

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS *INTERNA CORPORIS ACTA*

JORGE ALEJANDRO AMAYA

I. INTRODUCCIÓN

La doctrina de los *interna corporis acta* determina la inmunidad de todas aquellas actuaciones internas de las Cámaras que carecen de eficacia jurídica constitutiva a extramuros de la Asamblea Legislativa, con fundamento en la garantía de la autonomía de las Cámaras¹; el principio de división de poderes; y las cuestiones políticas no justiciables².

El presente trabajo propone un análisis del tratamiento de la doctrina en el derecho comparado y de la evolución general de la misma en los países democráticos, donde en muchos casos la posibilidad de control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin rango de ley es una regla de excepción³.

¹ Esta noción tuvo su origen en Inglaterra durante la Edad Media, y se vincula a la libertad de acción exigida por el parlamento frente a la intervención del monarca y las cortes. El desarrollo del parlamento inglés estuvo acompañado por una disminución paralela de la autoridad del monarca, dando lugar a hostilidades entre ambas fuentes de poder. La intervención del Parlamento en materias hasta entonces consideradas pertenecientes a la jurisdicción real intensificó la “guerra” entre ellos, cuyo clima puede ubicarse en la Revolución Gloriosa de 1688. La aprobación de la sección 9 del *Bill of Rights* perpetuó la independencia del parlamento inglés: “...that the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament”. Paralelamente y como parte de este fortalecimiento de la independencia parlamentaria, el derecho inglés adoptó el principio según el cual los procedimientos internos debían ser exclusivamente resueltos por la Legislatura.

² Ver por ejemplo los textos de la Constitución Argentina art. 66; Constitución Española art. 72; art. 9 del *Bill of Rights* de 1689 (Inglaterra); Sección V (2) de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, entre otros.

³ Sobre el tema que abordamos en este trabajo puede verse también, entre otros: IGNACIO TORRES MURO, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1995, N° 43, ps. 51/71; A. ABELLÁN GARCÍA GONZÁLEZ, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1992; JOSÉ M. MORALES ARROYO, “Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de

II. LA DOCTRINA DE LOS *INTERNA CORPORIS ACTA* Y SU RELACIÓN CON EL ROL INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS QUE EJERCEN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

La tradición inglesa, como veremos en el punto específico, niega la doctrina del control judicial de los *interna corporis* casi por completo. En el otro extremo, el sistema español, ha configurado a través de su Tribunal Constitucional, la doctrina más evolucionada en pos del avance del control judicial de estos actos.

Pero estos dos extremos que podemos apreciar en el derecho comparado en torno al análisis del control externo de los actos internos del Legislativo, es poco frecuente en estos términos, ya que los Poderes Judiciales de los Estados suelen mantener una posición ecléctica dando una respuesta propia que suele relacionarse con el rol institucional del órgano que ejerce el control último de constitucionalidad; su grado de independencia; y la cultura política que impera en dicha sociedad, más allá de algunos modelos donde existen normativas con jerarquía constitucional o infra-constitucional que excluyen directamente el control jurisdiccional.

En el caso del Derecho argentino, la cuestión del poder en ejercicio del control de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema, y de sus límites en una democracia, es una problemática que nace en 1803 cuando la Corte Suprema de los Estados Unidos resolvió el famoso caso “*Marbury vs. Madison*”⁴, declarando la inconstitucionalidad de una ley del Congreso Federal por primera vez. Desde este nacimiento y la adopción por parte de nuestra Corte Suprema en los célebres casos “*Sojo*” y “*Elortondo*”⁵ del modelo de control judicial difuso puro, el debate permanece abierto alrededor del alcance y los límites del control judicial y se revitaliza permanentemente⁶.

las resoluciones parlamentarias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1996, n. 46, ps. 257/281; RAMÓN PUNSET BLANCO, “Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1990, N.º 28, ps. 111/117; PALOMA BIGLINO CAMPOS, “Los vicios en el procedimiento legislativo” CDEC, 1991; SUZIE NAVOT, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios, un enfoque comparado”, “Investigaciones” 1-2, (2008) 1-22. Investigación de Derecho Comparado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.

⁴ “*Marbury William vs. Madison James*” 5 U.S. (1 Cranch), 137 (1803).

⁵ CSJN Fallos 32:120 y 33:162.

⁶ Este tema despertó históricos y apasionados debates, como los que enfrentaron en su momento a COKE y BLACKSTONE en la Inglaterra del siglo XVII; a JUAN B. ALBERDI y DOMINGO F. SARMIENTO en la Argentina del siglo XIX; o, a principios del siglo XX, a esos extraordinarios juristas europeos que fueron HANS KELSEN y CARL SHMITH. La cuestión mantiene actualidad a partir, por ejemplo, del actual enfrentamiento académico entre RONALD DWORIN y GERMANY

El tema realmente reviste la mayor actualidad en el contexto institucional que vive el país, ya que se trata justamente del ejercicio que el Poder Judicial ha hecho al controlar muchos actos emanados de los poderes ejecutivo y legislativo que ha desatado un áspero enfrentamiento entre los poderes políticos y el Judicial. Tema que incluso ha motivado el planteo de la necesidad de una mayor democratización de la justicia y de cambiar el perfil corporativo y elitista del Poder Judicial, según la perspectiva de algunas posiciones.

Como sostuvimos precedentemente, el tema y la discusión en sus aspectos centrales no es nuevo, lleva, al menos, más de doscientos años y podemos resumirlo en el recurrente enfrentamiento entre Democracia y Constitución⁷, presente tanto en los antecedentes históricos y filosóficos del derecho constitucional norteamericano que en gran parte heredamos y que acoplamos a nuestra constitución originaria de 1853, como en el constitucionalismo europeo que nos cautivó en la reforma de 1994.

Modernamente el tema de la legitimidad del control de constitucionalidad en poder de los jueces, se plantea como lo ha llamado ALEXANDER BICKEL en la objeción o la dificultad contra-mayoritaria⁸, en alusión a la ausencia de vinculación directa de los jueces con el sistema electivo de la democracia y a la falta de su sometimiento al sistema de revalorización periódica de sus títulos frente a los detentadores directos de la soberanía, o sea el pueblo. Bajo este argumento, se descalifica al Poder Judicial por ser el menos democrático de los poderes del Gobierno y por carecer de la legitimidad directa que tienen los integrantes de los poderes políticos⁹.

Es que la capacidad de declarar la validez o invalidez de las normas que integran un sistema jurídico, depositada en el Poder Judicial en nuestro

WALDRON. Al respecto ver nuestros trabajos JORGE ALEJANDRO AMAYA, ¿Está en crisis nuestro control federal de constitucionalidad?, *Revista Jurídica La Ley*, Suplemento especial por el 70º aniversario, Buenos Aires, 2005; “Crisis de la función constitucional de la Corte Suprema Argentina”, *Revista de la Maestría en Derecho Procesal*, Pontificia Universidad Católica del Perú, año 1, Nº 1, agosto de 2008 (<http://pergamino.pucp.edu.pe/derechoprocesal/node/65>); “Marbury vs. Madison. O de antiguas y modernas tensiones entre democracia y constitución”, *Revista de Estudios Jurídicos de la Universidad de Jaén*, Nº 10/2010 (versión electrónica) y *Revista Jurídica, Segunda Época*, Nº 10, (versión impresa) Universidad de Jaén, Andalucía, España, número correspondiente al año 2010.

