



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

21672/2024

KUEIDER, EDGARDO DARIO c/ HONORABLE CAMARA DE
SENADORES DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986

Buenos Aires, fecha de firma digital.-

AUTOS Y VISTOS:

I.- Que el [20 de diciembre de 2024](#) el juez de primera instancia rechazó *in limine* la acción de amparo interpuesta por el señor Edgardo Darío Kueider, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y del artículo 1° de la Ley N° 16.986, contra la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, a fin de que se declarase la inconstitucionalidad y/o subsidiariamente la nulidad de la Sesión Pública Especial celebrada el 12 de diciembre de 2024, en la que se votó y se dispuso su remoción del cargo de senador nacional.

Para así decidir, en esencia, consideró que de acuerdo con el texto del artículo 66 de la Constitución Nacional, los miembros de la referida Cámara de Senadores tienen la potestad privativa de excluir y remover a sus miembros siempre que reúnan los dos tercios de los votos.

Concretamente relató que, conforme surgía de la versión taquigráfica acompañada al escrito de demanda (Período 142°, 12° Reunión, 5° Sesión Pública Especial), el jueves 12 de diciembre de 2024 a las 11.23hs. y luego de constatado el quórum, quedó abierta la sesión para tratar el orden del día, en el que se había incluido el expediente S-N° 2379/24 y el expediente S-2370/24, por medio de los cuales se había propuesto su remoción del cargo de Senador de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación por inhabilidad moral.

En cuanto interesa, señaló que luego del debate que tuvo lugar en el seno de la Cámara Alta, y de haber sido sometida la cuestión a votación, se aprobó la moción de excluirlo de ese cuerpo por la mayoría de dos tercios requerida en la cláusula constitucional referida, con motivo de las circunstancias explicitadas en esa sesión.

En tal sentido, agregó que en el caso se había cumplido el procedimiento establecido en los arts. 19, 20 y ccdtes. del Reglamento de dicho Cuerpo Legislativo, para la convocatoria a esa



sesión especial; así como los requisitos relacionados con el quórum, la deliberación y, en última instancia, la votación. Aclaró que en el Reglamento de la Cámara de Senadores no estaba prevista la modalidad de convocatoria de los miembros a sesiones especiales.

Con relación a la participación de la Sra. Presidente del Senado entendió que, según surgía de la versión taquigráfica, ella se había limitado a lo expresamente previsto en el art. 57 de la Constitución Nacional, que establece: “El vicepresidente de la Nación será presidente del Senado; pero no tendrá voto...”; así como a lo dispuesto en el art. 33 del Reglamento de la Cámara de Senadores, según el cual: “El presidente no discute ni opina sobre el asunto que se delibera. Sólo vota en caso de empate...”.

En consecuencia, concluyó que la Vicepresidente de la Nación había actuado dentro de sus atribuciones, en tanto no había tenido injerencia alguna en el resultado de la votación. Por otra parte, destacó que la atribución de excluir al senador se hallaba expresamente prevista en el artículo 66 de la Constitución Nacional, en el que se expresa: “Cada cámara hará su reglamento y... podrá con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirle de su seno...”, y que el ejercicio de las facultades privativas por parte de cada uno de los poderes o departamentos del Estado, sin apartamiento de las normas constitucionales que las definen, no es susceptible de revisión judicial.

Por tales motivos, consideró que en el caso no se advertía la ilegalidad manifiesta del acto cuestionado, por lo cual correspondía el rechazo *in limine* de la acción de amparo.

II.- Que contra ese pronunciamiento el actor interpuso y fundó el recurso de apelación presentado el [21 de diciembre de 2024](#).

En primer lugar, se agravia de que la acción de amparo haya sido rechazada *in limine*, pues entiende que ello lo privó del derecho a cuestionar la medida expulsiva, por medio de esta vía que considera la más idónea para impugnar la decisión tomada por el órgano demandado. Además, expresa que el juez, al resolver de la manera en que lo hizo, prejuzgó sobre el fondo de la cuestión; por lo que solicita en caso de que se admitiera su recurso se lo considerase recusado por prejuzgamiento.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

En cuanto al fondo del asunto, expresó que el magistrado, al fundar su decisión, prescindió de lo establecido en el artículo 204 del Reglamento del Senado en cuanto dispone que “En el caso de que un senador incurra en faltas más graves que las previstas en este título, la Cámara a invitación del presidente, o a petición de cualquier miembro, decidirá por una votación, sin discusión, si es o no llegado el caso de usar la facultad que le acuerda el artículo 66 de la Constitución Nacional, y en caso afirmativo el presidente nombrará una comisión de tres miembros para que proponga las medidas pertinentes”.

Al respecto, consideró que el juez debió haber interpretado las facultades otorgadas al Poder Legislativo en el artículo 66 de la Constitución Nacional, de conformidad con el procedimiento previsto en los artículos 19 y 20 del Reglamento de la Cámara de Senadores y, en particular, en el artículo 204, invocado por su parte al ampliar la demanda.

Por lo demás, expresó que la Vicepresidenta de la Nación carecía de atribuciones para presidir la sesión, pues en ese momento se hallaba ejerciendo la función de presidente de la Nación, en los términos de los artículos 58, 88 y ss de la Constitución Nacional, con lo cual no pudo tenerse por válida.

Por último, se agravia del rechazo *in limine*, resuelto con fundamento en que se trataba de una cuestión no revisable por los jueces, es decir, una cuestión “política no justiciable”. Sobre el punto, señala que las cuestiones debatidas en este juicio no se vinculan con un aspecto discrecional de las atribuciones del Poder Legislativo, es decir, no está en tela de juicio ni cuestionada la potestad del Poder Legislativo para sancionar a sus miembros, sino la debida formación de la voluntad del órgano, y el ejercicio ilegítimo de esa facultad, al no haber sido respetado el procedimiento que debió ser observado en el caso.

Por tal motivo, considera que los jueces no pueden negarse a ejercer la jurisdicción que le es propia, bajo el falso pretexto de que se trataría de una cuestión no justiciable, cuyo examen atentaría contra el principio de división de los poderes; pues según afirma nuestra Constitución asigna al Poder Judicial el conocimiento de todas las causas regidas por ella.

III.- Que, a fs. 483, se le dio intervención al Fiscal General de Cámara, quien dictaminó el [30 de diciembre de 2024](#) en sentido desfavorable a la procedencia de la acción de amparo.



IV.- Que, tal como se ha reiterado, la acción de amparo, prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional, está reservada para aquellas situaciones excepcionales en las que existe un derecho o una garantía constitucional efectivamente lesionada, que debe ser protegida de inmediato; cuando esa protección no pueda ser obtenida por otro medio judicial más idóneo, y no exija mayor prueba y debate.

Tales pautas obligan al juez a juzgar de manera estricta la configuración de los recaudos de admisibilidad de esta vía excepcional. La razón de este requerimiento fue explicado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Kot” (Fallos: 241:302), en donde se sostuvo que “los jueces deben extremar la ponderación y la prudencia -lo mismo que sucede en muchas otras cuestiones de su alto ministerio- a fin de no decidir, por el sumarísimo procedimiento de esta garantía constitucional cuestiones susceptible de mayor debate y que corresponda resolver de acuerdo a los procedimientos ordinarios”. Cabe tener presente que, como se ha dicho, la acción de amparo no es la única vía apta para la salvaguarda de los derechos y garantías constitucionales o legales (Fallos: 310:877). Por aplicación de esos principios generales, para declarar formalmente admisible el amparo el juez debe advertir que efectivamente se encuentra frente a una situación que, prima facie, se presenta como manifiestamente arbitraria y lesiva de los derechos o garantías constitucionales, en los términos previstos en el artículo 1º de la ley 16.986; y la acción debe ser desestimada de manera liminar cuando ese remedio excepcional sea manifiestamente inadmisibile (cfr. Fallos 268:38; 316:2997, disidencia de los jueces Fayt y Petracchi, consid. 3º; 323:2097, consid. 3º; 327:2512, entre otros). En tal sentido, en el artículo 3º de la ley 16.986 se establece que “si la acción fuese manifiestamente inadmisibile, el juez la rechazará sin sustanciación, ordenando el archivo de las actuaciones”, por lo que la mera invocación de que en el caso se han vulnerado derechos garantizados por la Constitución Nacional, por si sola, no es suficiente para habilitar el remedio excepcional del amparo.

