Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, ocho de julio de 2020.-

Vistos los autos: "Echegaray, Ricardo Daniel c/ Carrió, Elisa s/ acción declarativa (art. 322 Código Procesal)".

Considerando:

1°) Que el actor -por ese entonces Administrador Federal de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)- dedujo la presente acción meramente declarativa con el objeto de que se determinara que las expresiones formuladas por la demandada -en su carácter de diputada nacional- en el programa televisivo "A dos voces", emitido el día 19 de septiembre de 2012, eran inexactas y falsas y que, por lo tanto, se difundiera y publicara en diversos medios periodísticos y a su costo la sentencia que se dictara en ese sentido (art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Específicamente, señaló que en dicha ocasión la demandada había manifestado 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 "este hombre (…) se enriqueció con los *feed lots*" y "no puede explicar sus bienes" (fs. 170/194).

Sin desconocer que por su carácter de legisladora sus expresiones se encontraban amparadas por la inmunidad parlamentaria prevista en el art. 68 de la Constitución Nacional, el demandante aclaró que no perseguía un resarcimiento pecuniario ni sancionatorio contra la demandada, sino la sola declaración de que dichas expresiones no se ajustaban a la realidad. Sostuvo que la presente acción constituía el único

medio judicial idóneo para "…'devolver' al protagonista de la información su honor mancillado…", acción que no infringía la garantía referida desde que no importaba acusar, interrogar judicialmente ni molestar a la contraria por sus opiniones y discursos, dentro o fuera del ámbito del recinto parlamentario.

Por su parte, la demandada sostuvo la improcedencia de la acción deducida por no presentarse los presupuestos exigidos para su admisibilidad, en particular la existencia de un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica (art. 322 del citado código). En subsidio, formuló variadas consideraciones para sustentar el rechazo de la demanda vinculadas con la libertad de expresión frente al derecho al honor y con el alcance de la inmunidad parlamentaria en su relación con las expresiones cuestionadas, así como también se explayó sobre la veracidad de sus dichos a la luz de las constancias documentales que acompañó (fs. 365/397).

2°) Que la Sala G de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil confirmó la sentencia de primera instancia que había rechazado la demanda con sustento en que: i) no se cumplía con uno de los requisitos exigidos para la procedencia de la acción intentada (situación de incertidumbre acerca de un derecho o relación jurídica concreta), y ii) la inmunidad de opinión era absoluta y alcanzaba también al tipo de acciones como la de autos.

Después de reseñar los antecedentes del caso, la cámara desestimó los agravios vinculados con la violación del principio de congruencia invocado por el recurrente al entender

que el magistrado de grado debió limitarse a resolver sobre la procedencia de la acción y no sobre la garantía de la inmunidad parlamentaria. Para decidir de ese modo, hizo mérito de que no solo el tema de la inmunidad parlamentaria había sido desarrollado tanto por el actor para demostrar la necesidad de acudir a esta vía como por la demandada en su responde, sino también de que no podía soslayarse que la referida garantía constitucional guardaba relación, en todo caso, con los presupuestos formales que posibilitaban el ejercicio de la acción, y no con los sustanciales que determinaban su procedencia.

En esas condiciones, concluyó que el fallo apelado encontraba adecuada fundamentación en el pedido de la parte demandada atinente a la improcedencia de la acción por no configurarse los presupuestos legales que habilitaran su ejercicio.

En definitiva, la cámara entendió que no se advertía afectado el principio de congruencia ni lesionado, por ende, el derecho de defensa, máxime cuando la valoración por el magistrado de la inmunidad de opinión de que gozaba la demandada coincidía con la efectuada en el escrito de demanda. En ese orden de ideas, explicitó que la consideración de la inmunidad parlamentaria había devenido necesaria para dar adecuada respuesta al planteo del recurrente fundado en la situación de indefensión en que se encontraba al no poder acceder a la justicia para la protección de los derechos que entendía lesionados y no tener otra vía, aspecto íntimamente vinculado con los restantes agravios.

3°) Que a renglón seguido, después de afirmar que no existía controversia acerca de que los dichos de la legisladora se encontraban alcanzados por la referida inmunidad parlamentaria, la cámara concluyó que el interesado no había demostrado que se encontrara presente el estado de incertidumbre como recaudo exigido por el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para la procedencia de la acción intentada, desde que no lograba explicar la relación jurídica que en abstracto afirmaba que existía entre las partes, así como tampoco la incertidumbre que se derivaría de ella; que los planteos sustentados en los tratados internacionales incorporados en la Constitución Nacional que reconocían -según sostenía- derechos absolutos, tampoco resultaban atendibles pues la parte no acreditaba de qué forma se armonizarían con el derecho de igual rango y naturaleza que el mismo reconocía en favor de la demandada; que tampoco demostraba que este proceso no constituyera una acción civil o que su promoción o trámite no importara que la emplazada fuera "perseguida" o "molestada" de acuerdo con la amplitud de la prerrogativa que la Constitución Nacional reconocía a su respecto (art. 68 de la Carta Magna).

A mayor abundamiento, la cámara recordó la interpretación y alcance que la Corte Suprema hizo de la garantía de la inmunidad parlamentaria, así como de la vía constitucionalmente prevista para la eventual sanción de las demasías en que pudieran incurrir los legisladores al expresar sus opiniones y de su relación con otros derechos que gozaban de idéntica protección constitucional (conf. doctrina Fallos: 248:462, considerando 10; 327:138; 328:1893).

4°) Que contra dicho pronunciamiento el actor dedujo recurso extraordinario que fue concedido a fs. 532.

En términos generales, centra sus agravios en que la decisión adoptada por la cámara ha desconocido los tratados internacionales que gozan de jerarquía constitucional que obligan al Estado Nacional a otorgar un recurso sencillo, rápido y efectivo para la defensa de los derechos, como también aquellos que otorgan protección a los derechos que intenta proteger por medio de esta acción, esto es, su derecho al honor.

5°) Que cabe recordar, en primer término, que la admisibilidad de la pretensión mere declarativa está sujeta a una serie de recaudos que condicionan necesariamente su interposición, de tal manera que si tales requisitos no se verifican, no corresponde la consideración de la materia de fondo o sustancia de la controversia.

En efecto, la admisibilidad de la acción mere declarativa se halla supeditada a la inexistencia de otra vía legal para hacer cesar la incertidumbre (Palacio, Lino Enrique, "Derecho Procesal Civil", Tomo I, Tercera Edición, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, pág. 323), estando a cargo de quien insta la pretensión la acreditación de tal extremo. En esa orientación, la tradicional doctrina de esta Corte ha enfatizado que el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación asigna a la acción carácter subsidiario, lo que obsta a su admisión en casos en que el ordenamiento jurídico prevé vías procesales específicas e idóneas para debatir la cuestión y que permiten aventar la falta de certidumbre (CSJ 211/2012 (48-A)/CS1 "Carlos E. Enriquez S.A. y otros U.T.E. c/ A.F.I.P. -

D.G.I. s/ acción meramente declarativa", sentencia de fecha 25 de febrero de 2014).

Asimismo, es criterio consolidado de este Tribunal que la acción mere declarativa está sujeta a que se invoque un "estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica" y que la situación planteada en la causa supere la indagación meramente especulativa o el carácter consultivo, para configurar un "caso" que busque precaver los efectos de un acto en ciernes (arg. Fallos: 327:1108, considerando 2°, Fallos: 340:1480, entre muchos otros). Desde esta premisa y dado que no se requiere un daño efectivamente consumado, el Tribunal tiene dicho que para que prospere la acción de certeza es necesario que medie afectación de un interés legítimo, que el grado de afectación sea suficientemente directo, y que aquella lesión tenga concreción bastante (Fallos: 328:502, causa "Elyen S.A." y sus citas y 332:66, causa "Molinos Río de la Plata S.A.", Fallos: 340:1480, causa "Bayer S.A.")

6°) Que los agravios del apelante resultan ineficaces para descalificar la decisión recurrida en tanto resolvió la inadmisibilidad de la vía intentada, desde que importan una reedición de aquellos formulados en las instancias ordinarias que han sido objeto de tratamiento por los jueces de la causa; asimismo, el recurrente no se hace cargo de los distintos argumentos que sustentan el pronunciamiento apelado y que lucen suficientes para dar respuesta a su pretensión. Dicha falencia denota que la presentación bajo examen carece de fundamentación suficiente que autorice su consideración por el Tribunal.

El demandante insiste en que la cámara ha ignorado la obligación que asumió el Estado Nacional de proveer un recurso sencillo, rápido y efectivo para la salvaguarda de los derechos, con sustento en los tratados internacionales que enumera, y en que la acción meramente declarativa constituye la única vía idónea y adecuada para resguardar su honra sin menoscabar la garantía de la inmunidad parlamentaria de la que -como él mismo reconoce- goza la demandada. Contrariamente a lo afirmado, el *a quo* no ha omitido ponderar dichas cuestiones a la hora de decidir el asunto; por el contrario, además de señalar la falta de una crítica razonada de los fundamentos del fallo recurrido, ha formulado variadas consideraciones para confirmar la decisión y demostrar la improcedencia de la vía elegida por el recurrente por no reunirse los requisitos exigidos para su viabilidad.

7°) Que la invocada vulneración de su derecho a una tutela judicial efectiva en la que el interesado centra particularmente su presentación, tampoco habilita, por sí sola, la instancia de excepción. La circunstancia de que el recurrente no haya cuestionado el fallo en punto a la ausencia de uno de los recaudos para el ejercicio de la acción ('*…situación de incertidumbre sobre la existencia, alcances o modalidades de una relación jurídica…*'), unido a que tampoco ha demostrado de manera irrefutable la inexistencia de otra vía idónea para satisfacer su pretensión, lo que determina el incumplimiento de otro de los requisitos de procedencia ('*…no dispusiera de otro medio legal para ponerle término…*'), echa por tierra la vulneración alegada.

La sola mención de que la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, con jerarquía constitucional por el reenvío del art. 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, garantiza el derecho de toda persona a un recurso rápido y sencillo (art. 25) que no puede ser desconocido por el derecho interno de los Estados partes (conf. art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados), no basta para sustentar el planteo del recurrente tendiente a justificar la pertinencia de la vía adoptada y la consiguiente violación de dichos derechos ante su declaración de inadmisibilidad, si no se acompaña de una demostración fundada de que la presente acción constituye la *única vía posible e idónea* que el ordenamiento judicial pone a disposición de los justiciables para atender la pretensión que invoca. Frente al carácter subsidiario que el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación otorga a la acción meramente declarativa, únicamente la comprobación cierta y concreta de dicha situación podría llevar a examinar, en su caso, la cuestión bajo el prisma de las citadas convenciones.

8°) Que las falencias de fundamentación del recurrente permiten concluir que no ha desvirtuado el pronunciamiento en crisis relativo a la falta de acreditación de las condiciones de admisibilidad de la vía mere declarativa exigidas por el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, lo que, en definitiva, obsta al tratamiento de los planteos de fondo argumentados por la actora e impide que el Tribunal se pronuncie al respecto.

El juez Rosatti suscribe la presente en la localidad de Santa Fe, Provincia de Santa Fe, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades

nacionales.

Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

2) Oída la señora Procuradora General de la Nación, se resuelve declarar mal concedido el recurso extraordinario. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

HORACIO ROSATTI

JUAN CARLOS MAQUEDA

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

VO-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

Que los agravios del apelante han sido objeto de adecuado tratamiento en el dictamen de la señora Procuradora General de la Nación, cuyos fundamentos esta Corte comparte y a los cuales se remite por razón de brevedad.

Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

2) Declarar admisible el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada. Con costas al vencido (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Recurso extraordinario interpuesto por **Ricardo Daniel Echegaray,** representado por su **letrado apoderado, Dr. Eloy Abel Roldán.**

Traslado contestado por **Elisa María Avelina Carrió,** representada por su **letrada apoderada, Dra. Mariana Stilman.**

Tribunal de origen: **Sala G de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil n° 34.**

"Echegaray, Ricardo Daniel, c/ Carrió, Elisa s/ acción decl. (art. 322 cód. procesal).

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.

–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

demasías 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