⁷ A estos fines entendemos por democracia la aspiración de autogobierno popular y por Constitución la norma fundamental que fija los límites a dicho autogobierno a través de una declaración de derechos y de un modelo determinado de división de poderes.

⁸ ALEXANDER BICKEL, “The least dangerous branch”, Indianápolis, Bobbs-Merrill Educational Publishing, 1978.

⁹ Profundizamos el tema en JORGE ALEJANDRO AMAYA, “La judicial review y la objeción contra-mayoritaria. Argumentos y contra-argumentos”, *Tratado de Derecho Procesal Constitucional* (PABLO MANILI Director), T. I. ps. 235/56.

modelo, posee un carácter contra-mayoritario, a través de su misión de inclinarse por el fortalecimiento de los derechos y principios constitucionales, los cuales procuran encorsetar el riesgo que –para tales derechos– constituyen las pasiones y el pensamiento mayoritario temporal.

Por consiguiente, partamos del supuesto que tanto en Argentina como en los Estados Unidos –país precursor del modelo– se ha reconocido casi pacíficamente que la Corte Suprema es una institución política y que los argumentos acerca de la legitimidad del control de constitucionalidad, como ha dicho LAWRENCE TRIBE, son meta-constitucionales, ya que las consideraciones relevantes son políticas, filosóficas e históricas en sentido amplio¹⁰.

Así, la consideración de la Corte Suprema como un tribunal contra-mayoritario o de garantías constitucionales; o como un tribunal de resguardo del proceso democrático constituyen dos de las opciones de justificación que se han empleado para otorgar mayor o menor amplitud al control de constitucionalidad de las normas jurídicas emanadas de los otros poderes del Estado, y para definir el tipo de liderazgo que debe de asumir el Alto Tribunal.

Llamaremos a la primera opción, la opción constitucional y a la segunda la opción democrática.

De acuerdo con el primer modelo, no existiría –en principio– obstáculo constitucional para la intervención judicial en cuestiones parlamentarias, ya que siendo la misión institucional de la Corte el control de los actos propiamente mayoritarios que elaboran los poderes propiamente democráticos, en resguardo de los derechos de las minorías ajenas a dicha composición política mayoritaria, los actos jurídicos internos de las Cámaras Legislativas caerían bajo revisión judicial cuando afectaran derechos constitucionales.

Para la opción constitucional, el estándar de balance del ejercicio del control de constitucionalidad es estricto cuando cotejamos derechos constitucionales individuales frente a procesos mayoritarios; la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables desaparece o se limita a casos excepcionales; y la autonomía de las Cámaras y sus facultades discrecionales o reservadas, propio de la división de poderes, quedan subordinadas a la ausencia de lesión constitucional y sujetas al control de la evaluación por parte del Poder Judicial, en su carácter de poder contra-mayoritario.

Para el segundo modelo, al que hemos llamado la opción democrática, el control jurisdiccional de los actos internos de las Cámaras Legislativas sólo es posible en casos excepcionales, ya que el rol institucional del Alto Tribunal está guiado no por la misión de control contra-mayoritario de los poderes

¹⁰ TRIBE LAWRENCE, "American Constitutional Law", The Foundation Press, New York, 1988.

políticos, sino por el acompañamiento coordinado del gobierno mayoritario, limitándose a controlar el respeto de las reglas del proceso democrático.

Para la opción democrática, el estándar de balance del ejercicio del control de constitucionalidad es estricto frente a los procesos mayoritarios, cuando se alteran o lesionan las reglas que regulan dicho proceso democrático; la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables juega un papel relevante en el mecanismo del control de constitucionalidad; y la autonomía de las Cámaras y sus facultades discrecionales o reservadas, propio de la división de poderes, sólo pueden verse afectadas ante situaciones excepcionales, producto de la violación de las reglas del juego democrático o de la manifiesta o grosera alteración de un precepto constitucional¹¹.

Como es dable suponer, entre estos dos modelos existen posiciones eclécticas que se acercan más a uno u a otro, según sean los criterios o estándares que autorizan la intervención en los asuntos internos legislativos y el control de los actos de los otros Poderes del gobierno. En una palabra, según sean los niveles de auto-restricción judicial, los que se edifican no solamente a partir de una abstención lisa y llana en la revisión jurisdiccional, sino también en la evaluación de los presupuestos que autorizan la intervención judicial.

El abordaje actual al tema que analizamos en este trabajo, se inclina en el Derecho comparado por un modelo ecléctico que prioriza la auto-restricción jurisdiccional. Es decir, la tesis de la abstención judicial plena ha sido abandonada a favor de una revisión jurisdiccional ejercida con prudencia en el marco de la auto-restricción.

La idea central que emerge de la jurisprudencia comparada en general es que la doctrina de la supremacía constitucional requiere la supervisión jurisdiccional de los órganos constitucionales encargados del control constitucional, incluso dentro del marco de las actividades parlamentarias y con respecto a materias esencialmente políticas.

Así, por ejemplo, el análisis del desarrollo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español y de nuestra Corte Suprema de Justicia revela que, en un principio, ambos Tribunales, aunque emanados de modelos originalmente opuestos, adoptaron posiciones formales sustentadas en el principio de la autonomía de las Cámaras propio del modelo rígido de división de poderes, imperante en Europa, por lo cual se abstuvieron casi por completo de controlar los actos del Legislativo.

Esta postura fue moderándose en la jurisprudencia posterior, ampliándose el control jurisdiccional a partir de la sustitución de la idea de independencia

¹¹ Podríamos identificar en nuestro país como dos figuras relevantes de cada una de estas doctrinas a GERMÁN BIDART CAMPOS y JULIO OYHANARTE.

parlamentaria por la de supremacía de la Constitución y de los derechos fundamentales, arribándose hoy a un control jurisdiccional cada vez más presente sobre los actos internos legislativos.

III. LA DOCTRINA EN LA JURISPRUDENCIA INGLESA

El Parlamento inglés ha sido durante muchos años en diversas partes del mundo el modelo a seguir por quienes organizan instituciones representativas. Por ello, en el terreno representativo, vale la pena recordar las soluciones inglesas, las cuales, las mas de las veces, han influido decisivamente sobre las que se adoptan en otros países.

Precisamente esto es lo que ocurre con la doctrina de los *interna corporis* (*internal proceedings*) ya que las reticencias a los controles jurisdiccionales tienen su origen en la situación concreta de los triunfos del Parlamento inglés en las revoluciones del siglo XVII.

Estas revoluciones llevaron a la afirmación de la soberanía del Parlamento, cuando por dos veces las Cámaras (la de los Comunes principalmente) se impusieron por la fuerza de las armas a quienes defendían una interpretación del entramado constitucional similar a la que se impuso en el continente, basada en el derecho divino de los reyes.

Tanto CARLOS I, como JACOBO II, pretendieron reducir al Parlamento a un papel secundario dentro de la monarquía con el resultado de la muerte y el exilio tras las derrotas militares. De este modo –al decir de MC ILWAIN– el derecho divino de los jueces, fue reemplazado por el derecho divino de las legislaturas, la omnipotencia parlamentaria. A partir de este momento el Parlamento se convirtió en el centro del sistema político británico¹².

Por ello, el estudio de los problemas que plantea el control por los tribunales de las actividades parlamentarias tiene obligada referencia a las soluciones británicas, entendiendo que estas son producto de una situación política particular caracterizada por el reconocimiento por parte de los Tribunales de la soberanía o supremacía del Parlamento.

Es que, al abordar el tema debe tenerse presente que los tribunales británicos se encuentran ante una situación que, como primera característica, ha proclamado con éxito la condición del Parlamento de supremo poder del sistema jurídico inglés.

¹² I. TORRES MURO, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra”, REDC, año 15, N° 43, enero-abril 1995.

Recordemos, asimismo, que por Parlamento hay que entender en Gran Bretaña la conjunción del monarca, los Lores y los Comunes, de modo que el soberano es la *Queen in Parliament*. Además, el Parlamento inglés mantiene, aunque atenuado, un carácter cuasi judicial (por ejemplo, los poderes de cada Cámara de condenar por desacato) y ha mantenido con los jueces una relación de mutuo respecto que hace que ambas partes sean muy cuidadosas a la hora de introducirse en el terreno de la otra.

Si bien desde antaño la judicatura sostuvo que el Parlamento está sometido a la ley como cualquier otra institución¹³, tratando de evitar que alguna de las Cámaras del Parlamento se colocara por encima del derecho constituyendo una amenaza para el resto de los actores jurídicos del sistema, esta afirmación –que nadie ha discutido– quedaría muy matizada, hasta el punto que podría decirse que la interpretación parlamentaria de sus prerrogativas, pretendió la creación de un área exenta en la que los jueces no podrían entrar.

Así, el derecho inglés desarrolló a lo largo de la historia un cúmulo de casos, como “*Stockdale v. Hansard*” (1836); “*Railway Co v. Wauchope*” (1842); “*Lee v. Bude*” (1871); “*Bradlaugh v. Grosset*” (1884); “*R. v. Sir R. F. Graham-Campbell*” (1935); “*R. v. Jordan*”, entre otros¹⁴ que ponen en evidencia que, en el problema concreto del control jurisdiccional de los actos parlamentarios, las respuestas fueron producto de la posición peculiar de su institución representativa y de una actitud de la judicatura consecuente con el concepto de Parlamento soberano o supremo.

Lo dicho genéricamente se ejemplifica en magnitud en el citado “*Bradlaugh v. Grosset*”. En este caso, se reconoció la jurisdicción de la Cámara de los Comunes para regular sus propios procedimientos internos.

La *Parliamentary Oaths Act* de 1866 exigía que CHARLES BRADLAUGH, miembro electo de dicha Cámara prestara juramento. Entonces, BRADLAUGH promovió una demanda dirigida a obtener una sentencia declarativa de que la orden de la Cámara legislativa era *ultra vires* y, por ende, nula.

El tribunal rechazó esa pretensión con base en que la decisión de la Cámara de los Comunes atacada se vinculaba con la administración interna de su procedimiento, material sobre la cual el tribunal carecía de jurisdicción. Es

¹³ “*R. v. Paty*” (1704) en el que el Chief Justice Holt afirmó que “cuando la Cámara de los Comunes sobrepasa sus límites legales y su autoridad, sus actos son injustos y no se pueden justificar más que los actos de personas privadas: no hay duda de que su autoridad proviene del derecho, y al estar limitada, por ello puede ser sobrepasada”, I. TORRES MUÑOZ, “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra”, REDC, año 15, N° 43, enero-abril 1995, ps. 59/60.

¹⁴ G. WILSON, “Cases and materials on Constitutional and administrative Law”, Cambridge, 1966, ps. 256 y ss.

decir, entendió que la cuestión que se le planteaba era parte de los “procedimientos parlamentarios”, materia en la cual el Parlamento es el único juez.

El juez STEPHEN agregó que la Corte no tendría atribuciones para intervenir ni siquiera en el caso en que el Parlamento impidiera a un miembro de la Cámara realizar los actos que la ley le exige, o lo excluyera de la Cámara: “La Cámara de los Comunes no está sujeta al control de [...] (los) tribunales en lo que hace a sus procedimientos administrativos. Aun cuando su interpretación sea errónea, el tribunal carece de atribuciones para intervenir directa o indirectamente en la cuestión”.

El criterio inglés, tal como queda descrito en este caso no ha cambiado mucho con el correr de los años, si bien en el último tiempo la Corte ha introducido una mayor flexibilidad en su interpretación de la sección 9 de la Declaración de Derechos, y se ha considerado que este desarrollo deroga el principio de soberanía parlamentaria en materia de procedimientos parlamentarios.

La aprobación de la Ley de Derechos Humanos de 1998 y la exposición del derecho inglés a la noción del control judicial de la legislación probablemente, a la larga, favorezca la posibilidad de revisar los procedimientos parlamentarios internos¹⁵.

Como veremos a continuación, los tribunales de otros países, particularmente de aquellos donde las Cámaras Legislativas están sometidas a una Constitución escrita que regula sus procedimientos y las obliga a respetar derechos fundamentales, han tenido actitudes mucho más osadas en el control de sus procedimientos.

También debe ser tenido en cuenta que el peligro de los abusos de la mayoría, siempre presente en todo régimen político democrático, exige soluciones de mayor participación jurisdiccional en el tren de garantizar los derechos de las minorías legislativas, particularmente en países de menor tradición en el funcionamiento de un Parlamento libre.

Por ello, limitar los poderes de una judicatura independiente en una Democracia Constitucional, en base a la importación de doctrinas nacidas en contextos fácticos y jurídicos diferentes, es una actitud que puede contribuir a sacrificar los principios fundamentales de una sociedad moderna en la realización del ideal del sometimiento de todos los órganos del sistema jurídico a la ley y al Derecho.

¹⁵ SUZIE NAVOT, *op. cit.*, p. 6; y R. REINSTEIN y H. SILVERGATE, “Legislative Privileges and the Separation of Powers”, 86 *Harvard L.Rev.* (1973) 1113, 1122/1123.

IV. LA DOCTRINA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Conforme a los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional Español cuando un parlamentario acudía en amparo alegando la vulneración de sus facultades o atribuciones, el Tribunal negaba la posibilidad de revisión jurisdiccional del acto parlamentario por carecer, como hemos dicho, de eficacia externa, único parámetro que podía abrir las puertas de la revisión.

Así, dijo en su momento el Constitucional Español en su sentencia ATC 183/1984/2 que el aseguramiento de la independencia de la Cámara obliga a entender que si bien sus decisiones como sujetas que están a la Constitución y a las leyes no están exentas de control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen.

Este límite a la libertad de la Cámara fue fundado por el Tribunal en la necesidad de proscribir la arbitrariedad, al decir en su sentencia STC 90/1985/2 que cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, o sea que afecte a situaciones que excedan del ámbito propio del funcionamiento interno de las Cámaras queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la Constitución española, sino asimismo al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No podría aceptarse –según el Tribunal– que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello sería como aceptar la arbitrariedad.

