

# SESIONES ORDINARIAS

## 2000

# ORDEN DEL DIA N° 10

### COMISION DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Impreso el día 7 de marzo de 2000

Término del artículo 113: 16 de marzo de 2000

SUMARIO: Desafuero a los señores diputados Baylac (J. P.), Fernández (P. D.), Gutiérrez (G.) y Picazo (S.). Rechazo.

1. — (211-O. V.-1998.)
2. — (1.344-O. V.-1998.)
3. — (1.409-O. V.-1998.)
4. — (1.560-O. V.-1998.)
5. — (1.030-O. V.-1999.)
6. — (1.424-O. V.-1999.)
7. — (1.425-O. V.-1999.)
8. — (415-A. A -1998.)

### Dictamen de comisión

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado las solicitudes de desafuero a los señores diputados Baylac, Juan P.; Fernández, Pablo D.; Gutiérrez, Gustavo y Picazo, Sarah; 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:

- 1º — Rechazar los presentes pedidos de desafuero
- 2º — Disponer el archivo de las presentes actuaciones.

Sala de la comisión, 1º de marzo de 2000.

*Elisa M. Carrió. — Carlos E. Soria. —  
Ramón H. Torres Molina. — Teodoro  
R. Funes. — Ricardo Gómez Díez. —*

*René H. Balestra. — Alfredo J. Castañón. — María T. Colombo. — Guillermo H. De Sanctis. — José M. Díaz Bancalari. — José G. Dumón. — Guillermo A. Francos. — Simón F. Hernández. — Guillermo R. Jenefes. — Adrián E. Menem. — María C. Merlo de Ruiz. — Alberto A. Natale. — Mario R. Negri. — Marcelo J. A. Stubrin. — Atilio P. Tazzioli. — Juan M. Urtubey.*

## INFORME

### *Honorable Cámara:*

La Constitución Nacional otorga prerrogativas al Poder Legislativo para asegurar el libre ejercicio de la función. El propósito de las prerrogativas parlamentarias es el de asegurar, por diversos medios, la indispensable independencia del órgano legislativo frente al comportamiento de cualquier naturaleza originados en el sector público o el sector privado, es evidente, por lo tanto que no han sido establecidos para beneficio personal de los miembros de aquél sino para proteger y asegurar la libertad de acción del cuerpo que componen.

Joaquín V. González los ha definido de la siguiente manera: "Entiéndase por privilegios parlamentarios o del Congreso, todos los derechos y poderes peculiares de las asambleas legislativas, indispensables para su conservación, independencia y seguridad, tanto respecto de sus miembros, como del conjunto de la corporación. Tales prerrogativas son, en general, excepcionales con relación a los otros poderes del gobierno, y tienen su fundamento en el origen popular del que derivan".

La Corte Suprema, en el caso Alem del año 1893, sostuvo que "la Constitución no ha buscado garantizar a los miembros del Congreso con una inmunidad que tenga objetos personales, ni por razones del individuo mismo a quien se hace inmune. Son altos fines políticos los que se ha propuesto, y si ha considerado esencial esa inmunidad, es precisamente para asegurar no sólo la independencia de los poderes públicos entre sí, sino la existencia misma de las autoridades creadas por la Constitución".

La Constitución consagra como prerrogativa personal de los legisladores la de gozar de inmunidad de expresar libremente sus opiniones.

En efecto, el artículo 68 de la Constitución Nacional establece "Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador".

La razón de ser de esta disposición es clara: si los miembros del Congreso no estuvieran protegidos contra los que intentaran cohibirlos en la expresión de sus ideas, la independencia del Poder Legislativo estaría seriamente comprometida. Los legisladores no se sentirían en condiciones de opinar libremente sobre

cuestiones referidas a su función o cuestiones de interés político en general si pudieran ser alcanzados por reacciones de cualquier naturaleza originadas en sus manifestaciones.

Según la doctrina de la Corte Suprema, la inmunidad es absoluta, pues ello hace a su eficacia.

La Corte manifestó en el caso "Fiscal c/Benjamín Calvete", del 19 de septiembre de 1864, que esta inmunidad debe interpretarse en el sentido más amplio y absoluto. Concretamente expresó: "Atendiendo los fines que se propone la misma Constitución, disponiendo en su artículo 60, que los miembros del Congreso no pueden ser acusados, interrogados, ni molestados por las opiniones o discursos que emitan en el desempeño de su mandato de legisladores, esta inmunidad debe interpretarse en el sentido más amplio y absoluto, porque si hubiera un medio de violarla impunemente, él se emplearía con frecuencia por los que intentaren coartar la libertad de los legisladores, dejando burlado su privilegio y frustrada la Constitución en una de sus más sustanciales disposiciones".

En 1960, en el caso Martínez Casas ("Fallos" 248.462) donde los diputados Conrado Storani y Anselmo Marini estaban acusados de presuntas calumnias, el Alto Tribunal sostuvo que ellos no podían ser juzgados en sede penal por encontrarse amparados por la irresponsabilidad prevista en el artículo 60, salvo que se tratase del supuesto del artículo 29, por tratarse de un delito establecido en la propia Constitución ("Fallos" 234:250). Le dio en consecuencia carácter absoluto a la prerrogativa. También la Corte sostuvo que las demasías en que hubiere podido incurrir un legislador en el ejercicio de sus funciones no son irreprimibles, pues ellos pueden ser corregidos por las Cámaras, de acuerdo con el artículo 58 (facultades disciplinarias de las Cámaras).

En el caso "Ángel Solari y Agustín Rodríguez Araya", decidido el 25 de noviembre de 1960 ("Fallos" 248:473), la Corte Suprema estableció que "el artículo 60 de la Constitución ampara la libertad de tribuna parlamentaria y que, de una manera absoluta e irrefragable, determina la irresponsabilidad penal de los legisladores nacionales por las opiniones que hayan emitido en el ejercicio de la función legislativa".

Por su parte, en el caso "Varela Cid Eduardo" fallado el 7 de julio de 1992 ("Fallos" 315:475) la Corte sostuvo "que las previsiones del artículo 60 de la Constitución Nacional —que reconoce fuente inmediata en el artículo 27 de la Constitución de 1819 y éste, a su vez, en la sección VI, artículo 1º, *in fine*, de la Constitución de los Estados Unidos de América— tienen una elevada significación pues su finalidad no es la de proteger a un miembro del Parlamento para su propio beneficio sino que están destinadas a garantizar la independencia funcional de las Cámaras Legislativas, habilitando a los representantes del pueblo a cumplir sus funciones sin temor a acciones civiles o criminales.

Tal como lo resolvió este tribunal en el importante precedente publicado en ("Fallos" 248:462), los constituyentes de 1853 tuvieron el designio de garantizar la integridad de uno de los tres poderes del Estado y aun su existencia misma en cuanto órgano gubernamental creado por la Constitución. Por ello, incluso, se apartaron del modelo que principalmente habían tenido en vista y les reconocieron a estas inmunidades —artículos 61 a 62 de la Ley Fundamental— una más acentuada eficacia protectora; por razones peculiares de nuestra propia sociabilidad y motivos de alta política" (considerando 6º y doctrina de "Fallos" 54:432, esp. 460); "...esta inmunidad debe interpretarse en el sentido más amplio y absoluto; porque si hubiera un medio para violarla impunemente se emplearía él con frecuencia por los que intentasen coartar la libertad de los legisladores, dejando burlado su privilegio y frustrada la Constitución en una de sus más sustanciales disposiciones" ("Fallos": 1:297, esp. 300). Tal axioma, que tiene su origen en el *common law*, pierde importancia en los sistemas políticos en los que el gobierno es una mera emanación de la asamblea, pero recobra su sentido esencial en las formas de gobierno de ejecutivo presidencial, en donde se hallan en juego las bases del sistema representativo".

Como vemos la Constitución —y así ha sido reconocido por la Corte Suprema de Justicia— otorga inmunidad de expresión a los legisladores en sentido amplio y absoluto, es decir, no cabe acusación, interrogatorio judicial ni molestia por las opiniones vertidas por miembros del Poder Legislativo.

Entendemos que la inmunidad protege opiniones y discursos, incluyendo toda expresión oral y escrita en cumplimiento de su función. Y como hemos dicho quedan comprendidas las opiniones realizadas fuera del Congreso de la Nación (recinto o comisiones parlamentarias).

Esta prerrogativa individual de los legisladores se extiende desde que los mismos se incorporan a la Cámara hasta que terminan en sus funciones y aun después de su cese, siempre que las expresiones hayan sido vertidas durante su mandato y en su desempeño. Es decir que la inmunidad de opinión consagrada por el artículo 68 de la Constitución Nacional tiene el siguiente alcance temporal:

1. Corre a partir de la incorporación y no desde la elección. (Esto a diferencia de la inmunidad de arresto consagrada en el artículo 69 de la Constitución Nacional ya que la norma extiende dicha prerrogativa desde la elección y hasta finalizado el mandato.)

2. Tiene carácter vitalicio. Es decir, aun después de finalizado el mandato del legislador, no puede ser acusado, interrogado ni molestado por opiniones vertidas durante el ejercicio de sus funciones (conf. Biddart Campos, *Tratado de derecho constitucional argentino*, página 136).

Cabe aclarar que existen importantes diferencias respecto de la prerrogativa consignada en el antece-

dente de los Estados Unidos, lo cual suele motivar confusiones, ya que dicha Constitución solamente prohíbe "interrogar" a los legisladores en ningún otro lugar (es decir fuera de las Cámaras) por discurso o debate producido en el seno de las respectivas Cámaras. (Artículo I, sección 6, cláusula 1.)

Como vemos esta prerrogativa es más restringida que en nuestro país ya que sólo prohíbe "interrogar" a los legisladores —nuestra Constitución dispone "ni molestado"— y únicamente por sus discurso durante los debates (la jurisprudencia entendió que comprendía no sólo a las opiniones en el recinto sino también al trabajo en las comisiones) mientras que en nuestra Carta Magna establece "durante el desempeño de su mandato", de modo tal que la inmunidad protege a los legisladores por lo que puedan decir fuera del Congreso en el desempeño de su actividad.

Finalmente debemos decir que queda claro que el artículo 68 de la Constitución Nacional no sólo consagra la inmunidad de sanción, sino la inmunidad de proceso. Así, la Corte Suprema ha sostenido reiteradamente "que las inmunidades de los artículos 61 y 62 (hoy 69 y 70) no impiden la formación y progreso de las causas judiciales fundadas en razones distintas a las contempladas en el artículo 60 (hoy 68), mientras no se afecte la libertad personal". (Caso Nicolás Repetto, "Fallos" 135, página 250; Conte Grand c/ Zunino, "Fallos" 185:360, "Fallos" 139, página 67; Caso Melchor Posse, "Fallos" 261:33; Caso Savino Horacio, 24 de febrero de 1965). Esto significa que en la hipótesis de inmunidad de opinión ni siquiera es viable la formación y progreso de la causa.

Debemos decir que si bien por las opiniones de los legisladores no cabe proceso judicial, ni citación a comparecer en juicio (esto con la única excepción de que se tratare del supuesto del artículo 29 de la Carta Magna, por tratarse de un delito de rango constitucional), las Cámaras pueden ejercer la facultad disciplinaria (artículo 66 de la Constitución Nacional) ante el desorden de conducta a sus miembros —por ejemplo: excesos verbales, injurias, etcétera (conf. fallo Martínez Casas).

En definitiva, la prerrogativa del artículo 68 de la Constitución Nacional debe ser interpretada en sentido "amplio y absoluto", y es así porque no se concibe un cuerpo legislativo cuyos miembros no estén eficazmente amparados con inmunidad de opinión, ya que la libertad de expresión es un pilar esencial para el funcionamiento del Parlamento. Esta comisión ha sostenido en reiteradas oportunidades que "los fueros parlamentarios no impiden la formación y avance de un proceso iniciado contra un legislador", pero queda claro que esto es así en tanto las causas judiciales sean fundadas en razones distintas a las contempladas en el artículo 68, ya que en estos casos existe inmunidad de proceso.

Para las causas originadas por otras razones sostenemos que "Los jueces podrán disponer la instrucción de la causa, tomar declaración e investigar los

hechos hasta el momento de dictar una resolución que pueda importar la privación de la libertad del legislador, correspondiendo recién entonces suspender el juicio y solicitar al cuerpo legislativo el desafuero" (dictamen 1.382 de 1997).

Atento que los pedidos de desafuero en cuestión se refieren a causas judiciales iniciadas con motivo de opiniones vertidas por legisladores durante el desempeño de su función, propiciamos su rechazo.

*Elisa M. Carrió.*

#### ANTECEDENTES

Ver expedientes 211-O.V.-98, 1.344-O.V.-98, 1.409-O.V.-98, 1.560-O.V.-98; 1.030-O.V.-99, 1.424-O.V.-99, 1.425-O.V.-99 y 415-A.A.-98.