V.- Que, al respecto, cabe señalar que el demandante promovió la presente acción de amparo solicitando la nulidad y declaración de inconstitucionalidad de la Sesión Pública Especial celebrada el 12 de diciembre de 2024, en la que se votó y se dispuso su remoción del cargo de senador nacional. Sostuvo que fue ilegítima y arbitrariamente removido pues la Vicepresidente de la Nación, al presidir la sesión, violó los artículos 1, 57, 76, 88 y concordantes de la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

Constitución Nacional. Ello así, en la medida en que, en ese momento, estaba reemplazando al presidente en el ejercicio de sus funciones, pues este no se hallaba en el país por lo cual no debió, al mismo tiempo, haber presidido el Senado. Además, expresó que se vulneró su derecho de defensa y el debido proceso legal. Invocó que no se le dio vista de las actuaciones ni se le otorgó la posibilidad de presentar su descargo y además alegó que la decisión cuestionada fue adoptada sin contar con pruebas suficientes, dado que se fundó solamente en la copia de un acta de imputación.

A fojas [366/408](#) amplió el objeto de la acción de amparo. En esa presentación, aclaró que su parte no cuestiona la facultad del órgano de tomar medidas disciplinarias sobre sus integrantes, sino el ejercicio ilegítimo de esa facultad, que entiende fue violatoria de los principios constitucionales, y de sus derechos fundamentales. En este aspecto, sostuvo que si bien la sesión nació válida, se tornó inválida por la circunstancia de que el Presidente de la Nación viajó al exterior y en consecuencia, le correspondía a la Vicepresidente asumir temporalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En esa oportunidad, sostuvo que tampoco se observó lo establecido en el artículo 204 del Reglamento del Senado de la Nación, en cuanto prevé el nombramiento de una comisión especial para tratar la remoción.

VI.- Que, en el memorial de agravios agregado a fs. [411/467](#) el apelante circunscribe sus agravios a dos aspectos: a) En primer lugar afirma que el rechazo *in limine* lo priva de la posibilidad de ejercer su derecho de defensa mediante la acción de amparo prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional y reglamentada en la ley 16.986, que en el caso concreto constituye la única vía idónea para la tutela de los derechos que invoca como lesionados. b) En segundo lugar, sostiene que se violentó lo establecido en el artículo 204 del Reglamento del Senado, en el que el propio cuerpo estableció que, en el supuesto de faltas “más graves” correspondía que el Presidente del Senado nombrara una comisión de tres miembros para que propusiera las medidas pertinentes.

VII.- Que, ahora bien, en el artículo 66 de la Constitución Nacional se establece: “Cada Cámara hará su reglamento y podrá con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, *o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación*, y hasta excluirle de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de



los presentes para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos" (el resaltado no pertenece al original).

Al respecto, en el artículo 19 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación se establece: "La Cámara puede celebrar sesión pública especial a petición de cinco o más senadores o del Poder Ejecutivo, debiendo expresarse el objeto de la misma. En el supuesto de que el pedido sea efectuado por senadores, deberá vincularse su objeto con un proyecto que haya tenido ingreso en Mesa de Entradas". Asimismo, el artículo 20 dispone: "El presidente, luego de recibir la petición, dispondrá la respectiva citación para el día y hora que mejor estime, si no los ha señalado el Cuerpo, según sea el asunto o las circunstancias del caso".

Por su parte, en el artículo 204 del Reglamento de la Cámara de Senadores, se establece: "En el caso de que un senador incurra en faltas más graves que las previstas en este título, la Cámara a invitación del presidente, o a petición de cualquier miembro, decidirá por una votación, sin discusión, si es o no llegado el caso de usar la facultad que le acuerda el artículo 66 de la Constitución Nacional, y en caso afirmativo el presidente nombrará una comisión de tres miembros para que proponga las medidas pertinentes".

VIII.- Que, con relación al agravio relativo a si la cuestión sometida a debate resulta justiciable, cabe adelantar que como regla, la facultad de revisión judicial encuentra su límite en el ejercicio regular de las funciones privativas de los poderes políticos del Estado, ya que la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, pues de lo contrario sería manifiesta la invasión del ámbito de las facultades propias de las otras autoridades de la Nación.