En la jurisprudencia española el posicionamiento inicial de abstención, fue, como hemos anticipado, posteriormente modificado por una doctrina que, mantenida sin alteraciones hasta la actualidad, afirma que el manto protector de la autonomía de las cámaras encarnado por la doctrina de los *interna corporis* cede en todos aquellos supuestos en los que se imputa al acto parlamentario lesión de cualquiera de los derechos fundamentales susceptibles de amparo.

“En este sentido, el contenido del derecho fundamental presuntamente lesionado no sólo posibilita la revisión en sede jurisdiccional del acto, sino que, asimismo, constituye el único parámetro de enjuiciamiento. En todo aquello que rebasa el ámbito definido por el derecho sigue operando la garantía de los actos internos”¹⁶.

¹⁶ GONZALO ARRUEGO RODRÍGUEZ, *Representación política y derecho fundamental*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 224.

Por ello establece el Tribunal que la vía del amparo prevista en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) no posibilita *per se* un enjuiciamiento pleno de la conformidad de la actuación de las Cámaras a la Constitución y a la ley, inclusiva de los Reglamentos Parlamentarios, ni la eventual revisión lo será por infracción de la norma que ordena la vida interna de la Asamblea, sino por menoscabo de un derecho fundamental.

“La organización de los debates y el procedimiento parlamentario es una cuestión remitida en la Constitución, como se desprende de su art. 72, a la regulación y actuación independiente de las Cámaras Legislativas, y los actos puramente interno que adopten las mismas no podrían ser enjuiciados por este Tribunal en cuanto que presuntamente lesivos de los Reglamentos parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia [...] Quiere con ello decirse que, sólo cuando lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución, y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos internos...”¹⁷.

Esta evolución jurisprudencial española se ha asentado en la necesidad de preservar el principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución, y en su especial reflejo en materia de derechos fundamentales y libertades públicas¹⁸.

En definitiva, la independencia de las Cámaras no puede ser entendida de modo tal que implique una forma de desvinculación respecto de la Norma Suprema por lo que la exención jurisdiccional “sólo era posible en tanto se respetasen los derechos de participación política de los Diputados y Grupos Parlamentarios”¹⁹.

Este cambio de actitud en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español fue acogido positivamente, especialmente por su significado con relación a la protección de las minorías parlamentarias, aunque también se ha alertado sobre los peligros de una doctrina que ha permitido enjuiciar con bastante exhaustividad el funcionamiento interno de las Asambleas con riesgo para su autonomía y actividad, al judicializar en exceso la vida del órgano representativo.

Para la mayor parte de la doctrina española resulta positivo que las decisiones del Tribunal Constitucional hayan aumentado la garantía de los derechos de los diputados, frente a posibles abusos de los órganos parlamentarios. Ello es especialmente estimable si consideramos el riesgo de que un abuso en la utilización de los instrumentos disciplinarios pudiera ser utilizado para vulnerar el resultado electoral.

¹⁷ STC español 118/1988/2.

¹⁸ Arts. 9.1 y 53.1. Constitución española.

¹⁹ STC español 23/1990/4.

Por el contrario, para muchos se ha producido en esta jurisprudencia un progresivo debilitamiento de los principios de autonomía parlamentaria y de los llamados actos internos parlamentarios. El control constitucional de los actos parlamentarios en estos temas, aplicado con el rigor que lo ha hecho el Constitucional, debilita la autonomía de las Cámaras, pudiendo incluso, en última instancia, erosionar la tradicional independencia de los órganos parlamentarios, y en especial, de su Presidente²⁰.

En conclusión, para la jurisprudencia constitucional española la actividad parlamentaria sería enjuiciable cuando se tratara de actos externos, es decir, con relevancia jurídica extramuros de la Cámara; y de actos internos a los que se imputara lesión de derechos fundamentales amparables, pero sólo en la medida de dicha lesión.

V. LA DOCTRINA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS

En el caso de la Corte Suprema de los Estados Unidos, las resoluciones internas de las Cámaras vinculadas con la admisión de nuevos legisladores por sus pares, así como la sanción que el cuerpo puede aplicar a alguno de ellos, fue interpretado en el sentido de admitir un control jurisdiccional parcial.

En “Powell v. McCormack”²¹ se debatió si era revisable por los tribunales la decisión de la Cámara de Representantes que había impedido el acceso a su banca a un legislador por conducta irregular, consistente, en el caso, en presentar para su reintegro comprobantes falsos y haber hecho pagos a su mujer con fondos estatales.

La Corte Suprema de Justicia entendió que sólo estaba impedida de revisar aquellas decisiones en las que se juzgaban los requisitos exigidos para los legisladores en el art. I, secc. 2 de la Constitución norteamericana el cual constituye el antecedente de nuestro art. 64 CN, o sea aquellos vinculados con la edad, ciudadanía y residencia, pero que no había obstáculo para revisar judicialmente aquellas decisiones en las que se hicieran mérito a otras circunstancias. La Corte devolvió el caso así al tribunal de origen, el cual había considerado la cuestión como no justiciable para que dictara nueva sentencia.

²⁰ J. BLASCO JÁUREGUI, “Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario”, Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Pau I. Vall F (coord.), Aranzadi, Pamplona, 1997. ps. 275/76.

²¹ 395 U.S. 486 (1969).

En el caso “Roudebush v. Hartke”²², en el cual un candidato a Senador había perdido una elección y pidió un recuento de votos, la Corte entendió que tenía atribuciones para ordenar el recuento, aun cuando sostuvo que solo la Cámara respectiva podía decir cuál de los dos candidatos era el elegido²³.

En lo que hace al proceso de sanción de las leyes, el Máximo Tribunal de justicia por muchos años se abstuvo de controlar el mismo y mantuvo esta doctrina que había nacido en el caso “Field v. Clark”,²⁴ donde la Corte había sostenido que era innecesario el control judicial porque el Congreso podía proteger sus propios intereses adoptando una legislación adicional, en un caso en el cual se invocaba que una sección de una ley autenticada por el Presidente de la Cámara y firmada por el Poder Ejecutivo había sido omitida respecto de la versión final del texto en las sesiones legislativas.

Esta posición se modificó en el conocido caso “United States v. Muñoz-Flores”²⁵ en el cual se impugnó la constitucionalidad de una ley que había creado una multa por la comisión de delitos menores, en violación de la cláusula de origen establecida en el art. I, secc. 7 que establece que todas las leyes que produzcan rentas se originarán en la Cámara de Representantes.

El representante del gobierno sostuvo que la cuestión en debate era política, agregando que la Cámara de Representantes poseía resortes suficientes para proteger sus intereses en casos como el presente.

La Corte entendió que ello no era así, pues el hecho de que la Cámara tuviera poderes de autodefensa no impedía la acción de los tribunales para defender la Constitución, aunque no declaró inconstitucional la ley al entender que la misma no estaba incluida en la norma constitucional porque no recolectaba rentas para la nación, sino que establecía un fondo para compensar a las víctimas de los delitos cometidos.

