

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

I

La Sala Segunda de la Cámara Nacional de Casación Penal resolvió rechazar el recurso de casación y declarar mal concedido el de inconstitucionalidad, interpuestos por la defensa del diputado nacional Jorge Rivas contra la resolución del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 1, que no hizo lugar a la excepción por falta de acción que, con base en el artículo 68 de la Constitución Nacional, fue planteada ante la querrela promovida en su contra por calumnias e injurias (fs. 38/41, 52/55 vta.)

Contra ese pronunciamiento se interpuso recurso extraordinario federal (fs. 1/16), cuya denegación dio lugar a la presente queja (fs. 17 y vta., 19/35 vta.)

II

1. Para resolver del modo indicado, la juez federal consideró que la exención de responsabilidad del legislador se encuentra limitada por la relación directa que exista entre las expresiones vertidas y su desempeño funcional, en cuanto la inmunidad tiende a la preservación de la actividad legislativa; y que la propia legislatura estableció un límite al permitir la prosecución de las investigaciones judiciales hasta su total conclusión, mientras no pongan en riesgo la libertad del legislador imputado (ley 25.320), extremos que no se verificarían en el caso.

Abierta la instancia ante la cámara de casación, ésta rechazó el recurso, al considerar que las manifestaciones formuladas por Rivas en un reportaje radial, aparecen vertidas fuera del ámbito y en un contexto ajeno a la labor parlamentaria, conclusión que a su criterio no revierte su

alegación de que integraba la Comisión de Derecho Penal de la Cámara de Diputados de la Nación.

En otro orden, el a quo también descartó la existencia del supuesto de arbitrariedad, vicio que se atribuyó al fallo del juez federal por defectos en su fundamentación; y ante el planteo de inconstitucionalidad del artículo 1º de la ley 25.320, recordó que este remedio tiene la calidad de ultima ratio del orden jurídico, declarando mal concedido el recurso por carecer de fundamentos adecuados.

Interpuesto el recurso extraordinario contra ese pronunciamiento, la cámara lo declaró inadmisibile, al considerar que el fallo no constituye sentencia definitiva a los efectos del artículo 14 de la ley 48, ni resulta equiparable a tal, pues no pone fin al procedimiento ni ocasiona un agravio de imposible reparación ulterior, carencia que no se suple por la invocación de arbitrariedad o el desconocimiento de garantías constitucionales. Agregó, asimismo, que en el caso no fue materia de discusión la inmunidad parlamentaria establecida en la norma fundamental, sino en qué contexto se vertieron las expresiones cuestionadas, circunstancia que remite a la valoración de elementos de prueba, cuestión ajena al recurso extraordinario.

En cuanto a la alegación de "gravedad institucional", el a quo entendió que tal supuesto no puede tenerse por acreditado, y atribuyó al recurso la carencia de fundamentación autónoma -artículo 15 de la ley 48- en cuanto impugnó el rechazo del recurso de inconstitucionalidad.

2. El escrito de queja discurre sobre dos líneas de argumentación principales que se sintetizan en el hecho concreto de que un legislador nacional está siendo sometido a un proceso judicial por sus manifestaciones, en contraposición, conforme se alega, con la prerrogativa que consagra el ar-

Procuración General de la Nación

título 68 de la Constitución Nacional, y por aplicación de una ley que se tacha por inconstitucional, en la medida en que -siempre según la parte- admite la prosecución del juicio hasta su finalización, sin atender las limitaciones constitucionales previstas -artículos 69 y 70, Constitución Nacional-, de modo tal que esos preceptos aparecen desnaturalizados por vía de la reglamentación.

III

En mi opinión, la impugnación se dirige, de adverso a lo postulado por la Cámara Nacional de Casación Penal, contra una sentencia que puede equipararse a una de carácter definitivo, a los fines del recurso extraordinario.

En ese sentido, cabe advertir que la cuestión esencial, conforme el agravio que rescato de la presentación del recurrente, consiste en dilucidar si la indemnidad prevista en el mencionado artículo 68 comprende las expresiones efectuadas en un reportaje radial por el diputado Rivas, de manera que cuanto se concluya al respecto, cierra definitivamente la discusión en este aspecto definitorio de su responsabilidad penal, para lo cual exige un análisis sustancial de la prerrogativa constitucional.

Es que a pesar de haberse resuelto por una vía incidental cuya consecuencia es la obligación de seguir sometido a proceso criminal -resoluciones que, por regla, no reúnen la calidad de sentencia definitiva-, el pronunciamiento se vincula con el ejercicio mismo de la jurisdicción de los tribunales de justicia frente a esta cláusula constitucional tan amplia, en la que el aspecto procesal y fáctico se confunde con la vigencia de la garantía, e implica que, de quedar firme, el apelante no podría hacer valer en el juicio la pretensión de que sus manifestaciones están sustraídas a la revisión

judicial.

En resumidas cuentas, la sentencia del a quo resuelve un punto regido directamente por la Constitución Nacional, en contra del derecho que en ella se funda, de manera tal que cierra la posibilidad de volver sobre esta cuestión que ha sido sometida a decisión de V.E. como intérprete final de la norma fundamental.

Se trata así de una cuestión federal simple, pues se invoca un derecho supuestamente acordado por la Constitución misma, y la cámara -a la que cabe tener por superior tribunal de la causa, conforme las pautas de Fallos: 313:863; 318:514, considerando 13º, y 319:585- ha resuelto de manera contraria a esa prerrogativa (artículo 14, inciso 3º, de la ley 48).

Superados, a mi modo de ver, los óbices procesales, paso al tratamiento de la cuestión propuesta, que debe estudiarse a la luz de los precedentes del Tribunal, mencionando los principios que habrán de guiar mi opinión al respecto.

IV

Suma es la relevancia, corresponde destacarlo de inicio, que cabe asignar a las inmunidades de las asambleas legislativas y en particular a la de opinión que se debate en este caso.

Tal reconocimiento encuentra sus primeras bases en la soberanía de la que proceden, y en la finalidad que persiguen en un régimen de separación de los poderes del Estado, esto es, garantizar la independencia funcional de las cámaras del Congreso de la Nación, al extremo de que resulta lícito afirmar que integran el sistema representativo republicano (Fallos: 248:462, con cita del precedente registrado en el tomo 169, pág. 76 de la colección).

En este sentido, el Tribunal tiene establecido desde

Procuración General de la Nación

antiguo, al tratarse la precedencia que cabe a la exención de arresto durante el estado de sitio, que las inmunidades parlamentarias no implican la concesión de beneficios individuales en razón de la persona, sino que "son altos fines políticos los que se ha propuesto (la Constitución), 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" (Fallos: 54:432).

Encuéntrense allí explícitos los valores que se infieren del pronunciamiento del Tribunal, cuando en su primera conformación, en el caso que se suscitó por un libelo impreso contra el senador Martín Piñero por opiniones vertidas en el desempeño de su mandato, se dijo que esta inmunidad debe interpretarse en el sentido más amplio y absoluto; porque si hubiera un medio de violarla impunemente, éste 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 (Fallos: 1:297).

Casi una década después -estaba en juego la posibilidad de iniciar un proceso contra el senador Nicasio Oroño, en épocas de rebelión, durante el gobierno presidido por Sarmiento-, haciéndose eco de lo expuesto por el Procurador General, reafirmó la Corte estas prerrogativas, estableciendo con claridad los dos supuestos comprendidos: "Ninguno de ellos (miembros del Congreso) puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones que emita desempeñando su mandato de legislador (artículo 60), y ningún senador o diputado puede ser arrestado, excepto el caso de ser sorprendido in fraganti (artículo 61)"; fuera de ello tienen los mismos derechos y obligaciones que cualquier otro

ciudadano, están sometidos a las leyes del país y a la jurisdicción de los tribunales (Fallos: 14:223).

Al respecto cabe recordar que al definirse los alcances de estas inmunidades, los constituyentes se apartaron del modelo norteamericano -que sirvió de guía para la adopción del propio-, otorgándoles una mayor dimensión, una más acentuada eficacia protectora, teniendo en cuenta "indudablemente razones peculiares a nuestra propia sociabilidad y motivos de alta política", tal como se desprende de la doctrina del ya citado caso de Alem (Fallos: 54:432).

Reconocida esta singularidad, no parece dudoso que el carácter absoluto de la inmunidad en examen, en atención a su propia naturaleza, es requisito inherente a su concreta eficacia. La atenuación de ese carácter mediante el reconocimiento de excepciones a la prohibición del actual artículo 68, que esta norma no contiene, significaría, presumiblemente, abrir un resquicio por el cual, mediante el argumento de que cabe distinguir entre las opiniones lícitas e ilícitas de un legislador, podría penetrar la acción sojuzgadora, intimidatoria o simplemente perturbadora de otros poderes del Estado o aun de particulares, con desmedro del fin constitucional perseguido (Fallos: 248:462, y, recientemente, C. 1526, L. XXXVI in re "Cossio, Ricardo Juan c/ Viqueira, Horacio", resuelto el 17 de febrero de este año).

En base a estos principios, ineludibles en tanto elaborados por la Corte en su calidad de intérprete final de la Constitución Nacional, es que me permito reafirmar mi opinión, tal como lo sostuve in re "Cavallo, Domingo Felipe s/ recurso de casación" (C. 878, L. XXXVII, 18 de septiembre de 2002), relativa al carácter prácticamente absoluto de la irresponsabilidad por las expresiones vertidas en el ámbito parlamentario (doctrina de Fallos: 234:250) y que las personas

Procuración General de la Nación

que ampara no pueden ser molestadas por ninguna vía.

Ya así lo sostenía Soler cuando estuvo al frente de esta casa, para quien esta inmunidad es tan amplia que alcanza al legislador mientras se desempeña como tal y no se extingue cuando pierde ese carácter. Funciona, pues, dentro del ámbito penal, como una especie de circunstancia de inimputabilidad de origen constitucional.

Por eso, escribió el jurista, sería impropio hablar para estos casos de desafuero o prejudicialidad. Sólo caben para tales supuestos la jurisdicción y las sanciones del artículo 59; pero aun en la hipótesis extrema de la remoción o exclusión dispuesta por la misma cámara, la medida no iría más allá de una sanción parlamentaria y en modo alguno habilitaría "a posteriori" la instancia judicial (del dictamen publicado en Fallos: 234:250).

Aceptar la posibilidad de que un miembro del Congreso pueda ser sometido a proceso, como en el caso de autos, a fin de que en él sean indagados o interpretados judicialmente sus opiniones y los móviles que lo determinaron, contraría la idea que sobre la división de poderes tuvieron los autores de la Constitución, desde que no es congruente con el reconocimiento a los tribunales de justicia de la facultad de inquirir acerca de los motivos determinantes de la conducta de los legisladores cuando actúan en calidad de tales (conf. Fallos: 248:462, considerando 8º).

Pareja con esta idea ha sido la jurisprudencia del Tribunal al definir los alcances de las inmunidades previstas en los artículos 61 y 62 de la Constitución Nacional -actuales 69 y 70-, ocasiones en las que si bien se estableció que aquéllas no impiden la instrucción de un sumario criminal para investigar la conducta de los legisladores, dejó a salvo de esa regla los casos del artículo 60 -actual 68- (Fallos:

308:2091; 319:3026 y sus citas).

En el mismo sentido se pronunció V.E., bien que en el marco de una contienda de competencia, al distinguir entre las manifestaciones efectuadas con anterioridad a la asunción de una banca de diputado nacional y las realizadas con posterioridad, y respecto de éstas últimas determinar que esos concretos hechos no pueden ser enjuiciados ante los tribunales de justicia, por estricta observancia de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Fundamental (Fallos: 315:1470 y disidencia del Dr. Augusto César Belluscio en Fallos: 316:1050).

Máxime en este caso en que, según el relato de la cámara de casación, las manifestaciones del diputado se vinculan con el manejo de fondos públicos (se menciona la contratación de un asesor para la presidencia del Banco Central como "retribución de favores"), cuya trascendencia para la vida social, política e institucional ha guiado la jurisprudencia de la Corte en materia de libertad de prensa, en cuanto se trata de no desalentar el libre debate de estos asuntos, y que le confieren a la cuestión examinada un matiz particular y un sentido más hondo, tanto más en cuanto aparecen vertidas por quienes forman parte de la minoría parlamentaria, cuya existencia y libre desenvolvimiento son presupuestos ineludibles del estado democrático (doctrina de Fallos: 248:462).

Es preferible, tal como el Tribunal tiene dicho, tolerar el posible y ocasional exceso de un diputado o de un senador a introducir el peligro de que sea presionada o entorpecida la actividad del Poder Legislativo mediante la inhibición que podría resultar de la posibilidad de que fueran sometidos a acusaciones penales por proferir sus opiniones.

Por último, el efecto exonerador de la responsabilidad penal no implica que las demasías en que pudiera incu-

Procuración General de la Nación

rrir el legislador sean irreprimibles, pues es resorte del cuerpo legislativo contener las posibles extralimitaciones en resguardo de su decoro e impedir que el honor de los particulares sea impunemente vulnerado (artículo 66 de la Constitución Nacional); circunstancia que se condice con el régimen específicamente tuitivo de la función legislativa en que se apoyó el pensamiento de quienes lo consagraron.

En resumen, es mi parecer que el carácter amplio y absoluto que cabe asignar a la inmunidad de opinión de los legisladores mientras desempeñan su mandato, impide el enjuiciamiento de Rivas ante los tribunales de justicia -por este hecho concreto y conocido, en principio, en ocasión de sus servicios en la Comisión de Derecho Penal- y sólo podría ser pasible de las sanciones por abuso o desorden de conducta, cuya decisión incumbe al parlamento.

En base al criterio precedentemente expuesto deviene estéril ingresar a las restantes cuestiones planteadas por el recurrente.

V

Por todo lo expuesto, es mi opinión que corresponde, abriendo la presente queja, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar el pronunciamiento apelado.

Buenos Aires, 11 de mayo de 2004.

Es Copia

Luis Santiago González Warcalde