En tal sentido, la valoración y votación de los miembros del senado con respecto a la habilidad moral del amparista, se halla reservada al seno de ese órgano, en la medida en que la cláusula constitucional respectiva no impone más limitaciones que las que el propio texto del artículo 66 establece, es decir, dos tercios de los votos. En consecuencia, no corresponde a los jueces pronunciarse sobre los aspectos no reglados que atañen al funcionamiento interno de ese cuerpo, lo que implicaría una clara interferencia con las funciones que les son propias y exclusivas (cfr. Fallos 317:126, 321:1252, 3236; 322:1988; 324: 3358;y 326:417).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

En similar orden de ideas, también se ha expresado que “Es una regla elemental de Nuestro derecho público que cada uno de los tres altos poderes que forman el Gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente” (ver “Cullen c. Llerena”, Fallos 53:420)

IX.- Que, por otra parte, en el memorial de agravios la actora cuestiona que el juez no haya tenido en cuenta la inobservancia de lo establecido en el artículo 204 del citado Reglamento de la Cámara de Senadores; esto es, que no se haya formado una comisión que previamente adoptara las medidas pertinentes. Sin embargo, cabe señalar que la decisión de removerlo fue adoptada sobre tablas y por el voto de más de dos terceras partes de los integrantes de ese cuerpo. Corresponde destacar que, en primer lugar, cuando el Senado sesiona en pleno y con las mayorías indicadas, puede asumir sobre tablas el tratamiento de las cuestiones que regularmente constituirían materia del tratamiento en comisión (cfr. art. 147 del Reglamento de la Cámara de Senadores). En segundo lugar, el apelante no señala qué defensas concretas se habría visto privado de oponer ante esa comisión, y por qué razón, a su entender, las recomendaciones de ese órgano circunstancial, conformado por tres senadores, habrían resultado esenciales para legitimar el proceso de remoción del cuerpo, adoptado por el pleno del Senado con estricta observancia de lo previsto en el artículo 66 de la Constitución Nacional.

De las constancias de la causa resulta que en el punto 4 de la versión taquigráfica del debate agregado como documental a la demanda, se solicitó tratar, en conjunto y sobre tablas, el pedido de exclusión por inhabilidad moral y de suspensión del senador Kueider por los hechos que dieron lugar a su detención por la justicia paraguaya, por la presunta comisión del delito de contrabando y lavado de dinero. Los resultados de las votaciones electrónicas allí transcritos dan cuenta de que se emitieron un total de 68 votos afirmativos para habilitar el tratamiento del punto sobre tablas, es decir por unanimidad de los presentes, y un total de 60 votos afirmativos, 6 negativos, 1 abstención de los presentes para votar por la exclusión. Es decir, que la mayoría obtenida supera los dos tercios requerida por las normas ya citadas (cfr. [pag. 56 de la versión taquigráfica](#)).

Por lo demás, en nada modifica lo resuelto la afirmación del actor de que la Presidente del Senado estaba a cargo del Poder



Ejecutivo Nacional. Ello toda vez que, al tiempo de intervenir como presidente del cuerpo en la Sesión cuestionada, aún no había sido notificada de la ausencia del Titular del Poder Ejecutivo Nacional, y por lo tanto, no se había hecho cargo de esa función.

X.- Que, en tales condiciones, corresponde confirmar lo decidido con base en el artículo 3º de la Ley 16.986, en cuanto a la desestimación *in limine* de la acción de amparo (v. Morello, Augusto M. y Vallefin, Carlos A, El amparo. Régimen procesal, quinta edición, Librería Editora Platense, La Plata, 2004, p. 81, y CNCyCF, Sala I, causas N° 2694/00 del 23/05/00 y 892/01 del 1/03/01; esta y Sala III, causas N° 11.515/01 del 05/09/02 y 974/15 del 19/05/15).

XI.- Que, en atención a lo resuelto en la presente resulta insustancial el análisis sobre la medida cautelar innovativa solicitada por el actor el [13 de febrero de 2024](#).

Por todo ello, **SE RESUELVE:** 1) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por el actor; 2) Confirmar la resolución apelada; 3) Declarar que resulta insustancial el análisis de la medida cautelar solicitada 4) No imponer costas en atención a la falta de contradictorio (artículo 68, segunda parte del CPCCN).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

Guillermo F. Treacy

Jorge Federico Alemany

Pablo Gallegos Fedriani