VI. LA DOCTRINA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ITALIANA

El ordenamiento jurídico italiano se ha caracterizado por el amplio margen de autonomía garantizado al Parlamento, situación que se ha visto reflejada en la ausencia de control jurisdiccional constitucional a la mayor parte de

²² 405 U.S. 15 (1972)

²³ A. B. BIANCHI, *Control de Constitucionalidad*, T. 2, 2ª edición, Ábaco, Buenos Aires, 2002, ps. 204/5.

²⁴ 143 U.S. 649 (1892).

²⁵ 495 U.S. 385 (1990).

la actividad interna de las Cámaras Legislativas. Esta situación arraigada en el modelo italiano viene verificando un progresivo retroceso en los últimos años,

Efectivamente, a partir de la sentencia N° 1150/98 en la que el Alto Tribunal italiano afirmó por primera vez su competencia para valorar la adecuación constitucional de los pronunciamientos de la Cámaras acerca de la aplicación de las prerrogativas parlamentarias, son numerosas las decisiones de la Corte Constitucional que se ocuparon de los pronunciamientos de las Cámaras Legislativas, sentencias que se produjeron fundamentalmente a partir de la reforma de 1993 de los preceptos constitucionales que disciplinaban las prerrogativas parlamentarias²⁶.

Sin embargo, esta línea de control que parecía irreversible en la jurisprudencia constitucional italiana, fue atemperada por la sentencia N° 379/1996, que decidió en torno a hechos de notoria gravedad que tomaron estado y debate público. Los mismos se remontan a una votación legislativa efectuada en el ámbito de la Cámara de Diputados, cuando un legislador denunció que había asistido a la expresión de cuatro votos por parte de dos miembros de la Cámara, por lo que dos Diputados habían votado por otros dos colegas, cuando el ordenamiento parlamentario de dicho país no admite la delegación del voto.

El órgano judicial competente realizó actuaciones ante la Presidencia de la Cámara, tramitando la solicitud para que se autorizase el inicio de las actuaciones penales por la posible comisión de los delitos de falsedad ideológica y sustitución de persona, pero el órgano legislativo respondió aduciendo que los hechos que pretendía investigar el juez (la regularidad de la votación) era una cuestión que se enmarcaba en la autonomía de las Cámaras, por lo que su conocimiento no era competencia de un órgano judicial, elevando las actuaciones a la Corte Constitucional.

En este contexto, la Corte Constitucional consideró que la actuación judicial que pretendía conocer del comportamiento de los parlamentarios vulneraba la posición institucional de las Cámaras y de los miembros de las mismas que la Constitución Italiana garantizaba, justificando la sustracción de dichos comportamientos al conocimiento de la justicia, y desandando el camino de control de los *interna corporis acta* que venía transitando.

La construcción interpretativa que realiza la Corte Constitucional se sustenta en el concepto de irresponsabilidad o inviolabilidad parlamentaria que, a criterio del Tribunal, cubre todos los comportamientos de los miembros de las Cámaras, siempre que sean funcionales al ejercicio independiente de sus atribuciones por parte del Poder Legislativo. Por lo tanto, dicha garantía

²⁶ Art. 68 de la Constitución italiana. Se pretendía reducir sobre todo el excesivo alcance limitador de la actuación judicial que suponía la anterior regulación de la autorización previa de las Cámaras para actuar judicialmente contra un parlamentario.

vinculada con el ejercicio de la representación política, no se configura como un privilegio personal de los miembros de las Cámaras sino de la autonomía de las instituciones parlamentarias de representación popular.

Esta sentencia ha sido fuertemente criticada por la doctrina, ya que por sobre la realidad que implica que las prerrogativas de los parlamentarios encuentran su justificación en la garantía objetiva de las funciones del Parlamento y por lo tanto en la garantía de la autonomía de las Cámaras, esto no deriva necesariamente que la garantía de dicha autonomía exija que sólo las Cámaras estén legitimadas para conocer de los actos de los parlamentarios en el curso de los procedimientos internos de las mismas²⁷.

Más allá de la justificada crítica, el razonamiento de la Corte Constitucional se esfuerza por diferenciar las conductas que serían alcanzadas por la garantía de inviolabilidad, de aquellas que no lo serían. Así, correspondería a las Cámara la valoración en exclusiva y por consiguiente la sanción de los comportamientos de sus miembros en el curso de los procedimientos parlamentarios, siempre que dichos comportamientos no vulneren los bienes personales de terceros o de otros parlamentarios, conductas que podrían caer bajo el control jurisdiccional.

Sin embargo, a pesar de que el Tribunal afirma que con este criterio define con claridad la línea entre aquellos comportamientos de los parlamentarios sujetos exclusivamente a la valoración de las Cámaras, de aquellos que podrían generar responsabilidades judiciales, la realidad puede ser diferente como evidencia la doctrina que se ocupó de la sentencia²⁸, ya que el criterio referido puede ser utilizado exclusivamente respecto de los comportamientos de los parlamentarios que no sean, en sentido estricto, ejercicio de las funciones parlamentarias de los mismos, ya que la prerrogativa de la inviolabilidad que protege los comportamientos típicos de los representantes lo hace con independencia de cual sea el derecho vulnerado; de hecho ese *freedom of speech* actúa de forma casi generalizada frente a bienes jurídicos de evidente carácter personal como el honor o la reputación.

Pero además, la construcción interpretativa de la Corte Italiana supone que algunos bienes, los de carácter público, no pueden ser protegidos por el Poder Judicial en el caso de vulneración por un miembro de las Cámaras en

²⁷ CARLOS ORTEGA SANTIAGO, "La inviolabilidad Parlamentaria, las funciones propias de los parlamentarios y la doctrina de los *interna corporis acta* en la jurisprudencia reciente de la Corte Costituzionale Italiana (comentario a la sentencia 379 de 1996, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, N° 1, semestre 1999, ps. 165-192.

²⁸ NICOLÒ ZANÓN, "La Corte e la giurisprudenza parlamentare in tema di immunità: ¿affermazioni di principio o regola del caso concreto?", *Giurisprudenza Costituzionale*, fascículo 10, 1988, ps. 5588 y ss.

el curso de un procedimiento parlamentario, limitándose su represión y su posible sanción a la actuación de la propia Cámara; situación en la que se encuentran también los derechos propios del *status* de los parlamentarios, los cuales no son considerados en el ordenamiento italiano como parte del contenido de un derecho fundamental y, por extensión, como un bien de carácter personal, por lo que su posible vulneración no podrá ser objeto más que de tutela por parte de la Asamblea²⁹.

VII. LA DOCTRINA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En nuestra jurisprudencia la Corte Suprema estableció inicialmente en forma uniforme una posición rígida sobre el “no control” por considerar los actos internos del Poder Legislativo facultades privativas de las Cámaras y una “cuestión política” no judicializable³⁰.

Esta tesitura rígida fue confirmada por cinco votos contra cuatro en un debatido caso sucedido en 1998 ocurrido con motivo de la incorporación a la Cámara de Senadores de dos Senadores representantes de la provincia de Chaco³¹, a partir de una acción declarativa promovida por el gobernador de dicha provincia con el objeto de que se declarara la nulidad de una resolución del Senado que, al hacer lugar a una impugnación del Partido Justicialista, desestimó los pliegos de dos senadores y dispuso la incorporación de otros dos representantes de dicho partido.

El fallo, muy criticado, sostuvo “... las objeciones que sobre ese accionar del Senado de la Nación pudieran formularse, remiten al modo en que ha ejercitado sus facultades constitucionales privativas, ámbito pacíficamente excluido del control jurisdiccional. Se trata en definitiva de un espacio propio y exclusivo de ese órgano que compone uno de los poderes políticos del Estado, en el que goza de amplia discrecionalidad funcional”³².

Pero esta línea de “no control” de las decisiones internas de las Cámaras, parecería haberse abandonado en la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal en su composición actual a partir de los precedentes “Bussi”³³; “Patti”³⁴; y

²⁹ CARLOS ORTEGA SANTIAGO, op. cit. p. 171.

³⁰ Fallos 256:208 (1963); 285:147 (1973); entre otros.

³¹ Fallos 321:3236 (1998).

³² Igual criterio fue aplicado posteriormente en fallos 322:2370 (1998) (“Tomasella Cima c/Congreso de la Nación”) y 322:1988 (1999) (“Simón Hernández”).

³³ CSJN, sentencias del 24/2/2000 y del 13/7/2007.

³⁴ CSJN, sentencia del 8/4/2008.

particularmente “Binotti”³⁵, el que analizaremos con detenimiento en el punto siguiente.

En lo que hace al procedimiento de formación y sanción de las leyes la Corte Nacional con el argumento de que sólo le correspondía conocer de las leyes una vez que existían como tales, durante muchos años omitió pronunciarse respecto de la constitucionalidad de una norma que se atacaba en base a anomalías en el proceso de formación.

En “Cía. Azucarera Tucumana c/ Pcia. de Tucumán” y en “Cía. Azucarera Concepción c/ Pcia. de Tucumán”³⁶, determinó que adentrarse en el análisis de la conformación de las cámaras al momento de sesionar implicaría juzgar la validez de los títulos que confiere a los legisladores, en general, el mandato que desempeñan, precisando que tales conflictos no alcanzan las facultades jurisdiccionales de la Corte.

Posteriormente, en “Petrus S.A. c/ Nación Argentina”³⁷ nuevamente la Corte sostuvo la necesidad de que las normas ya se encuentren promulgadas o puestas en vigencia para que se encuentre habilitado el control judicial de constitucionalidad, afirmando que el Poder Judicial si bien tiene facultades para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, no las tiene para resolver sobre la forma como ellas han llegado a ser aprobadas por el Congreso, pues ello importaría quebrantar el equilibrio de los poderes y una violación a la independencia de que goza el Poder Legislativo.

En “Soria de Guerrero, Juana c/ Bodegas y Viñedos Pulenta Hnos. S.A.”³⁸, reafirmó que las facultades jurisdiccionales del Poder Judicial no alcanzan, como principio, al examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes, sean ella nacionales o provinciales. No obstante sentó las bases de un posible cambio doctrinario, al considerar pasible de control los supuestos en que las leyes hubieran sido dictadas incumpliendo los requisitos mínimos e indispensables que la Constitución establece para su creación.

Fue así que en “Colella Ciriaco c/ Fevre y Basset S.A.”³⁹ declaró la inconstitucionalidad de una ley que había sido promulgada parcialmente, habiéndose vetado la casi totalidad de sus artículos, ya que para la Corte el cuerpo orgánico de la ley había sido desnaturalizado.

En el año 1994 en “Polino, Héctor y otro c/ Poder Ejecutivo”⁴⁰, votos disidentes del fallo retomaron la inobservancia de los requisitos mínimos establecidos en el procedimiento de creación de las leyes como habilitante del

³⁵ CSJN fallo 330:2222, del 15/5/2007.

³⁶ Fallos 141:271 (1924) y 141:131 (1925).

³⁷ Fallos 210:855 (1948).

³⁸ Fallos 256:556 (1963).

³⁹ Fallos 268:352 (1967).

⁴⁰ Fallos 317:335.

control judicial, sin perjuicio que el voto mayoritario desechó el tratamiento de la cuestión basándose en la falta de legitimación del accionante.

Pero el quiebre de la doctrina tradicional arriba en el caso “Nobleza Piccardo S.A. c/ Estado nacional-DGI”⁴¹ en 1998. En este pronunciamiento la Corte va a dejar de considerar una cuestión política no justiciable la creación de las leyes, optando por declarar la inconstitucionalidad de una ley dictada en franca violación de los requisitos establecidos por la Constitución para su formación. La cuestión versaba, al igual que en “Polino” sobre el envío por parte del Senado al Ejecutivo de un proyecto de ley modificado respecto del emitido por Diputados, habiéndose omitido la remisión que debiera haberse efectuado a la Cámara de origen.

En “Famyl S.A. c/ Estado nacional”⁴² la Corte reitera que, en principio, es ajena al control de formación y sanción de las leyes, pero mantiene la posibilidad de exceptuar dicha regla en casos en que se ha demostrado fehacientemente la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley.

VIII. UN CASO PARTICULAR: EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS REGLAMENTOS LEGISLATIVOS

Un caso particular de especial interés en el control jurisdiccional de los *interna corporis acta*, es el de los reglamentos de las Cámaras Legislativas.

En un sistema jurídico que se edifica a partir de la concepción de la Constitución como ley suprema, es decir, con fuerza normativa y que define la validez o invalidez de las demás normas del sistema jurídico, parece impensable identificar la autonomía de las asambleas legislativas con la validez de las normas en que se expresa su potestad reglamentaria.

Esta validez, como el de todas las normas del sistema jurídico, en un modelo de democracia constitucional, depende de la adecuación de dichas normas a los requisitos constitucionales de forma y de fondo.

a) El control de los Reglamentos legislativos en el modelo español

La Constitución Española no contiene alusión específica al control jurisdiccional de los reglamentos parlamentarios, sin perjuicio de ello la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) con fundamento en el art. 161.1 d) de la CE proclama como susceptibles de declaración de inconstitucionalidad

⁴¹ Fallos 321:3487 (2000).

⁴² Fallos 323:2256.

por el Tribunal a los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales y a los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Todas estas normas pueden impugnarse en el sistema español mediante recurso de inconstitucionalidad, pero recordemos que la cuestión de inconstitucionalidad solo puede ser invocada por los miembros de las cámaras únicamente en caso que exista la vulneración de un derecho fundamental susceptible de amparo, conforme el art. 42 (LOTG).

La promoción del control de constitucionalidad de los Reglamentos puede basarse en vicios materiales, formales y competenciales de estas normas, aunque la alegación de los mismos debe tener en cuenta la naturaleza del litigio constitucional de que se trate, ya que sólo en el recurso de inconstitucionalidad cabe aducir la concurrencia de cualquiera de tales vicios.

Las vulneraciones de índole material consisten, obviamente, en la incompatibilidad con una disposición sustantiva de la Constitución o de los Estatutos de Autonomía. Las de tipo formal en la oposición a un precepto orgánico procedimental, ejemplo, al exigir una mayoría calificada para la adopción de una norma o acto que la Constitución o el Estatuto han previsto por mayoría simple; o en la aprobación o modificación del Reglamento sin respetar el procedimiento establecido.

Las infracciones de carácter competencial son, por un lado, aquellas que radican en la extralimitación del ámbito de la reserva reglamentaria; y por otro, aquellas que afectan el sistema de distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas o entre los órganos superiores del respectivo ordenamiento.

De las transgresiones competenciales, las aludidas en primer término, se producirán siempre que la norma desborde el círculo estricto de la materia parlamentaria o espacio de regulación en que el Reglamento se encuentra confinado, haya o no reserva material atribuida a otra normativa, de modo que resulta indiferente que el exceso opere sobre un campo ajeno a la reserva legal. Basta, con que la extralimitación tenga lugar para que se origine la infracción.

En cuanto a la segunda clase de violaciones competenciales, corresponden a supuestos de alteración o menoscabo de la esfera de atribuciones de otros órganos o entes. Así, por ejemplo, si el Reglamento del Congreso introdujera restricciones a la admisión y debate de las proposiciones de ley debidas a la iniciativa de las Comunidades Autónomas que hiciese ilusorio el ejercicio de la facultad conferida por el art. 87.2 de la CE⁴³.

⁴³ Art. 87... 2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una

b) *El control de los Reglamentos legislativos en el modelo argentino.*
El caso “Binotti”

Como hemos visto hasta el momento, en la jurisprudencia argentina la posición de la Corte Suprema de Justicia en torno a los *interna corporis* había sido durante muchos años invariablemente la de abstención, ya que tratándose de facultades privativas de otros poderes del Estado el control jurisdiccional estaba excluido⁴⁴.

Esta línea de no control de las decisiones internas de las Cámaras, que había alumbrado una excepción difusa al dejar planteada la posibilidad de exceptuar la misma en casos que se demostrara la falta de concurrencia de los requisitos mínimos que conforman la creación de la ley, comenzó a desandarse en la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal a partir de su actual composición.

Efectivamente, si bien la jurisprudencia tenía dicho que los tribunales de justicia no tenían jurisdicción para analizar la legalidad o ilegalidad de la composición del Congreso, desde que por el art. 56 CN, cada Cámara es juez único de la validez de las elecciones, de los derechos y de los títulos de sus miembros⁴⁵, en “Bussi” y en “Patti”⁴⁶ revirtió dicha doctrina⁴⁷.

Pero dicho abandono que comenzó a transitar en los casos citados precedentemente, parece haber tenido su culminación en el fallo “Julio Binotti”⁴⁸,

proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

⁴⁴ Doctrina seguida en “Senadores Chaqueños”. Igual criterio fue aplicado posteriormente en fallos 322:2370 (1998) (“Tomasella Cima c/Congreso de la Nación”) y 322:1988 (1999) (“Simón Hernández”).

⁴⁵ Fallos 23:257

⁴⁶ CSJN, sentencias del 24/2/2000 y del 13/7/2007.

⁴⁷ En el primero, la Cámara Electoral rechazó el diploma del diputado electo por la Provincia de Tucumán Antonio Bussi por manifiesta inhabilidad moral-política e idoneidad constitucional para asumir dicho cargo, en virtud de su participación en la dictadura militar que asoló a nuestro país entre 1976 y 1983, por lo cual fuera imputado y procesado en varias causas judiciales por diversos delitos y crímenes de lesa humanidad. Dicha medida fue recurrida judicialmente por el interesado mediante una acción de amparo que fue rechazada en primera instancia y en la Cámara Electoral, por considerarse la cuestión inmersa en las “cuestiones políticas no justiciables”. Interpuesto el Recurso extraordinario, la Corte Suprema, sin ingresar al análisis de las facultades del Congreso, revocó la sentencia por entender que la causa era justiciable. Posteriormente, vuelto el expediente a la Corte, la misma sostuvo que la cuestión se había tornado abstracta porque el mandato de Bussi había caducado y, dejando constancia del carácter inoficioso del pronunciamiento, estableció que el cuerpo legislativo carecía de facultades constitucionales para rechazar el diploma de un diputado electo por causales anteriores a su elección. En “Patti” la Corte volvió a reiterar la doctrina sentada de “Bussi”.

⁴⁸ CSJN fallo 330:2222, del 15/5/2007.

donde la Corte abordó de lleno el control judicial del procedimiento legislativo, al admitir la justiciabilidad plena de una sesión de la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación, declarando la nulidad de la misma por haber violentado el reglamento interno.

En “Binotti”⁴⁹, fallo que pareciera constituir el abandono definitivo de la doctrina del no control de los *interna corporis* en el sistema constitucional argentino, la Corte Suprema hizo lugar a un amparo en el que se requería la nulidad de una votación efectuada en el Senado de la Nación por incumplir, la Cámara legislativa, su propio reglamento en el cómputo de los votos necesarios para tomar la decisión. El tribunal consideró justiciable la cuestión y efectuó su propia interpretación del alcance del reglamento de Senado acerca del cómputo de aquellos votos.

Conforme los hechos, la Comisión de Acuerdos del Senado de la Nación debía avalar una serie de ascensos del personal militar dentro de los cuales había dos pliegos que merecían reparos por parte de algunos legisladores. Uno era el caso del marino Julio César Binotti, ex miembro del grupo de Tareas de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) y acusado de violaciones de derechos humanos.

Había cincuenta y cinco Senadores sentados, nueve de los cuales solicitaron permiso de la Cámara para abstenerse de votar. Los que estaban por el rechazo del ascenso solicitaron una votación nominal. La votación arrojó el siguiente resultado: sobre cincuenta y cinco Senadores, veintiséis votaron por la afirmativa que rechazaba el ascenso, veinte votaron por la negativa y nueve se abstuvieron.

El reglamento vigente al momento de la votación prescribía que las decisiones se adoptaban con el voto de la “mayoría absoluta de los Senadores presentes”; que se entendía por “mayoría absoluta” a “más de la mitad de los presentes” y que los Senadores se podían abstener con la “autorización del Cuerpo”⁵⁰.

Parecía evidente que la mayoría absoluta de cincuenta y cinco Senadores debía haber sido veintiocho votos, mientras que la decisión se adoptó con veintiséis votos positivos.

Pero el razonamiento de las autoridades del Senado fue distinto: se interpretó a las abstenciones como modificatorias del quórum legal, por lo que la

⁴⁹ Pueden verse interesantes análisis del caso en D. SESIN, “Un caso concreto de revisión judicial de la actividad política del Poder Legislativo”, “El Derecho Constitucional”, Buenos Aires, 31/8/2007; G. SMALDONE y R. TRENO, “El hecho político y el control judicial”, La Ley Constitucional, 9/9/2008; G. SCHINELLI, “Profundización del control judicial en el proceso parlamentario”, JA-2008-I fascículo N° 10.

⁵⁰ Arts. 212 y 215 del ex Reglamento de la Cámara de Senadores.

mayoría absoluta debía computarse respecto de los cuarenta y seis votos positivos, la decisión entonces se podía adoptar con veintitrés votos, por lo que los veintiséis votos eran suficientes para no ascender a Binotti.

El actor disconforme interpuso acción de amparo contra el Estado nacional en el que solicitó se declarara nula la decisión del Senado, cuya cuestión de fondo eran las falencias procedimentales de la votación por la que se rechazaba el acuerdo.

