la pretensión en los términos del art. 307 del código de rito, razón por la cual solicita que se dicte sentencia.

6°) Que sobre la base de las circunstancias puestas de manifiesto por la actora a fs. 476/476 vta., de la expresión vertida por el representante de la Provincia de Santiago del Estero a fs. 480 y de la evidencia empírica acerca de la situación institucional en dicho Estado local, este proceso carece de objeto actual en la medida en que, al haber concluido la intervención federal que promovió la reforma constitucional impugnada, ha desaparecido el presupuesto fáctico que dio lugar al agravio constitucional que sustentó la pretensión declarativa articulada en el sub lite.

Esta conclusión obsta a cualquier consideración sobre la substancia de la cuestión constitucional debatida en la demanda y en sus contestaciones, en la medida en que, por no verificarse excepcionales razones de índole institucional que justifiquen apartarse de esa regla como sucedió en los precedentes de Fallos: 310:819 y 316:479, a esta Corte le está vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos en tanto todo pronunciamiento resultaría inoficioso al no decidir un conflicto litigioso actual (Fallos: 216:147; 231:288; 243:146; 244:298; 253:346; 259:76; 267:499; 307:2061; 308:1087; 310:670; 312:995; 313:701; arg. 313:1497; arg. 315:46, 1185, 2074, 2092; 316:664; 318:550; 320:2603; 322:1436, entre muchos otros).

7°) Que la extinción del objeto procesal por la desaparición del presupuesto fáctico y jurídico que dio pie a la demanda —la conclusión de la intervención federal dispuesta por ley 25.881— impide acudir al principio rector establecido en el ordenamiento procesal para pronunciarse sobre la imposición de las costas (art. 68), pues la imposibilidad de dictar un pronunciamiento final sobre la procedencia substancial de la pretensión según lo expresado en el considerando precedente, cancela todo juicio que permita asignar a cualquiera de las partes la condición necesaria —de vencedora o de vencida— para definir la respectiva situación frente a esta condenación accesoria.

8°) Que, por otro lado, la indefinición puntualizada no es susceptible de ser superada por la concurrencia de alguna otra circunstancia que sostenga la conclusión de que alguna de las partes ha sucumbido respecto de la contraria, pues a diferencia de lo ocurrido en otros asuntos en que el Tribunal ha hecho mérito de extremos de esa naturaleza, en el caso no existen precedentes que se hubieran pronunciado sobre la suerte de asuntos substancialmente análogos (Fallos: 316:1175). Tampoco se observa una conducta ulterior de alguna de las partes que inequívocamente demuestre haber dado motivo a la promoción de la acción (Fallos: 307:2061; 317:188), pues en las circunstancias del caso la mera sanción

de las normas impugnadas carece de toda incidencia para resolver sobre el punto, en la medida en que la suspensión del proceso de reforma electoral tachado de inconstitucional no fue un acto voluntario del interventor sino que obedeció al cumplimiento de la medida cautelar dictada por el Tribunal; y la cancelación definitiva de aquella decisión de ejercer el poder preconstituyente no reconoce su causa en un abandono voluntario de quien la había promovido sino, en cambio, en la natural consecuencia derivada de la conclusión de la intervención federal por la asunción de las nuevas autoridades electas, a las cuales —naturalmente— no son trasladables los fundamentos que específicamente sostuvieron la tacha de inconstitucionalidad en la condición de interventor federal de la autoridad que había sancionado la norma impugnada.

9°) Que en las condiciones expresadas y en consideración al carácter novedoso y la complejidad del asunto, corresponde distribuir las costas en el orden causado (Fallos: 325:1034; causa L.333.XXIII. “La Ibero Platense Compañía Argentina de Seguros S.A. c/ capitan y/o propietario y/o armador buque ‘Corrientes II’ s/ cobro de australes”, sentencia del 21 de abril de 1992). Máxime, cuando en el sub lite se ha suscitado una situación de marcada excepcionalidad, pues uno de los senadores nacionales por la Provincia de Santiago del Estero demandó a ese Estado local —cuyas facultades reservadas invocó tutelar ante un acto preconstituyente del interventor federal— y al Estado Nacional, sosteniendo su legitimación en que, frente a la intervención federal dispuesta, aquella condición lo instituía como la única autoridad auténtica y legítima, subsistente y representativa, de la provincia ante el Gobierno Nacional para defender la autonomía e intereses de aquélla (fs. 40 vta./41; énfasis agregado); de manera que la pretensión, aún deducida por un senador nacional que asumió formalmente la condición de parte, tuvo por objeto preservar —en substancia— las atribuciones reservadas en materia de reforma de la Ley Fundamental que asistían al Estado local que invocó representar en materia de reforma de su Ley Fundamental, y como contradictoras a esa misma provincia y al Estado Nacional, todo lo cual corrobora la distribución de costas en que se concluye (arg. decreto 1204/01).

Por ello, se resuelve: Declarar abstracta la cuestión planteada y distribuir las costas en el orden causado. Notifíquese y, oportunamente, archívese. ENRIQUE SANTIAGO PE-TRAC-CHI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - RICARDO LUIS LORENZETTI - CARMEN M. ARGIBAY.

PRIMEROS FALLOS DEL TRIBUNAL

Recurso de revisión – Junta Electoral de la Capital – Elección Municipal – Jurisdicción Federal.

Bavastro, Francisco L. recurriendo de una resolución de la Junta Electoral. Recurso de hecho – 19/11/1918 – Fallos: 128:314

Antecedentes

El señor Bavastro recurre de hecho contra una resolución de la Junta Electoral de la Capital en virtud de que en las elecciones últimamente celebradas le habrían anulado 43 votos emitidos a su favor.

La Corte con remisión al dictamen de la Procuración General de la Nación, considera al recurso improcedente.

Algunas cuestiones planteadas

a) *Procedencia del recurso.*

b) *Funciones políticas o administrativas.*

c) *Leyes federales vs. disposiciones locales.*

Estándar aplicado por la Corte

- No procede el recurso extraordinario del artículo 14 de la ley 48 contra una resolución de una Junta Electoral.

- La aplicación de las leyes locales de la Capital y territorios está excluida de la jurisdicción federal.

Texto del fallo

Don Francisco L. Bavastro, recurriendo de una resolución de la Junta Electoral. Recurso de hecho.

Caso: Los explican las juezas siguientes:

DICTAMEN DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL

Buenos Aires, noviembre 9 de 1918.

Suprema Corte:

Don Francisco L. Bavastro recurre de hecho contra una resolución de la Junta Electoral de la Capital, que, juzgando la elección municipal últimamente celebrada, ha anulado 43 votos emitidos a favor del recurrente.

El recurso es improcedente: porque la Junta Electoral no es tribunal de justicia en el sentido del artículo 14 de la ley 48, que da apelación para ante la Corte Suprema contra las sentencias definitivas de los tribunales superiores de provincia cuando la Constitución

Nacional, los tratados con las naciones extranjeras y las leyes del Congreso sean afectadas en la forma que el mismo artículo determina. La ley 48 se refiere a los tribunales destinados a fallar casos contenciosos de derecho civil, comercial, penal o de minería, y no a juntas o comisiones encargadas de funciones políticas o administrativas.

Por otra parte, la ley de elecciones municipales de la capital no es federal: es una disposición local. No está comprendida en la expresión “leyes de la Nación”, empleada en el artículo 100 de la Constitución para significar las leyes dictadas por el Congreso en su carácter de legislatura nacional.

La aplicación de las leyes locales de la Capital y territorios está excluida de la jurisdicción federal.

Por tanto pido de V.E. se sirva desestimar el recurso que motiva este dictamen. José Nicolás Matienzo.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos aires, noviembre 19 de 1918.

Autos y vistos:

Téngase por resolución el precedente dictamen del señor Procurador General. Notifíquese y repuestos los sellos, archívese. A. BERMEJO – NICANOR G. DEL SOLAR – D. E. PALACIO. – J. FIGUEROA ALCORTA.

Recurso de revisión – Junta Electoral de la Capital – Elección de Concejales – Jurisdicción y Competencia de la Corte.

Don Alberto Iribarne, apoderado del Partido Justicialista, interpone recurso de queja contra la Junta Electoral de la Capital – 14/2/1927 – Fallos: 148:215.

Antecedentes

El señor Iribarne recurre contra una resolución de la Junta Electoral de la Capital que procedió a sortear entre los candidatos electos para concejales, los que habían de durar dos años en mandato con supuesta violación del artículo 5° de la ley 5098.

La Corte considera improcedente el recurso por no configurarse ninguna de las hipótesis que habilitan su competencia y jurisdicción.

⦿ Algunas cuestiones planteadas

- a) *Procedencia del recurso.*
 b) *Falta tribunal superior, sentencia definitiva y caso contencioso.*
 c) *Leyes federales vs. disposiciones locales.*

▣ Estándar aplicado por la Corte

- La Junta Electoral de la Capital no reviste los caracteres de un tribunal federal, organizado por la ley para resolver litigios en segunda instancia, ni puede equipararse en razón de sus funciones a los tribunales a que se refieren los artículo 6° de la ley número 4055 y 14 de la ley 48, por lo que no proceden los recursos previstos en los artículos 14, ley 48 y 3° de la ley 4055, contra una resolución de la misma que procedió a sortear entre los candidatos electos para concejales, a los que habían de durar dos años en su mandato.

Texto del fallo

Buenos Aires, febrero 14 de 1927.

Considerando:

Que de la expresión hecha por el apelante se refiere que el recurso denegado tiene su origen en una resolución de la Junta Electoral que procedió a sortear entre los candidatos electos para concejales, los que habían de durar dos años en su mandato con violación del art. 5° de la ley 5098.

Que para la procedencia del recurso denegado es indispensable que él se encuentre autorizado por las leyes nacionales números 4055 y 48 reglamentarias de la jurisdicción y competencia conferida a esta Corte por los artículos 100 y 101 de la Constitución.

Que aunque no se ha especificado en la relación formulada por el peticionante si el recurso deducido contra la decisión de la Junta, es el ordinario del art. 3° de la ley 4055 o el extraordinario del art. 14 de la ley 48, en cualquiera de ambas hipótesis, la solución del punto debe ser desfavorable a las pretensiones del solicitante.

Que, desde luego, el primero presupone una solución de carácter definitivo pronunciada por alguna de las Cámaras Federales de Apelación (art. 3°, ley 4055), y es de toda evidencia que la Junta Electoral de la Capital no reviste los caracteres de su tribunal federal organizado por la ley para resolver los litigios en segunda instancia.

Que, a su turno, si el recurso extraordinario solo se otorga contra las resoluciones de las mismas Cámaras Federales, de los Tribunales Superiores de Provincia y de los Tribunales Militares (art. 6° ley 4055 y 14 ley 48), en los casos especiales que éstas determinan, no

es menos evidente que no pudiendo la Junta en razón de la naturaleza de sus funciones equipararse a uno de aquellos tribunales, la apelación por vía del recurso extraordinario sería también improcedente.

Que a mayor abundamiento puede decirse que no solo falta el Tribunal o entidad con potestad de juzgar creado a ese fin por las leyes, sino que tampoco concurriría el caso contencioso (art. 2°, ley 27); y aun mediando los requisitos que faltan no procedería el recurso, pues tratándose de una ley dictada, para la Capital Federal exclusivamente, el caso Federal no se ha podido producirse a su respecto.

Por estos fundamentos se declara improcedente la queja. Notifíquese y archívese. J. FIGUEROA ALCORTA - RAMON MENDEZ – ROBERTO REPETTO – M. LAURENCENA.

Partidos Políticos – Formación de Padrones Electorales.

Unión Cívica Radical Junta Reorganizadora Nacional (Distrito Santa Rosa) – 28/3/1941 – Fallos: 189:155

⦿ Antecedentes

El apoderado del partido político UCR – Junta Reorganizadora Nacional, del distrito de Santa Rosa, Provincia de La Pampa, solicitó al juez letrado la nulidad del padrón electoral formado en dicha ciudad con arreglo al decreto del Poder Ejecutivo del 2 de junio de 1932, impugnado de inconstitucional, en cuanto obliga a los ciudadanos a concurrir al seno de la junta empadronadora para ser inscriptos en el Registro que sirve de base para las elecciones de dos años.

Dicho juez letrado desestimó el pedido de nulidad, aprobó el padrón y denegó el recurso interpuesto, anticipadamente, por el recurrente, quien interpuso queja ante la Corte. El Máximo Tribunal desestimó la queja interpuesta.

⦿ Algunas cuestiones planteadas

- a) *Procedencia del recurso.*
 b) *Materia ajena a la competencia de la Corte.*

▣ Estándar aplicado por la Corte

- Las cuestiones referentes a la formación de los padrones electorales no son susceptibles de ser llevadas a conocimiento de la Corte Suprema ni aun por la vía del recurso extraordinario.

Texto del fallo

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, marzo 28 de 1941.

Autos y Vistos: Considerando:

Que según es doctrina de esta Corte – Fallos: T. 128, pág. 314; T. 148, pág. 215; - las cuestiones de la naturaleza de la que contempla el pronunciamiento apelado, no son susceptibles de traerse al conocimiento del Tribunal, ni aun por la vía del art. 14 de la ley 48. Que además de los recaudos acompañados resulta que el recurso extraordinario no se ha interpuesto en oportunidad procesal, como quiera que lo ha sido antes de dictarse el auto recurrido. -Fallos: T. 148, pág. 30; T. 183, pág. 309-.

En su mérito se desestima la queja interpuesta por la “Unión Cívica Radical Junta Reorganizadora Nacional (Distrito Santa Rosa)”.

Hágase saber y archívese. Luis Linares – B. A. Nazar Anchorena – F. Ramos Mejía.

Padrones Electorales Municipales – Inhabilitaciones – Indulto – Recurso de revisión.

Deiver Salomón s/ impugnación – 8/8/1947 – Fallos: 208:125

Antecedentes

La Junta Electoral Municipal de Villa María (Provincia de Córdoba) resolvió declarar que el ciudadano Salomón Deiver estaba comprendido en la causal de inhabilitación del art. 17, inc. f, de la ley orgánica municipal 3373, por lo que estaba impedido de votar hasta que hubiese transcurrido la mitad del término por el que dicho ciudadano sufrió condena judicial (de 3 años).

Tiempo antes de quedar cumplida su condena, el señor Deiver fue indultado por el señor interventor federal.

El Superior Tribunal de Justicia de Córdoba confirmó la resolución de la Junta Electoral, lo que motivó la presentación de un recurso extraordinario que fue concedido.

La Corte declaró improcedente dicho recurso.

Algunas cuestiones planteadas

a) *Procedencia del recurso.*

b) *El indulto como materia no susceptible de revisión por la Corte en su instancia extraordinaria.*

Estándar aplicado por la Corte

- La atribución por ley de funciones políticas a magistrados judiciales no altera la naturaleza de las mismas ni autoriza a considerarlas como de índole judicial ni como emanadas de un tribunal de justicia, por lo que no procede el recurso extraordinario contra la sentencia de un superior tribunal de justicia provincial confirmatoria de una resolución de una junta electoral que, aplicando la ley local, inhabilita temporariamente a un ciudadano inscripto en un padrón municipal.

Texto del fallo

Dictamen del Procurador General de la Nación

Suprema Corte:

En 22 de abril del corriente año la Junta Electoral Municipal de Villa María (Prov. de Córdoba) resolvió declarar que el ciudadano Simón Deiver, inscripto en el padrón de nacionales, se encontraba comprendido en la causal de inhabilitación del art 17, inc. F de la ley orgánica municipal n° 3.373, y por lo tanto no podría votar hasta que hubiese transcurrido la mitad del término por el que dicho ciudadano sufrió una condena judicial. Tal condena, dictada por la Cámara en lo Criminal y Correccional de Villa María el 9 de abril de 1945, impuso a Salomón Deiver tres años de prisión, con inhabilitación absoluta y perpetua por los delitos de malversaciones de caudales públicos calificados y reiterados, y fraude calificado (arts. 45-261, 174 inc. 5°: y 55 del Cód. Penal). La prisión debía quedar cumplida el 28 de junio de 1947; pero en 11 de diciembre de 1945, el Sr. Interventor federal indultó a Deiver. Como esa resolución de la Junta Electoral fue confirmada por fallo del Superior Tribunal de Justicia de Córdoba, en 27 de junio subsiguiente (fs. 30), el interesado trae ahora ante V.E. el recurso extraordinario que le fue concedido a fs. 4 del incidente respectivo.

A mi juicio, el recurso es improcedente, y así corresponde declararlo, puesto que lo discutido y resuelto en autos giró en torno a la interpretación del alcance del art. 68 del Cód. Penal, relativo al indulto; materia no susceptible de revisión por V.E. en la instancia extraordinaria autorizada por el art. 14 de la ley n° 48. Además, V.E. tiene establecido

que no constituyen cuestión federal las relativas a la formación de padrones electorales municipales (189:155, y los allí citados).

Si, apartándose la Corte de mi criterio decidiere abrir el recurso, procederá confirmar por sus fundamentos el fallo recurrido. Ninguna duda cabe de que existió una condena contra Deiver; y mal pudiera negarse a las provincias el derecho de excluir temporariamente de los padrones locales a penados equiparables a los que han sido excluidos del padrón nacional por las leyes de elecciones que dicta el Congreso. _Bs. Aires, octubre 5 de 1946._
Juan Alvarez.

Sentencia de la Corte

Buenos Aires, 8 de agosto de 1947.

Y vistos los autos “Deiver Salomón, impugnación”, en los que se ha concedido el recurso extraordinario interpuesto por aquél.

Considerando:

Que la atribución por ley de funciones políticas a magistrados judiciales no altera la naturaleza de las mismas ni autoriza a considerarlas como de índole judicial ni como emanadas de un tribunal de justicia; por lo que las cuestiones referentes a la formación de los padrones electorales no son susceptibles de ser sometidas a la decisión de la Corte Suprema ni aun por medio del recurso extraordinario (Fallos: 189, 155; 203, 342).

Por ello, de acuerdo con lo dictaminado por el Sr. Proc. General, declárase improcedente el recurso extraordinario concedido por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. TOMAS D. CASARES - FELIPE S. PEREZ - LUIS R. LONGHI - JUSTO L. ALVAREZ RODRIGUEZ - RODOLFO G. VALENZUELA.

FALTA DE REQUISITOS

Ley Orgánica de los Partidos Políticos - Procedimiento para el reconocimiento de la personalidad - Requisitos – Ratificación Judicial de las Adhesiones.

Partido de la Recuperación s/ reconocimiento distrito Jujuy – 7/3/2003 – Fallos: 326: 576

Antecedentes

Contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que confirmó la del juez de grado,

en cuanto rechazó el planteo de inconstitucionalidad del art. 61 de la ley 23.298 y exigió la ratificación judicial de las adhesiones presentadas por la actora —acto a cumplirse mediante la Secretaría Electoral que a ese fin se constituiría en lugares a determinar con personal a su cargo respecto de los adherentes domiciliados en el interior de la provincia, e impuso al partido en formación la obligación de la comparecencia personal respecto de los domiciliados en la ciudad de asiento del tribunal— el solicitante, considerando el recaudo solicitado de cumplimiento imposible y que obstaría en forma definitiva al ejercicio de sus derechos, dedujo recurso extraordinario cuya denegación motivó la presentación de una queja ante la Corte Suprema.

La Corte consideró que la sentencia recurrida no constituía sentencia definitiva y que el recurso presentado exhibía una marcada deficiencia de fundamentación por lo que desestimó la queja.

Algunas cuestiones planteadas

- a) *Ley orgánica de los partidos políticos.*
- b) *Partidos que solicitan el reconocimiento de su personalidad.*
- c) *Requisitos a cumplir.*
- d) *Acreditación de la autenticidad de las firmas.*
- e) *Inconstitucionalidad de una ley federal.*
- f) *Ejercicio de derechos constitucionales.*

Estándar aplicado por la Corte

- La discrecional resistencia al cumplimiento de las mínimas exigencias de seguridad en el otorgamiento de la personalidad política, resultan insuficientes para fundar la inconstitucionalidad del artículo 61 de la ley orgánica de los partidos políticos.

- Las meras incomodidades que significarían dar cumplimiento a la decisión arbitrada que tiene como a fin verificar la autenticidad de las adhesiones presentadas, no honran el rol institucional que esta Corte ha reconocido a los partidos políticos.

- Los partidos políticos constituyen organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y son órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes. Coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones y vinculadas al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas.

- El reconocimiento jurídico de los partidos políticos deriva de la estructura de poder del

Estado moderno, en conexión de sentido con el principio de la igualdad política, la conquista del sufragio universal, los cambios internos y externos de la representación política y su función de instrumentos de gobierno.

- Los partidos políticos constituyen grupos organizados para la elección de representantes en los órganos del Estado, haciendo posible que éste sea, efectivamente, la organización política de la Nación. Reflejan los intereses y las opiniones que dividen a los ciudadanos, actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales. Y de ellos surgen los que gobiernan, los que investidos de autoridad por la Constitución y por las leyes, desempeñan las funciones que son la razón del ser del Estado.

- Los partidos políticos condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional y la acción de los poderes gubernamentales y el Estado democrático al reglamentarlos, cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital, por lo que resulta constitucionalmente válido el ejercicio del poder reglamentario al establecer controles gubernamentales, con el objeto de garantizar la pluralidad, la acción y el sometimiento de los partidos a las exigencias básicas del ordenamiento jurídico y atribuirles la exclusividad en la postulación de candidatos a los cargos públicos.

Texto del fallo

Buenos Aires, 7 de marzo de 2003.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por el apoderado del Partido de la Recuperación distrito Jujuy en la causa Partido de la Recuperación s/ reconocimiento distrito Jujuy”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que confirmó la del juez de grado, en cuanto rechazó el planteo de inconstitucionalidad del art. 61 de la ley 23.298 y exigió la ratificación judicial de las adhesiones presentadas por la actora -acto a cumplirse mediante la Secretaría Electoral que a ese fin se constituiría en lugares a determinar con personal a su cargo respecto de los adherentes domiciliados en el interior de la provincia, e impuso al partido en formación la obligación de la comparecencia personal respecto de los domiciliados en la ciudad de asiento del tribunal- el solicitante dedujo recurso extraordinario cuya denegación motiva la presente queja.

2º) Que la decisión recurrida no constituye la sentencia definitiva de esta causa sin que, por lo demás, el recurrente haya desarrollado argumento alguno que permita equipararla a tal. En efecto, éste se limita a afirmar dogmáticamente que el recaudo solicitado por el juez de la causa es de cumplimiento imposible lo que obstaría en forma definitiva al ejercicio de sus derechos constitucionales.

3º) Que, por lo demás, el recurso extraordinario exhibe una marcada deficiencia en su fundamentación, mucho más si se tiene en cuenta que la pretensión del peticionario es la invalidez constitucional de una norma federal, lo que exige un mínimo desarrollo argumental acorde con la gravedad de la cuestión propuesta.

En efecto, las meras incomodidades que significarían dar cumplimiento a la decisión arbitrada por el a quo a fin de verificar la autenticidad de las mencionadas adhesiones, no honran el rol institucional que esta Corte ha reconocido, con marcado énfasis, a los partidos políticos.

4º) Que en efecto, éstos constituyen organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes. Los partidos políticos coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones y que, vincula dos al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas.

Su reconocimiento jurídico deriva de la estructura de poder del Estado moderno, en conexión de sentido con el principio de la igualdad política, la conquista del sufragio universal, los cambios internos y externos de la representación política y su función de instrumentos de gobierno. Constituyen grupos organizados para la elección de representantes en los órganos del Estado, haciendo posible que éste sea, efectivamente, la organización política de la Nación. Reflejan los intereses y las opiniones que dividen a los ciudadanos, actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales. Y de ellos surgen los que gobiernan, es decir, los que investidos de autoridad por la Constitución y por las leyes, desempeñan las funciones que son la razón del ser del Estado.

5º) Que la función de los partidos de proveer el directorio político como auxiliares del Estado explica su encuadramiento estatutario y en los hechos, que sistema de partidos y sistema representativo hayan llegado a ser sinónimos. Los partidos políticos condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional y la acción de los poderes gubernamentales. De ellos depende en gran medida lo que ha de ser, en los hechos, la democracia del país; y al reglamentarlos, el Estado democrático cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital, por lo que resulta constitucionalmente válido el ejercicio del poder reglamentario al establecer controles gubernamentales, con el objeto de garantizar la pluralidad, la acción y el sometimiento de los partidos a las exigencias básicas del ordenamiento jurídico y atribuirles la exclusividad en la postulación de candidatos a los cargos públicos (Fallos: 310:819).

6º) Que frente a la doctrina precedentemente reseñada -concordante con la previsión constitucional del art. 38 luego de la reforma de 1994- la discrecional resistencia al cumplimiento de las mínimas exigencias de seguridad en el otorgamiento de la personalidad

política, resultan insuficientes para fundar la inconstitucionalidad del art. 61 de la ley orgánica de los partidos políticos y sustentar, en tal sentido el remedio federal intentado. Por ello, se desestima la queja. Notifíquese y archívese. JULIO S. NAZARENO - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (según su voto) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto) - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ (según su voto) - JUAN CARLOS MAQUEDA (según su voto).

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO DON ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ Y DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

Que el recurso extraordinario, cuya denegación origina esta queja, no se dirige contra una sentencia definitiva o equiparable a tal (art. 14 de la ley 48).

Por ello, se desestima la queja. Notifíquese y, oportunamente, archívese. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ - JUAN CARLOS MAQUEDA.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1º) Que contra la decisión de la Cámara Nacional Electoral, que confirmó la resolución del juez federal de Jujuy que ordenaba la ratificación de las firmas de las personas que figuraban como adherentes al Partido de la Recuperación, el apoderado de la junta promotora de dicho partido (Distrito Jujuy) interpuso recurso extraordinario federal, cuya denegación da origen a la presente queja.

2º) Que, como lo destaca el a quo, en la decisión finalmente adoptada por el juez de primera instancia pesó de manera decisiva el hecho de que, luego de ordenado un cotejo sobre 500 firmas, a efectos de establecer si las de la “lista de adherentes” guardaban similitud con las obrantes en el Registro de Electores del Distrito Jujuy, los actuarios concluyeron que sólo “existiría similitud en un porcentaje del 8% de las firmas, siendo las restantes, diametralmente distintas” (fs. 178 y 179 vta. del fallo apelado).

3º) Que dicha circunstancia, que por sí sola otorga razonabilidad a la ratificación exigida por el señor juez federal -pues resulta imprescindible constatar que quienes aparecen como “adherentes” a un partido, en formación, realmente lo sean- no ha sido rebatida por el apelante. En efecto, no puede considerarse técnicamente un agravio la breve frase, dicha al pasar, según la cual sería común que con los años vayan cambiando la firma y la

letra manuscrita de las personas (cap. V, ap. 3º, del recurso).

4º) Que, en consecuencia, al quedar incólume el señalado fundamento de la decisión, resulta innecesario el tratamiento de las restantes cuestiones presentadas como federales en el recurso (Fallos: 321:1415, 1418, considerando 7º).

Por ello, se desestima la queja. Notifíquese y, oportunamente, archívese. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.
