

SESIONES ORDINARIAS

2007

ORDEN DEL DIA N° 2309

COMISION DE PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO

Impreso el día 6 de junio de 2007

Término del artículo 113: 15 de junio de 2007

SUMARIO: **Impugnación** al diploma del señor diputado electo por la provincia de Santiago del Estero, Carlos Alfredo Anauate. Rechazo. **Rossi y otros.** (6.356-D.-2006.)

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento ha considerado la presentación de los señores y señoras diputados/as Rossi, Agustín Oscar; Fadel, Patricia Susana; César, Nora Noemí; Urtubey, Juan Manuel; Mediza, Heriberto Eloy; Romero, Rosario Margarita; Carmona, María Araceli; Balestrini, Alberto Edgardo; Marconato, Gustavo Angel; Rosso, Graciela Zulema y Vaca Narvaja, Patricia, sobre la impugnación al diploma del señor diputado electo Carlos Alfredo Anauate, que se encuentra en la línea sucesoria inmediata del diputado renunciante Fernando Omar Salim, de acuerdo a lo resuelto por la Junta Electoral Nacional en la ciudad de Santiago del Estero mediante el acta 11 de fecha 12 de mayo de 2003; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Rechazar la presentación de impugnación al diploma del diputado electo por la provincia de Santiago del Estero don Carlos Alfredo Anauate y aceptar su incorporación como miembro de esta Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Sala de las comisiones, 22 de mayo de 2007.

Gerónimo Vargas Aignasse. – Pedro J. Azcoiti. – Jorge R. Vanossi. – Carlos A. Raimundi. – Graciela H. Olmos. –

Manuel J. Baladrón. – Remo G. Carlotto. – Norma N. César. – Jorge C. Daud. – María T. García. – María A. González. – Juan M. Irrazábal. – Osvaldo M. Nemirovski. – Mirta Pérez. – Hugo R. Perié. – Héctor P. Recalde. – Alicia E. Tate. – Juan M. Urtubey.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento al considerar la presentación de los señores y señoras diputados/as Rossi, Agustín Oscar; Fadel, Patricia Susana; César, Nora Noemí; Urtubey, Juan Manuel; Mediza, Heriberto Eloy; Romero, Rosario Margarita; Carmona, María Araceli; Balestrini, Alberto Edgardo; Marconato, Gustavo Angel; Rosso, Graciela Zulema y Vaca Narvaja, Patricia, sobre la impugnación al diploma del señor diputado electo Carlos Alfredo Anauate, que se encuentra en la línea sucesoria inmediata del diputado renunciante Fernando Omar Salim, de acuerdo a lo resuelto por la Junta Electoral Nacional en la ciudad de Santiago del Estero mediante el acta 11 de fecha 12 de mayo de 2003, ha tomado debida cuenta de los expedientes que a continuación se detallan:

6.355-D.-06 (BAE N° 34/06), donde peticona y formula consideraciones respecto del ciudadano Carlos Alfredo Anauate ante la renuncia del señor diputado don Fernando Omar Salim.

270-P.-06, Pérez Gallardo, Alfredo Daniel: en su carácter de apoderado solicita la incorporación del señor Carlos Alfredo Anauate como diputado nacional.

753-O.V.-06, Juzgado Federal –Secretaría Electoral– distrito Santiago del Estero: comunica que el reemplazante del señor diputado renunciante Fernando Salim es el ciudadano Carlos Alfredo Anauate.

281-P-06, Inserra Espeche, C.: ciudadano invoca sus derechos respecto de la banca.

292-P-06, Peralta, Eva Leyla: solicita la banca de diputada nacional que ha quedado vacante por la renuncia del diputado Fernando Salim.

306-P-06, Anauate, Carlos Alfredo: ratifica presentación anterior realizada a través de su abogado.

4-P-07, Laplacette, Carlos José: realiza presentación como apoderado de Carlos Alfredo Anauate, acompañando documentación y solicitando la incorporación como diputado nacional.

21-P-07, Laplacette, Carlos José: solicita urgente resolución de las impugnaciones oportunamente planteadas contra el señor Carlos Alfredo Anauate.

103-O.V-07, Juzgado de Instrucción en lo Criminal de Primera Nominación de los departamentos de La Banda y Robles, Santiago del Estero, señor juez doctor Mario José Medina: informa sobre la situación procesal del señor Carlos Alfredo Anauate.

59-P-07, Laplacette, Carlos José: solicita se destimen las impugnaciones al ciudadano Carlos Alfredo Anauate y se disponga su incorporación a la Honorable Cámara.

138-O.V-07, Juzgado Federal de la Provincia de Santiago del Estero, señor juez federal subrogante doctor Guillermo Daniel Molinari.

1. De las cuestiones formales.
2. De las impugnaciones.
3. Del principio de inocencia.
4. Del límite para los delitos de lesa humanidad: caso "Bussi" (año 2000) y caso "Patti" (año 2006).
5. Conclusiones.

1. De las cuestiones formales

El artículo 48 de la Constitución Nacional establece que "para ser diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella".

La Constitución Nacional también establece en el artículo 64 que la "Cámara de Diputados es juez de la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros".

El artículo 66 le asigna a la "Cámara la facultad de dictar su propio reglamento interno y por los dos tercios de votos corregir, sancionar o remover a sus miembros". También decide las renunciaciones a sus cargos presentadas por los diputados.

El artículo 67 dispone que "el juramento que presen ten los diputados en el acto de su incorporación se realice ante la Cámara de Diputados".

El artículo 51 establece que "en caso de vacante, el gobierno de la provincia o de la capital convocará a la elección de un nuevo miembro".

El Código Nacional Electoral Nacional norma en el artículo 164 que "en caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un diputado, será sustituido por el primer candidato titular en su lista que no hubiese sido electo. Si no existiesen titulares disponibles, los cargos vacantes serán ocupados por los candidatos suplentes acorde al orden de su lista correspondiente".

Con relación al caso, la vacancia producida por la renuncia del diputado Fernando Omar Salim por el distrito electoral de la provincia de Santiago del Estero, se encuentra en línea sucesoria inmediata el ciudadano Carlos Alfredo Anauate, electo diputado nacional suplente el 12 de mayo de 2003.

2. De las impugnaciones

El 25 de octubre del 2006, el diputado nacional Agustín Rossi promueve el expediente 6.355-D.-06 en el cual expresa que el diputado electo carece de idoneidad moral para ocupar el cargo de diputado nacional y solicita que si presentase el diploma y pretendiera incorporarse a esta Honorable Cámara, sea rechazada su petición.

Fundamenta su pedido en el escrito de impugnación que se acompañó oportunamente con más prueba informativa de prensa escrita provincial y nacional.

En idéntica fecha, el diputado Agustín Rossi y otros señores diputados promueven la impugnación del ciudadano Carlos Alfredo Anauate por expediente 6.356-D.-06.

El principal fundamento de la impugnación obedece a los hechos ocurridos en febrero del 2003, en la provincia de Santiago del Estero, que fueran conocidos a nivel nacional como "Doble crimen de La Dársena".

A saber, en la ciudad de La Banda, a 30 kilómetros de la ciudad capital provincial, se produce un doble homicidio conocido como el "Doble crimen de La Dársena".

El desarrollo de la investigación da origen a un escándalo político-institucional por encontrarse relacionadas con el hecho personas integrantes del poder político del lugar.

Entre ellas se encontraba el entonces diputado provincial Carlos Anauate, procesado por los delitos de asociación ilícita y encubrimiento agravado con relación al hecho e implicado en otra numerosas causas judiciales por los delitos de robos en poblado, en banda y daños. Presunta actividad de tenencia y/o consumos de estupefacientes y extorsión.

Posteriormente, una de las consecuencias de los hechos referidos es que con fecha de 10 de diciembre del 2003, la Cámara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero decreta la remoción del referido ciudadano, por encontrarse comprendido en la causal de inhabilidad moral en el ejercicio de sus

funciones, normado en el artículo 130 de la Constitución provincial.

Una segunda consecuencia es la que origina a la impugnación del diploma del ciudadano Anauate para el cargo de diputado nacional, que se hizo referencia con relación a los expedientes 6.355 y 6.356-D.-06.

Argumento de la idoneidad para ocupar cargos públicos

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha manifestado al decidir que “la declaración de que todos los habitantes son admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad no excluye la imposición de requisitos éticos...”.

Por consiguiente, el requisito de idoneidad que exige la Constitución no es sólo para los empleos públicos sino también para cargos electivos y para quienes deseen acceder a esos cargos.

Por lo que el acceso al cargo de diputado nacional de parte de una persona por falta de idoneidad es por demás grave.

La Corte, interpretando el contenido de la idoneidad, tiene dicho que “para ocupar empleos o cargos públicos la Constitución Nacional impone la condición de idoneidad (artículo 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, considerando 9), así como tal el concepto no excluye la imposición de requisitos éticos, como son los atinentes a la integridad de la conducta” (“Fallos” 238:183).

Rafael Bielsa ha expresado que “la idoneidad es concepto comprensivo y general, pues se trata de la competencia o suficiencia técnica, profesional y moral”.

Es por tanto la aptitud, la capacidad o la eficiencia que se integra por una pluralidad de elementos, entre ellos: la idoneidad técnica, la identidad física, e incluye, también, la idoneidad ética o moral.

Esta última estriba en la inexistencia de antecedentes penales y haber tenido una conducta acorde con las pautas éticas vigentes.

Asimismo, Benjamín Villegas Basavilbaso ha señalado que “cuanto mayor sea la jerarquía del empleo o de la función, mayor debe ser el grado de moralidad a exigirse”. En igual sentido, ha dicho el procurador general de la Nación en el caso “Bussi”, de similares características: “[...] 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”.

No cabe hesitación de que la idoneidad requerida por el artículo 16 de la Carta Magna abarca al concepto de idoneidad moral o ética en todos los casos.

“Sin duda, el artículo 16 de la Constitución debe ser utilizado como ley aplicable al caso juntamente con otros artículos como el 64 y 36, ya que éste contiene la regulación constitucional de las calidades necesarias para integrar los puestos políticos, administrativos y judiciales de las instituciones de la Nación [...]. El requisito de la idoneidad es una 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 sea popular debe adicionársele entonces la legitimidad legal o institucional establecida en este caso por la Constitución como una pauta rígida.”

En este sentido, lo que se juzga a la luz de la normativa constitucional que se cita es solamente la moral pública del diputado que se impugna y nunca su moral privada. Y todo ello, en el marco de un procedimiento centrado en la producción de medidas probatorias en el marco de un debido proceso legal y constitucional, medidas cuyos resultados son los que le dan contenido a esta valoración sobre la habilidad moral del diputado electo.

3. Del principio de inocencia

La presunción de inocencia es un principio de orden constitucional, y por lo tanto integra el conjunto de garantías que gozan todos los habitantes de la Nación.

Este principio posee larga data; ya en el Digesto de Ulpiano se expresaba: *Satius esse impunitum relinqui facinus nocentis quam innocentem danmari* (“es preferible dejar impune al culpable de un hecho punible que perjudicar a un inocente”).

Algunos autores optan por la denominación “presunción de inocencia”, mientras que otros se inclinan por denominarlo “principio de inocencia”.

En salvaguarda del principio de inocencia, surge la necesidad de afirmar la certeza de un hecho punible para justificar una sentencia de condena. Se ha afirmado también que en el procedimiento penal la carga de la prueba de la inocencia no pesa sobre el imputado, sino más bien que es al Estado a quien le incumbe la tarea de construir con certeza absoluta la culpabilidad del imputado.

En rigor de verdad, aquí se trata del funcionamiento de la regla *in dubio pro reo* en la sentencia, de modo tal que, no verificados con certeza todos los elementos que permiten afirmar la existencia de un hecho punible o la participación en él del sometido a proceso, el resultado deberá ser la absolucón. Y ello porque el imputado no tiene necesidad de construir su inocencia, ya construida de antemano por la presunción que lo ampara, sino que, antes bien,

quien lo condena debe destruir completamente esa posición arribando a la certeza sobre la comisión de un hecho punible.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho al respecto que "...en razón del respeto a la libertad individual y a la libre disposición de los bienes de quien goza de una presunción de inocencia por no haberse dictado sentencia condenatoria, las atribuciones de carácter coercitivo cautelar personal o real que se otorgan al juez de instrucción deben adoptarse con la mayor mesura que el caso exija, respetándose fundamentalmente el carácter provisional de la medida y observando que su imposición sea indispensable y necesaria para satisfacer —con sacrificio provisorio del interés individual— el interés público”.

A partir del año 1994 sabido es que se ha incorporado a nuestra Carta Magna un conjunto de instrumentos legales de índole internacional en materia de derechos humanos, dotados con la misma jerarquía constitucional que las normas de aquélla. Entre ellos podemos citar a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, donde su artículo 1° dispone que “todos los seres humanos nacen libres”, el artículo 3° que “todo individuo tiene derecho a la libertad”, el artículo 11 consagra la “presunción de inocencia mientras no se pruebe la culpabilidad” y el artículo 13 el “derecho de toda persona de circular libremente, salir de cualquier país, incluso del propio, y regresar a él” (libertad ambulatoria). También la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula en su artículo 7° que “toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal”, y que “toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso” (punto 5). Congraciándose con ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dice en su artículo 9° que “todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal”.

Estas fórmulas que consagran la libertad ambulatoria y el estado de inocencia de todo individuo se repiten en los distintos instrumentos internacionales. Cabe recordar, en este sentido, Las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Procedimiento Penal, (Reglas de Mallorca), que disponen: “20.1. La prisión preventiva no tendrá carácter de pena anticipada y podrá ser acordada únicamente como *ultima ratio*. Sólo podrá ser decretada cuando se compruebe peligro concreto de fuga del imputado o de destrucción, desaparición o alteración de las pruebas. 2. Sólo se podrá ordenar la prisión preventiva cuando la pena que previsiblemente se pueda imponer sea privativa de libertad y superior a dos años”.

Pero lo que debemos poner de resalto es que sirven de apoyatura del establecimiento del principio

de la libertad ambulatoria a lo largo del proceso penal, como primigeniamente lo estableció nuestra Constitución Nacional en sus artículos 14 y 18.

Orígenes y antecedentes históricos

Para algunos autores su génesis se encuentra en la Revolución Francesa de 1879, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, ya que en ella se consagró por primera vez la presunción de inocencia como una garantía procesal para los procesados o inculcados de hechos delictuosos. Aquella declaración en su artículo noveno sentenció: “presumiéndose inocente a todo hombre hasta que haya sido declarado culpable, si se juzga indispensable arrestarlo, todo rigor que no sea necesario para asegurar su persona debe ser severamente reprimido por la ley”.

Verdaderamente, tal afirmación fue en forma directa y concreta la reacción frente al régimen inquisitivo que imperaba en aquella época con anterioridad a la revolución.

“El fundamento histórico de la norma remite a la Revolución Francesa y reconoce entonces una raíz poderosa: la de impedir que los sometidos a proceso fueran tratados como verdaderos reos del delito imputado [...]. Considerado como una suerte de protección contra los excesos represivos de la práctica común, el principio se constituyó, en un desarrollo posterior, en un freno a los desbordes policiales y judiciales y fortaleció la idea de que la inocencia presumida de todo acusado sólo podía ser desestimada a través de una imputación fundada en pruebas fehacientes que no dejaran duda de la responsabilidad y que esa prueba debía ser aportada por los órganos de la acusación, porque el acusado no necesita acreditarla.”

A raíz de este dogma imperativo nacido de la Revolución Francesa, que actualmente continúa teniendo plena vigencia y operatividad, algunos autores han sostenido, por una parte, que a favor del imputado existe una presunción de inocencia que lo ampara durante la sustanciación del proceso; otros, en cambio, consideran que esa presunción sólo podría aceptarse en algunos casos, y otros simplemente la impugnan, la rechazan, alegando que se trata de un absurdo nacido del empirismo francés.

No obstante, no existe discusión en la doctrina en aceptar que dicha presunción se halla plasmada a nivel supranacional en documentos internacionales como convenciones y declaraciones de derechos humanos, como aquella que expresa que “toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad”.

Hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX surgieron corrientes encontradas, sobre todo aquellas que rechazaban en forma absoluta la existencia de tal presunción a favor del imputado; así,

verbigracia, encontramos a los doctrinarios italianos; entre ellos Garófalo, que consideraba que el principio debilita la acción procesal del Estado porque constituye un obstáculo para tomar eficaces resoluciones en contra de los inquiridos, especialmente en materia de prisión preventiva, hasta favorecer la libertad de los imputados, aun cuando ello pudiera constituir un peligro común y una provocación a la víctima del delito, aún cuando la culpabilidad fuese evidente por confesión o flagrancia.

Sencillamente, basta pensar en los casos de custodia preventiva, en el secreto de la instrucción y en el hecho mismo de la imputación. Si el hecho de la imputación tiene por presupuesto suficientes indicios de delincuencia, ella debería constituir por lo menos una presunción de culpabilidad, razón por la cual resulta un absurdo admitir justamente lo contrario; esto es, la presunción de inocencia.

Si bien estas doctrinas italianas negaron categóricamente validez a la presunción objeto de estudio en el presente informe, se hace necesario aclarar que aquéllas se han ido modificando con el transcurso del tiempo, volviéndose más laxas, al punto de establecer la Constitución italiana, promulgada el 22 de diciembre de 1949, en su segunda cláusula, que no se considera culpable al encausado hasta su sentencia definitiva.

De todas aquellas posturas impugnadoras de la presunción, aparece una tesis afirmativa, la cual ha intentado conciliar sus ideas favorables al principio de inocencia con las medidas restrictivas de la libertad, explicando que “no existe una presunción absoluta de inocencia, porque en la mayoría de los casos el procesado resulta finalmente culpable, sino que existe un estado jurídico de imputado, el cual es inocente hasta que sea declarado culpable por una sentencia firme y esto no obsta a que durante el proceso pueda existir una reasunción de culpabilidad capaz de justificar medidas coercitivas de seguridad”.

4. *Del límite para los delitos de lesa humanidad*

La reforma de 1994: sistema democrático y derecho internacional de los derechos humanos.

Para analizar el contenido de ese compromiso ético incluido en el concepto de idoneidad debemos tener en cuenta, como se señaló en el caso “Bussi”, que: “las normas y los parámetros de evaluación de la ética pública han cambiado sustancialmente después de la reforma constitucional de 1994”. Y, como se señaló anteriormente, si los artículos 36 y 75 de la Constitución Nacional fijan nuevos paradigmas jurídicos y éticos es evidente que la “idoneidad” que menciona el artículo 16 debe seguir esta línea constitucional.

Asimismo, señaló en el análisis del mismo caso que “En la Argentina pos reforma de 1994 ya no es constitucionalmente posible tener por idóneo para

el ejercicio de un cargo público de gobierno a quien se haya alzado en armas contra los poderes constitucionales o a quien 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 violaciones de derechos humanos asuman cargos electivos o ejecutivos en la democracia”.

Esta afirmación de la idoneidad surge, como dijimos anteriormente, de una interpretación integral de la Constitución posreforma de 1994 basada en las pautas que surgen de los artículos 36 y 75, inciso 22, de la Constitución.

El artículo 36 de la Constitución Nacional establece que “Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos del indulto y del beneficio de la conmutación de penas. Estos actos serán insanablemente nulos”.

Queda claro que el concepto de idoneidad ha quedado vinculado al afianzamiento del sistema democrático, que relaciona la protección de este sistema con la vigencia de los derechos humanos, excluyendo de los cargos públicos a quienes por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático interrumpieran la observancia de la Constitución.

Así, se ha señalado que “sólo después de más de 60 años de turbulencia histórica institucional, en los cuales los golpes de Estado eran moneda corriente, nuestro país comprendió la importancia de la vida democrática. En este orden de ideas, la reforma realizada a nuestra Carta Magna en 1994 incluyó un artículo que –y no es aventurada esta afirmación– era inimaginable para los Constituyentes de 1853”.

La exigencia constitucional de la idoneidad para ocupar cargos públicos debe ser interpretada y aplicada a la luz de los paradigmas ético-jurídicos emanados de la Constitución de 1994. En este sentido, la idoneidad exigida para ocupar cargos públicos debe ser valorada, entonces, de acuerdo con las pautas éticas vigentes, las cuales se encuentran expresadas en el nuevo artículo 36.

Por eso, tal como lo señala el procurador general en su dictamen en el caso “Bussi”, “dotar de contenido al concepto ético de idoneidad al artículo 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”.

En nada varía la situación de que un diputado haya sido electo por una mayoría popular, ya que como señala Luigi Ferrajoli los derechos humanos

expresan la dimensión sustancial de la democracia, en oposición a la democracia formal o política. Los derechos humanos incorporan valores previos y más importantes que los de la democracia política. Estos derechos quedarían excluidos, por sus caracteres estructurales –universalidad, igualdad, indisponibilidad, atribución *ex lege* y rango constitucional– de la decisión de la mayoría. Las características antes mencionadas se presentan como una garantía prevista para la tutela de aquello que en el pacto constitucional se ha considerado fundamental. Los derechos fundamentales quedan excluidos de la voluntad de la mayoría. Ninguna mayoría puede disponer de la vida, decidir, condenar a una persona sin pruebas, torturarla o someterla a tratos crueles, inhumanos o desagradables, o participar en su “desaparición”. Las normas que adscriben derechos fundamentales son sustanciales, esto es el contenido de las decisiones, a aquello que no es lícito decidir o no decidir.

De esta manera, queda claro qué violación de derechos humanos y democracia son incompatibles. En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) se adoptó la Carta Democrática Interamericana, la que vincula de manera interdependiente los conceptos de democracia y derechos humanos en el continente americano y, en ese sentido, dispone expresamente en su artículo 2° que: “El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”, y en su artículo 3° que: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho...”.

De esta manera, en la región y en nuestro país, a través de nuestra Carta Magna, se le da un valor supremo a la democracia como sistema para la vigencia y protección de los derechos humanos y se vislumbra claramente que la exigencia de idoneidad moral está incluida expresamente en la Constitución y la reforma de 1994, con la sanción del artículo 36, que otorgó al concepto de ética pública jerarquía constitucional.

Por su parte, el artículo 75, inciso 22 de la Carta Magna, al incorporar al bloque de constitucionalidad los instrumentos internacionales de derechos humanos firmados por nuestro país, complementa el artículo 36, estableciendo que tal legalidad debe ser necesariamente coherente con la legalidad supranacional de los derechos humanos.

A partir de la reforma constitucional de 1994, los tratados de derechos humanos adquieren jerarquía

constitucional. En palabras de Bidart Campos, los tratados de derechos humanos “...encabezan con la Constitución la pirámide de nuestro ordenamiento jurídico. Esto es así porque la propia Constitución los ha ubicado en ese nivel, de forma que ninguna interpretación de las normas constitucionales e infraconstitucionales, y ninguna integración de los vacíos normativos que en esos planos tienen que ser cubiertos, puede prescindir de la aplicación de las normas internacionales...”.

La incorporación de estas normas significó para los argentinos adoptar nuevos paradigmas de interpretación de nuestro derecho constitucional y un nuevo marco valorativo del mismo: al derecho internacional de los derechos humanos y la legalidad del Estado de derecho.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos que revisten esa jerarquía contemplan en su mayoría diversos mecanismos de protección de los derechos en ellos reconocidos, ya que como señala Mónica Pinto: “la cooperación internacional en el respeto universal de los derechos humanos y en su efectividad requiere no sólo de un conocimiento cierto acerca de cuáles son los derechos protegidos sino también de la adopción de mecanismos que permitan controlar su efectividad”.

Los mecanismos de protección internacional y regional son de garantía colectiva de la vigencia de los derechos humanos y tienen dos presupuestos o fundamentos para su funcionamiento; en primer lugar, existencia de obligaciones a cargo de los Estados que forman parte del sistema, y de manera supletoria; un mecanismo de protección internacional encomendado a órganos del sistema.

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tiene como órgano de control al Comité de Derechos Humanos, que entiende, entre otras modalidades de control, la del sistema de informes periódicos presentados por los Estados y que encuentra sustento en la obligación de los Estados partes de garantizar el goce y ejercicio de los derechos protegidos y de adoptar las medidas legislativas o de otra índole que fueren necesarias para ello.

Este comité, al considerar el informe presentado por la Argentina en 1994, recomendó al Estado “que se establezcan procedimientos adecuados para asegurar que se relevará de sus puestos a los miembros de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad contra los que existan pruebas suficientes de participación en anteriores violaciones graves de derechos humanos”.

Otro de los sistemas internacionales de los que forma parte el Estado argentino es el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos. En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Giroldi, Horacio David y otro c/ recurso de casación”, causa 32/93, parte 11, se ex-

pidió sobre la jerarquía constitucional de los tratados y declaraciones sobre derechos humanos incorporados a la Carta Magna, en el artículo 75, inciso 22, expresando que: "...la ya recordada 'jerarquía constitucional' de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...] ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente 'en las condiciones de su vigencia' (artículo 75, inciso 22, 2° párrafo), esto es, tal como la convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y a la aplicación de la Convención Americana (conf. artículos 75 de la Constitución Nacional, 62 y 64 Convención Americana y artículo 2° ley 23.054). ('Fallos' 318:514.)".

Posteriormente, la Corte Suprema amplió aún más los horizontes de esta norma al entender en el fallo "Bramajo" ("Fallos" 319:1840) que la opinión —es decir, los informes— de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe "servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales", con lo cual puede entenderse que los informes individuales de la comisión también integraban las condiciones de vigencia de la Convención (y también de la declaración) Americana sobre Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró inadmisibles una denuncia presentada por el general guatemalteco Ríos Montt, quien alegaba la violación de su derecho a ser elegido por parte del gobierno de Guatemala. La comisión, para declarar inadmisibles esta denuncia, entendió legítimas las restricciones impuestas por el derecho interno de Guatemala que impedían la presentación de candidaturas de personas que hayan participado en serias violaciones a los derechos humanos. Estamos pues —agregó la comisión con relación a la restricción al derecho a ser elegido— dentro de aquellas condiciones que posee todo sistema jurídico constitucional para ser efectivo su funcionamiento, y para defender la integridad de los derechos de los ciudadanos.

Esta decisión demuestra que la circunstancia de que se impida el acceso a cargos públicos a personas responsables de graves violaciones a los derechos humanos no constituye una vulneración a los derechos políticos de tales personas, y por ende no genera responsabilidad internacional del Estado puesto que esta restricción (legítima) es acorde con los principios, derechos y garantías fundamentales de todo Estado de derecho, y por ello sí habría responsabilidad internacional del Estado en caso contrario.

Los derechos consagrados por el orden jurídico son esencialmente relativos, esto es que son susceptibles de una reglamentación razonable. Algunos derechos, incluso, pueden ser objeto de restricciones legítimas en su ejercicio. Debe destacarse que el derecho a ser elegido para el acceso a la función pública admite restricciones. Así, los artículos 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.

Como señala Mónica Pinto: "Si la reglamentación razonable comporta la regulación legal del ejercicio de un derecho, sin desvirtuar su naturaleza y teniendo en mira su pleno goce y ejercicio en sociedad, las restricciones legítimas son los límites de tipo permanente que se imponen al ejercicio de algunos derechos en atención a la necesidad de preservar o lograr determinados fines que interesan a la sociedad toda".

La norma general de la cual derivan estas pautas y criterios proviene del artículo 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que reviste jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico argentino y que dispone que "en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática".

La primera exigencia a satisfacer es que la restricción esté prescrita por ley, lo que supone una norma de aplicación general que debe compadecerse con el respeto al principio de igualdad, no debe ser arbitraria, ni insensata ni discriminatoria.

Las exigencias de una ley en sentido formal, además de material, cuando se trata de restringir derechos, provienen del sistema interamericano. En este sentido, la Corte Interamericana señaló que "sólo la ley adoptada por los órganos democráticamente elegidos y constitucionalmente facultados, ceñida al bien común, puede restringir el goce y ejercicio de los derechos y libertades de las personas".

En el presente caso las restricciones al acceso de un cargo electivo, cuando se produce en condiciones de idoneidad, son impuestas por una norma con mayor jerarquía que una ley del Congreso, cuales son los artículos 16, 36 y 75, inciso 22, de la Carta Magna.

"Las normas de los tratados de derechos humanos, tengan o no jerarquía constitucional —pero especialmente si la tienen— se deben interpretar partiendo de la presunción de que son operativos, o sea directamente aplicables por todos los órganos

de poder de nuestro Estado”, ya que como señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2°. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la convención”.

Y entendió también el tribunal de Costa Rica que: “...La responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana. Es decir, todo acto u omisión, imputable al Estado, en violación a las normas del derecho internacional de los derechos humanos, compromete la responsabilidad internacional del Estado”.

El juzgamiento del diploma de un diputado electo, con sustento en idoneidad moral ante la evidencia que se describe, 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).

El caso “Bussi”

En innumerables párrafos del informe del dictamen en cuestión hemos citado considerandos del caso “Bussi”, ya que es un caso testigo del límite que impuso el valladar de la defensa de los derechos humanos en la Constitución reformada en 1994, y que es en el único caso que el principio de inocencia cede.

En definitiva, existen tres razones jurídicas que sostuvieron la postura con relación al caso “Bussi”:

a) La obligatoriedad legal de aplicar los nuevos códigos interpretativos del derecho argentino que crea la reforma constitucional del 94 (artículos 36 y 75, inciso 22, de la CN), códigos éstos que necesariamente nos llevan a incluir en la valuación de “habilidad o idoneidad moral” a los derechos humanos y a la regla democrática.

b) La que surge de la jurisprudencia supranacional en esta materia (caso “Ríos Montt –CIDH– Informe Comité ONU, Argentina 1994) y ello conforme la jurisprudencia de la CSJN en el caso “Giroldi”.

c) Finalmente, la que surge de los principios emergentes del derecho internacional de los derechos humanos que obligan al Estado argentino a la aplicación directa y operativa del artículo 1.1 de la Convención Americana (de proteger y garantizar los derechos fundamentales de sus habitantes).

Todas estas razones jurídicas llevaron a concluir en la manifiesta inidoneidad e inhabilidad moral del

diputado electo Domingo Antonio Bussi para ser incorporado a la HCD en el año 2000.

El caso “Patti”

En este caso, se realizó también una interpretación de la Constitución Nacional en el marco de los nuevos paradigmas surgidos a partir de la reforma constitucional de 1994.

Estos nuevos paradigmas son los que surgen de los artículos 36 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, interpretados armónica y coherentemente con el artículo 16 del mismo cuerpo legal.

El artículo 16 de la Constitución Nacional dispone que: “La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. [...]”.

Por lo tanto, la Constitución Nacional exige como única condición para acceder a un cargo público la idoneidad.

La Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (ley 24.584 y decreto 579/2003), que adquirió jerarquía constitucional por ley 25.778, expresa en su artículo 1° que “Los crímenes siguientes son imprescriptibles, cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido: [...] b) Los crímenes de lesa humanidad cometidos tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz, según la definición dada en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg, de 8 de agosto de 1945, y confirmada por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 3 (I) de 13 de febrero de 1946 y 95 (I) de 11 de diciembre de 1946, así como la expulsión por ataque armado u ocupación y los actos inhumanos debidos a la política de *apartheid* y el delito de genocidio definido en la Convención de 1948 para la prevención y la sanción del delito de genocidio aun si esos actos no constituyen una violación del derecho interno del país donde fueron cometidos”.

A su vez, para una mejor interpretación del concepto de crimen de lesa humanidad, el artículo 7° del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ratificado por la Argentina, determina que son crímenes de lesa humanidad cualquiera de los actos cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, entre otros, el asesinato, la deportación o traslado forzoso de población, la encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional, la tortura; la persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional y la desaparición forzada de personas.

Asimismo, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, con jerarquía constitucional a partir de la sanción de la ley 24.556, señala en el inciso *b)* del artículo 1°, que los Estados partes deberán comprometerse a: “Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas...”. A su vez, en su inciso *d)*, señala que deberán tomarse “las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente convención”.

De acuerdo a lo prescrito por los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 1 y 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Cámara de Diputados de la Nación cumple, al juzgar los títulos de Luis Abelardo Patti, con una obligación internacional derivada del deber de respeto y garantía de los derechos humanos.

5. Conclusiones

El dictamen de mayoría que se trae a consideración del pleno de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, que luego será votado por la Cámara en sesión especial, tiene la virtud de reafirmar los principios rectores constitucionales, legales y consuetudinarios y de ser coherente con la jurisprudencia impuesta en los casos que en virtud de lo normado por la Constitución Nacional y el reglamento interno de la Cámara de que este órgano es “juez de la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros”.

Confirmamos que el valladar constitucional y la exigencia de la idoneidad para ocupar cargos públicos debe ser interpretado y aplicado a la luz de los paradigmas ético-jurídicos emanados de la Constitución reformada del año 1994.

Los derechos fundamentales exigidos por la Constitución pos reforma quedan excluidos de la voluntad de la mayoría.

Ninguna mayoría puede disponer de la vida, decidir, condenar a una persona sin pruebas, torturarla o someterla a tratos crueles, inhumanos o desagradables, o participar en su “desaparición”.

Dejando a salvo y reafirmando los principios constitucionales vertidos como límite al ingreso a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación de los ciudadanos Bussi y Patti (artículos 36 y 75, inciso 22) pudimos abocarnos al análisis del caso en cuestión.

El rechazo a las impugnaciones realizadas mediante expedientes 6.355 y 6.356-D.-06 no obedece a una interpretación restrictiva sino, muy por el contrario, es desde una amplia y omnicompreensiva que pudimos valorar el importante contenido probatorio en contra del ciudadano Carlos Alfredo Anauate.

Desde la presidencia de la comisión se hicieron consultas escritas a los juzgados federales de la ciu-

dad de La Banda y de Santiago del Estero, quienes a través de sus magistrados nos hicieron saber el carácter procesal en que se encuentra el ciudadano Carlos Alfredo Anauate, condición que fuera denunciada en los expedientes de la impugnación y que no ha cambiado.

El ciudadano Carlos Alfredo Anauate se encuentra procesado por los presuntos delitos de asociación ilícita y encubrimiento agravado junto a otros ex funcionarios del gobierno de Santiago del Estero por el caso conocido como “Doble crimen de La Dársena”.

Así como también tiene procesos abiertos en 3 causas que se le siguen: una por presuntos delitos de extorsión, la segunda por presunta actividad de tenencia y/o consumo de estupefacientes, y la última por robo en poblado y en banda, y daño.

La matriz del análisis jurídico-ético que hacen en el presente dictamen de mayoría los miembros firmantes de esta comisión por el rechazo de las impugnaciones, y por lo tanto la admisión del ciudadano como miembro de esta Honorable Cámara de Diputados de la Nación, está estrictamente ligado al principio de inocencia (garantía constitucional) que tiene toda persona, a la calificación de los tipos legales penales en las causas que se le siguen como “delitos comunes”, y por último que en nada los procesos abiertos siquiera rozan los derechos humanos, los delitos de lesa humanidad y/o la participación en regímenes antidemocráticos o golpes de Estado.

Por último, la incorporación del ciudadano Carlos Alfredo Anauate en nada menoscaba el control de idoneidad para el ejercicio de cargos públicos que tiene esta Honorable Cámara como juez de la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, ya que a todo evento, si la condición procesal del diputado incorporado se modificare en detrimento del principio de inocencia que ostenta en causas aún en proceso, este cuerpo se reserva el derecho de expulsión del mismo (Constitución Nacional, artículo 70: “Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento”).

Gerónimo Vargas Aignasse.

INFORME DE LOS SEÑORES DIPUTADOS AGUAD, AZCOITI Y DE LA SEÑORA DIPUTADA TATE

Honorable Cámara:

Hechos e impugnación

Carlos Alfredo Anauate fue electo diputado nacional suplente en primer lugar por el Partido

Justicialista de la provincia de Santiago del Estero en las elecciones realizadas el 27 de abril del año 2003.

Presentada la renuncia del titular diputado Fernando Salim, el suplente que debe acceder en su lugar es el señor Carlos Alfredo Anauate, quien se presentó ante las autoridades de la Cámara solicitando su incorporación.

Por expediente 6.356-D.-2006 firmado por los diputados Agustín Rossi, Alberto Balestrini, Patricia Vaca Narvaja, Juan Manuel Urtubey entre otros, presentaron la impugnación del señor Carlos A. Anauate basada en la supuesta comisión de numerosos delitos que, si bien no tienen ninguna condena penal firme, sostienen que puede ser juzgado por carecer de idoneidad moral, basada dicha impugnación en virtud de atribuciones que tendría la Cámara a raíz de una innovadora visión integral de los nuevos paradigmas establecidos por la Constitución Nacional que surgen de los artículos 64, 36, 16 y 75, inciso 22, del mismo cuerpo legal.

Los requisitos exigidos por la Constitución Nacional

Nuestra Constitución, que sigue el modelo norteamericano, en su artículo 64 prescribe que “cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”.

La fuente de los EE.UU., a su turno, dispone que “Cada Cámara será juez de las elecciones, escrutinios y calificaciones de sus respectivos miembros” (artículo 1º, sección V).

En tal sentido, el texto es por demás claro: lo único que puede ser materia de valoración por las salas del Congreso, respecto a quienes habiendo sido electos pretenden ingresar, es la validez de las elecciones y la existencia de los títulos o calidades exigidas a los legisladores.

Al respecto, nuestra Constitución, en su artículo 48, exige para ser diputado la edad de 25 años, tener 4 años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella; en tanto que el artículo 55 requiere para ser senador contar al menos con 30 años de edad, 6 años de ciudadanía en ejercicio, poseer una renta anual de dos mil pesos fuertes o entrada equivalente –requisito este último que nunca tuvo vigencia– e igualmente haber nacido en la provincia que representará, salvo que tenga 2 años de residencia inmediata en la misma. No cabe duda que la valoración en cuanto a la existencia de estas calidades, así como lo relativo al acto electoral, debe ser resorte exclusivo de las propias Cámaras.

El artículo 3º del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que las impugnaciones sólo podrán consistir en la negación de alguna de las calidades exigidas por el artículo 48 de la Constitución Nacional o en la irregularidad del proceso electoral.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, ya en un antiguo fallo, sostuvo su incompetencia para considerar la legalidad o ilegalidad de la composición del Congreso, configurando así una típica cuestión política, por lo cual la validez de los títulos de los legisladores estaba reservado por la Constitución al Congreso; y que la decisión de este cuerpo alcanza igualmente a las elecciones en cuanto a su validez o a la pertinencia de su rectificación, conformando “lo que la doctrina de los precedentes ha calificado de ‘facultad privativa’, 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”.

En el caso “Partido Justicialista”, la Corte reiteró su doctrina según la cual las cuestiones electorales “referentes al procedimiento previsto por las leyes, en el orden nacional o estadual, para la constitución de los poderes políticos, como momentos que son de la organización de otros poderes, no son propios del ejercicio regular de la función judicial, sino estrictamente políticas”. Y de allí que “la organización del proceso electoral por ley, en forma que comprenda instancias de tipo jurisdiccional, accidentales o permanentes, es válida en cuanto éstas 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. Facultad que no puede ser turbada ni interferida por resolución judicial alguna, habida cuenta del inequívoco alcance con que en el artículo 56 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”.

No obstante estos precedentes, la Corte produjo un polémico fallo en el caso “Provincia del Chaco c/Estado nacional” en el año 1998. Los antecedentes señalan que la Cámara de Diputados del Chaco procedió a elegir un senador nacional titular y su suplente en representación de ese distrito, designaciones que fueron cuestionadas por autoridades provinciales que hicieron que el Senado de la Nación acogiera la impugnación respecto a dichos nombramientos y, en su consecuencia, procediera a designar a otro ciudadano para ocupar el escaño que en esa sala correspondía a la citada provincia, junto al respectivo suplente.

Al analizar lo actuado por la Cámara de Senadores de la Nación, la Corte entendió que si bien, en principio, carecía de jurisdicción para entender en

las causas en que se impugnaban los actos cumplidos por los otros poderes en el ámbito de sus respectivas facultades privativas, sí la tenía, en cambio, para interpretar las normas que confieren esas potestades y sin que ello revista el carácter de una cuestión política, “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”. Por todo ello, consideró que el Senado había actuado dentro del marco de la atribución conferida por el artículo 64 de la Constitución Nacional y, en consecuencia, no resultaba susceptible de revisión judicial el modo en que dicha potestad había sido ejercida. Del voto de la mayoría recién analizado surgen claras las siguientes consideraciones. Veamos:

I) La Corte, en lugar de reputar la cuestión sometida a decisión como una “cuestión política no justiciable”, efectuó el control de constitucionalidad.

II) Se reconoció la potestad de la Cámara de Senadores para juzgar acerca de la validez del trámite de elección de uno de sus miembros.

III) Se consideró que el rechazo de los diplomas de quienes habían sido designados como senadores titular y suplente por la Legislatura chaqueña no implicaba violación alguna al ejercicio constitucional de dicha atribución.

Hasta aquí, la decisión de la Corte hubiera resultado ajustada a la doctrina elaborada en torno a las cuestiones políticas y a los casos en que, no obstante ello, le era dable intervenir al tribunal. Sin embargo, la Corte no sólo no convalidó el diploma de un senador aprobado por la Legislatura provincial, sino que aceptó como integrante del Senado al candidato elegido por el Partido Justicialista de esa provincia, quien no contaba con el acuerdo de la Legislatura local. Con ello, el tribunal convalidó una atribución que sin duda no tienen las Cámaras del Congreso al convertir una prerrogativa para aprobar o rechazar los diplomas en una competencia para designar a los legisladores.

De esta forma, la Nación, a través de la Cámara de Senadores, reemplazó la decisión del pueblo de la provincia del Chaco, por cuanto el Senado no sólo rechazó el pliego de quien fuera designado por la Legislatura local, sino que procedió a elegir como senador a una persona que no fue elegida por ese órgano.

No hay duda, entonces, que frente al cuadro fáctico y jurídico analizado, debió la Corte ejercer en plenitud su facultad revisora y descalificar la designación realizada por la Cámara de Senadores ante la flagrante violación del marco normativo regulado por el artículo 64 de la Constitución Nacional, no sólo en cuanto al exceso del ejercicio de una atribución no conferida por la misma, sino también por

la invasión de la zona de reserva que en el régimen federal adoptado cabe a las provincias y que debió ser preservado, conforme a la elaboración jurisprudencial que en este aspecto realizara la Corte y que fuera materia de análisis precedentemente.

Pocos meses después de este controvertido pronunciamiento, la Corte Suprema de Justicia volvió a abocarse al conocimiento de una cuestión similar, aunque en esta ocasión retornó a la doctrina tradicional de las “cuestiones políticas no justiciables” y se abstuvo de ejercer su facultad de control. Fue en el caso “Guadalupe Hernández”, que se trataba de una acción tendiente a impedir la incorporación como senadores nacionales, en representación de la provincia de Catamarca, a dos personas cuyos pliegos habían sido rechazados por la Asamblea Legislativa de ese estado, la que había requerido al partido político al que ambos pertenecían y, en su calidad de primera minoría, la propuesta de nuevos candidatos en reemplazo de los rechazados. Frente a esa situación, el Senado nacional requirió a la provincia la constitución de una nueva asamblea para nominar a los senadores que la representarían.

Sostuvo la Corte –no obstante lo que había resuelto tiempo atrás en “Provincia del Chaco c/Estado nacional”– que la cuestión planteada concernía al funcionamiento del Senado nacional y al cumplimiento de atribuciones que le eran privativas, tema que escapaba al control de ese cuerpo, ya que de otro modo “la actividad judicial podría ser utilizada para interferir los resultados que en el marco parlamentario genere la voluntad de las mayorías, lo que no resulta posible admitir sin quiebra del orden constitucional que esta Corte debe preservar”.

Con cita de copiosa jurisprudencia norteamericana la Corte Suprema concluyó que: “conflictos de esa índole son habituales en el sistema y hacen surgir consideraciones políticas más que legales; el Poder Judicial no debería decidirlos si no se presenta un atolladero constitucional o una inmovilización del gobierno, pues de lo contrario se alentaría a pequeños grupos o aún miembros individuales del Congreso a buscar la resolución judicial de estas cuestiones antes de que el procedimiento político normal tenga la oportunidad de resolver el conflicto”. En consecuencia desestimó la presentación.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo nuevamente ocasión de examinar la decisión del Congreso el 11 de octubre de 2001. En esa oportunidad, la Cámara de Diputados de la Nación hizo lugar a las impugnaciones de orden ético presentadas por varios legisladores –manifiesta inhabilidad moral y la comisión de delitos– y negó la incorporación al cuerpo de un diputado electo por el pueblo de la provincia de Tucumán. El elegido, Domingo Antonio Bussi, había sido propuesto como candidato a diputado nacional para las elecciones generales de 1999 en la lista presentada por el Partido Fuerza Republicana, ante la justicia electoral.

La Cámara de Diputados rechazó el diploma de Bussi alegando inhabilidad moral. El legislador electo promovió una acción de amparo, que fue desestimada *in limine* en primera y segunda instancia.

Bussi llevó el caso a conocimiento de la Corte Suprema, quien por unanimidad mudó su criterio anterior, declaró procedente el recurso extraordinario y revocó la sentencia inferior. Para justificar el cambio de doctrina el tribunal hizo mérito de la transformación operada en torno a la amplitud con la que la Corte Suprema tomó conocimiento de materias que, antaño, ella misma había calificado, genéricamente, de políticas. Con cita de la doctrina emanada del caso "Powell vs. Mc Cormack", la Corte Suprema consideró justiciable la cuestión debatida en este caso al entender que: "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".

Por otro lado, y aunque no se pronunció sobre la cuestión sustantiva (es decir, acerca de si la Cámara de Diputados debía o no incorporar a Bussi), el tribunal sostuvo que: "el pueblo puede elegir (en comicios libres) a quien lo gobierne, según le plazca".

La cuestión en debate no pasa por el incuestionable derecho que cabe a las Cámaras para el ejercicio de la potestad de juzgamiento emergente del artículo 64 de la Constitución Nacional, sino por el contrario, del apartamiento por parte de esa sala del Congreso del marco estricto de su potestad en la materia, al no tratarse de una impugnación fundada ni en vicios del acto eleccionario ni en la ausencia de calidades del candidato electo. En este supuesto, entendemos que la Corte Suprema de Justicia no podría ampararse en la doctrina de las "cuestiones políticas no justiciables" invocando la preservación del principio de división de poderes.

Como lo entiende el jurista Germán Bidart Campos, si bien se reconoce la existencia de zonas de competencia reservadas a cada órgano y ajenas a la intervención de los restantes, ello lo es a condición que esas competencias se ejerzan válidamente dentro del marco constitucional. Si ello es así, "el abuso o exceso de poder ya no está dentro de la competencia constitucional del órgano; o sea, la actividad que se ejerce en contra o en violación de la Constitución no es la competencia reservada en forma intangible, y acreedora al beneficio de la división frente a los demás órganos. Cuando un juez revisa un acto del Poder Ejecutivo o del Congreso, y lo descubre como lesivo de la Constitución (aunque ese acto sea 'político'), no está penetrando en el ámbito de otro poder para violar la división, sino todo lo contrario, controlando la supremacía constitucional para volver a su cauce la actividad que se evadió de él en detrimento de la Constitución".

El debate en los Estados Unidos de América

Los antecedentes parlamentarios

La discusión acerca de si una de las Cámaras, como juez de las elecciones, escrutinios y calidades de sus miembros, puede establecer otras causas que las establecidas por la Constitución data de dos siglos atrás en los Estados Unidos de América.

La cuestión, enseña Bidegain, se promovió durante la guerra de independencia y durante la guerra de secesión, dando lugar esta última a numerosas cuestiones de esta índole. El Senado, en el caso del electo Benjamín Stark, se encontró ante credenciales perfectas presentadas por una persona a la que se acusaba de haber prestado ayuda efectiva al enemigo. Algunos sostuvieron que debía impedirse la incorporación, aunque el electo cumpliera los requisitos de edad, ciudadanía y residencia, porque el Senado como juez de las elecciones, escrutinios y calificaciones de sus propios miembros tenía facultades inherentes para adoptar las medidas tendientes a su protección, pero en definitiva se resolvió admitirlo, sin perjuicio de los procedimientos que pudieran seguirse, posteriormente, para lograr su exclusión.

En 1793 y 1853 el Congreso de los EE.UU. declaró en términos generales que los autores de ciertos delitos estarían descalificados para desempeñar puestos honorarios o remunerados de Estados Unidos, pero hay dudas acerca de si esa disposición se dictó con la intención de hacerla aplicable a los legisladores.

En 1867 la Comisión de Elecciones de la Cámara de Representantes opinó que podría rehusarse la admisión de los electos contra los que existieran pruebas de que, por haber cometido los actos de deslealtad enumerados en esa ley, no podrían honesta y verdaderamente prestar ese juramento y al año siguiente se rechazó por esas razones a un representante y a un senador electos. La ley fue discutida por quienes consideraban que violaba la Constitución al imponer una calificación no mencionada. Al terminar la guerra civil se aprobó la enmienda constitucional XIV, cuya sección III determinó que quedarían inhabilitados absolutamente, incluso para el desempeño de los cargos de senador y representante, quienes, habiendo jurado previamente la Constitución como miembros del Congreso, como funcionarios de EE.UU., como miembros de legislaturas locales o como funcionarios ejecutivos o judiciales de cualquier Estado, se hubieran comprometido en insurrección o rebelión contra EE.UU. o hubieran ayudado o facilitado la acción de sus enemigos.

La disposición constitucional se aplicó en 1919, cuando se negó la incorporación en la Cámara de Representantes a un electo acusado de haber ayudado al enemigo y de haber publicado expresiones hostiles al gobierno.

Esta cuestión, no ya con referencia al caso de deslealtad, sino al de otros delitos o situaciones inmorales, fue ampliamente debatida en 1900 al considerarse la incorporación de una persona que pertenecía a la secta de los mormones, convicto y confeso de poligamia. Mientras algunos entendían que debía negarse la incorporación del electo, otros opinaban que el procedimiento correcto era el de la incorporación y la exclusión posterior. Finalmente, la comisión procedió de acuerdo al primer procedimiento y le negó al electo el derecho de incorporarse. Distinta fue la decisión del Senado en un caso semejante planteado posteriormente, respecto a un electo que también pertenecía a la secta de los mormones y practicaba la poligamia, rehusándose aquel cuerpo a establecer calificaciones no enumeradas en la Constitución.

Precedente de la Corte Suprema de los Estados Unidos. El caso "Powell vs. Mc Cormak"

Adam Claynton Powell junior había sido excluido de la Cámara de Representantes en razón de "haberse valido de un privilegio injustificado de inmunidad con respecto al proceso judicial de Nueva York, había hecho un uso incorrecto de fondos de la Cámara para beneficio de terceros y de sí mismo y había efectuado falsos informes con respecto a los gastos de divisas".

Powell planteó junto a 13 electores una demanda por esta causa, en la que también pedía los salarios de que había sido privado; en el Tribunal de Distrito que fue rechazada por "falta de jurisdicción en razón de la materia". La Cámara confirmó en base a otros fundamentos y mientras se tramitaba la causa Powell fue electo nuevamente para el 91° Congreso e incorporado esta vez a la Cámara, con una multa de u\$s 25.000 y sin reconocerle la antigüedad.

La Corte Suprema resolvió la cuestión con el voto del presidente Warren, el 16 de junio de 1969, argumentando que el caso era justiciable y que "la Cámara de Representantes no estaba facultada para excluir de sus miembros a las personas debidamente elegidas por sus electores y que reunían los requisitos en materia de edad, ciudadanía y residencia especificados en la Constitución, y el demandado tenía derecho de una sentencia declaratoria que expresara que había sido ilegalmente excluido del 90° Congreso".

Conclusiones

De la documentación analizada se desprende que la candidatura de Carlos Alfredo Anauate como primer diputado nacional suplente fue oficializada por la justicia electoral y que ésta no la impugnó, cumpliendo acabadamente con los requisitos establecidos en el artículo 48 de la CN.

En el mismo sentido, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho de todo ciudadano a participar direc-

tamente en la conducción de los asuntos públicos, de ser elegido en comicios que garanticen la libre expresión de la voluntad de los electores, de acceder a las funciones públicas de su país, y que la reglamentación a tales derechos solamente podrá obedecer a razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal.

Tampoco fue impugnada la elección en la que obtuvo su banca, y la justicia electoral le expidió la constancia correspondiente acreditación.

Las Cámaras del Congreso Nacional no están facultadas por la Constitución Nacional a remover a algunos de sus miembros por la causa de inhabilidad moral cuando ésta se basara en hechos anteriores al acto electoral. Lo contrario implicaría arrogarse una atribución que le corresponde exclusivamente al pueblo, que es quien elige a sus representantes.

La Cámara de Diputados no puede ejercer un poder que no le fue concedido por la Constitución al negarse a tomarle juramento a Carlos Anauate. La Cámara debería incorporarlo.

Y si, posteriormente, considerara que existen motivos fundados y sobrevinientes, podría decidir la exclusión de su seno (artículo 66 de la CN). Por otra parte, a partir de la sanción de la ley 25.320, en caso de ser requerido judicialmente deberá presentarse a declarar sin que esto sea considerado medida restrictiva de la libertad, y en caso de negarse se podrá dictar el desafuero a solicitud del tribunal.

El proceso podrá seguir adelante hasta su total conclusión, pudiendo ser desaforado en caso de dictarse alguna medida que vulnere la inmunidad de arresto.

Pedro J. Azcoiti. – Oscar R. Aguad. – Alicia E. Tate.

INFORME DEL SEÑOR DIPUTADO
JORGE R. VANOSI

Honorable Cámara:

De los antecedentes obrantes en esta Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, se desprende:

1. Que conforme surge del acta 11 de la Junta Electoral, el señor Carlos A. Anauate fue proclamado como primer diputado suplente del Partido Justicialista en virtud de la decisión del cuerpo electoral de la provincia de Santiago del Estero en los comicios del 27 de abril de 2003.

2. Que producida el pasado año la renuncia del diputado Fernando Omar Salim, el señor Anauate resulta ser la persona llamada a reemplazarlo y así fue solicitado por él mismo el 26 de octubre de 2006 y comunicado posteriormente a esta Cámara el 15 de noviembre de 2006 por el juzgado federal con competencia electoral de Santiago del Estero.

3. Que la Cámara de Diputados decidió no recibir el juramento de incorporación del señor Anauate.

4. Que la negativa obedeció a las impugnaciones presentadas por ciertos diputados, en las cuales no se alegó incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos por el artículo 48 de la Constitución Nacional o presunto fraude electoral (conf. artículo 3° del Reglamento de la Cámara de Diputados), sino que estuvieron fundamentadas exclusivamente en la ausencia de idoneidad de parte del candidato electo con motivo de presuntos delitos que éste habría cometido.

5. Que en tales impugnaciones se reconoce expresamente que las denuncias que enfrenta el señor Anauate en sede penal no han derivado en sentencias de condena, pero aun así se afirma que aunque el señor Anauate ha podido evitar su sanción penal, ello no lo exime ni lo libera, en modo alguno, de ser juzgado por la Cámara en los términos del artículo 64 de la Constitución Nacional.

Conforme a lo expuesto cabe considerar que el afectado alega:

1. Que a la fecha no existe ningún cuestionamiento al acto eleccionario de 2003 ni al resultado del mismo, como tampoco se ha afirmado jamás que el señor Anauate no reúna los recaudos constitucionales atinentes a edad, ciudadanía y residencia para acceder al cargo de diputado de la Nación.

2. Que las impugnaciones formuladas en contra de la incorporación del señor Anauate se fundan exclusivamente en la falta de idoneidad que derivaría de la presunta comisión de delitos; pero que, sin embargo, los delitos que se le imputan, tales como robo en poblado y en banda o el denominado “crimen de La Dársena”, se originan en presuntos hechos que habrían tenido lugar con anterioridad al acto eleccionario, y que, por tal motivo, la falta de idoneidad moral que podría derivar de ellos ya ha sido puesta a consideración del pueblo de la provincia de Santiago del Estero y su juzgamiento no resulta de competencia de la Honorable Cámara de Diputados.

3. Que, además, respecto de la totalidad de delitos que se imputan al señor Anauate, no existe una sentencia condenatoria firme que pueda desvirtuar la presunción de inocencia de la que goza todo ciudadano. Más aún, respecto de la alegada causa por tenencia y/o consumo de estupefacientes, existe constancia de que ésta no existe; respecto de la causa por extorsión, se ha presentado constancia de que se dictó la falta de mérito legal, y respecto de la causa por el doble crimen de La Dársena, se ha presentado constancia del sobreseimiento provisorio.

De acuerdo con estos antecedentes corresponde entrar al análisis constitucional, legal y reglamentario del caso planteado.

1. *Facultades constitucionales de la Cámara. Origen y significado actual*

1. La atribución de cada Cámara del Congreso de juzgar acerca de la validez de la elección, derechos y títulos de los legisladores electos emana directamente del artículo 64 de la Constitución Nacional.

Por su parte, el artículo 48 de la Constitución Nacional establece, taxativamente, los requisitos que se deben cumplir para ser elegido diputado: haber cumplido veinticinco años de edad, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella. A tales requisitos se añaden las prohibiciones o exclusiones impuestas por el artículo 33 de la ley 23.298, orgánica de los partidos políticos, y por el artículo 3° del Código Electoral Nacional, ley 19.945.

En los casos de elección de diputados, la calidad de tal no resulta de una decisión de la Cámara, sino que emana del acto electoral y de la elección directa realizada por los ciudadanos conforme lo establece el artículo 45 de la Constitución Nacional. De manera tal que la potestad que la Cámara tiene en función del artículo 64 de la Ley Fundamental reside en determinar si fue debidamente electo, según el procedimiento legal sancionado al efecto por el propio Congreso y conforme a los principios del “debido proceso electoral” que se explican a continuación.

2. La disposición contenida en el artículo 64 CN tiene su origen en la historia constitucional de Inglaterra, ya que nació al calor de la disputa de poder entre la corona británica y el Parlamento. En tal contexto, si bien el instituto de otorgar facultades privativas al Parlamento para ser el único juez de las elecciones resultó eficaz para impedir los abusos en su contra, “no lo fue respecto de los excesos cometidos por éste o por mayorías circunstanciales que pudieron conformarse en su seno” (Cámara Nacional Electoral, “Fallos” 3196/03 y 3303/04).

Por tal motivo, modernamente se ha procurado establecer un marco normativo en el cual las facultades de control y juzgamiento se distribuyen entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, dando origen a lo que la Corte Suprema ha denominado el “debido proceso electoral”, que constituye una “garantía innominada de la representación política o de los derechos electorales que sirven de fundamento jurídico de la democracia representativa” (CSJ, “Fallos” 326-4468).

La incorporación de instancias de control a cargo del Poder Judicial ha significado “un singular avance del Estado de derecho”, y se extiende particularmente al “control relativo a la aptitud de los candidatos para cubrir los cargos a los que se postulan” (CNE, “Fallos” 3196/03 y 3303/04).

En efecto, el “debido proceso electoral” está integrado por una instancia judicial en la cual se pro-

duce el registro de candidatos, la cual “tiene como finalidad comprobar que éstos reúnen las calidades constitucionales y legales necesarias para el cargo que pretenden” (conf. CNE, “Fallos” 751/89, 1045/91, 1062/91, 1128/91, 2338/97, 2961/01, 3196/03 y 3303/04). Esta etapa reviste especial trascendencia dentro del proceso electoral pues el sistema está articulado teniendo como finalidad última “resguardar la manifestación segura e indubitable de la voluntad del elector” (conf. CNE, “Fallos” 2321/97, 3196/03 y 3303/04).

Por ello, se ha resuelto que la oficialización judicial de los candidatos constituye, en este aspecto, “la garantía fundamental de que éstos poseen las referidas calidades”. Y toda vez que las listas son el vehículo de la oferta que los partidos políticos y alianzas realizan a la ciudadanía, asegurar “la legalidad de su composición” es un “deber ineludible de la justicia electoral” (CNE, “Fallos” 1567/93, 1568/93, 1836/95, 1863/95, 2918/01, 2921/01, 2951/01, 3196/03 y 3303/04).

Este control judicial previo busca “dar certeza y poner fin a las diversas cuestiones que conforman el proceso electoral, mediante su rápida solución a fin de evitar impugnaciones indefinidas de la legitimidad de los candidatos” (CSJ, “Fallos” 314-1784), porque, de lo contrario, el elector no sabría jamás a favor de qué candidato estaría emitiendo su voto, pues su decisión se hallaría sometida a un examen arbitrario y discrecional posterior a la elección por parte de las eventuales mayorías políticas parcializadas.

3. A lo largo del proceso electoral organizado según las pautas mencionadas se realiza el examen de legalidad de la composición de las listas de candidatos en el marco de los artículos 60 y 61 del Código Electoral Nacional y se produce la constatación del cumplimiento tanto de las condiciones formales previstas en el artículo 48 de la Constitución Nacional, como también el examen del requisito de la idoneidad que emana del artículo 16 de la Constitución Nacional (CNE, “Fallos” 3275/03 y “J.A.” 2006-IV-626).

Fuera de ello, ni la justicia electoral ni la Cámara de Diputados pueden añadir nuevos requisitos o condiciones para acceder al ejercicio del cargo de diputado nacional. Ambos poderes constituidos se deben ceñir a las pautas impuestas por el artículo 48 de la Ley Fundamental, sin que pueda impedirse, por razones meramente subjetivas, la incorporación de un legislador. La valoración de la idoneidad moral del candidato y el juzgamiento de sus acciones anteriores a la elección es de competencia exclusiva de los ciudadanos que se pronuncian sobre ellas en el acto electoral.

Así lo ha resuelto la Cámara Nacional Electoral después de la segunda sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia, el 4 de noviembre de 2003,

en el caso “Bussi” (“Fallos” 326-4468), cuando decidió que la cuestión no se había tornado abstracta y que correspondía resolver el caso planteado por el demandante.

El 25 de marzo de 2004 (falso 3.303/2004, “L.L.” 2004-D-3) dicho tribunal, tras analizar detenidamente la prerrogativa del artículo 64 de la Constitución y sus orígenes, destacó: “Que de acuerdo con lo expuesto, la facultad de las Cámaras de ser juez de las elecciones, los derechos y los títulos de sus miembros en cuanto a su validez –en los términos del artículo 64 de la Constitución Nacional– sólo puede referirse a la revisión que deben efectuar sobre la legalidad de los títulos de los electores y la autenticidad de los diplomas; esto es, si fueron regularmente emitidos por la autoridad competente. Ese control no cabe asimilarlo al verificado por la justicia electoral en todas las etapas correspondientes del proceso comicial. Ello sin perjuicio del examen que pudieran realizar las Cámaras con relación a inhabilidades sobrevinientes de los legisladores electos, es decir aquellas que pudieran surgir durante el lapso que transcurre desde la oficialización de las candidaturas hasta el momento de su ingreso al cuerpo legislativo. Que, en consecuencia, sólo cabe concluir que, habiendo sido 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 a su candidatura, por otra parte, ninguna agrupación política hubiera efectuado oposición alguna– y al haber resultado electo en los comicios correspondientes –esto es, verificada la imputación de la representación– se encontraba habilitado a ejercer el cargo para el cual fuera investido por el pueblo de la provincia...”.

En idéntico sentido, cabe citar también al caso resuelto en fecha reciente por la Cámara Nacional Electoral en autos “Patti, Luis A. c/Cámara de Diputados de la Nación” (“J.A.”, 2006-IV-626), en los cuales se dispuso hacer lugar al amparo presentado por el actor, a quien se le había negado su incorporación a la Cámara de Diputados por una supuesta falta de idoneidad derivada de hechos ocurridos con anterioridad al acto electoral.

Al acoger el planteo de Patti, la Cámara Electoral concluyó que “habiéndose llevado a cabo en la etapa correspondiente de registro de candidatos y oficialización de listas el procedimiento legal tendiente a constatar los requisitos constitucionales y legales exigidos para el cargo al que se postuló el actor –sin que a su candidatura, por otra parte, ninguna agrupación política hubiera efectuado oposición alguna– y al haber resultado electo en los comicios correspondientes –esto es, verificada la imputación de la representación–, se encontraba habilitado a ejercer el cargo para el que fue investido por el pueblo de la provincia de Buenos Aires, pues

los extremos que dan sustento a la impugnación formulada no revisten tampoco el carácter de cuestiones sobrevinientes”.

Por lo demás, este criterio jurisprudencial es compartido tanto por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos (caso “Powell v. McCormack” 395 US 486; 1969) y por la generalidad de la doctrina, que, por ejemplo en el caso de Néstor Sagüés, ha dicho que el artículo 64 de la Constitución Nacional solamente alude a la validez formal de las elecciones, derechos y títulos, y que las Cámaras del Congreso no pueden disponer exclusiones por razones de índole ética, porque “la apreciación de los méritos intrínsecos del candidato corresponde al cuerpo electoral” (*Elementos de derecho constitucional*, tomo I, página 462; en idéntico sentido, Carlos M. Bidegain, *Cuadernos de derecho constitucional*, tomo IV, página 72; Germán J. Bidart Campos, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo II, página 79).

II. La idoneidad moral y el principio de inocencia

4. Ahora bien, paralelamente a los principios recién esbozados, cabe considerar la situación que se produce cuando la impugnación acerca de la falta de idoneidad moral tiene como único fundamento la presunta comisión de delitos.

En estos casos, el examen que tienen sucesivamente a su cargo el Poder Judicial o el Poder Legislativo debe hacerse de manera objetiva, imparcial y respetando en todo momento el principio o estado de inocencia, consagrado por el artículo 18 de la Constitución Nacional, el artículo 26 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el artículo 11.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 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” (CSJ, “Fallos” 320-2145 y 324-3159).

Este principio o estado de inocencia tiene un significado muy concreto: todo ciudadano goza de la plenitud de sus derechos en la medida que no exista una condena judicial firme, de modo que las restricciones que se impongan a su 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 penal resulta un avasallamiento innecesario e injustificable de la libertad del individuo y una vulneración del principio de igualdad, pilar esencial de la República.

Quizá la formulación más elocuente corresponda a un antiguo precedente de la Corte Suprema de 1871 (“Fallos” 10-338) en el cual el tribunal sostuvo que “...es también un principio de derecho que

todo hombre se reputa bueno, mientras no se pruebe lo contrario...”.

5. El principio o estado de inocencia tiene múltiples aplicaciones dentro y fuera del ámbito del proceso penal. Así, resulta un principio cardinal de la normativa electoral, en cuanto el artículo 23 de la Convención Americana no establece, entre las restricciones permitidas al ejercicio de los derechos políticos, la posibilidad de prohibir su ejercicio a las personas detenidas sin sentencia. O, dicho en otros términos, las restricciones permitidas al ejercicio de los derechos lo pueden ser exclusivamente con fundamento en la existencia de “...condena, por juez competente, en proceso penal”.

Esta previsión, de jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, CN), ha merecido especial consideración por nuestro más alto tribunal en el *leading case* “Alianza Frente para la Unidad”, en el cual la Corte Suprema resolvió que una mera denuncia o la promoción de un proceso penal en contra de un ciudadano no son demostrativos de su falta de idoneidad para el empleo público, por cuanto “la condición de inocentes de las personas que, aunque detenidas, no han sido condenadas en un proceso penal, determina que no se pueda afectar su derecho a ser elegidas en los comicios” (CSJ, “Fallos” 324-3155).

El principio es entonces suficientemente claro y no merece mayor desarrollo. De su aplicación resulta que la facultad que corresponde a las Cámaras del Congreso de ser jueces de las elecciones, los derechos y los títulos de sus miembros en cuanto a su validez (conf. artículo 64 CN) no puede sustituir el control efectuado por la justicia electoral ni puede efectuarse desconociendo el principio de inocencia.

III. El caso del diputado Anauate

6. Al evaluar los antecedentes del caso del señor Anauate a la luz de los principios recién expuestos, se advierte claramente que, una vez verificados los requisitos previstos por la Constitución y la ley, la justicia electoral oficializó su candidatura. Y que luego de ser elegido por el pueblo de la provincia de Santiago del Estero, el candidato quedó proclamado en condición de diputado electo para el cargo que tiene derecho a ejercer.

Es evidente, entonces, que el señor Anauate reúne las condiciones objetivas impuestas por aquellas normas de rango constitucional y legal, pues ninguna impugnación hizo referencia a ellas.

7. Establecido lo anterior, y de acuerdo con el contenido de las impugnaciones *sub examine*, surge que el único obstáculo que subsistiría para impedir la incorporación del señor Anauate consiste en que éste no reuniría las cualidades éticas para ser diputado nacional dada la presunta comisión de delitos.

En cuanto a las impugnaciones más graves, que pretendidamente serían actos de lesa humanidad,

vinculadas a la presunta extorsión y al doble crimen de La Dársena, resulta que ambas tienen origen en hechos que –si ocurrieron– tuvieron lugar con anterioridad a la elección de 2003. Respecto de estos hechos, y tal como quedó demostrado más arriba, el único habilitado para juzgar la idoneidad ética de un candidato a diputado oficializado y no impugnado en su momento por los demás partidos y listas de candidatos fue el pueblo de Santiago del Estero, que a la postre lo eligió diputado.

Pero, más allá del ámbito temporal en que ocurrieron los hechos alegados y de si existe competencia de la Cámara para evaluarlos, resulta que las cuatro impugnaciones formuladas en contra del señor Anauate se fundamentan exclusivamente en la falta de idoneidad derivada de la presunta comisión de delitos.

Sin embargo, tal como resulta tanto del texto de la propia impugnación como de la prueba documental acompañada, no sólo no media ninguna “condena judicial firme”, sino que –como ya se dijo– una de estas causas sería inexistente, en otra se ha dictado la falta de mérito legal y en una tercera –y quizá la más grave, vinculada al crimen de La Dársena– se ha dictado el sobreseimiento provisorio.

Por tanto, por aplicación del principio de inocencia, resulta absolutamente improcedente restringir los derechos políticos del señor Carlos A. Anauate a punto tal de impedir su incorporación a esta Cámara de Diputados de la Nación.

IV. Conclusión

8. En el caso bajo análisis, las impugnaciones formuladas han tenido por único fundamento la presunta comisión de delitos, respecto de los cuales no existe sentencia condenatoria firme.

En consecuencia, la Cámara de Diputados no puede ejercer arbitrariamente un poder que no le fue concedido por la Constitución, privando al señor Anauate del derecho a integrarla. La Cámara de Diputados tiene el deber constitucional de incorporarlo –tal como lo hizo con los restantes diputados electos en 2003–, y si, posteriormente, considera que existen motivos fundados y sobrevinientes para excluirlo de su seno (verbigracia, que recaiga una condena judicial firme en alguna de las causas que se siguen en su contra), podrá hacerlo dentro de los límites que impone el artículo 66 de la Constitución, o de mediar un requerimiento judicial, disponiendo el desafuero del artículo 70.

En modo alguno puede negarse o suspenderse el ingreso del señor Anauate a la Cámara si fueron cumplidas las condiciones del artículo 48 y si no hubo fraude en el acto electoral ni “inhabilidad sobreviniente” derivada de una condena judicial firme. Una solución contraria constituiría un acto arbitrario, un auténtico desvío de poder, cometido en flagrante violación de los artículos 48 y 64 de la

Constitución Nacional y su reglamentación legal, del principio de inocencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Nacional y de los derechos políticos que le confieren la Constitución Nacional y los tratados internacionales de jerarquía constitucional (artículos 20 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Por lo tanto, considerando que esta Cámara no puede arrogarse el poder constituyente modificando los principios rectores impuestos por los artículos 18 y 48 de la Constitución Nacional (y concordantes), corresponde proceder a la inmediata incorporación a la Cámara de Diputados del diputado electo Carlos A. Anauate.

Jorge R. Vanossi.

ANTECEDENTE

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto Balestrini.

S/D.

Agustín Oscar Rossi, en mi calidad de presidente del bloque de diputados del Frente para la Victoria-PJ, y demás señores diputados que suscriben el presente escrito, constituyendo domicilio en la oficina 330 del palacio sito en avenida Rivadavia 1864 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nos presentamos y decimos:

I. Objeto

Que venimos por el presente escrito a impugnar el diploma de Carlos Alfredo Anauate que se encuentra en la línea sucesoria inmediata del diputado renunciante Fernando Omar Salim, de acuerdo a lo resuelto por la Junta Electoral Nacional en la ciudad de Santiago del Estero mediante el acta 11 de fecha 12 de mayo de 2003, por carecer de idoneidad moral para ocupar este cargo público de acuerdo a lo preceptuado por la Constitución Nacional y demás tratados internacionales con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, de la CN), leyes constitucionales respectivas, por el reglamento interno de nuestra Cámara y por los fundamentos de hecho y de derecho que pasamos a desarrollar, solicitamos desde ya que no se le tome juramento, se reserve su diploma y luego del debido proceso impugnatorio esta Cámara en pleno rechace su diploma.

II. Legitimación

Nuestra parte se encuentra perfectamente legitimada para realizar la presente impugnación de acuerdo a lo establecido por el artículo 5º, inciso a), del

Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, que reza: “Las impugnaciones sólo pueden ser formuladas: a) Por un diputado, en ejercicio o electo;...”.

III. Competencia

La Constitución Nacional, en su artículo 64, expresa que “Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez...”.

En este punto es bueno recordar los conceptos vertidos en el dictamen de mayoría de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento en la reciente causa “Patti”.

Este es un privilegio colectivo con que cuentan las Cámaras desde el origen de nuestra Constitución, contemplado en el artículo 56 anterior a la reforma constitucional de 1994 que implica la facultad de juzgar la legitimidad del diploma del legislador electo.

Por otro lado, el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados, en el capítulo I “De las sesiones preparatorias”, define el objeto de estas sesiones (artículo 1°), estableciendo, asimismo, el momento y modo de atender las eventuales impugnaciones por negación de las calidades constitucionalmente requeridas para ser diputado de la Nación (artículo 2°, párrafos 2 y 3).

El artículo 3° del citado reglamento expresa como causas de una impugnación: “1° [...] la negación de alguna de las calidades exigidas por el artículo 48 de la Constitución Nacional. Cuando la impugnación demostrare, *prima facie*, la falta de uno de los requisitos constitucionales, el impugnado no podrá prestar juramento, reservándose su diploma para ser juzgado en las sesiones ordinarias. Si se considerare necesaria una investigación, el impugnado se incorporará en las condiciones indicadas en el inciso siguiente. 2° En la afirmación de irregularidad en el proceso electoral. En este caso los impugnados podrán incorporarse con los mismos caracteres y atributos de los diputados en ejercicio”.

Para poder determinar si la Cámara de Diputados es competente para juzgar la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros debe realizarse una interpretación armónica de la Constitución Nacional y las disposiciones reglamentarias.

Por ello, afirmamos que las Cámaras Legislativas tienen atribuciones constitucionales conferidas por el artículo 64 de la Constitución Nacional para emitir un juicio sobre la idoneidad de aquellos que pretendan su incorporación a ese cuerpo legislativo.

Se ha señalado que esta facultad del Congreso de la Nación es “el más importante y fundamental, sin duda, de los privilegios colectivos de las Cámaras, es este de ser único ‘juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez’” (González, Joaquín V., *Manual de la Cons-*

titución Argentina (1853-1860), actualizado por Humberto Quiroga Lavié, La Ley, Buenos Aires, 2001, página 319).

En un muy importante antecedente para el caso, como fue el rechazo del diploma de Antonio Bussi por inidoneidad moral (conf. Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones Ordinarias del año 2000, Orden del Día N° 117), se señaló que el artículo 64 de la CN habilita constitucionalmente el juzgamiento de la idoneidad moral de los diputados nacionales. La Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación en el caso señalado apuntó en un dictamen luego votado por el plenario de la Cámara: “El juicio del artículo 64 de la Constitución Nacional comprende sólo y exclusivamente la moral pública. Pero también es cierto que ese juzgamiento de validez de títulos del artículo 64 no puede reducirse a un análisis mecanicista o burocrático de los diplomas de los diputados electos. De no ser así, muy poca diferencia existiría con la regla constitucional del artículo 48 de la Constitución Nacional y la del 64. Es claro que el constituyente ha buscado crear otra regla de juicio diferente a las del artículo 48, para determinar la validez o no de los diplomas y derechos emergentes de la soberanía popular [...] Esta comisión sostiene que los artículos 48 y 64 de la Constitución Nacional aluden y se refieren a dos ‘espacios investigativos’ diferentes y no simplemente a dos momentos investigativos sucesivos [...] Se trata para esta comisión de dos juicios de legitimidad diferentes. El artículo 48 verifica los requisitos de la legitimidad de origen y el artículo 64 verifica los requisitos de la legitimidad política moral del diputado ya electo”.¹

Va de suyo, entonces, que la facultad del artículo 64 no se trata simplemente de una evaluación meramente formal de los instrumentos emitidos por la justicia electoral, relativos a la proclamación de las personas electas en los comicios. En ese sentido, la revisión de la autenticidad y formalidades de estos documentos no podría ser calificada como el más “importante” y “fundamental” de los privilegios asignados a las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en oportunidad de interpretar el artículo 56 de la Carta Magna (actual artículo 64), reconoció que las Cámaras del Congreso de la Nación tienen derecho exclusivo para resolver sobre el mérito de protestas en lo relativo a la validez de las elecciones (“Fallos” 12:40). También ha señalado que “...la resolución respecto de los títulos de los electos para el desempeño de funciones políticas del gobierno nacio-

¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, sesiones ordinarias, 2000, Orden del Día N° 117, página 1473.

nal está reservada por la Constitución al Congreso de la Nación, según lo dispuesto por las respectivas cláusulas de sus artículos 56, 67, incisos 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’, artículos 56 y 67, inciso 18, *in fine*, citados...” (“Fallos” 256:208, considerando 4).

En este sentido, Agustín De Vedia ha señalado que: “Alguien debía ser el 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 a quién se entregaría ese derecho de examen y ese poder de fallar sobre la validez de tales elecciones. Se creyó que confiárselo a 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, *Constitución Argentina*, Imprenta y Casa Editora de Coni Hermanos, Buenos Aires, 1907, páginas 198/9).

Así, a la hora de determinar la validez del proceso electoral, el constituyente ha previsto un doble examen, en el cual la justicia electoral es llamada a entender en la etapa anterior al acto eleccionario, quedando reservada para el Congreso la potestad última de expedirse sobre la calidad de los aspirantes a las Cámaras. Dicho privilegio, el cual debe ser interpretado en sentido amplio –conforme dictamen del procurador general de la Nación en “Bussi, Antonio Domingo c/Estado nacional (Congreso de la Nación-Cámara de Diputados) s/incorporación a la Cámara de Diputados”, B.903, L. XL, Rex– halla su fundamento en la salvaguarda de la independencia del Congreso, en tanto se ha procurado de ese modo evitar intromisiones de otros poderes sobre las decisiones de los legítimos representantes de la Nación.²

Así lo ha sostenido Joaquín V. González al explicar que “...La Constitución, en esta primera cláusula del artículo 56, crea el tribunal de última resolución en las elecciones populares para representantes, y confirma la prerrogativa antigua de las asambleas representativas. Así lo consagran nuestra jurisprudencia y las Constituciones de provincia. No era posible confiar a otro poder la decisión última de las elecciones del pueblo porque, carecien-

do cualquier otro de la soberanía del Congreso y de su representación popular, habría sido poner en peligro su independencia, conservación y funcionamiento (Story, *Comentarios*, § 8831), aparte de que importaría dar a un poder extraño superioridad sobre él, destruyendo la armonía y el equilibrio entre los que componen el gobierno” (Cf. González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)*, actualizado por Humberto Quiroga Lavié, La Ley, Buenos Aires, 2001, página 319). Es decir que la Constitución Nacional habilita expresamente al Congreso de la Nación a expedirse sobre la validez de los títulos de sus miembros, sin que obste para ello el anterior examen realizado por la justicia electoral.

Sin embargo, se ha sostenido 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 artículo 48 de la Carta Magna. Entienden, que dicha postura encuentra fundamento en la doctrina sentada por la Suprema Corte estadounidense en el caso “Powell vs. Mc. Cormack” (395 US 486). Nuestra opinión es contraria a esa conclusión, debido a 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 el artículo 64 como las del artículo 16 de nuestra Constitución.

Existen diferencias sustanciales entre las normas de la Constitución norteamericana y las de nuestra Carta Magna, y así lo señaló el doctor Maqueda al emitir su voto en “Bussi, Antonio Domingo c/EN. (Congreso de la Nación-Cámara de Diputados) s/incorporación a la Cámara de Diputados” (sentencia del 4 de noviembre de 2003, foja 1070 y siguientes, en la que se discutía si el caso podía o no ser revisado por el Poder Judicial). De acuerdo al juez de la Corte Suprema, la “consideración de los ‘títulos en cuanto a su validez’ –fórmula empleada en el artículo 64 de nuestra Constitución– no es una expresión necesariamente equiparable a las condiciones legales señaladas en el texto de la Constitución estadounidense. Asimismo, los artículos 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 artículo 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”.

Sostuvo también el juez de la Corte Suprema en aquella oportunidad que “tal diferencia –entre las Constituciones de Estados Unidos y la de Argentina– surge aún más claramente si se tienen en cuenta las Constituciones nacionales de nuestro país que no habían contemplado este concepto de los

² Presentación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en razón de este proceso de impugnación al diputado electo Luis A. Patti, febrero de 2006.

derechos de los miembros que fue introducido por Juan Bautista Alberdi en el artículo 46 de su proyecto de Constitución de julio de 1852 y que es idéntico, en este aspecto, al actual artículo 64 de la Constitución Nacional. En efecto, el artículo XXII del capítulo 3 de la Constitución de 1819 y el artículo 32 del capítulo 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 (artículo 29 de la Constitución de la Provincia de Catamarca de 1855, artículo 25 de la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1855, artículo 22 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos de 1860, artículo 19, inciso 1, de la Constitución de la Provincia de La Rioja de 1855 y artículo 19, inciso 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 artículo 28, inciso 1, de la Constitución 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”.

Y como lo ha señalado el procurador general de la Nación en el mismo caso “Bussi”, pero en cuanto al fondo de la cuestión, aún pendiente de decisión por la Corte Suprema de Justicia de la Nación: “Afirmar, entonces, que la evaluación de la idoneidad se encuentra excluida del juicio que está llamado a realizar el Congreso por imperio del artículo 64 de la Constitución Nacional, por no encontrarse expresamente prevista esa condición en el artículo 48, resulta una interpretación parcial, restrictiva y hasta abrogante de la Constitución, en tanto desconoce la existencia y vigencia de su artículo 16, que recoge explícitamente esta exigencia como pauta de evaluación a los efectos de acceder a la función pública”.

En efecto, no hay razón alguna para entender que las calificaciones previstas por la Constitución deban estar “expresamente expuestas” de manera exclusiva en el artículo 64, como asimismo tampoco en el artículo 48, el cual se refiere sólo a la observación de los requisitos extrínsecos del título. En ninguna parte del artículo 64 se puede advertir una remisión explícita o implícita al artículo 48 que nos lleve a sostener que el examen debe realizarse exclusivamente ateniéndose a las prescripciones de dicha norma. Esta posición, la cual descrece de una interpretación integral de la Constitución, soslaya deliberadamente el deber genérico prescrito por el artículo 16 de la Constitución en cuanto a la idoneidad que se requiere para acceder a la función pública.³

³ Idem.

El sentido literal del texto del artículo 64 es claro, la Constitución Nacional les da facultades a las Cámaras legislativas para juzgar sobre la validez de las “elecciones, derechos y títulos”, y en ese sentido el procurador general ha señalado que: “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*, 21ª edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1992, página 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”.⁴

Tal como lo sostuvo la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento en el caso “Bussi”, y como se verá más adelante con más detalle, “el artículo 64 de la Constitución Nacional luego de la reforma constitucional de 1994 es una 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.”⁵

“Y que ese juicio debe hacerse conforme lo impone la Constitución Argentina reformada en 1994.

“La legitimidad electoral del artículo 48 no obsta el juicio de legitimidad moral política del artículo 64.”

En este sentido, cabe resaltar que en ese juzgamiento se debe garantizar el cumplimiento de las formas esenciales relativas a la acusación, defensa, prueba y sentencia, respetando los principios del debido proceso de acuerdo a lo normado por los artículos 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 75, inciso 22, de la CN), y así debe hacerse en este caso en el marco de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento.

IV. Hechos

Como es de público conocimiento, en el mes de febrero de 2003, ocurrió en la provincia de Santiago del Estero un hecho luctuoso que adquirió nacional trascendencia: el hallazgo de restos humanos en el lugar denominado La Dársena de la ciudad de La Banda a escasos kilómetros de la ciudad capital. Se trataban de restos que pertenecían a Leyla Baschier

⁴ Procuración General de la Nación, en autos “Bussi, Antonio Domingo c/EN (Congreso de la Nación-Cámara de Diputados)”, B. 903, L. XI.

⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, sesiones ordinarias, 2000, Orden del Día N° 117, página 1470.

Nazar y Patricia Villalba, recientemente desaparecidas.

El hecho referido, gravísimo por las características que lo rodearon, sensibilizó la conciencia social en demanda de justicia con sistemáticas y públicas marchas que reclamaban su esclarecimiento y condigna sanción a sus autores.

A medida que avanzaba la investigación, se puso al descubierto una sórdida trama integrada aparentemente por personas cercanas o allegadas al poder político de esa época, que involucró al entonces legislador provincial señor Carlos Alfredo Anauate en grado tal que, en el mes de septiembre de 2003, la abogada patrocinante de las familias de las víctimas, insistentemente y por todos los medios, solicitó el desafuero del legislador Anauate, a lo que la señora jueza a cargo de la investigación doctora María del Carmen Bravo, en fecha 29 del mismo mes, libró oficio a la Legislatura provincial en la que formal y oficialmente solicitó el desafuero del legislador Carlos Alfredo Anauate.

Dicho pedido fue tratado sobre tablas en el recinto legislativo el 30 de septiembre de 2003, donde luego de serias imputaciones y sobre la base de abundantes indicios de cuyo contenido da cuenta fidedigna la versión taquigráfica de la sesión, por unanimidad del cuerpo se resolvió hacer lugar a la petición accediendo al desafuero solicitado y disponiendo la suspensión del citado señor Anauate como legislador integrante de dicho cuerpo, dejando expedito el camino para ser detenido e indagado por la jueza que formuló la requisitoria.

Posteriormente, encontrándose detenido Anauate, en fecha 9 de diciembre de 2003, los diarios locales anticipaban el tratamiento de la posible expulsión del legislador y la comisión especial constituida al efecto dictaminó que "...del auto de procesamiento dictado por la jueza María del Carmen Bravo surge palmariamente que los actos llevados a cabo por el legislador suspendido constituyen conductas antiéticas, que además del reproche judicial existente lo encuadran perfectamente en la causal de inhabilidad moral establecida en el artículo 130 de la Constitución provincial, circunstancias que producen el descrédito de la ciudadanía en relación a la persona del diputado Carlos Anauate y al cargo que investía como representante del pueblo...".

Pero la gravedad de la conducta de Anauate se magnificó cuando se conoció que existían varias causas judiciales en contra del mentado imputado, tales como:

"Robo en poblado y en banda, y daños" incoado por ataque a la casa del diputado nacional José Oscar Figueroa, hecho ocurrido el 19/7/2002, que con características similares al acaecido en diciembre de 1993, conocido como "El santiagueñoazo", se destruyó e incineró el mobiliario, efectos personales y un automóvil del damnificado, el que se sus-

tanció por ante el Juzgado Federal de Santiago del Estero.

"Presunta actividad de tenencia y/o consumo de estupefacientes", denunciado por la abogada patrocinante de la familia Villalba, también sustanciado por ante el mencionado juzgado federal.

"Extorsión", originada en denuncia formulada por policías en actividad (Mujica y otros) que aseguraban recibir presiones de parte de Anauate que, valiéndose del cargo que ostentaba, exigía a cada uno una suma de dinero que oscilaba entre \$ 70 y \$ 100 todos los meses bajo amenazas de ser trasladados a lugares inhóspitos, hecho que, a criterio de la magistrada que intervino en la causa, quedó "...reflejado la existencia de un poder de carácter atemorizante por parte del nombrado Anauate, capaz de obligar a las personas para conseguir y/o lograr un desprendimiento y/o erogación en detrimento patrimonial de las víctimas...". Esta causa se sustanciaba en el Juzgado de Crimen de Primera Nominación de la ciudad de La Banda.

"Doble crimen de La Dársena". En este resonante hecho delictivo fue procesado por los presuntos delitos de asociación ilícita y encubrimiento agravado, los que se tramitan en el Juzgado del Crimen de Primera Nominación de la Ciudad de La Banda y en mérito a ello estuvo encarcelado por espacio de catorce meses.

V. Derecho

La idoneidad para ocupar cargos públicos

Como quedó demostrado en el acápite anterior, la Cámara de Diputados de la Nación tiene facultades que le concede la Constitución Nacional en el artículo 64 para juzgar las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Resta entonces dilucidar cuáles son los requisitos que expresamente la Constitución Nacional determina para acceder a un cargo público como el de diputado de la Nación, y que pueden ser evaluados por la Cámara en su condición juzgadora.

Para ello debemos realizar una interpretación de la Constitución Nacional en el marco de los nuevos paradigmas surgidos a partir de la reforma constitucional de 1994. Estos nuevos paradigmas son los que surgen de los artículos 36 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, interpretados armónica y coherentemente con el artículo 16 del mismo cuerpo legal.

El artículo 16 de la Constitución Nacional dispone que: "La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad [...]".⁶ Por lo tanto, la Constitución Nacional exige,

⁶ El subrayado es nuestro.

como única condición para acceder a un cargo público, la idoneidad.

Claramente surge de este artículo una expresa directiva de los Constituyentes de 1853 referida a la admisión en la función pública sólo de las personas que sean idóneas.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación⁷ se ha manifestado al decidir que “la declaración de que todos los habitantes son admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad no excluye la imposición de requisitos éticos...”.

Por consiguiente, el requisito de idoneidad que exige la Constitución no es sólo para los empleos públicos sino también para cargos electivos, y para quienes deseen acceder a esos cargos, como es el caso en cuestión. Por lo que el acceso al cargo de diputado nacional por parte de una persona falta de idoneidad es por demás grave.

Y así lo ha mencionado expresamente el procurador general de la Nación en el caso “Bussi” ya mencionado: “Esto indica que la idoneidad es condición necesaria para el acceso a la función pública incluso en aquellos supuestos en los que el arribo el 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”.⁸

La Corte, interpretando el contenido de la idoneidad, tiene dicho que “para ocupar empleos o cargos públicos la Constitución Nacional impone la condición de idoneidad (artículo 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, considerando 9), 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).

Rafael Bielsa⁹ ha expresado que “la idoneidad es concepto comprensivo y general, pues se trata de la competencia o suficiencia técnica, profesional y moral”. Es por tanto la aptitud, capacidad o eficiencia que se integra por una pluralidad de elementos, entre ellos: la idoneidad técnica, la idoneidad física, e incluye, también, la idoneidad ética o moral. Esta última estriba en la inexistencia de antecedentes penales y haber tenido una conducta acorde con las pautas éticas vigentes.

Asimismo, Benjamín Villegas Basavilbaso ha señalado que “cuanto mayor sea la jerarquía del em-

pleo o de la función, mayor debe ser el grado de moralidad a exigirse”.¹⁰ En igual sentido, ha dicho el procurador general de la Nación en el caso “Bussi”, de similares características: “[...] 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”.¹¹

No cabe hesitación de que la idoneidad requerida por el artículo 16 de la Carta Magna abarca al concepto de idoneidad moral o ética en todos los casos.

“Sin duda, el artículo 16 de la Constitución debe ser utilizado como ley aplicable al caso juntamente con otros artículos como el 64 y el 36, ya que éste contiene la regulación constitucional de las calidades necesarias para integrar los puestos políticos, administrativos y judiciales de las instituciones de la Nación [...] El requisito de la idoneidad es una 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 adicionársele entonces la legitimidad legal o institucional establecida en este caso por la Constitución como una pauta rígida.”¹²

Ahora bien, tal como lo subrayó la comisión en el caso “Bussi” que hacemos nuestro, el contenido de idoneidad moral al que se alude “es, y debe ser entendido, como el de una moral laica. [...] Esto significa la imprescindible necesidad de juridar en este proceso la idea de ‘moral’. Es decir, alejarla de toda confesionalidad y de todo relativismo político partidario”.

Tal como lo sostuvo la comisión en aquel dictamen: “Entra aquí en juego el artículo 19 de la Constitución Nacional que nos prohíbe juicio alguno sobre las acciones privadas. Lo que nos lleva lógicamente a vedar toda investigación sobre la moral privada del diputado electo”.¹³

En este sentido, lo que se juzga a la luz de la normativa constitucional que se cita es solamente la moral pública del diputado que se impugna y nun-

⁷ CSJN, fallo 238:138, autos “Peluffo, Angel A. I. s/ape- la resolución de la Universidad Nacional de Santa Fe”.

⁸ Procuración General de la Nación, en autos “Bussi, Antonio Domingo c/EN (Congreso de la Nación-Cámara de Diputados)”, B. 903, L. XI.

⁹ Bielsa, Rafael, *Derecho constitucional*, 2ª edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1954, página 521.

¹⁰ *Derecho administrativo*, tomo III, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1954.

¹¹ Procuración General de la Nación, en autos “Bussi, Antonio Domingo c/EN (Congreso de la Nación-Cámara de Diputados)”, B. 903, L. XI.

¹² Presentación del CELS, obra citada.

¹³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, sesiones ordinarias, 2000, Orden del Día N° 117, página 1473.

ca su moral privada. Y todo ello, en el marco de un procedimiento centrado en la producción de medidas probatorias en el marco de un debido proceso legal y constitucional, medidas cuyos resultados son los que le dan contenido a este juicio sobre la habilidad moral del diputado electo.

El juicio basado en pruebas de impugnación y defensa que se puedan incorporar al conocimiento de quienes son llamados a decidir respecto de la habilidad moral pública del diputado impugnado es la vía para evitar que estas facultades brindadas a las Cámaras legislativas con carácter excepcional sean “utilizadas para legalizar revanchismos políticos partidarios o dirimir conflictos religiosos o personales de la clase política”.¹⁴

La reforma de 1994: sistema democrático y derecho internacional de los derechos humanos

Para analizar el contenido de ese compromiso ético incluido en el concepto de idoneidad debemos tener en cuenta, como lo señaló la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados para el caso “Bussi” que “las normas y los parámetros de evaluación de la ética pública han cambiado sustancialmente después de la reforma constitucional de 1994”.¹⁵ Y como se señaló anteriormente, si los artículos 36 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional fijan nuevos paradigmas jurídicos y éticos es evidente que la “idoneidad” que menciona el artículo 16 debe seguir esta línea constitucional.

Asimismo, señaló la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento que: “En la Argentina pos reforma de 1994 ya no es constitucionalmente posible tener por idóneo para el ejercicio de un cargo público de gobierno a quien se haya alzado en armas contra los poderes constitucionales o a quien 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”.¹⁶

Esta afirmación de la idoneidad surge, como dijimos anteriormente, de una interpretación integral de la Constitución pos reforma de 1994 basada en las pautas que surgen de los artículos 36 y 75, inciso 22, de la Constitución.

El artículo 36 de la Constitución Nacional establece que: “Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sis-

tema democrático. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos del indulto y del beneficio de la conmutación de penas. Estos actos serán insanablemente nulos”.

Queda claro que el concepto de idoneidad ha quedado vinculado al afianzamiento del sistema democrático, que relaciona la protección de este sistema con la vigencia de los derechos humanos, excluyendo de los cargos públicos a quienes, por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático, interrumpieran la observancia de la Constitución.

Así, se ha señalado que “sólo después de más de 60 años de turbulenta historia institucional, en los cuales los golpes de Estado eran moneda corriente, nuestro país comprendió la importancia de la vida democrática. En este orden de ideas, la reforma realizada a nuestra Carta Magna en 1994, incluyó un artículo que— y no es aventurada esta afirmación— era inimaginable para los Constituyentes de 1853”.¹⁷

La exigencia constitucional de la idoneidad para ocupar cargos públicos debe ser interpretada y aplicada a la luz de los paradigmas éticos jurídicos emanados de la Constitución de 1994. En este sentido, la idoneidad exigida para ocupar cargos públicos debe ser valorada, entonces, de acuerdo con las pautas éticas vigentes, las cuales se encuentran expresadas en el nuevo artículo 36.¹⁸

Por eso, tal como lo señala el procurador general en su dictamen en el caso “Bussi”, dotar de contenido al concepto ético de idoneidad del artículo 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.

En nada varía la situación de que un diputado haya sido electo por una mayoría popular, ya que, como señala Luigi Ferrajoli, los derechos humanos expresan la dimensión sustancial de la democracia, en oposición a la democracia formal o política. Los derechos humanos incorporan valores previos y más importantes que los de la democracia política. Estos derechos quedarían excluidos por sus caracteres estructurales —universalidad, igualdad, indisponibilidad, atribución *ex lege* y rango constitucional— de la decisión de la mayoría. Las características antes mencionadas se presentan como una garantía prevista para la tutela de aquello que en el pacto

¹⁴ Idem.

¹⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, sesiones ordinarias, 2000, Orden del Día N° 117, página 1474.

¹⁶ Diario de Sesiones..., citado.

¹⁷ Presentación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) como *amicus curiae* ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa B310/00, del registro de ese tribunal, caratulada “Bussi, Domingo Antonio s/recurso extraordinario”.

¹⁸ Idem.

constitucional se ha considerado fundamental. Los derechos fundamentales quedan excluidos de la voluntad de la mayoría. Ninguna mayoría puede disponer de la vida, decidir condenar a una persona sin pruebas, torturarla o someterla a tratos crueles, inhumanos o degradantes, o participar en su “desaparición”. Las normas que adscriben derechos fundamentales son sustanciales, esto es al contenido de las decisiones, a aquello que no es lícito decidir o no decidir.¹⁹

De esta manera, queda claro que violación de derechos humanos y democracia son incompatibles. En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) se adoptó la Carta Democrática Interamericana,²⁰ la que vincula de manera interdependiente los conceptos de democracia y derechos humanos en el continente americano y, en ese sentido, dispone expresamente en su artículo 2° que “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”, y en su artículo 3° que “son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho...”.

De esta manera, en la región y en nuestro país, a través de nuestra Carta Magna, se le da un valor supremo a la democracia como sistema para la vigencia y protección de los derechos humanos y se vislumbra claramente que la exigencia de idoneidad moral está incluida expresamente en la Constitución y la reforma de 1994, con la sanción del artículo 36, que otorgó al concepto de ética pública jerarquía constitucional.

Por su parte, el artículo 75, inciso 22, de la Carta Magna, al incorporar al bloque de constitucionalidad los instrumentos internacionales de derechos humanos firmados por nuestro país, complementa al artículo 36, estableciendo que tal legalidad debe ser necesariamente coherente con la legalidad supranacional de los derechos humanos.

A partir de la reforma constitucional de 1994, los tratados de derechos humanos adquieren jerarquía constitucional. En palabras de Bidart Campos, los tratados de derechos humanos “...encabezan con

la Constitución la pirámide de nuestro ordenamiento jurídico. Esto es así porque la propia Constitución los ha ubicado en ese nivel, de forma que ninguna interpretación de las normas constitucionales e infraconstitucionales, y ninguna integración de los vacíos normativos que en esos planos tienen que ser cubiertos, puede prescindir de la aplicación de las normas internacionales...”²¹

La incorporación de estas normas significó para los argentinos adoptar nuevos paradigmas de interpretación de nuestro derecho constitucional y un nuevo marco valorativo del mismo: el derecho internacional de los derechos humanos y la legalidad del Estado de derecho.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos que revisten esa jerarquía contemplan en su mayoría diversos mecanismos de protección de los derechos en ellos reconocidos, ya que como señala Mónica Pinto: “La cooperación internacional en el respeto universal de los derechos humanos y en su efectividad requiere no sólo de un conocimiento cierto acerca de cuáles son los derechos protegidos sino también de la adopción de mecanismos que permitan controlar su efectividad”.²²

Los mecanismos de protección internacional y regional son de garantía colectiva de la vigencia de los derechos humanos y tienen dos presupuestos o fundamentos para su funcionamiento; en primer lugar, la existencia de obligaciones a cargo de los Estados que forman parte del sistema y, de manera supletoria, un mecanismo de protección internacional encomendado a órganos del sistema.

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tiene como órgano de control al Comité de Derechos Humanos, que entiende, entre otras modalidades de control, la del sistema de informes periódicos presentados por los Estados y que encuentra sustento en la obligación de los Estados partes de garantizar el goce y ejercicio de los derechos protegidos y de adoptar las medidas legislativas o de otra índole que fueren necesarias para ello.²³

Este comité, al considerar el informe presentado por la Argentina en 1994, recomendó al Estado “que se establezcan procedimientos adecuados para asegurar que se relevará de sus puestos a los miembros de las fuerzas armadas y de las fuerzas de se-

¹⁹ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*, Editorial Trotta, Madrid, España, 1997. Capítulo II “Derechos fundamentales”, páginas 37-72.

²⁰ Adoptada en el XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú.

²¹ Bidart Campos, Germán J. Estudio preliminar en Pizzolo, Calogero. *Constitución Nacional. Comentada, concordada y anotada con los tratados internacionales con jerarquía constitucional y la jurisprudencia de los órganos de control internacional*, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2002.

²² Pinto, Mónica, *Temas de derechos humanos*, Editores del Puerto S.R.L., Buenos Aires, 1997, página 119.

²³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 40.

guridad contra los que existan pruebas suficientes de participación en anteriores violaciones graves de derechos humanos”.²⁴

Otro de los sistemas internacionales del que forma parte el Estado Argentino es el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos. En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Giroldi, Horacio David y otro s/ recurso de casación”, causa 32.193, par. 11, se expidió sobre la jerarquía constitucional de los tratados y declaraciones sobre derechos humanos incorporados a la Carta Magna, en el artículo 75, inciso 22, expresando que “...la ya recordada, ‘jerarquía constitucional’ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente, ‘en las condiciones de su vigencia’ (artículo 75, inciso 22, 2° párrafo), esto es, tal como la convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (confr. artículos 75 de la Constitución Nacional, 62 y 64 de la Convención Americana y artículo 2° ley 23.054). (‘Fallos’ 318:514)”.

Posteriormente, la Corte Suprema amplió aún más los horizontes de esta norma al entender en el fallo “Bramajo” (“Fallos” 319:1840) que la opinión —es decir, los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos— debe “servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales”, con lo cual puede entenderse que los informes individuales de la comisión también integran las condiciones de vigencia de la Convención (y también de la Declaración) Americana sobre Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró inadmisibles una denuncia presentada por el general guatemalteco Ríos Montt, quien alegaba la violación de su derecho a ser elegido por parte del gobierno de Guatemala. La comisión, para declarar inadmisibles estas denuncias, entendió legítimas las restricciones impuestas por el derecho interno de Guatemala que impedían la presentación de candidaturas de personas que hayan participado en serias violaciones a los derechos humanos. Estamos pues —agregó la comisión con relación a la restricción al derecho a ser elegido— 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.²⁵

Esta decisión demuestra que la circunstancia de que se impida el acceso a cargos públicos a personas responsables de graves violaciones a los derechos humanos no constituye una vulneración a los derechos políticos de tales personas, y por ende no genera responsabilidad internacional del Estado, puesto que esta restricción (legítima) es acorde con los principios, derechos y garantías fundamentales de todo Estado de derecho, y por ello sí habría responsabilidad internacional del Estado en caso contrario.

Los derechos consagrados por el orden jurídico son esencialmente relativos, esto es que son susceptibles de una reglamentación razonable. Algunos derechos, incluso, pueden ser objeto de restricciones legítimas en su ejercicio. Debe destacarse que el derecho a ser elegido para el acceso a la función pública admite restricciones. Así, los artículos 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.

Como señala Mónica Pinto:²⁶ “Si la reglamentación razonable comporta la regulación legal del ejercicio de un derecho, sin desvirtuar su naturaleza y teniendo en mira su pleno goce y ejercicio en sociedad, las restricciones legítimas son los límites de tipo permanente que se imponen al ejercicio de algunos derechos en atención a la necesidad de preservar o lograr determinados fines que interesan a la sociedad toda”.

La norma general de la cual derivan estas pautas y criterios proviene del artículo 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que reviste jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico argentino y que dispone que “en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

La primera exigencia a satisfacer es que la restricción esté prescrita por ley, lo que supone una norma de aplicación general que debe compadecerse con el respeto al principio de igualdad, no debe ser arbitraria, ni insensata ni discriminatoria.

²⁴ Comité de Derechos Humanos de NU, CCPR/C/79/Add. 46, durante su reunión 1.411 (53ª sesión) realizada el 5 de abril de 1995.

²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 1993, caso 10.804, página 289.

²⁶ Pinto, Mónica, obra citada, página 87.

Las exigencias de una ley en sentido formal, además de material, cuando se trata de restringir derechos, provienen del sistema interamericano. En este sentido, la Corte Interamericana señaló que “sólo la ley adoptada por los órganos democráticamente elegidos y constitucionalmente facultados, ceñida al bien común, puede restringir el goce y ejercicio de los derechos y libertades de la persona”.

En el presente caso, las restricciones al acceso de un cargo electivo cuando se produce en condiciones de inidoneidad son impuestas por una norma con mayor jerarquía que una ley del Congreso, cuales son los artículos 16, 36 y 75, inciso 22, de la Carta Magna.

“Las normas de los tratados de derechos humanos, tengan o no jerarquía constitucional –pero especialmente si la tienen–, se deben interpretar partiendo de la presunción de que son operativos, o sea directamente aplicables por todos los órganos de poder de nuestro Estado”,²⁷ ya que, como lo señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2°. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la convención”,²⁸ y entendió también el tribunal de Costa Rica que “...la responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana. Es decir, todo acto u omisión, imputable al Estado, en violación de las normas del derecho internacional de los derechos humanos compromete la responsabilidad internacional del Estado”.²⁹

El juzgamiento del diploma de un diputado electo, con sustento en inidoneidad moral ante la evidencia que se describe, 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).

²⁷ Bidart Campos, Germán, *Relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho argentino*, en Abregú, Martín y Courtis, Christian (compiladores), CELS/Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, página 84.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, “Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “La última tentación de Cristo” (“Olmedo Bustos y otros vs. Chile”). Sentencia del 5 de febrero de 2001, párrafo 72.

De acuerdo a lo prescrito por los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 1 y 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Cámara de Diputados de la Nación cumple, al juzgar los títulos de Carlos Alfredo Anauate, con una obligación internacional derivada del deber de respeto y garantía de los derechos humanos.

El carácter político y excepcional del juicio que realizamos

Si bien es obligación internacional del Estado argentino el juzgamiento y posterior sanción de todas las violaciones de los derechos humanos, corresponde en este caso a esta Honorable Cámara de Diputados solamente la realización de un proceso político en contra de Carlos Alfredo Anauate, que no implica asumir la pretensión punitiva que corresponde a fiscales y jueces de la Nación.

Como lo sostuvo la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento al resolver el caso “Bussi”, “por el contrario, la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento de la HCD está juzgando políticamente en un Estado de derecho la validez de los diplomas y títulos de un diputado electo. Juicio político que debe hacerse del modo que lo marca la norma constitucional vigente”.³⁰

El hecho de que las numerosas denuncias que ha enfrentado y que enfrenta el impugnado en sede penal no hubiesen derivado aún en sentencias de condena, o que hubiese podido evitar su persecución penal, “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”.³¹

Como se ha dicho, el artículo 64 permite a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento juzgar la idoneidad político-moral de un diputado electo a través de un proceso en el que se produzca prueba con miras a ese objetivo, pero no faculta a la Cámara a imponer castigos como sucede en el marco de un proceso penal, pero sí a imponer restricciones a derechos políticos como excluir a un diputado del acceso a una banca. “Se trata de dos juicios diferentes y de parámetros de legitimidad distintos.”³²

La excepcionalidad de este juicio político lleva a la necesidad de imponer un fuerte límite que, como se anticipara, evite que sea utilizado para controlar o impedir el acceso a los cuerpos legislativos de circunstancias minorías. Estas limitaciones ya fueron aclaradas por la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento.

³⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, sesiones ordinarias, 2000, Orden del Día N° 117, página 1474.

³¹ Idem.

³² Idem.

res y Reglamento en el precedente “Bussi”. Allí quedó claro que las pruebas producidas en este procedimiento de impugnación de los títulos y derechos sólo serán suficientes para fundar la inhabilidad moral de un diputado electo cuando acrediten la participación en violaciones graves a los derechos humanos.

Interpretación de los artículos 64 y 66 de la CN

Uno de los temas que se ha planteado respecto de la competencia de esta Cámara de Diputados ha sido el requisito de que las causales de impugnación o sus pruebas fueran sobrevinientes a las elecciones, pretendiendo trazar una analogía con el artículo 66 de la Constitución que establece la remoción o exclusión de un legislador por juicio político.

Sin embargo, la interpretación que debe hacerse es exactamente la contraria. El requisito del artículo 66, cuando dice que cada Cámara podrá remover y excluir de su seno a cualquiera de sus miembros por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, no está más que demostrando la coherencia con el artículo 64. La Constitución define dos momentos para juzgar la idoneidad de los legisladores. La primera, de acuerdo al artículo 64, antes de su incorporación a la Cámara respectiva, al facultar a cada Cámara a juzgar las elecciones, los derechos y los títulos en cuanto a su validez. La segunda debe ser sobreviniente a su incorporación a la Cámara. Justamente porque para causales anteriores existió la oportunidad prevista en el artículo 64.

Antecedente del caso “Luque”

Siguiendo la línea de pensamiento del punto anterior, es valioso y oportuno recordar lo sucedido en el caso de Angel Arturo Luque en 1991.³³

En ese caso, la HCDN excluyó de su seno al mencionado diputado por sus declaraciones emitidas a diversos medios de comunicación sobre la causa denominada popularmente “caso María Soledad”, donde se investigaba la muerte de la joven María Soledad Morales en la provincia de Catamarca.

Este caso tiene similitudes con el caso que nos ocupa, y en esa oportunidad Luque, que ya cumplía su cargo de diputado nacional, fue excluido de su seno con una medida disciplinaria ejemplar.

Entonces, es dable preguntarse por qué hay que esperar para excluir del seno de la Cámara a un diputado si cometió acciones contrarias a los derechos humanos y es inhábil moralmente con anterioridad a su asunción.

La respuesta la encontramos en el punto anterior cuando analizamos el juego de los artículos 64 y 66 de la CN.

Así las cosas, corresponde no incorporar a la persona que hoy impugnamos.

VI. Pruebas

Prueba instrumental

En respaldo de los hechos denunciados y como prueba instrumental de nuestra parte, se acompaña la siguiente documentación:

1. Fotocopias de publicaciones periodísticas:

- a) Revista “La Columna”, N° 545.
- b) Diario “El Liberal” del día 7/2/03.
- c) Diario “El Liberal” del día 2/8/03.
- d) Diario “El Liberal” del día 30/9/03.
- e) Diario “El Liberal” del día 1°/10/03.
- f) Diario “El Liberal” del día 14/10/03.
- g) Diario “El Liberal” del día 8/12/03.
- h) “Nuevo Diario” del día 9/12/03.
- i) “Nuevo Diario” del día 10/12/03.
- j) “Nuevo Diario” del día 11/12/03.
- k) Diario “El Liberal” del día 11/12/03.
- l) Diario “El Liberal” del día 15/12/03.
- m) Diario “El Liberal” del día 19/12/03.
- n) Diario “El Liberal” del día 28/4/06 (página web).
- o) Diario “El Liberal” del día 2/9/06.
- p) Se adjuntan, además, otras noticias que hasta el momento no podemos identificar con exactitud.

2. Fotocopia certificada de copia del acta 11 de la Honorable Junta Electoral Nacional de Santiago del Estero.

3. Copia del decreto de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero de fecha 10/12/03.

Prueba informativa

1. Solicitamos se libre oficio a los diarios señalados en el apartado precedente a fin de que se expidan sobre la autenticidad del contenido de las piezas que se agregan y de otras noticias que se relacionen con la causa.

2. Se requiera al señor juez de instrucción de la ciudad de La Banda en la provincia de Santiago del Estero informe sobre el estado de las causas a su cargo en las que el impugnado Carlos Alfredo Anauate, DNI 14.546.138, se encuentre afectado como imputado o presunto responsable de cualquier hecho delictivo.

3. Se requiera al señor juez federal de Santiago del Estero –Secretaría Penal– informe la nómina de causas en las que el señor Carlos Alfredo Anauate se ha visto involucrado, ya sea como sospechoso,

³³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, sesiones ordinarias, 18 y 19 de abril de 1991, página 5547 y siguientes.

autor o partícipe de cualquier hecho delictivo, particularmente los arriba señalados.

4. Se requiera a la Honorable Legislatura provincial a fin de que remita copia autenticada de la versión taquigráfica de la sesión en la que se adoptó el desafuero y suspensión del ex diputado Carlos Alfredo Anauate, así como también de la correspondiente a la sesión en que se resolvió su expulsión de dicho cuerpo legislativo.

VII. *Petitorio*

Por todo lo expuesto, solicitamos:

1. Se nos tenga por presentados, con domicilio constituido y legitimados para interponer la presente impugnación contra Carlos Alfredo Anauate.

2. Se proceda de acuerdo a lo regulado por el artículo 3, inciso 1, del reglamento interno de nuestra Cámara y, en consecuencia, se reserve el diploma del impugnado y se impida su juramento.

3. Se giren las impugnaciones a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento para que en cumplimiento de la normativa vigente elabore el dictamen respectivo.

4. Oportunamente, la Cámara, en sesión especial, rechace el diploma de Carlos Alfredo Anauate por falta de idoneidad moral en los términos de los artículos 16 y 64 de la Constitución Nacional.

5. Se tenga por ofrecida la prueba descrita.

Sin más, saludamos al señor presidente atentamente.

*Agustín O Rossi. – Alberto E. Balestrini.
– María A. Carmona. – Nora N. César.
– Patricia S. Fadel. – Gustavo A.
Marconato. – Heriberto E. Mediza. –
Rosario M. Romero. – Graciela Z.
Rosso. – Juan M. Urtubey. – Patricia
Vaca Narvaja.*