La Corte entendió que la cuestión era justiciable apoyándose en el precedente “Bussi” y en la disidencia de los jueces FAYT y BOSSERT en el precedente ya citado “Provincia del Chaco c/Senado de la Nación”. Para esto entendió que cuando cada Cámara ejerce las atribuciones constitucionales que le otorga el art. 66 CN, esto es dictar su reglamento, una hipotética violación de este que lesione derechos individuales está sometida al control de los magistrados.

Ahora bien, la Corte en su considerando 3 manifiesta “...es un interés bien concreto el que el actor intenta preservar, cual es el de que la propuesta de su ascenso sea decidida por el Alto Cuerpo con las mayorías que corresponden, es decir, por un Senado de la Nación, que actúe dentro de los márgenes de su competencia. Está en juego su posibilidad de ascender, y, por lo tanto, no hay nada de abstracto en la petición”.

No podemos obviar que la decisión ha generado muchos interrogantes. ¿Es un interés concreto la expectativa de que le otorguen un acuerdo al actor? ¿Un mal rechazo genera un derecho a ordenar una nueva votación?

De ser así, surgen dudas acerca de la situación que se presenta a partir de la sentencia, ya que la Corte –para la mayoría de la doctrina– no podría ordenar que se produzca una nueva votación teniendo en cuenta lo por ella prescripto, y deja, por consiguiente dudas para muchos, acerca de la utilidad de este tipo de control.

IX. CONCLUSIONES

El tratamiento de la doctrina de los *interna corporis acta* que hemos hecho en este trabajo en torno al derecho comparado; y la evolución general de la misma en algunos de los países democráticos, nos muestra que el fenómeno queda en la mayoría de los casos fuera del control jurisdiccional, si bien algunos países, como España, lideran el debate alrededor de los fundamentos que se inclinan por el control, con primacía del concepto de Constitución como Ley Suprema.

La capacidad institucional de los Tribunales que ejercen el control de constitucionalidad para resolver este tipo de cuestiones, tiene, sin duda alguna,

un cúmulo de dificultades. Mucha atención se ha dedicado a la cuestión de cómo la Constitución se interpreta en los tribunales, pero poca de cómo se lo hace en el resto del gobierno⁵¹.

En nuestro país, el fallo “Binotti” constituye un antes y un después en el control jurisdiccional de la doctrina de los *interna corporis acta* en la jurisprudencia nacional. El tiempo dirá si la Corte Suprema de Justicia de la Nación refuerza su posición de control o la flexibiliza, ya que como ha dicho en más de una oportunidad, todo es relativo ante la Corte.

Esta decisión trascendental seguramente dependerá de muchas circunstancias, pero siendo las cuestiones constitucionales de difícil resolución y dependientes –la inmensa mayoría de las veces– de criterios interpretativos que relacionan derechos, facultades, obligaciones y competencias, con principios y valores, el rol institucional que la Corte se asigne jugará un papel relevante en el futuro de la doctrina de los *interna corporis* en nuestro sistema de control de constitucionalidad.

Una Corte que esté dispuesta a sostener que los tribunales tienen atribuciones para revisar –aún en casos extremos– los actos internos del Legislativo, traerá seguramente mayor tensión entre este y el Poder Judicial, y se enfrentará con las dificultades propias que surgen del hecho de que el cumplimiento de la sentencia depende de la buena voluntad de otro Poder del Gobierno, de igual jerarquía que ella.

Si la Corte, en nuestro modelo, carece del imperio legal o consensual para hacer cumplir –en algunos casos– sus sentencias⁵², deberá evaluar con prudencia estadista los efectos concretos y futuros que decisiones de esta naturaleza conllevan para el resguardo de los derechos individuales y la consolidación cultural de las instituciones.

Si bien es cierto, que el poder de revisión judicial debe ser usado con auto-restricción; y que la violación constitucional debe ser importante y sustantiva para justificar la intervención; el equilibrio entre la soberanía plena del Legislativo y el gobierno judicial, es una balanza cuya inclinación hacia cualquiera de los dos platillos –las más de las veces– depende de concepciones políticas e ideológicas.

El modelo político argentino ha consolidado un sistema presidencialista agravado o férreo; un funcionamiento democrático de fuertes características electorales y delegativas⁵³; y una concepción fuertemente “mayoritaria” de la

⁵¹ N. KATYAL, “Legislative Constitutional Interpretation”, 50 Duke L.J. 1335, 2001.

⁵² Como es de presumir nos referimos a la situación aún hoy sin resolución del caso del Procurador de la provincia de Santa Cruz, Eduardo Sosa.

⁵³ G. O’ DONNELL, ¿“Democracia Delegativa?”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997, p. 293.

política, es decir, la convicción de los partidos de ser contenidos –en expresión y representación– de las mayorías nacionales; todo ello en un contexto de partido claramente predominante.

En esta situación, la teoría clásica de la división de los poderes, uno de los sustentos de la doctrina de los *interna corporis*, se desdibuja, ya que, las más de las veces, el legislativo y el ejecutivo aparecen en acción y resultado como un solo poder por efecto de las grandes mayorías. Esta es una de las razones por las cuales, el Poder Judicial aparece requerido con fortaleza y asiduidad en su misión de control por los sectores “minoritarios” de la política.

Así, las características del sistema político y nuestra cultura constitucional débil, alejada de los límites y poco propensa a aceptar el disenso como modo de construcción política, desafían la misión y el rol institucional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. De muchas de sus decisiones depende el futuro institucional de la República.

ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO

Director

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

ALBERTO ANTONIO SPOTA (h)

Autores

ÁBALOS - ACUÑA - ALONSO REGUEIRA - ALTERINI -
ÁLVAREZ TAGLIABUE - AMAYA - ASCÁRATE - BASTERRA -
BESTARD - BONAVERI - BUTELER - CALDERÓN - CANDA -
CARDACI MÉNDEZ - CARLÍN - CARNOTA - CASARINI -
CAYSSIALS - CHIACCHIERA CASTRO - DAMSKY - DANESI -
DIANA - DUBINSKI - FERRARA - FERRER ARROYO -
FREEDMAN - GALLEGOS FEDRIANI - GARCÍA RAJO -
GONZÁLEZ MORAS - GUSMAN - IVANEGA - KODELIA -
LAVIÉ PICO - LÓPEZ MENDOZA - MAQUEDA FOURCADE -
MARANIELLO - MÁRQUEZ - MARTÍNEZ - MIGLINO - MONTI -
MORENO - MUÑOZ - OLMOS SONNTAG - PALACIOS -
PÉREZ HUALDE - REJTMAN FARAH - RIQUERT - ROSATTI -
SÁ ZEICHEN - SACRISTÁN - SANABRIA - SPOTA -
THEA - TREACY - URRESTI - URTUBEY - VÍTOLO -
VITTADINI ANDRÉS - VIVACQUA - VOCOS CONESA -



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Diciembre de 2013

Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña ... [et.al.] ; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires : Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013.

1200 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-7-2

1. Derecho Público. I. Regueira, Enrique Alonso, coord. II. Spota, Alberto. Antonio, prolog.

CDD 340

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página. Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina