

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

–I–

La Sala G de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil confirmó la sentencia de primera instancia que desestimó la acción declarativa de certeza promovida por el actor a fin de que se declare la falsedad de las expresiones de la demandada que considera lesivas a su honor (fs. 474/478 vta.).

El tribunal relató que el actor inició la presente acción a raíz de las expresiones realizadas por la demandada en su carácter de diputada nacional en un programa televisivo. Aclaró que el accionante reconoce que el artículo 68 de la Constitución Nacional otorga a la demandada inmunidad de expresión. Señaló que, en consecuencia, el actor no busca un resarcimiento económico, sino que pretende que se declare que esas afirmaciones son falsas y que la sentencia sea publicada en medios de importante difusión pues considera que de ese modo se respeta la inmunidad legislativa y, a la vez, se repara su derecho al honor.

En primer lugar, la cámara sostuvo que en el caso no se encuentran reunidos los requisitos previstos en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para la admisibilidad de la acción declarativa de certeza, en tanto no se configura un estado de incertidumbre sobre la existencia, modalidad o alcance de un derecho o de una relación jurídica entre las partes.

En segundo lugar, entendió que la inmunidad de expresión impide el inicio de una acción declarativa contra la legisladora. Destacó la importancia de esta inmunidad puesto que está destinada a garantizar el ejercicio libre e independiente de la función de las cámaras del Congreso de la Nación. Agregó que los excesos en que pueden incurrir los legisladores al amparo de la inmunidad funcional deben, en su caso, ser sancionados por el mismo cuerpo legislativo.

Por último, indicó que la inmunidad parlamentaria no es contraria al derecho al honor ni al derecho del actor de acceder a la justicia,

consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que los tratados que gozan de jerarquía constitucional deben ser interpretados de manera coordinada con las cláusulas de la Constitución Nacional.

-II-

Contra este pronunciamiento, el actor interpuso recurso extraordinario federal (fs. 486/506), que fue concedido (fs. 532).

El recurrente indica que el día 19 de septiembre de 2012 la demandada dijo en el programa televisivo A dos voces, transmitido por el canal TN, que “Echegaray es un ladrón por todos sus antecedentes”, “[Echegaray fue enviado a la aduana de Comodoro Rivadavia] para garantizar la impunidad de Conarpesa” y que “[e]ste hombre (...) se enriqueció con los *feed lots*” y “no puede explicar sus bienes”.

Asevera que la interpretación que realizó el *a quo* de esta inmunidad, según la cual el actor está impedido de interponer cualquier tipo de acción judicial contra la demandada, vulnera su derecho a acceder a una acción judicial efectiva que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, tal como el derecho a la honra.

En contraposición, alega que el artículo 68 de la Constitución Nacional no impide la tramitación de la presente acción declarativa ya que argumenta que la inmunidad reconocida a la legisladora debe tener un alcance que resulte compatible con sus derechos a la honra y a la tutela judicial, consagrados en los artículos 11 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2, inciso 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Finalmente, considera que el análisis que efectuó la cámara de los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial desatiende su derecho a la tutela judicial.

Procuración General de la Nación

–III–

El recurso extraordinario fue bien concedido en tanto controvierte el alcance de cláusulas constitucionales y la decisión apelada fue contraria a los derechos que el recurrente fundó en esas normas (art. 14, inc. 3, ley 48).

–IV–

A través del recurso extraordinario interpuesto el actor sostiene que la interpretación realizada por el *a quo* de la inmunidad de expresión de los legisladores prevista en el artículo 68 de la Constitución Nacional vulnera sus derechos constitucionales al honor y al acceso a la justicia al impedir la promoción de una acción meramente declarativa, que no persigue sancionar penal o civilmente a la legisladora demandada.

En el precedente registrado en Fallos: 327:138, “Cossio”, la Corte Suprema ha recordado que “las previsiones del art. 68 de la Constitución Nacional, destinadas a garantizar la independencia funcional de las cámaras legislativas, tienen una elevada significación, al extremo de que resulta lícito afirmar que integran el sistema republicano...” (considerando 8°).

Sobre esa base afirmó que la disposición contenida en el citado artículo 68 “supone la irresponsabilidad penal y civil de los legisladores nacionales con referencia a los actos que ese precepto contempla” (considerando 9°; en el mismo sentido, Fallos: 315:1470, “Varela Cid”).

Luego, la Corte Suprema entendió que a fin de determinar si las expresiones de un legislador se encuentran comprendidas dentro de esa inmunidad constitucional, cabe ponderar si estas guardan “una adecuada relación de conexidad con la función legislativa desempeñada en esa época” (considerando 15°).

Con posterioridad, en la causa “Rivas” (Fallos: 328:1893), refirió que el desempeño de los legisladores se vincula, conjuntamente con el cumplimiento de la función legislativa, al ejercicio del control de los actos de gobierno.

