

Inmunidad Funcionaria

JURISPRUDENCIA

Inmunidad funcionaria

Se resuelve revocar la sentencia y

hacer lugar a la acción declarativa de inconstitucionalidad pues la cuestión sustancial se refiere a los privilegios de inmunidad de una de las categorías de cargos a elegirse en el proceso electoral nacional, y tales prerrogativas son, en general, excepcionales y de interpretación restrictiva en tanto resulta de la función que estas desempeñan. Buenos Aires, 15 de octubre de 2015.-

Y VISTOS: ?Milman, Gerardo Fabián c/ EN-PEN s/proceso de conocimiento - respecto del artículo 16 de la ley 27.120? (Expte. N° CNE 1858/2015/CA1-CA2), venidos del juzgado federal con competencia electoral de Capital Federal en virtud del recurso de apelación interpuesto a fs. 81 contra la sentencia de fs. 71/80 vta., obrando la expresión de agravios a fs. 84/98, su contestación a fs. 101/104, el dictamen del señor fiscal actuante en la instancia a fs. 110/112 vta., y **CONSIDERANDO:** 1°) Que a fs. 71/80 vta. la señora juez de primera instancia resuelve ?[n]o hacer lugar al planteo [...] obrante a fs. 2/13? (fs. 80 vta.), mediante el cual Gerardo F. Milman promovió una ?[a]cción [d]eclarativa de [i]nconstitucionalidad en los términos del artículo 322 del Código Procesal [...] Civil y Comercial de la Nación contra el artículo 16 de la [l]ey N° 27.120? (fs. 2).- Para así decidir afirma que ?no implicaría una violación a las [l]eyes [s]upremas de la Nación [...] el trato de ?diputado de la nación? a quien detente un cargo de parlamentario, con jurisdicción supranacional, a quien también legitima en su banca la elección directa de sus propios ciudadanos? (fs. 79 vta.).- Finalmente, sostiene que ?[t]ampoco se especifica concretamente por parte del actor, el agravio [...] ya que se limitó a manifestar situaciones conjeturales? (fs. 80).- Contra esta decisión Gerardo F. Milman, apela a fs. 81 y expresa agravios a fs. 84/98.- Afirma que ?la inmunidad que otorga el artículo 16 de la [l]ey 27.120 excede aquello que ha previsto específicamente la normativa del MERCOSUR, al asimilar en el derecho interno a los parlamentarios del MERCOSUR [...] a los diputados nacionales? (fs. 88).- Sostiene que ?[l]a [referida] asimilación [...] vulnera[] en forma manifiestamente ilegal y arbitraria, los artículos 1, 16, 18, 28, 31, 68 y 69 de la Constitución Nacional? (fs. 89).- Por último, concluye que la inmunidad de los legisladores nacionales ?son prerrogativas institucionales otorgadas expresamente por la Constitución Nacional para el libre ejercicio del funcionamiento del Poder Legislativo como garante del funcionamiento del sistema representativo y republicano de gobierno, producto del ejercicio del poder constituyente y por tanto solamente ésta puede consagrar[la], determinar la[] extensión de [la]s mism[as] y aquellos quienes son sus beneficiarios; atribución que les está vedada a cualquiera de los poderes constituidos que deben someterse a ella? (fs. 92).- A fs. 101/104 contestan agravios Héctor Carlos Mercau, Héctor Jorge Navarro y Martín Lucas Bataller, en representación del Estado Nacional.- A fs. 110/112 vta. emite dictamen el señor fiscal actuante en esta instancia.- 2°) Que, en primer lugar, corresponde señalar que la admisión de acciones declarativas de mera certeza y de inconstitucionalidad está sujeta al cumplimiento de los recaudos a que alude el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (cf. Fallos 306:1125; 307:1379, 2384; 308:1489, 2268, 2569; 310:142, 606, 977; 311:1835 y 322:528), entre los que se destaca la necesidad de la existencia de un caso en el que el titular de un interés jurídico concreto busca fijar la modalidad de una relación jurídica o impedir las lesiones a un derecho de base constitucional (cf. Fallos 322:528).- Dicha necesidad surge de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, los cuales encomiendan a los tribunales de la república el conocimiento y decisión de todas las ?causas?, ?casos? o ?asuntos? que versen -entre otras cuestiones- sobre puntos regidos por la ley fundamental (cf. Fallos 322:528 y Fallos CNE 3060/02, 4905/12, entre otros).- 3°) Que, sobre esa base, una constante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación expresó que dichos casos ?son aquéllos en los que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas?, motivo por el cual no hay causa ?cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes?; ni, por ende, existe facultad alguna en cabeza del Poder Judicial de la Nación que lo autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones (cf. Fallos 307:2384, considerando 2°, sus citas; 322:528 y Fallos CNE 3060/02, entre muchos otros).- 4°) Que, con tal comprensión, la existencia de ?caso?, ?causa? o ?asunto? presupone la de "parte", esto es, la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso (cf. Fallo CNE 3060/02 y sus citas). En este sentido, como lo ha destacado la jurisprudencia norteamericana, ?resulta necesario determinar si hay un nexo lógico entre el status afirmado [por el litigante] y el reclamo que se procura satisfacer?, el cual es ?esencial para garantizar que [aqué]l sea una parte propia y apropiada que puede invocar el poder judicial federal? (?Flast v. Cohen?, 392 U.S. 83). En definitiva, la ?parte? debe demostrar la existencia de un ?interés especial? en el proceso o, como ha expresado nuestro Alto Tribunal (cf. Fallos 306:1125; 307:1379; 308:2147; 310:606; 322:528, entre muchos otros), que los agravios alegados la afecten de forma ?suficientemente directa?, o ?substancial?, esto es, que posean ?suficiente concreción e inmediatez? para poder procurar dicho proceso (cf. Fallo CNE 3060/02 y sus citas).- 5°) Que ello en modo alguno supone que el Poder Judicial abdique

del control de constitucionalidad de las normas o actos emanados de los otros poderes del Estado. Solo significa que dicho control se halla supeditado a la existencia de "un perjuicio concreto al derecho que asiste a quien legítimamente lo invoca" de modo de dar lugar a una causa judicial (cf. Fallos 322:528). Precisándose aun más esta cuestión, se explicó que resulta condición para el examen judicial de constitucionalidad, que él ocurra como aspecto de un litigio común y como medida tendiente a superar el obstáculo que deriva de las leyes o actos impugnados para el reconocimiento del derecho invocado por el litigante (cf. Fallos 313:594).- Por ello, cabe recordar que "el efecto de la sentencia de inconstitucionalidad es relativo, inter partes, y no erga omnes" y que en el ejercicio del control de constitucionalidad, los tribunales de justicia deben imponerse la mayor medida, mostrándose tan celosos en el uso de sus facultades como del respeto que la ley fundamental asigna, con carácter privativo, a los otros poderes (cf. Fallos: 242:73; 285:369; 300:241, 1087) (cf. Fallos CNE 3060/02 y 3069/02).- 6°) Que el accionante no alega -ni tampoco lo advierte el Tribunal- cuál es el perjuicio concreto y actual que afecta su derecho.- En efecto, el planteo que se pretende someter a la jurisdicción remite a consideraciones de orden abstracto y sin vinculación con un "caso", lo cual conlleva que resulte impropia la actuación de un tribunal de justicia en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional (cf. Fallos CNE 3060/02, 3199/03, entre otros).- 7°) Que ahora bien, más allá de los conflictos que -de cumplirse con los requisitos antes expuestos- pudieran eventualmente plantearse con relación a quienes resultaren electos como Parlamentarios del Mercosur, toda vez que la cuestión sustancial se refiere a una de las características esenciales del "mandato" de una de las categorías de cargos a elegirse en el proceso electoral nacional en curso, resulta imprescindible recordar la naturaleza y finalidad de las inmunidades otorgadas por la Constitución Nacional a los legisladores nacionales.- En efecto, se procura aportar claridad al proceso y a la manifestación segura e indubitable de la voluntad del elector, que es primer objeto de resguardo por parte de este Tribunal, pues de otro modo y por circunstancias propias de la oportunidad del planteo efectuado, el ciudadano no podría tener conocimiento del alcance de un atributo esencial del cargo para el cual es convocado de modo obligatorio a sufragar, antes de cumplir con su derecho y función.- 8°) Que debe ante todo destacarse que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene establecido desde antiguo que mediante la consagración de las inmunidades parlamentarias la Constitución no ha buscado conceder a los miembros del Congreso una protección personal, sino que ha tenido en vista un claro objetivo institucional (cf. Fallos 319:3026). Son altos fines políticos los que se ha propuesto -dijo el máximo tribunal- "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" (cf. Fallos 54:432 y 319:3026).- De allí que tal privilegio no contempla a las personas, sino que es una garantía al libre ejercicio de la función legislativa para mantener la integridad de los poderes del Estado (cf. Fallos 308:2091; y doctrina de Fallos 169:76; 217:122; 248:462; 252:184). Las inmunidades parlamentarias son, por lo tanto, "tutelas funcionales" o garantías de funcionamiento (cf. Fallo CNE 4043/08).- 9°) Que, en tal sentido, cabe destacar que en la doctrina se ha señalado que "[e]l funcionamiento libre e independiente del Congreso se encuentra garantizado por los denominados derechos, inmunidades y privilegios parlamentarios [...] reconocidos por el derecho constitucional a favor de las asambleas legislativas con el propósito de preservar la libre expresión de su voluntad y de facilitar el cabal cumplimiento de sus deberes" (cf. Bidegain, Carlos María, "El congreso de Estados Unidos de América. Derecho y practicas legislativas", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1950, página 108).- En afín orden de ideas, se dijo que corresponde entender "por privilegios parlamentarios, o del Congreso, todos los derechos y poderes peculiares de las asambleas legislativas, indispensables para su conservación, independencia y seguridad [...]. Tales prerrogativas son, en general, excepcionales con relación a los otros poderes del gobierno, y tienen su fundamento en el origen popular de que derivan: son, por consiguiente, privilegios, poderes é inmunidades inherentes a la soberanía de donde proceden, y los tienen en nombre y representación del pueblo, y como una cualidad esencial del gobierno republicano representativo" (cf. González, Joaquín V., "Manual de la Constitución Argentina", Ed. Angel Estrada y CA, México, 1897, página 381).- 10) Que, al respecto, no es ocioso recordar que Dalmacio Vélez Sársfield -en su discurso en la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires el 22 de junio de 1852- sostuvo que "[l]os diputados que forman un Congreso ejercen el poder político de la Nación en su primera jerarquía. Las leyes deben mantener este poder independiente de todo ataque en las manos de quienes se halle depositado, [...] [p]ara asegurar su independencia absoluta de las personas que la ejercen [...]. Esta garantía, aunque personal, [...] no es una prerrogativa del hombre diputado, sino una protección al derecho político" (cf. Ravignani, Emilio, "Asambleas Constituyentes Argentinas", Tomo IV, Casa Jacobo Peuser Ltda., Buenos Aires, 1944, páginas 363/364).- En sentido concordante, se destacó que "[s]ería inconcebible pensar en el desarrollo de las funciones de los poderes constituidos, si no existieran en el texto constitucional garantías e inmunidades para quienes los ejercen" (cf. Spota, Alberto Antonio, "Privilegios e inmunidades parlamentarias y el estado de derecho", El Derecho, tomo 179, Buenos Aires, 1998, páginas 1173/1183).- En efecto, se señaló que "[l]as inmunidades lo son a los cargos que se invisten en representación del pueblo. No a las personas como tales. Las personas están cubiertas por esas inmunidades, en tanto invisten y ejercen esos cargos en los poderes constituidos. Esto es porque son representantes" (cf. Spota, Alberto Antonio, ob. cit.) y que "estas

inmunidades o privilegios se dan en el estado de derecho, única y exclusivamente, como consecuencia del principio de que la soberanía reposa en el pueblo y de la representación en el ámbito de lo público que ejercen los integrantes de los poderes constituidos[.] [...] pertenecen al derecho objetivo exclusivo del cuerpo legislativo? (cf. Spota, Alberto Antonio, ob. cit.).- Asimismo se ha remarcado que ¿[n]o se trata de que los legisladores, individual o colectivamente, hayan de adquirir prerrogativas, por el solo hecho de su elección a cargo tan importante, que los ubiquen por encima del resto de sus conciudadanos, pues situación semejante repugnaría abiertamente al principio de la igualdad [...] consagrado por el artículo 16 de la [l]ey [s]uprema, inherente al sistema republicano de gobierno. [...] Es la necesidad de asegurar la independencia del órgano legislativo frente a los demás órganos del Estado y asimismo con relación a los demás ciudadanos, la única razón que justifica la existencia de los privilegios e inmunidades, que resultan no de la calidad de las personas sino de la función que éstas desempeñan y con la finalidad específica de garantizar la independencia en dicho desempeño? (cf. Linares Quintana, Segundo V., ¿Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado?, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, página 324).- En igual sentido, se ha dicho que ¿en consecuencia de la autonomía que reconoce a las Cámaras legislativas como órganos del Estado, frente a los otros poderes estatales, y para asegurar a las Cámaras mismas y a sus miembros, la necesaria libertad e independencia en el ejercicio de sus funciones, la Constitución les concede dichas prerrogativas? (cf. Ranelletti, Oreste en Linares Quintana, Segundo V., ¿Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado?, ob. cit., página 325, subrayado agregado).- 11) Que, en particular, la Constitución Nacional establece en su artículo 68 que "[n]inguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador".- Es decir que el constituyente estableció ¿la inmunidad de expresión para que los legisladores puedan -en cualquier ámbito y sin temor a ser molestados- emitir opiniones que se relacionen con el desempeño de su mandato a fin de evitar el freno inhibitorio que podría resultar de la posibilidad de que fueran sometidos a acusaciones penales o acciones civiles por proferir dichas opiniones? (cf. Fallos 327:138).- A su vez, el artículo 69, dispone la ¿inmunidad de arresto? al decir que "[n]ingún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho".- Al respecto, cabe recordar -tal como este Tribunal lo hizo en el precedente que se registra en Fallo CNE 4043/08- que la Corte Suprema de Justicia destacó que ¿[l]a vigencia de este principio tiene su fundamento en evitar, en la máxima medida, que se coarte la presencia efectiva de la representación popular que hace a la esencia de nuestro sistema representativo republicano (cf. art. 22 de la Constitución Nacional), y configura uno de los factores del delicado equilibrio organizado por los constituyentes en las relaciones que vinculan a los tres poderes del Estado, para evitar que el ejercicio abusivo de sus respectivas atribuciones conspira contra su funcionamiento armonioso, en contra de las finalidades para las cuales ha sido instituido? (cf. Fallos 319:3026).- 12) Que, ahora bien, dada la naturaleza de las inmunidades reconocidas por la Constitución Nacional para los miembros integrantes del Congreso, resulta claro que las mismas no podrían extenderse por una ley linealmente a supuestos no previstos por los Constituyentes.- En efecto, toda vez que dichas inmunidades no son garantías individuales sino inmunidades propias de la función que la Constitución -y no la ley- concedieron de manera restrictiva a los legisladores nacionales y que -conforme el principio constitucional de igualdad (artículo 16)- todos los habitantes son iguales ante la ley, solo cabe reconocer las inmunidades que la Constitución otorga a los integrantes de dicho poder en razón del cargo que desempeñan, no siendo pasibles de una interpretación extensiva.- 13) Que, es sabido que frente al análisis o interpretación de un privilegio, inmunidad o prerrogativa, la regla complementaria de interpretación que debe utilizarse es la ¿restrictiva?, ello así pues debe preservarse el mencionado derecho a la igualdad consagrado en el artículo 16 de nuestro texto constitucional.- Asimismo, corresponde señalar que -en relación a los magistrados y funcionarios que, conforme lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Nacional, pueden ser sometidos a juicio político- la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que "una ley de rango inferior no puede crear más inmunidad que las que contiene la Carta Magna; lo contrario implicaría crear inmunidades no instituidas por los constituyentes, otorgando una garantía de antejuicio que únicamente puede conferir la [l]ey Fundamental" (cf. Fallos 320:2509).- Por su parte, la doctrina ha entendido que ¿[l]as excepciones y privilegios pueden emanar de manera directa o indirecta de la [l]ey [f]undamental, pero, en todos los casos, deben encontrar su fuente en las disposiciones contenidas en ella? (cf. Badeni, Gregorio, ¿Tratado de Derecho Constitucional?, Tomo I, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2004, página 102).- En afín orden de ideas, cabe recordar que ¿el principio genérico de igualdad establecido por el artículo 16 de la Constitución, determina que las excepciones y privilegios deben estar expresamente previstos en la norma jurídica, y que su interpretación no puede ser extensiva sino restrictiva en salvaguarda de la igualdad republicana [(cf. Fallos 211:1812 y 303:763)]? (cf. Badeni, Gregorio, ob. cit.).- Como puede advertirse, las inmunidades reconocidas por la Constitución Nacional a los miembros del Poder Legislativo son de interpretación restrictiva, por lo que no pueden ser ampliadas por ley.- 14) Que, en este orden de consideraciones solo puede inferirse que -toda vez que la ley

cuestionada al extender los sujetos por los que se encuentran alcanzados los privilegios según la norma constitucional, realizaría una ampliación que no respondería a los principios de interpretación constitucional- no correspondería entender que la norma traída a estudio autorice a extender lisa y llanamente a los representantes argentinos ante el Parlamento del Mercosur, los privilegios e inmunidades que la Constitución concede a los miembros del Congreso (cf. artículos 68 y 69 de la Constitución Nacional).- En mérito de lo expuesto, la Cámara Nacional Electoral RESUELVE: Revocar la sentencia apelada los términos de la presente.- Regístrese, notifíquese, comuníquese a la Dirección de Comunicación Pública de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, oportunamente, vuelvan los autos al juzgado de origen.- Fecha de firma: 15/10/2015 Firmado por: SANTIAGO H. CORCUERA Firmado por: ALBERTO RICARDO DALLA VIA Firmado por: RODOLFO EMILIO MUNNE Firmado(ante mi) por: HERNÁN GONÇALVES FIGUEIREDO, Secretario de Actuación Judicial

003800E