

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 17 de febrero de 2004.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por Ricardo Juan Alfredo Cossio en la causa Cossio, Ricardo Juan c/ Viqueira, Horacio", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que contra el pronunciamiento de la Sala J de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil que admitió la excepción de falta de acción —por inmunidad de jurisdicción— deducida en un juicio de daños y perjuicios derivados de las acusaciones proferidas por un legislador en diversos medios periodísticos respecto de las irregularidades que se habrían cometido en la contratación de sistemas informáticos en la Dirección General Impositiva, el demandante —ex director de ese organismo— interpuso el remedio federal cuya desestimación dio motivo a la presente queja.

2°) Que a tal efecto, después de hacer una reseña de las posturas adoptadas por cada una de las partes y del dictamen del fiscal de cámara, el tribunal sostuvo que las declaraciones de Horacio Gustavo Viqueira, efectuadas en su carácter de legislador y miembro de una comisión investigadora, no excedían el marco funcional ni incurrían en valoraciones ajenas al diferendo, y que la inmunidad reconocida a los legisladores por el art. 68 de la Constitución Nacional se extendía a las publicaciones hechas por la prensa, porque resultaba indistinto el medio por el cual se había emitido la opinión siempre que estuviera íntimamente relacionada con el desempeño del mandato legislativo.

3°) Que la alzada afirmó —con cita de doctrina y de un antiguo precedente del Tribunal— que las inmunidades parlamentarias tienen por objeto garantizar el libre ejercicio de la función legislativa, motivo por el cual la libertad de

opinión consagrada en el art. 68 de la Ley Fundamental, debía ser interpretada en sentido amplio y absoluto, porque si hubiera un medio de violarla impunemente se emplearía de modo frecuente por quienes intentaran coartar la libertad de los legisladores, dejando burlado su privilegio y frustrada la Constitución en una de sus más sustanciales disposiciones.

4°) Que expresó también que en la sociedad moderna había cambiado la forma de hacer política, porque por medio de la prensa escrita y la televisión se llegaba directamente al hogar de los ciudadanos, por lo cual resultaba preferible adoptar un criterio amplio cuando estaba en juego no sólo la transparencia de los actos de gobierno sino también la libertad de expresión y las inmunidades parlamentarias, pues de ese modo no se afectaban las facultades de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

5°) Que el apelante sostiene que en la causa se debaten temas de indudable carácter federal referentes al alcance que se debe asignar al art. 68 de la Ley Fundamental y que los tratados internacionales —incorporados en el año 1994 a la Constitución Nacional— han ampliado la tutela del derecho al honor de los ciudadanos, de modo que la inmunidad de opinión reconocida a favor de los miembros del Poder Legislativo no es absoluta y deben evaluarse las circunstancias particulares de cada caso a fin de determinar si se han cometido excesos al difamar a otras personas.

6°) Que el recurrente afirma que el fallo es arbitrario porque al admitirse la defensa de inmunidad de jurisdicción como de previo y especial pronunciamiento, se le ha impedido demostrar la verdad de los hechos y la ausencia de conexidad entre las acusaciones calumniosas proferidas por el diputado en diversos medios periodísticos con el ejercicio de la función legislativa, circunstancia que importa vulnerar

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

—sin sanción alguna— el derecho a la intimidad y al honor de las personas.

7°) Que las críticas del demandante suscitan cuestión federal para su examen por la vía intentada en tanto han puesto en tela de juicio la interpretación que cabe atribuir a una cláusula de la Constitución Nacional y la decisión adoptada ha sido contraria a la validez del derecho invocado por aquél con sustento en dicha cláusula (art. 14, inc. 3, de la ley 48). Los agravios fundados en la tacha de arbitrariedad, al estar inescindiblemente unidos a las cuestiones aludidas, serán tratados conjuntamente (doctrina de Fallos: 321:703).

8°) Que la Corte ha señalado que la separación institucional de los poderes del Estado en la Argentina, así como la realidad política que los circunda, demuestran que en nuestro país, a diferencia de otros regímenes donde el Parlamento es el órgano estatal preeminente, 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 (doctrina de Fallos: 169:76, considerando 4°). Por tanto, el aseguramiento de la fiel observancia de tales previsiones es deber inexcusable de los jueces, que adquiere un matiz particular y un sentido más hondo cuando se trata de opiniones críticas vinculadas con el manejo de fondos públicos, emitidas por quienes forman parte de la minoría parlamentaria, cuya existencia y libre desenvolvimiento son presupuestos ineludibles del estado democrático (doctrina de Fallos: 248:462).

9°) Que la disposición contenida en el citado art. 68 supone la irresponsabilidad penal y civil de los legisladores

nacionales con referencia a los actos que ese precepto contempla, con excepción del supuesto previsto en el art. 29 de la Ley Fundamental (Fallos: 234:250). Es cierto que el Tribunal ha reconocido que "puede resultar difícil decidir judicialmente si un acto determinado se encuentra o no comprendido dentro de la esfera que la inmunidad abarca", pero también ha afirmado "que toda duda que pudiera existir al respecto con motivo de la forma en que ha sido concebida la norma constitucional, desaparece si a ésta se la examina a la luz de sus antecedentes y del sistema institucional a que pertenece" (Fallos: 248:462).

10) Que "los constituyentes de 1853 legislaron acerca de las inmunidades parlamentarias con el designio de garantizar el libre ejercicio de la función legislativa, así como la integridad de uno de los tres poderes del Estado y aun su existencia misma en cuanto órgano gubernamental creado por la Constitución" (Fallos: 54:432). Y al definir el ámbito de esas inmunidades se apartaron del modelo que principalmente habían tenido en vista y le reconocieron una dimensión mayor, una más acentuada eficacia protectora, tomando en cuenta "razones peculiares a nuestra propia sociabilidad y motivos de alta política" (Fallos: 54:432). Resultaría contradictorio con semejante propósito, pues, que por vía interpretativa se asignara a la inmunidad del art. 68 una extensión menor que la reconocida a la norma equivalente de la Constitución de los Estados Unidos de América.

11) Que aun al margen de la singularidad que en esta materia distingue al derecho argentino, no parece dudoso que —con la limitación antes indicada— 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

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

prohibición del art. 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. Así lo entendió esta Corte al declarar, en uno de sus primeros pronunciamientos, dictado el 19 de septiembre de 1864, que la inmunidad del art. 68 "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 intentasen coartar la libertad de los legisladores" (Fallos: 1:297; 248:462, considerando 7°).

12) Que el pensamiento de quienes consagraron este régimen específicamente tuitivo de la función legislativa se apoyó en la presunción de que toda incriminación de un legislador basada en la emisión de opiniones como las que originan este juicio, es política e institucionalmente dañosa o riesgosa y debe ser excluida, ya que es preferible 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.

13) Que las disposiciones citadas por el recurrente —contenidas en diversos tratados internacionales que gozan de jerarquía constitucional conforme con el art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional— que resguardan la tutela del honor de los ciudadanos deben ser interpretadas de manera coordinada con las otras cláusulas de la Ley Fundamental, de manera que todos los derechos subsistan en armónica coherencia (doctrina de Fallos: 272:231; 308:789, considerando 5°; entre muchos otros), pues la coordinación es el verdadero criterio

hermenéutico que debe imperar en la materia; empero, ello es así en tanto no haya sido el constituyente quien atribuya específicamente a ciertos derechos una importancia superior. Tal es lo que sucede con el citado art. 68 de la Carta Magna, que establece 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.

14) Que, por otra parte, las demasías en que pudiera incurrirse al amparo de la disposición examinada no son irreprimibles porque el privilegio constitucional, fruto de una larga lucha iniciada en Inglaterra, es el que asiste a los miembros del Parlamento para ser juzgados por sus pares. Los posibles abusos —que establece el privilegio— deben ser reprimidos por los mismos legisladores, sin afectar la esencia de aquél. En otras palabras: las opiniones calumniosas o injuriosas proferidas desde una banca parlamentaria no constituyen delito pero sí pueden comportar "'desorden de conducta en el ejercicio de la función' y son susceptibles de originar sanciones deferidas a la decisión del cuerpo legislativo [art. 66 de la Constitución Nacional], en las que debe verse el medio idóneo para contener posibles extralimitaciones en resguardo del decoro de ese cuerpo y para impedir que el honor de los particulares sea impunemente vulnerado" (Fallos: 248:462, considerando 10).

15) Que con particular referencia a los hechos de la causa, cabe señalar que las acusaciones de manejos irregulares de fondos públicos efectuadas ante diversos medios periodísticos por el ex diputado Horacio G. Viqueira en su ca-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

rácter de legislador nacional y secretario de la Comisión Especial Investigadora de las Contrataciones entre el Estado Argentino y la empresa IBM, guardan una adecuada relación de conexidad con la función legislativa que desempeñaba en esa época, a poco que se advierta que no sólo había presentado diversos pedidos de informes en el Congreso de la Nación vinculados con la contratación de sistemas informáticos para la Dirección General Impositiva por montos millonarios, sino que había iniciado junto a otros integrantes de la minoría parlamentaria una causa penal en la que se imputaba a Ricardo Cossio la comisión del delito de administración fraudulenta en perjuicio de la Administración Pública.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario deducido por el demandante y se confirma la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal

-//-

-//- Civil y Comercial de la Nación). Reintégrese el depósito.  
Agréguese la queja al principal. Notifíquese y devuélvase.  
ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (según su  
voto)- CARLOS S. FAYT (en disidencia parcial)- ANTONIO  
BOGGIANO - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ - JUAN CARLOS MAQUEDA (según  
su voto).

ES COPIA

VO-//-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-TO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

Que el infrascripto coincide con el voto de la mayoría con exclusión del considerando 9°.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario deducido por el demandante y se confirma la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Reintégrese el depósito. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y devuélvase.  
AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.

ES COPIA

VO-//-



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1°) Que contra el pronunciamiento de la Sala J de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil que admitió la excepción de falta de acción —por inmunidad de jurisdicción— deducida en un juicio de daños y perjuicios derivados de las acusaciones proferidas por un legislador en diversos medios periodísticos respecto de las irregularidades que se habrían cometido en la contratación de sistemas informáticos en la Dirección General Impositiva, el demandante —ex director de ese organismo— interpuso el remedio federal cuya desestimación dio motivo a la presente queja.

2°) Que a tal efecto, después de hacer una reseña de las posturas adoptadas por cada una de las partes y del dictamen del fiscal de cámara, el tribunal sostuvo que las declaraciones de Horacio Gustavo Viqueira, efectuadas en su carácter de legislador y miembro de una comisión investigadora, no excedían el marco funcional ni incurrieron en valoraciones ajenas al diferendo y que la inmunidad reconocida a los legisladores por el art. 68 de la Constitución Nacional se extendía a las publicaciones hechas por la prensa, porque resultaba indistinto el medio por el cual se había emitido la opinión siempre que estuviera íntimamente relacionada con el desempeño del mandato legislativo.

3°) Que la alzada afirmó que la inmunidad reconocida a los legisladores por el art. 68 de la Constitución Nacional necesariamente se extiende a publicaciones vinculadas con temas de debate legislativo y que resulta indistinto considerar el lugar de emisión de las opiniones, siempre que estén íntimamente relacionadas con la tarea legislativa.

4°) Que expresó también que en la sociedad moderna

había cambiado la forma de hacer política, porque por medio de la prensa escrita y la televisión se llegaba directamente al hogar de los ciudadanos, por lo cual resultaría preferible adoptar un criterio amplio cuando estaba en juego no sólo la transparencia de los actos de gobierno sino también la libertad de expresión y las inmunidades parlamentarias, pues de ese modo no se afectaban las facultades de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

5°) Que el apelante sostiene que en la causa se debaten temas de indudable carácter federal referentes al alcance que se debe asignar al art. 68 de la Ley Fundamental y que los tratados internacionales —incorporados en el año 1994 a la Constitución Nacional— han ampliado la tutela del derecho al honor de los ciudadanos, de modo que la inmunidad de opinión reconocida a favor de los miembros del Poder Legislativo no es absoluta y deben evaluarse las circunstancias particulares de cada caso a fin de determinar si se han cometido excesos al difamar a otras personas.

6°) Que el recurrente afirmó que el fallo es arbitrario porque al admitirse la defensa de inmunidad de jurisdicción como de previo y especial pronunciamiento, se le ha impedido demostrar la verdad de los hechos y la ausencia de conexidad entre las acusaciones calumniosas proferidas por el diputado en diversos medios periodísticos con el ejercicio de la función legislativa, circunstancia que importa vulnerar —sin sanción alguna— el derecho a la intimidad y al honor de las personas.

7°) Que las críticas del demandante suscitan cuestión federal para su examen por la vía intentada en tanto han puesto en tela de juicio la interpretación que cabe atribuir a una cláusula de la Constitución Nacional y la decisión adoptada ha sido contraria a la validez del derecho invocado

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

con aquél con sustento en dicha cláusula (art. 14, inc. 3 de la ley 48). Los agravios fundados en la tacha de arbitrariedad, al estar inescindiblemente unidos a las cuestiones aludidas, serán tratados conjuntamente (Fallos: 321:703).

8°) Que, en primer lugar, corresponde delimitar con precisión el objeto de la *litis* a fin de verificar si la interpretación del art. 68 de la Constitución Nacional en lo que se refiere a las opiniones o los discursos que se efectúan en el desempeño del mandato del legislador, confería inmunidad de opinión a las manifestaciones supuestamente efectuadas a diversos medios de prensa por el diputado Viqueira.

9°) Que el actor puntualizó concretamente en su demanda (ver fs. 336) que el demandado había hecho públicas sus temerarias y erradas imputaciones, había violado el secreto del sumario impuesto por el juez federal a cargo de las investigaciones del contrato celebrado por el demandante con la U.T.E. IBM-BANELCO en ocasión de desempeñar sus funciones como director general de la ex Dirección General Impositiva y había dado por probadas una serie de circunstancias y de hechos que no habrían existido.

10) Que el Anexo I acompañado en la demanda da cuenta de la orden del día n° 2230 en la que consta un proyecto de declaración de la comisión especial investigadora de las contrataciones entre el Estado Argentino e IBM relativo a "las contrataciones de servicios informáticos entre IBM, en el caso Banco de la Nación Argentina, a través de la licitación pública 60/93 y en el caso de la Dirección General Impositiva, a través del decreto 507/93 y sus prórrogas (decretos 2780/93; 1897/94 y 1001/95) investigadas por esta comisión, contienen serias irregularidades o ilícitos que originaron al patrimonio público graves perjuicios". El art. 3 de dicho proyecto imputa

diversas responsabilidades al Lic. Ricardo Cossio (sic) como ex director de la Dirección General Impositiva y consta también la participación en la realización de tal declaración y del informe final del diputado Viqueira.

11) Que resulta claro entonces que las declaraciones efectuadas por el diputado Viqueira a los medios de prensa —que originaron la demanda del actor— se refieren a la investigación de ilícitos que se habrían consumado en la contratación de servicios informáticos por funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional. El alcance del examen que se realizará en el presente pronunciamiento quedará, entonces, limitado a la determinación del alcance de la protección de las manifestaciones vertidas por los legisladores en el desempeño de sus cargos en cuestiones relativas a materias que se encontraban sujetas al debate, examen y control del Poder Legislativo.

12) Que la tradición constitucional nacional —desde sus primeros proyectos— ha dado particular relevancia a la inmunidad de opinión de los legisladores con un alcance distinto a otros sistemas institucionales. En tal sentido el proyecto de Constitución para las Provincias Unidas del Río de la Plata del 27 de enero de 1813 disponía en su art. 68 que "Ningún Senador o representante será molestado por opiniones, discursos o debates que haya sostenido en el ejercicio de su Comisión" y el proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica del mismo año señalaba en su art. 120 que "Ninguno del Cuerpo legislativo puede ser juzgado ni acusado por las opiniones particulares que sostuviese por escrito o de palabra durante el ejercicio de sus funciones" (María Laura San Martino de Dromi, Documentos Constitucionales Argentinos, Madrid, Ed. Ciudad Argentina, 1994, págs. 2067 y 2132 respectivamente).

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Con una visión restrictiva el decreto de inviolabilidad de los diputados del 10 de marzo de 1813 prescribía que "los Diputados que componen la Asamblea General Constituyente de las provincias unidas del Río de la Plata; no pueden ser acusados perseguidos, ni juzgados en tiempo alguno por las opiniones que verbalmente, o por escrito hayan manifestado en las sesiones de la Asamblea". El art. 27 de la Constitución de 1819 disponía que "los Senadores y Representantes por sus opiniones, discursos o debates en una u otra sala no podrán ser molestados en ningún lugar" y el art. 35 de la Constitución de 1826 prescribía que "los senadores, y representantes, jamás serán responsables por sus opiniones, discursos, o debates".

Frente a estas dos posiciones, Juan B. Alberdi optó por la más liberal a favor de la inmunidad de expresión funcional de los integrantes del cuerpo legislativo. Efectivamente, el art. 41 de su proyecto disponía que "El orador es inviolable, la tribuna es libre; 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" (Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina en Obras Selectas, Buenos Aires, La Facultad, 1920, T. X, pág. 282).

13) Que esa práctica constitucional se sustentaba en el sistema establecido por los revolucionarios franceses para proteger a la representación de la soberanía nacional como fundamento de toda su organización institucional. La ley del 23 de junio de 1789 emanada de la Asamblea Nacional dispuso que "La Asamblea Nacional declara que la persona de cada diputado es inviolable; que todos los particulares, todas las corporaciones, tribunal, corte o comisión que osasen, durante o después de la presente sesión, perseguir, investigar,

arrestar o hacer arrestar, detener o hacer detener, a un diputado, por razones de algunas propuestas, consejos, opiniones o discursos hechos por él a los Estados Generales...son infames y traidores hacia la Nación, y culpables de crimen capital". La Constitución Francesa del 3 de septiembre de 1791 separó esa disposición de los discursos parlamentarios al disponer en el Tit. III, Cap., I, Sec. V, art. 7 que "los representantes de la Nación son inviolables: ellos no podrán ser investigados, acusados ni juzgados en tiempo alguno por aquello que hubieren dicho, escrito o hecho en ejercicio de sus funciones de representantes" y en el mismo sentido el Plan de Constitución presentado a la Convención Nacional el 15 y 16 de febrero de 1793 (Constitución girondina) en su sección I, art. 13 y la Constitución del 22 de agosto de 1795 en su art. 110 (León Duguit y Henry Monnier, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, 4ª. ed., París, Librairie générale de droit et jurisprudence, 1925, págs. 12, 52 y 110 respectivamente).

14) Que, por consiguiente, el examen de los dichos del parlamentario debe ser efectuado teniendo en miras el desempeño de su mandato o el ejercicio de sus funciones y no el lugar en que sus opiniones hayan sido emitidas. Tal criterio de interpretación se evidencia desde los comienzos de la vida independiente de la República Argentina hasta el prólogo mismo de la elaboración de la Constitución Nacional en cuanto supone una protección más robusta que la que surge del sistema normativo anglosajón, que se limita a custodiar que la libertad de palabra y los debates o los procedimientos en el Parlamento no deban ser juzgados o cuestionados "en cualquier corte o lugar fuera del Parlamento" (conf. Declaración de Derechos inglesa de 1689) o que los senadores o representantes no puedan ser cuestionados en cualquier otro lugar "con motivo

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

de cualquier discusión o debate en una de las Cámaras" (art. I, sec. 6 de la Constitución de los Estados Unidos de América).

Se presentaba en estos términos un sesgo cada vez más favorable en esa tradición a la protección de la inmunidad de opinión de los legisladores que concluye en la sanción de la Constitución de 1853, en la cual los constituyentes establecieron un privilegio que se ha desvinculado claramente de toda unión con su emisión en el recinto del Congreso para trasladarse a la protección del ejercicio mismo de la labor del mandatario. El privilegio se convirtió en funcional al sagrado ejercicio de la representación de la voluntad popular y se encuentra desvinculado del ámbito espacial en que las opiniones hayan sido vertidas por los legisladores.

15) Que, en efecto, las previsiones del art. 60 (actualmente art. 68) de la Constitución Nacional —que reconoce su fuente inmediata en el proyecto de Alberdi— 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 (conf. doctrina de Fallos: 315: 1470, considerando 6°). Agüero destacaba en las sesiones del Congreso General Constituyente de 1824-1827 que "es sabido que los representantes en esta clase de cuerpos no son responsables ante nadie de sus opiniones, ya que ellos tienen una libertad completa, y no otra responsabilidad que la de la opinión respecto de sus conciudadanos si obran bien, y de la execración si obran mal" (Emilio Ravignani, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos

Aires, 1937, T. I, pág. 1143).

16) Que en razón de dichas circunstancias esta Corte ha señalado en Fallos: 248:462 que toda duda que pudiera existir al respecto, con motivo de la forma en que ha sido concebida la norma constitucional, desaparece si a ésta se la examina a la luz de sus antecedentes y del sistema institucional a que pertenece. Cabe recordar, sobre el punto, que los constituyentes de 1853 legislaron acerca de las inmunidades parlamentarias con el designio de garantizar el libre ejercicio de la función legislativa, así como la integridad de uno de los tres poderes del Estado y aun su existencia misma en cuanto órgano gubernamental creado por la Constitución (Fallos: 54:432). Y, al definir el ámbito de esas inmunidades se apartaron del modelo que principalmente habían tenido en vista y les reconocieron una dimensión mayor, una más acentuada eficacia protectora, tomando en cuenta "razones peculiares a nuestra propia sociabilidad y motivos de alta política" (Fallos: 54:432, 460).

17) Que los mismos principios que sostienen la impunidad absoluta de lo que se emite en el seno del Congreso (conf. jurisprudencia de esta Corte y lo decidido también por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en los casos *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1880); *United States v. Johnson* 383 U.S. 169 (1966); *United States v. Brewster* 408 U.S. 501 (1972); *Gravel v. United States* 408 U.S. 606 (1972); *Doe v. McMillan* 412 U.S. 306 (1973) y *Hutchinson v. Proxmire*, 443 U.S. 111 (1979); se aplican —en un ámbito más extenso— a las opiniones emitidas por los legisladores a distintos medios de prensa referentes a su desempeño como mandatarios de sus electores. No existe razón, a la luz de los textos constitucionales, para considerar que deba restringirse el discurso político de los legisladores al recinto de la legisla-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

tura y sí existen serios fundamentos para afirmar que la inmunidad absoluta de opinión también resulta aplicable al *sub examine* por dichos vinculados al ejercicio de la función.

18) Que, por otro lado, corresponde destacar que la protección de las opiniones de los legisladores durante su mandato excede de la función expresiva de los individuos que conforman el Poder Legislativo. Desde luego que el debate en el marco de las actividades legislativas presupone la posibilidad de manifestar las opiniones sin temores a eventuales demandas. 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 intentasen coartar la libertad de los legisladores, dejando burlado su privilegio y frustrada la Constitución en una de sus más substanciales disposiciones (Fallos: 1:297). En efecto, estos privilegios no se derivan de la voluntad de cada legislatura sino de la voluntad del pueblo expresada en la Constitución y han sido asegurados, no con la intención a los miembros del Poder Legislativo contra persecuciones para su propio beneficio, sino también para respaldar los derechos del pueblo, permitiendo a los representantes ejecutar las funciones de su oficio sin temor a procesos civiles o criminales (conf. sentencia dictada por la Corte Suprema de Massachusetts en la causa Coffin v. Coffin 4 Mass. 1, 27 (1803) al interpretar una norma estadual similar al texto constitucional y que también ha sido citada por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en Kilbourn v. Thompson, 103 U.S. 168 (1880); United States v. Helstoski, 442 U.S. 477 (1979) y Spallone v. United States 493 U.S. 265 (1990), entre otros).

19) Que restringir esa inmunidad de opinión al ejercicio de la libertad individual de los legisladores supone una indebida restricción de los alcances del texto consti-

tucional. Los orígenes históricos del texto —fundado en la unión de las tradiciones anglosajona, francesa e hispanoamericana—, la interpretación literal de su texto, mucho más amplio que el de la Constitución de los Estados Unidos de América, y la aplicación por esta Corte con un espíritu liberal desde hace más de un siglo revelan que no es posible que se considere su aplicación a partir de una perspectiva exclusivamente basada en la protección del derecho individual de cada uno de los legisladores a expresar libremente sus ideas en el recinto del Congreso nacional.

20) Que la precedente consideración resulta de relevancia en el *sub examine* porque la contraposición entre dicha norma constitucional y los tratados indicados en el recurso extraordinario no basta para considerar que la actividad del diputado Viqueira deba ser limitada a la luz de la doctrina elaborada por esos cuerpos normativos (de aplicación obligatoria conf. art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional) ya que su expresión no queda enmarcada exclusivamente en el ejercicio individual de la libertad de expresión que afecte el derecho a la libertad de expresión y al honor y a la dignidad de las personas.

21) Que, asimismo, debe tenerse en cuenta que la inmunidad de opinión fuera del recinto del Congreso también se integra esencialmente con el rol que le cabe al Poder Legislativo en el ordenamiento institucional previsto por la Constitución Nacional de 1853, que recoge la idea persistente en nuestra historia constitucional que confiere particular relevancia al mandato de los legisladores como mecanismo de protección del Poder Legislativo.

22) Que la inmunidad de opinión se enhebra, en consecuencia, con el adecuado funcionamiento del sistema representativo y republicano en que se sostiene todo el andamiaje

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

institucional y la protección del representante del pueblo en el desempeño de ese mandato también se origina en el principio de la soberanía popular que ha sido delegada para el ejercicio de sus funciones (conf. art. 33 de la Constitución Nacional). Por consiguiente, la inmunidad de los legisladores no es un privilegio que contemple las personas sino las instituciones y el libre ejercicio de los poderes y que, por lo tanto, está dentro de la concepción argentina del sistema representativo republicano (conf. doctrina de Fallos: 169:76, considerando 4°). En cambio, si se intenta responsabilizar al legislador por opiniones vertidas en el desempeño de su cargo corresponde el rechazo *in limine* de la querrela (conf. doctrina de Fallos: 135:250) o, en su caso, la admisión de la excepción de inmunidad de jurisdicción como dispuso la alzada.

23) Que, asimismo, el papel que desempeñan los legisladores va más allá de esa función expresiva porque alcanza un concepto fundamental del sistema legislativo cual es el deber y el derecho de informar a sus conciudadanos sobre el ejercicio de su mandato. El sistema republicano requiere que el debate sobre las cuestiones públicas no pueda ser cercenado mediante medidas de intimidación que supongan, de algún modo, una restricción al discurso público de los legisladores. Ello no obsta, desde luego, a que la protección de los legisladores respecto a su inmunidad de arresto sea examinada desde una posición que contemple que en estos supuestos no existe la inmunidad absoluta que se presenta en el supuesto del art. 68 de la Constitución Nacional.

24) Que el debate legislativo también requiere de la protección absoluta que concede el art. 68 de la Constitución Nacional para que pueda ejercerse una seria y amplia deliberación sobre las razones y planteos referentes al ejercicio de este mandato que, naturalmente, no queda limitado al

debate mismo sino que también alcanza a las manifestaciones de los legisladores ante la prensa. Resulta evidente que la voluntad de los constituyentes ha sido la de ampliar la discusión fuera del marco del recinto del Congreso y, por consiguiente, lograr la inmunidad de los legisladores para estos aspectos relacionados con el ejercicio del mandato mismo.

25) Que el desempeño de los legisladores se vincula —conjuntamente con el ejercicio de su función legislativa— al ejercicio del control de los actos de gobierno. Todo legislador es, en lo esencial, un control y un contrapeso a los proyectos y a las eventuales exorbitancias del poder administrador. El sistema de control también se realiza por el art. 85 de la Constitución Nacional (según Reforma Constitucional de 1994), que ha establecido el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, financieros y operativos como una atribución propia del Poder Legislativo.

26) Que precisamente el alcance del art. 68 de la Constitución Nacional atañe también al poder de investigación del Congreso, aspecto que resulta esencial para comprender el modo en que las legislaturas modernas desempeñan sus funciones [ver voto concurrente de los jueces Marshall, Brennan y Stewart en *Eastland v. United States Servicemen's Fund* 421 U.S. 491, 515 (1975)]. Lo que está en juego en este tipo de casos es el derecho de un representante electo de informar y del pueblo a ser informado sobre materias directamente relativas a las labores del gobierno. El objetivo originario de la representación en las Cortes británicas consistía en prevenir que la Corona y sus subordinados actuaran arbitrariamente, sin asegurarse del consentimiento de los representantes del pueblo (Jack Rakove, *Original Meanings. Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, New York, Vintage Books, 1997, pág. 209), y se consideraba que existían tres funciones

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

básicas del Parlamento; como Poder Legislativo en la creación de las leyes, como Poder Judicial al actuar como la más Alta Corte del reino, y de investigación, entre las cuales se estimaba que se incluía la inquisición acerca de materias de estado, mala administración y castigo de la conducta de los ministros reales [Robert J. Reinstein y Harvey A. Silverglate, Legislative privilege and the separation of powers, 86 Harvard Law Review 1113, 1132 (1973)].

27) Que John Stuart Mill ya había señalado que la verdadera misión de una Asamblea Representativa es vigilar e intervenir en el gobierno; poner a luz todos sus actos; exigir su exposición, y justificación, cuando le parezca oportuno; condenarlos, si son censurables, arrojar de su puesto a los hombres que compongan el gobierno si abusan de su empleo o lo ven contrariamente a la voluntad manifiesta de la nación, y nombrar a sus sucesores. Además el Parlamento está investido de otra función que, por su importancia, no cede a la anterior, y es el de ser a la vez un Comité de agravios y un Congreso de las opiniones para la Nación. El Parlamento es la arena donde, no sólo la opinión general del país, sino la de los diversos partidos en que se divide, y, en lo posible, la de todos los individuos eminentes que encierra, pueda producirse y provocar la discusión. Cada ciudadano está seguro de encontrar allí alguno que exponga su opinión, tan bien o mejor que él pudiera hacerlo, y no simplemente a amigos y partidarios, sino también a adversarios políticos, con lo que sufrirá la prueba de la controversia. Allí todas las opiniones en minoría tienen la íntima satisfacción de haber sido oídas y rechazadas, no por un capricho arbitrario, sino por razones reputadas superiores, y como tales estimadas por los representantes de la mayoría del país (Del Gobierno representativo, Madrid, Ed. Tecnos, 2ª. ed., 1994, Cap. V, pág. 65).

28) Que Woodrow Wilson destacó este rol de los parlamentos al señalar que es el deber propio de un cuerpo representativo el considerar diligentemente a todo asunto del gobierno y debatir sobre lo que advierte. Está destinado a ser los ojos y la voz, y a corporizar la sabiduría y voluntad de sus mandantes. A menos que el Congreso tenga y utilice todos los instrumentos para tomar conocimiento de los actos y la disposición de los agentes administrativos del gobierno, el país deberá encontrarse impotente para aprender cómo es servido; y a menos que el Congreso examine estos temas y los tamice por toda forma de discusión, el país permanecerá en la ignorancia embarazosa y mutilada de los asuntos respecto de los cuales es más importante que él entienda y dirija. La función informativa del Congreso debería ser preferida incluso a su función legislativa [Woodrow Wilson, *Congressional Government*, 1885, pág. 303; citada en nota 6 de *Tenney v. Brandhove*, 341 U.S. 367, (1951)].

29) Que la misma noción de la libertad de expresión de los ciudadanos se ha originado en una tradición más antigua, enraizada en la Declaración de Derechos inglesa, que establecía la inmunidad para la prosecución del discurso legislativo (Luther Stearns Cushing, *Elementos de la ley y práctica de las asambleas legislativas en los Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Imprenta y Librería de Mayo, 1886, T. I, pág. 269, n° 603 y Akhil Reed Amar, *The Bill of Rights*, New Haven, Yale University Press, 1998, pág. 24). Es el discurso legislativo mismo y su expresión derivada en el caso a través de su divulgación por los medios de prensa lo que se encuentra protegido por el sistema normativo previsto en la Constitución Nacional y es el poder expresar el resultado de tales investigaciones en el ámbito de la esfera pública lo que también se custodia mediante la inmunidad de opinión para que

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

los actos investigados puedan ser sometidos al escrutinio popular.

30) Que, por consiguiente, el discurso del legislador no está protegido por un privilegio exorbitante basado en motivos de mera oportunidad o conveniencia como extensión del ejercicio de la libertad de expresión individual; se encuentra, en cambio, estructurado e interrelacionado con la protección del discurso político de las asambleas representativas de la soberanía popular. El ejercicio de esta representación popular se convertiría en letra muerta en las sociedades modernas si pudiera admitirse que la expresión del legislador en el recinto o fuera de él se encontrara amenazada por la multiplicidad de hipotéticas demandas por personas afectadas en su honor o dignidad por los dichos de los parlamentarios.

31) Que la protección de este discurso político ha sido contemplada en nuestro texto constitucional, que ha dissociado la libertad de expresión con el discurso parlamentario y que lo ha relacionado con el ejercicio del mandato legislativo. Postular que existen actos de este tenor que no se encuentran custodiados por haber sido efectuados fuera del Congreso —como sostiene la Corte estadounidense en *United States v. Brewster* 408 U.S. 501 (1972)— supone pasar por alto tanto el preciso texto del art. 68 como desmembrar la relación que ineludiblemente debe existir entre los parlamentarios y la prensa para cumplir fielmente el deber de información y de control que corresponde a los legisladores en el mundo actual.

32) Que, en efecto, la actividad de los representantes de la soberanía popular también queda vinculada a un procedimiento de deliberación pública que resulta esencial para el ejercicio de las funciones legislativas. La inmunidad de opinión sostiene ese sistema deliberativo que permite que los ciudadanos accedan al conocimiento de cuestiones —a través

de los medios de prensa— que afectan al sistema todo. El planteo del apelante representa una indebida restricción al ejercicio del privilegiado derecho a la libre expresión de los legisladores que podrían encontrarse sujetos a una especie de autocensura por temor a las eventuales responsabilidades en el fuero civil.

33) Que la libre expresión del legislador busca tanto la protección del rol que se desempeña en el debate como la custodia de un bien más amplio cual es la posibilidad de que el resto de la ciudadanía acceda al conocimiento de cuestiones que podrían quedar limitadas a ese debate o al aun más restrictivo marco de las comisiones parlamentarias. Los ciudadanos deben poder acceder —mediante los medios masivos de comunicación— al ejercicio irrestricto de esas funciones que corresponden al legislador. La visión de los constituyentes de 1853 fue premonitoria en cuanto protegió al representante popular para el cumplimiento de esas funciones de información, control, debate y deliberación.

34) Que en tal sentido ha señalado la Corte Europea de Derechos Humanos (Castells v. Spain del 23 de abril de 1992) que si bien la libertad de expresión es importante para todos, lo es especialmente para un representante elegido por el pueblo. El representa al electorado, atrae la atención a sus preocupaciones y defiende sus intereses. De acuerdo con estas premisas las interferencias con la libertad de expresión de un miembro de la oposición en el Parlamento, como se presentaba en aquel caso, requiere del máximo escrutinio por parte de la Corte para impedir la afectación de tal derecho (conf. considerando 42).

35) Que la protección que confiere el art. 68 de la Constitución Nacional procura, además, crear un espacio de deliberación pública protegido de eventuales presiones del

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

sistema burocrático o de grandes poderes económicos para que el legislador cumpla su mandato de un modo independiente. No se trata entonces de un derecho que vaya en contra del sistema democrático como privilegio personal sino de una forma de custodia de la democracia misma para asentar la voluntad popular con independencia de otros factores que puedan intervenir en la libre expresión del representante de la soberanía popular. Se trata en términos de Julio Oyhanarte de dar valor a la "insólita amplitud literal de nuestra Constitución" (Las inmunidades parlamentarias, La Ley T. 51-1072).

36) Que esa inmunidad de opinión resulta esencial para el principio parlamentario conforme al que se establecen cuerpos representativos encargados de deliberar y tomar acuerdos con el principio de pluralismo político y la necesidad de complementar la formación de la opinión y la voluntad parlamentarias con la concurrencia de los partidos políticos mediante una formación informal de la opinión en el espacio de la opinión pública política que quede abierta a todos los ciudadanos. En consecuencia, sólo el principio de garantía de espacios públicos autónomos y el principio de la competencia entre partidos agotan, junto con el principio parlamentario, el contenido del principio de soberanía popular (Jürgen Habermas, Facticidad y validez, Madrid, Ed. Trotta, 1998, pág. 239).

37) Que las legislaturas modernas no solo responden mediante un proceso formal de votación a los desacuerdos existentes en la sociedad, también internalizan esos desacuerdos. Por consiguiente, es importante que la legislación surja también de un proceso deliberativo con el compromiso de que se consideren en el debate todas las perspectivas que puedan razonablemente considerarse como competitivas en cualquier propuesta a consideración. Estas legislaturas modernas

están estructuradas para asegurar este propósito, con reglas acerca de la representación de las partes y de los intereses y localidades, con reglas acerca de audiencias públicas, reglas sobre enmiendas y reglas sobre votación (Jeremy Waldron, *Law and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pág. 40).

38) Que de lo dicho se advierte que la concepción amplia y liberal que dieron los constituyentes de 1853 al discurso parlamentario —entendido éste en su más amplia expresión y que alcanza también las afirmaciones formuladas por los legisladores a la prensa respecto a cometidos inherentes a su función— se compadece con las más modernas estructuras de diseño institucional que han sido incorporadas —mediante diversos mecanismos institucionales— a la Constitución Nacional mediante la reforma de 1994.

39) Que, de acuerdo con lo expresado, el principio de inmunidad de opinión de los legisladores lleva incorporado un contenido que va mucho más allá que el mero privilegio personal de la libre expresión del representante popular enfrentado al honor del demandante. El sistema interamericano de protección de derechos humanos reseñado en el recurso extraordinario se vería desvirtuado en sus objetivos de fortalecimiento del sistema democrático de los diversos países que lo componen si la cuestión del examen del caso se limitara a una dualidad simplificadora entre la expresión de la opinión personal del legislador y la custodia de la honra individual del demandante. La protección absoluta que confiere el art. 68 de la Constitución Nacional a la expresión del legislador sobre un aspecto de interés público en reportajes dados a la prensa se estructura en el sistema de democracia representativa sobre el que se asienta todo el andamiaje institucional de la República Argentina.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

40) Que, por ende, la interpretación realizada por el *a quo* respecto de las expresiones formuladas a la prensa por el diputado Viqueira se ajusta estrictamente al marco de protección del mandato del legislador, encontrándose protegidas por la inmunidad absoluta prevista por el art. 68 de la Constitución Nacional sin que resulte del análisis formulado en la presente sentencia que alteren el sistema de protección de derechos individuales previsto en los tratados internacionales incorporados por el art. 75, inc. 22 de la Carta Magna.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario deducido por el demandante y se confirma la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Reintégrese el depósito. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y devuélvase.  
JUAN CARLOS MAQUEDA.

ES COPIA

DISI-//-

-//-DENCIA PARCIAL DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1°) Que los antecedentes de la causa, los fundamentos de la sentencia apelada y los planteos de las partes han sido objeto de adecuado tratamiento en el dictamen que antecede, cuyos términos —capítulos I y II— se dan por reproducidos en razón de brevedad.

2°) Que los agravios planteados configuran una cuestión federal típica que justifica la apertura de la instancia, toda vez que se ha cuestionado la inteligencia de cláusulas de la Constitución Nacional y de tratados internacionales que gozan de su jerarquía y la decisión impugnada ha resultado contraria al derecho que la recurrente pretende fundar en aquéllas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48). Cabe señalar que si las cuestiones referentes a la interpretación de disposiciones federales y la arbitrariedad atribuida a la sentencia se encuentran inescindiblemente unidas entre sí, corresponde que la Corte las examine en forma conjunta.

3°) Que tales planteos aparecen formulados en términos de *tensión* entre el alcance que cabe atribuir a la inmunidad de expresión consagrada en nuestra Ley Fundamental y los derechos invocados por el apelante, vinculados con la protección de su dignidad y su honor, los cuales habrían quedado cercenados con la admisión de la defensa de previo y especial pronunciamiento.

Sin embargo, los valores jurídicos que aparecen como contrapuestos han de armonizarse mediante la aplicación de la asentada doctrina que ha persistido como guía confiable: nuestra Constitución es una estructura coherente, por lo que la interpretación del instrumento político que nos rige no

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

debe efectuarse de modo tal que queden frente a frente los derechos y deberes por él enumerados, para que se destruyan recíprocamente. "De ahí que, si es posible que el significado de un texto constitucional sea en sí mismo de interpretación controvertida, la solución se aclare cuando se lo considere en relación con otras disposiciones constitucionales (Joaquín V. González, 'Obras Completas', V, N° 31, sptes.; Willoughby, The Constitutional Law of United States, 2a. Ed. I. p. 40; Weaver, Constitutional Law and its Administration, párrafo 55)" (doctrina de Fallos: 312:496).

Por esa razón, y para resolver adecuadamente el caso, resulta ineludible considerar otra perspectiva constitucional, la cual —lejos de profundizar esa tensión— *integra* la unidad sistemática de aquélla. Y ésta no es otra que la del derecho a la información del que es merecedora toda sociedad libre y democrática, toda vez que —como reiteradamente ha establecido esta Corte— no basta que el gobierno dé cuenta al pueblo de sus actos. La emisión de las opiniones autorizadas por el art. 68 de nuestra Constitución Nacional en conjunción con la más amplia libertad de información posibilita conocer la verdad e importancia de aquéllos y determinarse el mérito o responsabilidad de los poderes públicos.

4°) Que, en primer lugar y como ya se ha señalado con base en consolidada jurisprudencia del Tribunal, las previsiones de la norma citada "que reconoce su fuente inmediata en el art. 27 de la Constitución de 1819 y éste, a su vez, en la Sección VI, art. 1° *in fine*, de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica 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 y criminales'" (Fallos: 315:1470).*

Asimismo, como se ha tenido oportunidad de expresar en Fallos: 169:76, la separación institucional de los poderes del Estado en la Argentina, así como la realidad política que los circunda, demuestran que en nuestro país —a diferencia de otros regímenes donde el Parlamento es el órgano estatal preeminente— las previsiones de la mencionada cláusula constitucional, 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 representativo republicano.

5°) Que, en efecto, los constituyentes de 1853 legislaron acerca de las inmunidades parlamentarias con el designio de garantizar el libre ejercicio de la función legislativa, así como la integridad de uno de los tres poderes del Estado y aun su existencia misma, en cuanto órgano gubernamental creado por la Constitución (Fallos: 54:432). Y, *al definir el ámbito de esas inmunidades, se apartaron del modelo que principalmente habían tenido en vista y les reconocieron una dimensión mayor, una más acentuada eficacia protectora, tomando en cuenta "razones peculiares a nuestra propia sociabilidad y motivos de alta política"* (Fallos: 54:432, la cita en página 460).

De tal manera, ese elevado propósito se malograría si, por vía interpretativa, se asignara a la inmunidad del art. 68 una extensión menor que la reconocida a la norma equivalente de la Constitución de los Estados Unidos de América, la cual en el art. 1, sec. 6°, cláusula 1°, establece que los legisladores, fuera de las cámaras, no podrán ser

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

interrogados por sus discursos ni por sus debates.

Conocida como speech and debate clause, la Suprema Corte de ese país la interpretó inicialmente en un sentido amplio, que luego restringió en sucesivas aplicaciones, pudiéndose afirmar que hoy el privilegio legislativo se limita esencialmente a las tareas puramente legislativas, tales como la votación, la preparación de informes internos y el debate. No obstante la crítica de los comentaristas, ha rechazado extender la protección de la cláusula a las actividades políticas del Congreso, aunque las funciones informativas y educativas son aceptadas como legítimos roles de los legisladores. Sin embargo, tanto éstos como sus auxiliares se encuentran protegidos en cuanto sus acciones se hallen directa y esencialmente relacionadas con el proceso legislativo (Ronald D. Rotunda, John E. Nowak y J. Nelson Young, *Treatise on Constitutional Law*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1986, volumen 1, págs. 485 y 494; Fallos: 321:2617, disidencia de los jueces López y Fayt).

6°) Que, como se ha recordado (Fallos: 321:2617, disidencia del juez Fayt considerando 15), la jurisprudencia norteamericana ha establecido un criterio tuitivo de las conductas de los funcionarios. Uno de los fundamentos —además de los utilizados al acuñarse el standard consagrado en "New York Times v. Sullivan" [376 U.S. 255 (1964)]— fue que el discurso de los funcionarios, pronunciado "dentro del perímetro exterior" de sus deberes, goza de ciertos privilegios cuando son demandados por los particulares. En el caso "Barr v. Matteo" [360 U.S. 564 (1959)], que aquél cita (pág. 282) el Director de la Office of Rent Stabilization había publicado un artículo en el que exponía las razones por las cuales intentaba suspender a los demandados Matteo y Madigan, quienes también eran funcionarios de la mencionada repartición. Estos,

sintiéndose agraviados por la publicación, lo demandaron por difamación. La mayoría de la Corte, por boca del justice Harlan, consideró importante que las autoridades gubernamentales fueran libres de ejercer sus deberes sin sentirse presionadas por el temor de un juicio por daños respecto de los actos realizados en el curso de esos deberes —juicios que consumirían tiempo y energías que, de otra forma, se destinarían al servicio gubernamental—, y cuya amenaza inhibiría en forma apreciable la administración efectiva, vigorosa y sin temor de las políticas del gobierno. En consecuencia, liberó de responsabilidad al demandado por las expresiones efectuadas en relación a asuntos vinculados a su función.

Posteriormente, la Corte —en el caso "Powell v. Mc Cormack" [395 U.S. 486 (1969)]— reiteró el criterio que había sentado en el caso "Kilbourne v. Thompson" [103 U.S. 168 (1880)], en el sentido de que la protección de la speech and debate clause incluye todo acto que sea realizado en el período de sesiones de la cámara por uno de sus miembros en relación a las cuestiones sometidas a su consideración.

Como se adelantó, precedentes posteriores establecieron criterios restrictivos. En este sentido, se dijo que si bien la inmunidad prevista en la speech and debate clause ampara no sólo a los legisladores, sino también a sus asesores —siempre que la conducta de estos últimos constituyese un acto legislativo protegido si fuese desempeñado por el propio legislador—, dicha inmunidad no se extiende al asesor del senador que prestó declaración testimonial ante el gran jurado acerca del supuesto acuerdo para la publicación privada de los Papeles del Pentágono, toda vez que dicha publicación no tenía conexión alguna con el proceso legislativo ["Gravel v. United States", 408 U.S. 606 (1972)]. Más tarde, se confirmó que los miembros de las comisiones parlamentarias, sus ayudantes,

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

asesores e investigadores gozan de una amplia protección, en la medida en que su actuación responda a la realización de actividades legislativas consistentes en la compilación de informes, su remisión a la cámara, o la votación a favor de su publicación. Sin embargo, se señaló que la speech and debate clause no protege la publicación privada de documentos introducidos y dados a publicidad durante las sesiones de las comisiones, aun cuando dichas sesiones formasen parte del proceso legislativo ["Doe v. McMillan", 412 U.S. 306 (1973)]. Finalmente, en el caso "Hutchinson v. Proxmire" [443 U.S. 111 (1979)], la Corte norteamericana expresó que la speech and debate clause no protege la transmisión de información por parte de los miembros del Parlamento a través de comunicados de prensa y cartas. En efecto, nada hay en la historia o en el lenguaje de la cláusula que sugiera alguna intención de crear un privilegio absoluto que exima de responsabilidad ante una demanda por declaraciones difamatorias pronunciadas fuera del recinto de las cámaras; en dicho sentido, los precedentes apoyan la conclusión de que un miembro del Parlamento puede ser considerado responsable por publicar declaraciones difamatorias que originalmente fueron pronunciadas dentro del recinto de la cámara.

7°) Que al expresar nuestra Constitución 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"**, no parece dudoso que —con la excepción del supuesto previsto en el art. 29— el carácter absoluto de la inmunidad *sub examine*, en atención a su propia naturaleza, es requisito de su propia eficacia. Es que, desde sus primeros pronunciamientos, esta Corte declaró que la 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 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, considerando 1°).

El retraimiento de ese carácter absoluto, mediante el reconocimiento de excepciones a la prohibición del art. 68, *que esta norma no contiene*, haría peligrar el aseguramiento del más amplio debate respecto de las cuestiones que involucran personalidades públicas o materias de interés público, como garantía esencial del sistema republicano. De no ser así, se atentaría contra la formación de una opinión pública vigorosa, en razón de la fuerza paralizadora y disuasiva de la obligación de resarcir.

En efecto, la mencionada disposición, también se ha dicho, supone la irresponsabilidad penal de los legisladores nacionales relativa a los actos que ese precepto contempla —con la limitación antes indicada—. Es cierto que el Tribunal ha reconocido que "puede resultar difícil decidir judicialmente si un acto determinado se encuentra o no comprendido dentro de la esfera que la inmunidad abarca", pero también ha afirmado que "toda duda que pudiera existir al respecto, con motivo de la forma en que ha sido concebida la norma constitucional, desaparece si a ésta se la examina a la luz de sus antecedentes y del sistema institucional a que pertenece" (Fallos: 248:462).

8°) Que constituye un principio general incuestionable el interés que tiene la comunidad en que las gestiones de la administración pública se encuentren presididas por la estricta observancia a la ley.

La ética pública es cosa pública; de modo tal que en una sociedad en la que los individuos no pueden observar

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

personalmente todos los actos de su gobierno, éstos —necesariamente— deben ser conocidos a través de la prensa. En ese cometido, esta última cumple un rol estratégico y esencial para la auténtica vida democrática y la posibilidad del debate público; su deber es el de informar al soberano, proporcionando el conocimiento de cómo actúan sus representantes, administradores, funcionarios o figuras públicas; si han cometido hechos que deben ser sometidos a investigación; si han incurrido en abusos, desviaciones, excesos o irregularidades.

Así, la prensa se degrada cuando escarnece o agravia irresponsablemente, y de manera inexpugnable se enaltece cuando contribuye al debate abierto en asuntos de interés general. La comunidad —se reitera— tiene derecho a una información que le permita ajustar su conducta a las razones y sentimientos por esa información sugeridos y la prensa satisface esa necesidad colectiva (doctrina de Fallos: 310:508).

Nuestra Constitución reconoce como una de sus bases necesarias y permanentes que el pueblo es el depositario único de la soberanía y fuente originaria de todos los poderes, de modo tal que si este último no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, constituye un deber ineludible de éstos que den cuenta a aquél del fundamento de sus actos. Así, *mediante la interactuación con la prensa, "un miembro del Congreso" en cumplimiento de sus funciones —esto es, "desempeñando su mandato de legislador"—* no hace sino proteger la propia esencia democrática y republicana mediante el contralor de las instituciones y sus hombres.

Ya Carl Schmitt resaltaba en 1928 que "[l]a representación no puede tener lugar más que en la esfera de lo público. No hay representación ninguna que se desenvuelva en secreto y entre dos personas...Un Parlamento tiene carácter representativo sólo en tanto que existe la creencia de que su

actividad propia está en publicidad. Sesiones secretas, acuerdos y deliberaciones secretas de cualquier comité, podrán ser tan significativos e importantes como se quiera, pero no tendrán nunca un carácter representativo" (Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1992, pág. 208).

9°) Que, sentados los principios que anteceden, no era en esta causa judicial donde debían dilucidarse la verdad o falsedad de las imputaciones formuladas por un funcionario público a otro funcionario público. La recta interpretación de la cláusula constitucional en juego importa considerar que aquella norma de habilitación es esencial para el debate público, el que cumple una altísima función en la sociedad democrática e impone un mayor sacrificio a quienes tienen en sus manos el manejo de la cosa pública.

Asimismo, el Pacto de San José de Costa Rica —en consonancia con los derechos invocados por el apelante— establece que "[n]inguna de sus disposiciones debe ser interpretada en el sentido de:...[e]xcluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno" (art. 29), entre los que cabe hacer valer los derechos políticos (art. 23), como los de "participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".

Por otro lado, como se señaló en el precedente registrado en Fallos: 248:462, "las demasías en que pudiera incurrirse al amparo de la disposición examinada no son irreprimibles", toda vez que las opiniones calumniosas o injuriosas vertidas desde una banca parlamentaria no constituyen delito, pero sí pueden comportar desorden de conducta en el ejercicio de la función, susceptible de originar sanciones por

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

el propio cuerpo legislativo (art. 66 de la Constitución Nacional).

*En ellas es, por tanto, donde debe hallarse el modo idóneo para contener posibles extralimitaciones, en resguardo del decoro del cuerpo y para impedir que el honor de los particulares sea impunemente vulnerado. Este es, precisamente, el cauce adecuado para responder a los posibles excesos de los legisladores en la faz examinada.*

Es que tal como se ha expresado en la causa registrada en Fallos: 316:2416, "debe resguardarse especialmente el más amplio debate respecto de las cuestiones que involucran a este tipo de personas, [las personalidades públicas] como garantía esencial del sistema republicano democrático". Y en este sentido, se ha dicho que "es preferible 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", toda vez que la idea que inspiró la institución se apoyó en la presunción de que toda incriminación de un legislador basada en la emisión de opiniones "es política e institucionalmente dañosa o riesgosa y debe ser excluida" (Fallos: 248:462).

10) Que la garantía establecida en el art. 68 de la Constitución Nacional, efectivamente, es "funcional" y "no es en sí blindada" (fs. 830 vta. de los autos principales); así fue establecido por constante jurisprudencia del Tribunal. En Fallos: 316:1050 —bien que en una cuestión de competencia— expresó que en los casos que involucran a un legislador nacional sólo se justificaba la competencia federal cuando "los hechos aparecen vinculados al desempeño de sus funciones como tal", distinguiendo esa situación de la del entonces diputado Luque, cuyas declaraciones —relativas al enjuiciamiento de su hijo— no permitían relacionarlas con "el ejercicio de su man-

dato como legislador nacional" (Fallos: 316:1050).

Y en la causa "Varela Cid" (Fallos: 315:1470) a la que apela el recurrente en favor de su postura —en la que de igual modo se resolvió un conflicto de competencia— esta Corte remarcó los principios básicos que construyen esta materia (ver considerando 4° del presente voto), señaló cuál era el juez competente "a los efectos legales y constitucionales pertinentes" y en cuanto a las "extralimitaciones ajenas [al mandato] invocadas, se limitó a calificarlas como meras conjeturas inidóneas para modificar su decisión sobre competencia.

Tiene dicho el Tribunal que ningún poder puede arrogarse mayores facultades que las que le hayan sido conferidas expresamente. La regla según la cual es inválido privar a alguien de lo que la ley no prohíbe, ha sido consagrada en beneficio de los particulares (art. 19 de la Constitución Nacional); no de los poderes públicos (Fallos: 318:1967 y su cita). La centenaria interpretación constitucional del art. 68 de la Constitución Nacional elaborada por esta Corte, aventa toda hipótesis de discrecionalidad: el efecto exonerador ha de entenderse dirigido a la independencia **funcional** de las cámaras legislativas, con el propósito de que los representantes del pueblo cumplan con sus actividades **sin temor a perturbaciones o intimidaciones mediante acciones civiles o criminales.**

11) Que en base a todo lo expuesto, corresponde concluir que la difusión de información efectuada por el ex diputado Horacio G. Viqueira relativa a manejos irregulares de fondos públicos ante diversos órganos de prensa se encuentra amparada por la garantía examinada, en la medida en que lo fue "**desempeñando su mandato de legislador**" y en el marco estricto de las investigaciones propias de las funciones del demandado

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

como legislador nacional y secretario de la Comisión Especial Investigadora de las contrataciones entre el Estado Argentino y la empresa IBM, en función de la fiscalización de la conducta de quienes tienen la responsabilidad del gobierno del Estado. Esa innegable conexidad con la función legislativa, se vigoriza si se considera que el demandado no sólo había presentado diversos pedidos de informes en el Congreso de la Nación vinculados con la contratación de sistemas informáticos, sino que también había iniciado —junto con otros integrantes de la minoría parlamentaria— una causa penal en la que se imputaba al actor la comisión del delito de administración fraudulenta en perjuicio de la Administración Pública.

De tal manera, las normas procesales de las que hicieron mérito los jueces de la causa han conformado el quicio adecuado para la salvaguarda de la sustanciosa garantía legislativa cuya recta interpretación ha establecido el Tribunal.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas en el orden causado, habida cuenta que en razón de las particularidades de la causa, el recurrente pudo creerse con derecho a sostener su posición (art. 68, párrafo segundo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Reintégrese el depósito. Agréguese la queja al principal, hágase saber y devuélvase. CARLOS S. FAYT.

ES COPIA