En ese entendimiento, puntualizó que las expresiones vertidas ante un medio periodístico por un legislador con referencia al desempeño de un funcionario público —el Presidente del Banco Central de la República Argentina— guardaban nexo directo con la función legislativa. Para arribar a esa conclusión ponderó que en el ámbito del Congreso de la Nación se estaba haciendo un seguimiento de la actuación de ese funcionario público y se había pedido su remoción del cargo. La Corte destacó que “[e]stos antecedentes demuestran con patente evidencia que las expresiones que en esta causa se reputan delictivas no son el fruto de una crítica del querellado efectuada a título personal, escindida del contexto de su función como integrante del Congreso de la Nación y del bloque parlamentario correspondiente a una agrupación partidaria perteneciente a la oposición en el momento en que el querellante había sido designado en el cargo, sino, antes bien, se erigen como un acto consecuente de los numerosos cuestionamientos que el querellado y el bloque que integraba venían efectuando con énfasis y reiteración en el ámbito parlamentario, con respecto a la gestión pública del titular de un organismo cuyas trascendentes atribuciones en el manejo de la cosa pública no pueden ser puestas en tela de juicio” (considerando 9°).

De modo similar, las expresiones que dieron lugar al inicio de la presente acción declarativa no constituyen una crítica de la demandada efectuada a título personal y escindida del contexto de su función como integrante del Congreso de la Nación, sino que se erigen como un cuestionamiento que efectuó con respecto a la designación y al desempeño del actor como funcionario público, sobre la base de una investigación realizada por la agrupación política que integraba, así como de una investigación judicial en curso. Así, las expresiones tienen una vinculación adecuada y suficiente con el ejercicio de su función como legisladora.

Determinada esa vinculación, y tal como la Corte Suprema recordó en el citado caso “Rivas”, cabe destacar que “no son materia justiciable las

Procuración General de la Nación

demasiadas en que pudiera incurrirse al amparo del art. 68 de la Constitución Nacional, pues aquéllas sólo generan responsabilidad en el ámbito propio en el que el legislador ejerce sus funciones...” (considerando 10°).

En este marco, entiendo que es ajustada a derecho la interpretación realizada por el *a quo* de la inmunidad de expresión de los legisladores prevista en el artículo 68 de la Constitución Nacional.

En efecto, la promoción de la presente acción declarativa implica someter a la legisladora a un juicio en el que se discuta la veracidad de las declaraciones que emitió en ejercicio de su función, lo que contradice el texto y la finalidad del artículo 68 de la Constitución Nacional. Aun cuando la acción interpuesta no tenga fines sancionatorios o resarcitorios, impone a la demandada la carga de estar sometida a un proceso civil y de acreditar en sede judicial la veracidad de las afirmaciones realizadas en desempeño de su mandato. Ello atenta contra el artículo 68 de la Constitución Nacional, que prohíbe acusar, interrogar judicialmente o molestar a un legislador por sus opiniones o discursos.

Además, frustra la finalidad de la inmunidad funcional puesto que el sometimiento al proceso y la carga probatoria podrían entorpecer el cumplimiento de las funciones legislativas. Al respecto, cabe recordar que la Corte Suprema tiene dicho que “la posibilidad de que un miembro del Congreso pueda ser sometido a proceso, a fin de que en él sean indagadas o interpretadas judicialmente sus opiniones [...] contraría la idea que sobre la división de poderes tuvieron los autores de la Constitución” (Fallos: 248:462, “Martínez Casas”, considerando 8°). La inmunidad de expresión persigue un fin esencial pues procura garantizar que los miembros del Congreso de la Nación ejerzan sus funciones en forma desinhibida e independiente (dictamen emitido por la Procuración General en la causa registrada en Fallos: 328:1893). El alcance dado por nuestros constituyentes a esas inmunidades funcionales busca evitar “el freno inhibitorio que podría resultar de la posibilidad de que fueran

sometidos a acusaciones penales o acciones civiles por proferir dichas opiniones” (Fallos: 327:138, considerando 13°).

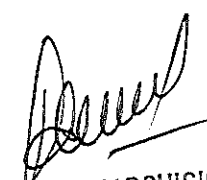
Vale también destacar que la Corte Suprema aclaró que este régimen “no altera el principio de igualdad de los habitantes, porque de ese modo no se privilegia a una persona sino a la función, con base en razones de orden público relacionadas con la marcha regular de una recta administración de justicia...” (Fallos: 308:2540, “Virgolini”, considerando 5°).

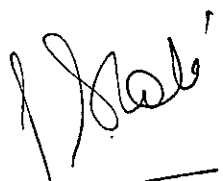
Por último, considero que este alcance del artículo 68 de la Constitución Nacional no vulnera los derechos constitucionales invocados por el recurrente. Con relación al derecho al honor, cabe recordar que la Corte Suprema en el citado precedente de Fallos: 327:138, señaló que los derechos constitucionales deben ser interpretados en forma coordinada con las otras cláusulas de la Constitución Nacional, de manera que todos los derechos subsistan en armónica coherencia. Luego, puntualizó que el propio constituyente dispuso que el derecho al honor debe ceder frente a la inmunidad prevista en favor de los legisladores por las expresiones vertidas en ejercicio de su función (considerando 13°). Por la misma razón, entiendo que tampoco prospera el agravio sustentado en el derecho a la tutela judicial.

—V—

Por lo expuesto, estimo que corresponde rechazar el recurso extraordinario y confirmar la sentencia recurrida.

Buenos Aires, 7 de marzo de 2017.


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación


ALEJANDRA GILS CARBÓ
PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN