

Procuración General de la Nación

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

Contra la decisión de la Cámara Nacional de Casación Penal (fs. 644/656), que hizo lugar a la excepción de falta de acción y, en consecuencia, sobreseyó a Domingo Felipe Cavallo por los delitos de calumnias e injurias, la querrela interpuso recurso extraordinario (fs. 658/671), que fue concedido a fs. 678/679.

-I-

Se agravia el recurrente de que la extensión otorgada por la Alzada al artículo 68 de la Constitución Nacional resultaría lesiva del principio de igualdad, al concederse privilegios a personas no específicamente contempladas en él. En este sentido, impugna la interpretación de la sentencia por cuanto considera que no resulta posible este análisis cuando la norma claramente delimita su ámbito de aplicación.

Por otro lado, alega que la sentencia en crisis es impugnabile en base a la doctrina de la arbitrariedad toda vez que sólo se habría arribado a una mayoría puramente formal sobre las cuestiones decididas. Así, destaca que no existiría acuerdo sobre el presupuesto normativo que originara la presentación del imputado ante el Congreso: en uno de los votos se consideró que resultaba aplicable el artículo 106 de la Constitución Nacional y en el otro, si bien se resaltó que los fundamentos serían iguales en ambos supuestos, lo consideró incluido dentro del artículo 71.

-II-

A mi juicio, el recurso extraordinario es admisible dado que la impugnación se dirige contra una sentencia definitiva, dictada por el superior tribunal de la causa y existe cuestión federal suficiente en tanto el agravio se vincula con la interpretación que debe otorgarse a cláusulas constitucionales.

El *thema decidendum* se centra en determinar si la inmunidad de opinión de la que gozan los legisladores resulta extensible a los ministros del Poder Ejecutivo en las ocasiones en que se presentan ante el Congreso por *motu proprio* (artículo 106) o ante la convocatoria de alguna de las cámaras (artículo 71).

Para tratar la cuestión resulta insoslayable tener como referencia el voto en disidencia del ministro doctor Carlos S. Fayt en Fallos 321:2617 y por otro lado los principios sentados por la Corte en los precedentes relativos a las inmunidades parlamentarias, antecedentes que permiten una exégesis que, a mi juicio, resguarda adecuadamente los fines que inspiran el texto constitucional en análisis.

-III-

Si bien es cierto que la interpretación semántica de los términos de la norma -que la querrela, alegando la univocidad de su redacción, postula como único método interpretativo en el caso- debe tenerse en consideración en la tarea exegética, no resulta prudente detenerse sólo en ella cuando esta perspectiva podría menoscabar el funcionamiento de las instituciones del Estado en la consecución del bien común.

Así, se ha dicho que las normas correctamente redactadas con acuerdo a la gramática, la semántica y la lógica, pueden, de todas formas, resultar oscuras frente a la compleja realidad de la conducta regulada (Borda, Guillermo A. "Tratado de Derecho Civil, Parte General I" Ed. Perrot, Buenos Aires 1996, pag. 203, con cita de Linares) y que la misión judicial no se agota con la remisión a la letra de la ley, toda vez que los jueces, en cuanto servidores del derecho para la realización de la justicia, no pueden prescindir de la *ratio legis* y del espíritu de la norma (Fallos 302:1284).

Principios que, por otro lado, se reafirman en oca-

Procuración General de la Nación

siones en las que se impone la elucidación del contenido de normas constitucionales, donde no debe obviarse la inteligencia otorgada por la Corte en sus precedentes, por cuanto es ella el intérprete final de la Constitución Nacional. Precisamente, a mi modo de ver, ésta es una de ellas.

Y en tal sentido tiene dicho el Tribunal, que resulta fundamental en la interpretación constitucional, su estudio como un conjunto armónico dentro del cual cada una de sus disposiciones ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás (Fallos 167:121; 190:571; 194:371; 240:311; 296:432; 320:74), de manera que sus limitaciones no lleguen a trabar el eficaz ejercicio de los poderes atribuidos al Estado a efectos del cumplimiento de sus fines del modo más beneficioso para la comunidad (Fallos 277:147; 315:952).

En síntesis, una interpretación circunscripta únicamente al texto de la disposición cuestionada resulta, por lo menos, incompleta. Y si bien, como invoca la querella, "cada palabra de la Constitución debe tener fuerza y su significado propio, no debiendo suponerse que ella ha sido inútilmente usada o agregada" (Fallos 95:334), la coherencia de cada uno de sus términos adquiere razonabilidad en el marco en el que se encuentra inserta -la Constitución Nacional- y en la consecución de los fines que a ésta competen.

-IV-

Desde este punto de vista, no cabe inadvertir que el Tribunal tiene establecido desde antiguo que las inmunidades parlamentarias no contemplan a las personas, sino que son una garantía al libre ejercicio de la función legislativa para mantener la integridad de los poderes del Estado (Fallos 169:76; 217:122; 248:462; 252:184), pues no otorgan beneficios a individuos concretos sino en la medida en que éstos han sido designados para proveer a la República de las leyes que han de

regírla.

De tal forma que la llamada "inmunidad de opinión" se erige como el privilegio que actúa más directamente y con mayor efectividad en la obtención de aquellos fines.

Sucintamente, pero con todo énfasis, en el Proyecto (Cap. XXXVII) Alberdi así describe el instituto: "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." (Segunda Parte, Sección 1ª, Capítulo Primero, Art. 41, "Bases", Ed. Plus Ultra, 1974).

Por ello, mientras que los de arresto y de proceso encuentran sus límites (artículos 69 y 70, respectivamente), la irresponsabilidad por las expresiones vertidas en el ámbito parlamentario es prácticamente absoluta (doctrina de Fallos 234:250) y las personas que ampara no pueden ser molestadas por ninguna vía.

Disposición que está destinada a garantizar la independencia funcional de las cámaras legislativas, de modo tal que lo que se afirme en las discusiones previas, quedando al margen de toda persecución ulterior, permita que la tarea de alcanzar la ley que mejor responda a los intereses de la Nación cuente con la más alta expresión de protección (de la disidencia del ministro doctor Carlos S. Fayt en Fallos 321:2617, considerando 24º).

Y puesto que "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", como ya sostuvo en 1863 la primera conformación del Tribunal en la causa sus-

Procuración General de la Nación

citada a raíz de los dichos del senador Martín Piñero (Fallos 1:297), comprender en esta prerrogativa a casos como el presente, busca resguardar la independencia de los mismos legisladores, surgiendo la irresponsabilidad de los ministros como una consecuencia accidental, aunque no por ello menos necesaria.

Porque si se impide que los ministros del Poder Ejecutivo puedan exponer libremente circunstancias que conocen por el ejercicio de su función -aún cuando ellas carezcan de respaldo probatorio suficiente para hacerlas valer en un proceso judicial- y que pueden influir en la formación y sanción de las leyes, subrepticamente se estaría introduciendo un modo de coartarles a los legisladores la amplitud de debate que, precisamente, es lo que la previsión constitucional intenta proteger.

-V-

Así interpretada la garantía, resulta indiferente determinar si el ministro concurrió a la sesión del congreso por voluntad propia o a raíz de una convocatoria de los legisladores. En ambos supuestos gozaría de la inmunidad (González, Joaquín V. "Manual de la Constitución Argentina", Estrada Editores, Buenos Aires, 1959 pág. 64). Por lo cual, el agravio intentado por el recurrente en cuanto considera que la sentencia de la cámara de casación habría llegado a una mayoría aparente, habida cuenta que los votos se habrían sustentado en dos disposiciones constitucionales distintas, deviene insustancial.

Sin perjuicio de ello, considero que la cuestión ha sido adecuadamente dilucidada en los considerandos 17º a 21º de la disidencia en Fallos 321:2617.

Afirma además la querrela que, de concederse a los ministros este privilegio, se les estaría otorgando una

"irreprimibilidad absoluta de su conducta" teniendo en cuenta que, al no pertenecer a los cuerpos legislativos, no resultaría posible aplicarles las sanciones disciplinarias que el texto constitucional prevé para los legisladores, que en el ejercicio de sus funciones, incurrieran en desórdenes o inconductas (artículo 66 de la Constitución Nacional).

Pero, de adverso, a mi juicio, resulta evidente que el ministro se encuentra en una situación análoga a la de los legisladores. Por un lado, la cámara de diputados puede promover en su contra el procedimiento de juicio político (artículo 53), y además, puede ser removido por el Presidente de la Nación, quien ni siquiera debe invocar los motivos de su decisión (artículo 99 inciso 7º).

-VI-

La sentencia de la Cámara Nacional de Casación Penal, alega el recurrente, vulneraría la garantía de igualdad ante la ley por cuanto mediante un indebido voluntarismo judicial, se estaría extendiendo un privilegio a personas no contempladas expresamente por la norma invocada.

Sobre este aspecto, es doctrina del Tribunal que la garantía que consagra el artículo 16 de la Constitución Nacional consiste en aplicar la ley a todos los casos, según sus diferencias constitutivas, de tal suerte que no es la igualdad absoluta o rígida la que se aplica, sino la igualdad para todos los casos idénticos, que importa la prohibición de establecer excepciones que excluyan a unos de lo que se concede a otros en las mismas circunstancias (Fallos 321:92).

En consecuencia, el mero hecho de que exista una distinción o discriminación no basta por sí solo para declarar que una disposición viola esta garantía, sino que es indispensable, además, que las diferentes repercusiones de la norma se basen en una diferencia irrazonable o arbitraria

Procuración General de la Nación

(Fallos 315:1594).

Ahora bien, en base a estos principios, no parece una "diferencia irrazonable" admitir que los ministros del poder ejecutivo, cuando concurren a las cámaras legislativas, puedan gozar de este privilegio teniendo en cuenta que éstos, por definición constitucional, participan en la formación de las leyes (artículo 99 inciso 3). Es precisamente esta nota, su carácter de colegislador, una de las "objetivas razones" (doctrina de Fallos 318:2611) que, por un lado, permiten -en este aspecto- equiparar a los miembros del Congreso con los ministros del Poder Ejecutivo y, por contraposición, constatar esta "desigualdad de condiciones" que justifica otorgarles, por sobre quienes no desempeñan estas funciones, un privilegio de estas características.

Parece afirmar el recurrente que el fundamento de esta inmunidad tiene su base en el origen electivo de los cargos de quienes los ostentan, en tanto que ellos "representan al pueblo" (fs. 669). Por el contrario, V.E. ha sustentado su legitimidad en "razones de orden público, relacionadas con la marcha regular del gobierno creado por la Ley Fundamental" (Fallos 317:365 y 319:1699). Precisamente estos precedentes, en los que se había puesto en tela de juicio la inmunidad de los magistrados, corroboran la impertinencia de este agravio por cuanto, como es evidente, las inmunidades de los jueces tampoco están basadas en la elección o la representatividad popular.

No escapa al suscripto -sin abrir juicio sobre este caso en particular- que admitir este privilegio encierra el peligro de que, por su uso irresponsable, puedan verse afectados los derechos de los individuos. Pero las garantías individuales no son valores absolutos y deben ceder "...por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática"

(artículo 32 inciso 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Y es precisamente este bien común, fin último de la comunidad política, el que da sentido a la existencia de los poderes del Estado, quienes con estas miras pueden limitar el ejercicio de las garantías individuales conforme las "leyes que reglamentan su ejercicio" (artículo 14).

-VII-

Por lo expuesto, a mi juicio, corresponde rechazar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia en todo cuanto fuera materia de apelación.

Buenos Aires, 18 de septiembre de 2002.

LUIS SANTIAGO GONZALEZ WARCALDE

ES COPIA

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 19 de octubre de 2004.

Vistos los autos: "Cavallo, Domingo Felipe s/ recurso de casación".

Considerando:

1°) Que contra la decisión de la Sala IV de la Cámara Nacional de Casación Penal (fs. 644/656), que hizo lugar a la falta de jurisdicción y a la excepción de falta de acción planteada por la defensa de Domingo Felipe Cavallo, revocando la resolución dictada por la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, y dejando firme la decisión de la juez de primera instancia que sobreseyó al imputado por los delitos de calumnias e injurias, la querrela dedujo recurso extraordinario (fs. 658/671), que fue concedido a fs. 678/679.

2°) Que para así decidir el recurrente sostuvo que la extensión otorgada por la alzada a la inmunidad de opinión prevista en el art. 68 de la Constitución Nacional, resultaría lesiva al principio de igualdad ante la ley en tanto se está aplicando dicha inmunidad a favor de un sujeto que no se encuentra comprendido en el ámbito de esa norma constitucional.

Por otro lado, y con fundamento en que la sentencia impugnada sólo se habría logrado con una mayoría puramente formal, pues no existe acuerdo sobre el presupuesto normativo —arts. 71 y 106— bajo el cual se produjo la comparecencia del querrellado al Congreso de la Nación, alega que el pronunciamiento en crisis es impugnabile sobre la base de la doctrina de la arbitrariedad.

3°) Que los agravios del recurrente suscitan cuestión federal para su examen por la vía intentada, pues ponen en tela de juicio la inteligencia que cabe atribuir a deter-

minadas cláusulas de la Constitución Nacional y la decisión del tribunal superior de la causa ha sido contraria a la validez del derecho invocado por los recurrentes con base directa e inmediata en dichas normas (art. 14, inc. 3° de la ley 48).

4°) Que según consta en autos, los señores Angel Nelson Pozzoli y Héctor Fernando Colella en sus respectivas condiciones de presidente y vicepresidente del directorio de Sociedad Anónima Organización Coordinadora Argentina (OCA) promovieron querrela por calumnias e injurias contra Domingo Felipe Cavallo por los dichos que habrían tenido lugar en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación, en la sesión ordinaria de los días 23 y 24 de agosto de 1995, cuando el querrellado por ese entonces ministro de Economía Obras y Servicios Públicos de la Nación, compareció en esa condición a informar sobre distintos aspectos vinculados con el régimen de correos y telégrafos de la Nación.

5°) Que la cuestión que debe decidir esta Corte, tal como ha sido invocado el agravio planteado por el recurrente, presenta dos aspectos fundamentales para su examen: la institución ministerial, su naturaleza y funciones, lo cual nos remite a considerar si en el *sub examine* las expresiones efectuadas por un ministro del Poder Ejecutivo en el marco de un debate parlamentario en la Cámara de Diputados de la Nación encuentra amparo en la inmunidad de opinión prevista en el artículo constitucional 68, ya que los querellantes sostienen que la protección del discurso de los ministros no se encuentra contemplada en nuestro sistema institucional con idéntico alcance a la protección conferida a los legisladores federales (ver. fs. 665/668 vta.), para luego, de ser superada afirmativamente tal hipótesis, determinar el alcance de la

Corte Suprema de Justicia de la Nación

protección de dicha garantía respecto de las declaraciones de marras y su contexto fáctico.

6°) Que, con esta comprensión, entonces, es menester introducirnos en la cuestión mediante el estudio, desde los fundamentos constitucionales que hacen a la organización jurídico-política del Estado, de la naturaleza y funciones propias de la institución ministerial.

Cabe recordar sobre el punto, que la figura ahora en análisis, no se encuentra prevista en la Constitución de Filadelfia, modelo directo en muchas de sus partes de nuestra Ley Fundamental de la cual definimos, entre otras cosas, la estructura básica de nuestro Poder Ejecutivo (art. II se. 1° y 87 respectivamente), pues la Constitución argentina, diseña la institución ministerial en sus arts. 100 y sgtes. apartándose de aquella fuente, y tomando como referente, a través del proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi (arts. 87-92), una constitución que respondía directamente al modelo parlamentario (arts. 222-230 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812).

7°) Que la Constitución argentina dispone en el art. 100 que los ministros tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, frase que en debida conexión con lo dispuesto en el art. 103, tiene una significación amplia respecto de las facultades y funciones atribuidas constitucionalmente a dichos agentes, de modo tal, que no obstante estén impedidos de todo acto resolutivo, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus departamentos, estos son los responsables en una primera instancia de la evaluación, el análisis y la consecuente gestión de los diversos asuntos de la administración pública siendo debidamente responsables de los actos que legalizan y solida-

riamente de los que acuerdan entre ellos (art. 102).

8°) Que de acuerdo con esta aproximación funcional, podemos afirmar que los ministros del Poder Ejecutivo son, en términos institucionales, mucho más que meros agentes de la administración pública o simples fedatarios de los actos del presidente por medio de su firma.

9°) Que a la luz de lo citado corresponde, entonces, considerar para resolver la cuestión si la inmunidad de opinión de los legisladores federales según lo previsto en el ap. 68 de la Constitución Nacional, se extiende a la institución ministerial misma, o específicamente a los ministros que comparecen al Parlamento en los términos dispuestos por los arts. 71 y 106 del texto constitucional.

10) Que los postulados constitucionales contenidos en los arts. 68, 71 y 106 deben ser examinados en primer lugar desde una visión panorámica del texto formal como una unidad sistemática de distintas normas, correlacionando y coordinando unas con otras de tal forma que haya congruencia y relación directa entre ellas, siendo de suma significación considerar, además de la letra de las normas, la finalidad perseguida y la dinámica de la realidad (Fallos: 312:2192, entre otros), teniendo en miras también el particular diseño institucional elaborado por la Constitución Nacional.

11) Que para armonizar con dicho diseño interpretativo debemos, pues, tomar en consideración los alcances de la inmunidad pretendida valorando por sobre el texto mismo del art. 68, la pretensión fundamental de garantizar un sistema de debate y control parlamentario libre, tanto de la eventual intromisión de los individuos como de las posibles presiones de otros poderes, pues en esta pretensión se condensan los aspectos medulares del régimen republicano de gobierno.

De este modo la interpretación constitucional debe

Corte Suprema de Justicia de la Nación

hacerse de manera que sus limitaciones no lleguen a trabar el eficaz ejercicio de los poderes atribuidos al Estado a efectos del cumplimiento de sus fines del modo más beneficioso para la comunidad (Fallos: 318:1967).

12) Que la inmunidad de las opiniones de los legisladores para el desarrollo de la función legislativa se revela inmediatamente como necesaria para el cumplimiento de tales fines, por lo tanto, se debe considerar a dicha inmunidad en el sentido más amplio y absoluto (Fallos: 1:297, considerando 1°).

13) Que no obstante lo antes dicho respecto a la citada disposición, cabe precisar la terminología utilizada distinguiendo, conforme su naturaleza, entre la inmunidad e indemnidad de ciertos funcionarios, pues mientras a través de la primera se impide toda coerción sobre la persona del legislador sin un previo procedimiento a cargo de la respectiva cámara, la segunda, en cambio, opera cuando los actos o ciertos actos de la persona directamente quedan fuera de la responsabilidad penal (considerando 8° del voto disidente del juez Fayt, en el precedente de Fallos: 321:2617), o sea que son atípicos.

Estas últimas excepciones sólo pueden ser establecidas por la Constitución Nacional, así nuestro máximo texto legal se ocupa de la indemnidad de las opiniones parlamentarias en el art. 68.

En tal sentido, si bien adherimos a los argumentos de esta Corte en tanto que las previsiones de la norma citada tienen una elevada significación institucional, al extremo de que resulta lícito afirmar que integran el sistema representativo republicano (Fallos: 169:76, considerando 4°), se advierte que la Constitución Nacional otorga, mediante el art.

68, indemnidad a las opiniones parlamentarias siendo éstas de carácter funcional, pues lo que en verdad se halla fuera del alcance de la ley penal son los actos y no el actor por su calidad de tal, pues aun cuando el legislador cesare en su mandato sigue amparado por la indemnidad del acto.

14) Que, el art. 71 prescribe una de las tantas relaciones de colaboración existentes entre el Poder Legislativo y los ministros del Poder Ejecutivo. La norma dispone que cada una de las cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes. De este modo el ministro, si bien comparece como funcionario del Poder Ejecutivo, lo hace contribuyendo a una labor específicamente legislativa.

15) Que, por otro lado, el art. 106 se encuentra directa y complementariamente relacionado con el art. 71, pues ambos se refieren a la presencia de un ministro del Poder Ejecutivo en el recinto del Congreso Federal, la diferencia estriba en que en el primer supuesto el ministro informa bajo requerimiento, mientras que en el segundo opera la facultad discrecional de concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates sin derecho a voto. Así, el ministro tiene la posibilidad de defender ante los legisladores las políticas públicas que instrumente desde su departamento en orden a lograr, en caso de ser necesario, un acompañamiento legislativo.

16) Que la importancia de la norma precitada, conforme la singularidad del caso de marras, pone en evidencia, en tanto ha dispuesto expresamente como única limitación que aquéllos no están habilitados a votar en el marco de las sesiones respectivas, la voluntad del constituyente de equipararlos respecto de esta participación al legislador. Efectivamente, tal impedimento se constituye como la única diferen-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

cia que el texto constitucional ha impuesto en el marco de las funciones previstas en el art. 106, entre un ministro del Poder Ejecutivo y un legislador.

17) Que, en síntesis, el objetivo funcional y complementario que surge de las conductas previstas en los artículos constitucionales 71 y 106, nos permite afirmar que tales normas se encuentran dirigidas por igual a fomentar la colaboración y participación de los ministros en tareas propias del Poder Legislativo.

Asimismo, corresponde inferir, por analogía, que cuando un ministro concurre al recinto del Congreso en sesión parlamentaria, en el marco de las funciones de información o colaboración previstas en tales artículos, lo hace con la protección derivada de una indemnidad implícita, pues resulta inadmisibles una interpretación que obste o limite el ejercicio de funciones otorgadas directamente por el texto constitucional, ya que no parece posible que la Constitución le haya impuesto deberes y concedido facultades sin la respectiva protección de las opiniones que emite cuando hace uso de la facultad prevista en el art. 106, o cumple con las obligaciones impuestas en el art. 71.

18) Que, como consecuencia del criterio funcional expresado, cabe desestimar la indemnidad de los ministros con sustento en lo dispuesto en el art. 68 de la Ley Fundamental como patrón constitucional común a la institución ministerial, y admitir tal garantía exclusivamente en el marco de dos funciones ministeriales: una cumpliendo la obligación de informar y brindar explicaciones al Poder Legislativo de acuerdo con lo dispuesto en el art. 71 de la Constitución Nacional, y otra de colaboración funcional con aquel poder mediante el ejercicio discrecional de la facultad de concurrir a las sesiones del Congreso tomando parte en sus debates sin

derecho a voto conforme lo previsto en el art. 106 de nuestra Ley Suprema.

19) Que, por consiguiente, de acuerdo con esta lectura funcional podemos afirmar que la indemnidad del discurso de los ministros no se deriva del texto literal del art. 68, sino, de la Constitución Nacional en tanto unidad sistemática de distintas normas congruentemente coordinadas unas con otras y enmarcadas en un específico diseño institucional.

20) Que, finalmente, existen fundamentos constitucionales de orden normativo y de conveniencia institucional que extienden la garantía de indemnidad de opinión parlamentaria lo necesario como para proteger a los ministros del Poder Ejecutivo y asegurar el ejercicio desinhibido de lo dispuesto en los arts. 71 y 106 de la Constitución argentina.

21) Que sobre la base de la conclusión antecedente de acuerdo a la extensión reconocida a la indemnidad de opinión parlamentaria prevista en el art. 68 de la Constitución Nacional, el planteo de arbitrariedad efectuado por el recurrente carece de relación directa con lo decidido.

22) Que corresponde consecuentemente precisar el contexto fáctico en que las declaraciones fueron formuladas por el querellado.

Según consta en autos, Angel Nelson Pozzoli y Héctor Fernando Colella puntualizan que las opiniones del ministro fueron formuladas en la sesión ordinaria de los días 23 y 24 de agosto de 1995 en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación, cuando se discutía el régimen de correos y telégrafos de la Nación y al habersele expresamente conferido la palabra.

Por ello, y oído el señor Procurador Fiscal, se declara admisible el recurso extraordinario, y se confirma el pronunciamiento apelado. Costas en el orden causado en razón de la

C. 878. XXXVII.
Cavallo, Domingo Felipe s/ recurso de casa-
ción.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-

-//- novedad de la cuestión y de su complejidad. Notifíquese y devuélvase. CARLOS S. FAYT (según su voto)- ANTONIO BOGGIANO (según su voto)- JUAN CARLOS MAQUEDA (según su voto)- E. RAUL ZAFFARONI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO.

ES COPIA

VO-//-

C. 878. XXXVII.
Cavallo, Domingo Felipe s/ recurso de casa-
ción.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

Que las cuestiones planteadas en el *sub lite* son sustancialmente análogas a las consideradas y resueltas en el precedente de Fallos: 321:2617, disidencia del juez Fayt, a cuyos fundamentos y conclusiones cabe remitirse en razón de brevedad.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma el pronunciamiento apelado. Costas en el orden causado en razón de la novedad de la cuestión debatida y su complejidad (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase.

CARLOS S. FAYT.

ES COPIA

VO-//-

C. 878. XXXVII.
Cavallo, Domingo Felipe s/ recurso de casa-
ción.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-// -TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

Que esta Corte comparte y hace suyos los fundamentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador Fiscal, a cuyos términos se remite en razón de brevedad.

Por ello, y de conformidad con el dictamen del señor Procurador Fiscal, se declara admisible el recurso extraordinario, y se confirma el pronunciamiento apelado. Costas en el orden causado en razón de la novedad de la cuestión y de su complejidad. Notifíquese y devuélvase. ANTONIO BOGGIANO.

ES COPIA

VO-// -

C. 878. XXXVII.
Cavallo, Domingo Felipe s/ recurso de casa-
ción.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

Considerando:

1°) Que la Sala IV de la Cámara Nacional de Casación Penal, al revocar la resolución dictada por la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal, dejó firme la decisión de la juez de primera instancia que había hecho lugar a la excepción de falta de jurisdicción y de falta de acción planteada por la defensa de Domingo Felipe Cavallo, y en definitiva —por mayoría— sobreseyó al imputado en orden a los hechos por los que fue querellado.

Contra esta resolución, el apoderado de los querellantes interpuso el recurso extraordinario de fs. 658/671 que fue concedido a fs. 678/679.

El recurrente sostiene que el pronunciamiento impugnado se asienta en una errónea aplicación a este caso del art. 68 de la Constitución Nacional, pues el *a quo* extendió indebidamente la inmunidad allí establecida a favor de un sujeto que no se encuentra comprendido en el ámbito de esa norma constitucional; de tal modo, postuló, se habría vulnerado la garantía de igualdad ante la ley mediante un indebido voluntarismo judicial.

Por otro lado y con fundamentos en la doctrina de la arbitrariedad, sostuvo que la cámara sólo en apariencia ha logrado reunir la mayoría necesaria para arribar a una sentencia válida, pues no existe acuerdo entre los votos de los jueces que integran la mayoría en cuanto a la norma constitucional —arts. 71 y 106, respectivamente— bajo la cual se produjo la comparecencia del querellado al Congreso de la Nación.

2°) Que los agravios del recurrente suscitan cuestión federal para su examen por la vía intentada, pues ponen en tela de juicio la inteligencia que cabe atribuir a deter-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

minadas cláusulas de la Constitución Nacional y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a la validez del derecho invocado por los recurrentes con base directa e inmediata en dichas normas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

3°) Que según consta en autos, Angel Nelson Pozzoli y Héctor Fernando Colella —en sus respectivas condiciones de presidente y vicepresidente del directorio de Sociedad Anónima Organización Coordinadora Argentina (OCA)— promovieron querrela contra Domingo Felipe Cavallo por el delito de calumnias e injurias, que habría tenido lugar en la sesión ordinaria de los días 23 y 24 de agosto de 1995 en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación, cuando el querellado compareció a informar, en su calidad de ministro de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación, sobre distintos aspectos vinculados con el tratamiento del proyecto de la ley de correos.

4°) Que, tal como ha sido planteado el agravio invocado por el recurrente, la cuestión remite a examinar si en el *sub examine* las expresiones efectuadas por un ministro del Poder Ejecutivo en el marco de un debate parlamentario en la Cámara de Diputados de la Nación encuentran amparo en la inmunidad de opinión prevista en el art. 68 de la Constitución Nacional.

5°) Que a tal fin resulta necesario precisar el contexto fáctico en que tales declaraciones fueron formuladas por el querellado. En efecto, los demandantes puntualizan que las opiniones aludidas en la demanda surgieron cuando se discutía el régimen de correos y telégrafos de la Nación y al habersele conferido la palabra al ministro de Economía que había concurrido a la sesión parlamentaria. De lo expresado

resulta claro que la consideración del art. 68 de la Ley Fundamental debe efectuarse a la luz de la particular intervención que se da a los ministros del Poder Ejecutivo en el debate parlamentario y en especial en el presente caso en lo que se refiere a la determinación del alcance de la protección de las manifestaciones vertidas por los ministros del Poder Ejecutivo en el desempeño de sus cargos en cuestiones relativas a materias que se encontraban sujetas al debate, examen y control del Poder Legislativo.

6°) Que, con esta comprensión, es menester considerar para resolver la cuestión los fundamentales principios que hacen a la exégesis constitucional. En este sentido, cabe recordar la doctrina del Tribunal según la cual ninguna de las normas de la Ley Fundamental de la Nación puede ser interpretada en forma aislada, desconectándola del todo que la compone, y que la interpretación debe hacerse, al contrario, integrando las normas en la unidad sistemática de la Constitución, comparándolas, coordinándolas y armonizándolas de tal forma que haya congruencia y relación directa entre ellas (Fallos: 312:2192 disidencia del juez Petracchi, considerando 5° y 320:2701, entre otros). Además, la obra genuina de los intérpretes, y en particular de los jueces, es permitir el avance de los principios constitucionales, que es de natural desarrollo y no de contradicción, consagrando la inteligencia que mejor asegure los grandes objetivos para los que fue dictada la Constitución Nacional.

Es necesario subrayar que la Constitución Nacional y el ordenamiento jurídico del que es base normativa, deben ser examinados como un todo coherente y armónico, en el cual cada precepto recibe y confiere su inteligencia de y para los demás. De tal modo, ninguno puede ser estudiado aisladamente sino en función del conjunto normativo, es decir, como partes

Corte Suprema de Justicia de la Nación

de una estructura sistemática considerada en su totalidad. Esta interpretación debe tener en cuenta, además de la letra, la finalidad perseguida y la dinámica de la realidad (Fallos: 320:875).

Con arreglo a estos postulados, la interpretación constitucional debe hacerse de manera que sus limitaciones no lleguen a trabar el eficaz ejercicio de los poderes atribuidos al Estado a efectos del cumplimiento de sus fines del modo más beneficioso para la comunidad (Fallos: 315:992; 318: 1967).

7°) Que a la luz de los principios citados corresponde, en primer lugar, precisar el alcance de la inmunidad de opinión de los legisladores federales según lo dispuesto por el art. 68 de la Constitución Nacional ya que los querellantes plantean que la protección del discurso de los ministros no se encuentra amparado en nuestro sistema institucional con idéntico alcance a la protección conferida a los senadores y a los diputados de la nación (ver fs. 665/668 vta.).

8°) Que como he señalado en el voto de la causa C. 1526.XXXVI "Cossio, Ricardo Juan c/ Viqueira, Horacio", de fecha 17 de febrero de 2004, el examen acerca de los dichos de los parlamentarios en nuestro sistema constitucional debe ser efectuado teniendo en miras el desempeño del mandato del legislador o el ejercicio de sus funciones y no el lugar en que sus opiniones hayan sido emitidas. Dicho 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 (ver Juan B. Alberdi, 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).

9°) Que la inmunidad constitucional respecto de la

libre expresión del legislador busca tanto la protección del rol que desempeña en el debate como la custodia de un bien más amplio cual es la posibilidad de que el resto de la ciudadanía conozca acerca de materias que, de otro modo, 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 y debate.

10) Que desde esta perspectiva las previsiones del art. 68 de la Constitución Nacional 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°). La inmunidad de opinión se enhebra, pues, con el adecuado funcionamiento del sistema representativo y republicano en que se sostiene el andamiaje 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 (art. 33 de la Constitución Nacional). Por consiguiente, la inmunidad de los legisladores no es un privilegio que contemple las personas ya que busca la custodia de 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°).

Corte Suprema de Justicia de la Nación

11) Que, de acuerdo con lo expresado, la protección conferida por el art. 68 de la Constitución Nacional se refiere estrictamente al ejercicio de las funciones parlamentarias con respeto absoluto al principio de la soberanía popular con el objeto de proteger el discurso de los senadores y diputados tanto frente a las eventuales presiones de los individuos como en relación a la eventual intromisión de los poderes Ejecutivo y Judicial. No es una inmunidad localizada o una protección personal, ya que su objetivo esencial es permitir el ejercicio libre y desinhibido de las funciones parlamentarias y de los actos necesarios que se enderezan a ese fin.

12) Que corresponde, pues, considerar si esta inmunidad se extiende a los ministros que comparecen al Parlamento en los términos previstos por los arts. 71 y 106 de la Constitución Nacional. Para ello resulta imprescindible ponderar el particular diseño institucional elaborado por la Carta Magna respecto de la intervención de los ministros del Poder Ejecutivo en los debates parlamentarios. Esas normas se encuentran dirigidas a fomentar la colaboración y participación de los ministros en las tareas de deliberación, información y control que el texto constitucional impone al Poder Legislativo, de modo que toda consideración acerca de las labores desplegadas en estos casos no puede partir de una interpretación aislada de su posición en el Poder Ejecutivo. Se trata aquí en consecuencia de una peculiar función de nexo instrumental impuesta por los citados artículos para facilitar el cumplimiento de tales funciones.

13) Que la interpretación de los alcances de la inmunidad pretendida debe ser estudiada teniendo en miras ese diseño institucional más que el texto literal mismo del art. 68, porque lo que la Constitución Nacional pretende en este

caso es la profundización de un sistema de debate y control que hace a la esencia del régimen republicano de gobierno.

14) Que, el art. 71 dispone que cada una de las cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes. El texto se encuentra incorporado en la Sección Primera del Título Primero de la Segunda Parte de la Constitución que se titula "Del Poder Legislativo" y tiene por fin, en primer lugar, satisfacer la necesidad de las cámaras de lograr una información certera y completa en relación a los datos que pudiera suministrar el ministro y, en segundo término, con el fin de difundir la información pertinente entre el público en general. El ministro comparece como funcionario del Poder Ejecutivo al ámbito del Congreso y contribuye a una actividad esencialmente legislativa de requerimiento de información, lo cual no implica, desde luego, que sus funciones en general —expresamente contempladas en los arts. 100 a 107 de la Carta Magna— puedan entenderse englobadas en la función parlamentaria.

15) Que, por otro lado, el art. 106 prescribe que pueden los ministros concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar. El texto está incorporado en la Sección Segunda "Del Poder Ejecutivo" y la función desplegada no puede ser equiparada a la descrita en el precedente considerando. En un caso el ministro informa —en paridad de condiciones— a la cámara que requirió su comparecencia y en el otro se incorpora al debate parlamentario sin abdicar, en ninguno de ambos casos, de su relación con el Poder Ejecutivo y sin que pueda entenderse, y esto es lo más relevante en el caso, que se trasladen las inmunidades expresamente concedidas por la Constitución a los legisladores.

16) Que para el cumplimiento de esos fines, el texto

Corte Suprema de Justicia de la Nación

de la Carta Magna ha contemplado que el ejercicio de la función parlamentaria —en particular en lo que se vincula a las tareas de investigación y control— faculta a los ministros del Poder Ejecutivo a participar de esa función legislativa en paridad de condiciones, a punto tal que la misma norma ha dispuesto —a fin de evitar confusiones— que aquéllos no están autorizados a votar en el marco de las sesiones respectivas. El hecho de que los ministros hayan sido sólo excluidos expresamente del ejercicio del sufragio en esta intervención muestra que ha sido voluntad de los constituyentes que la participación de aquéllos sea equiparable, salvo por esa facultad, con el desarrollo de esta función parlamentaria de investigación de materias que resultan esenciales para la consideración de las más altas cuestiones en las que intervienen ambos poderes.

17) Que su labor no es equiparable a la desplegada por los secretarios del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos de América —que ni siquiera son mencionados en la constitución de aquel país— porque es claro que los constituyentes de 1853 se separaron del proyecto de Alberdi para delimitar sus funciones con una particular relevancia institucional para que actúen con protección, en el debate parlamentario pero sin formar parte de un sistema parlamentario. En efecto, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América ha señalado que las consideraciones basadas en la separación de poderes que hacen necesaria una inmunidad absoluta para legisladores federales y estatales y para el presidente de los Estados Unidos no exigen una inmunidad similar para los ministros del gabinete u otros altos funcionarios del Poder Ejecutivo [Mitchell v. Forsyth, 472 U.S. 511, 521 (1985)]. Ese tribunal no ha creado una inmunidad general para ministros del Poder Ejecutivo respecto de las causas criminales y sólo ha reconocido una

inmunidad en las causas civiles basada esencialmente en la tradición del *common law* [Spalding v. Vilas, 161 U.S. 483, 498 (1896); Butz v. Economou, 438 U.S. 478, 508 (1978); Imbler v. Pachtman, 424 U.S. 409, 424 (1976); Barr v. Matteo 360 U.S. 564, 572 (1959); Harlow et al v. Fitzgerald, 457 U.S. 800, 812/3 (1982); Scheuer v. Rhodes 416 U.S. 232, 238 (1974); Laurence H. Tribe, American Constitutional Law, 2ª. ed., Mineola NY., The Foundation Press, 1988, pág. 268/269] tal inmunidad es una inmunidad cualificada —restringida para ciertos actos— como regla (John E. Nowak y Ronald D. Rotunda, Constitutional Law, 4ª. Ed., St. Paul Minn., West Publishing Co, 1991, pág. 234 y Gerald Gunther, Constitucional Law 12ª. ed., Westbury, New York, The Foundation Press, 1991, pág. 377, nota 1) y sólo excepcionalmente es una inmunidad absoluta [(Nixon v. Fitzgerald, 457 U.S. 731, 748 (1982))].

18) Que, por consiguiente, el texto constitucional ha impuesto que en la conducta analizada se unan dos funciones distintas del ministro, una de colaboración funcional con el ejercicio del poder de control e información inherente al Poder Legislativo y otra de colaboración funcional con aquel poder mediante el ejercicio de una facultad exclusivamente discrecional como integrante del Poder Ejecutivo; distinción que, sin embargo, no resulta siempre prístina en la práctica como emana de la lectura de los diarios de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación como consecuencia de la dinámica propia del debate parlamentario.

19) Que desestimada la inmunidad del ministro con sustento en lo dispuesto en el art. 68 del texto constitucional, resulta apropiado determinar si existe un patrón constitucional común que confiera inmunidad a los ministros por su intervención en el parlamento, pues resultaría inconveniente al mencionado principio de interpretación funcional concluir

Corte Suprema de Justicia de la Nación

que su conducta se encuentra custodiada por la Constitución en un caso o desprotegida en el otro. La Carta Magna —estudiada desde esa perspectiva— procura mediante la inserción de las conductas previstas en los arts. 71 y 106 que se desarrolle una libre comunicación entre ambos poderes del Estado aunque sin desmerecer las respectivas atribuciones que a cada uno de ellos corresponde en el adecuado funcionamiento institucional del país. Así como el sistema constitucional procura evitar con esa comunicación el aislamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, también del mismo modo debe entenderse que el suministro de información necesaria para el desarrollo de los negocios de la República requiere de una adecuada protección de aquellos que comparecen al Congreso a cumplir con esas facultades de rango constitucional.

20) Que, por consiguiente, la lectura de la segunda parte de la Constitución Nacional de acuerdo con una aproximación funcional permite afirmar que existen fundamentos de orden textual y de conveniencia institucional que tienden a asegurar la suficiente protección a los ministros del Poder Ejecutivo para cumplir, sin temores a eventuales demandas o presiones, con las conductas descriptas en los arts. 71 y 106 de la Carta Magna.

21) Que, en efecto, esta Corte ha reconocido la doctrina de la existencia de poderes implícitos que atiende a la valoración de atribuciones que no depositadas expresamente en rama alguna, puedan considerarse razonablemente apropiadas y relevantes para el ejercicio de los poderes expresamente otorgados a determinado departamento, en cuyo caso puede admitirse que constituyan un acompañamiento de estos últimos. Su extensión no puede ir más allá de lo que fuere rigurosamente necesario para que la facultad expresa no resulte ilegítima y gravemente impedida, por lo que mal podría depender el

establecimiento de sus límites de la discreción del órgano que los ejercite (Fallos: 318:1967). Se trata únicamente de reconocer ciertas atribuciones que son imprescindibles para el ejercicio de las expresamente concedidas, que puedan considerarse adecuadas y compatibles con el diseño general de la Constitución, pero que no son sustantivas ni independientes de los poderes expresamente concedidos, sino auxiliares y subordinadas (Fallos: 322:1616) con el objetivo de favorecer —dentro del régimen republicano— tanto la separación como el equilibrio armónico de los poderes en función de lograr la plenitud del estado de derecho (conf. doctrina de Fallos: 297:338 y 305:504).

22) Que cabe inferir, por analogía, que cuando el ministro concurre a la sesión parlamentaria lo hace con una inmunidad implícita ya que no parece posible considerar que la Constitución Nacional haya concedido tales facultades y deberes a aquél sin conferirle la protección de las opiniones que emite cuando responde a las necesidades institucionales de una limpia comunicación con el Poder Legislativo. Resulta inadmisibles, pues, una interpretación formalista que descoyunte la función peculiar de los ministros en estos mecanismos institucionales que precisamente han sido incorporados por los constituyentes de 1853 para integrar temporalmente al ministro al discurso legislativo. Entre los poderes concedidos al ministro se encuentra el de responder al requerimiento legislativo del art. 71 y el de comparecer voluntariamente de acuerdo con el art. 106 dentro del marco de una función excepcional de colaboración e información con el Congreso de la Nación y lo que es razonablemente apropiado y relevante para el ejercicio de un poder concedido por la Constitución debe ser considerado como acompañando la concesión de esa facultad [Marshall v. Gordon, 243 U.S. 521, 537 (1917)].

Corte Suprema de Justicia de la Nación

23) Que, asimismo, corresponde tener presente que la Reforma Constitucional de 1994 ha acentuado estos rasgos de participación de los ministros en la labor del Congreso de modo que no puede considerarse que los poderes Ejecutivo y Legislativo se encuentren aislados para el ejercicio regular de funciones esenciales para el buen gobierno de la nación. En efecto, se ha incorporado en el art. 101 de la Constitución Nacional la figura del jefe de gabinete de ministros que "debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71". Asimismo, la norma fundamental dispone que "puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras".

En este sentido, el art. 198 del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación denomina "sesión informativa" a la sesión en que el jefe de gabinete concurre ante el plenario de esa cámara "a efectos de cumplimentar lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución Nacional" y el art. 202 lo autoriza a responder a cada uno de los bloques, estando facultado para solicitar breves cuartos intermedios a efectos de ordenar las respuestas, todo lo cual demuestra que la reciente Reforma Constitucional ha procurado incrementar el desarrollo de una fluida relación entre ambos poderes que ya estaba contemplada en la Constitución Nacional de 1853.

24) Que de lo dicho se advierte que esa función también coparticipa de los rasgos ya señalados respecto de la particular relación que nuestros constituyentes han establecido para las relaciones entre el Congreso y los ministros,

esto es, el rango sobresaliente en que se encuentran las funciones informativa y de control del Parlamento que requieren también el fortalecimiento de todos aquellos mecanismos institucionales que permitan favorecer el cumplimiento de esos objetivos. Para ello la inmunidad limitada de los ministros en su comparecencia ante las cámaras del Congreso de la Nación es un instrumento apropiado tanto para evitar la presión inadmisibles sobre funcionarios del Poder Ejecutivo como para lograr el ejercicio desinhibido de los deberes del cargo ministerial sin prevenciones respecto a eventuales responsabilidades civiles o penales por sus dichos en el ámbito parlamentario y en el cumplimiento de lo dispuesto por las citadas normas constitucionales.

25) Que, asimismo, el respeto debido al ejercicio de esa función del ministro se correlaciona necesariamente con el carácter igualitario que debe primar en las relaciones entre los poderes del Estado en este caso. La paridad de condiciones básicas entre los participantes del discurso legislativo se sostiene, en primer lugar, en fundamentos de orden teórico para el fortalecimiento del diseño institucional entre los tres poderes del Estado que emana de la segunda parte de la Constitución Nacional.

En este sentido, 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 tengan en cuenta 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

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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).

26) Que para cumplir con dicho diseño el texto constitucional ha elaborado en los citados artículos un procedimiento por el cual los ministros se incorporan, a requerimiento o por voluntad propia, a este proceso deliberativo en el cual naturalmente aportan las perspectivas propias del poder administrador. Ahora bien, el ingreso del funcionario dependiente en modo directo del presidente de la Nación al discurso parlamentario no puede producirse en el marco de una relación asimétrica porque ello supondría una dependencia de un poder respecto del otro cuando lo que pretende el esquema constitucional en estos supuestos es que se produzca un amplio desarrollo del flujo de información entre ambos poderes del Estado, sin perjuicio de la protección amplia e irrestricta del discurso de los diputados y senadores que resulta del art. 68.

27) Que sabido es que en un sistema de frenos y contrapesos las instituciones políticas se limitan entre sí, no sólo en el sentido débil de que cada una está circunscripta a su esfera de poder, sino en el sentido fuerte de que aun dentro de sus esferas no son omnipotentes (Jon Elster, *Régimen de mayorías y derechos individuales en De los derechos humanos. Las Conferencias Oxford Amnesty de 1993*, Madrid, Ed. Trotta, 1998, pág 183). Existe, pues, en la concepción republicana la idea de que debe existir también la posibilidad de que cada uno de los cuerpos del gobierno pueda resistir y contrabalancear al otro. Bajo este principio —distinto al de la separación de poderes— cada poder está autorizado a ejercer cierta influencia activa sobre el otro en orden a resistir y

contrabalancear su poder (Bernard Manin, *Checks, balances, and boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787*, en B. M. Fontana, *The invention of the Modern Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, 27-62).

28) Que este Tribunal ha señalado que el principio de la división de poderes, al margen de la separación externa de sus tres componentes, no excluye su vinculación por una natural interrelación funcional que asegura una necesaria coordinación (conf. doctrina de Fallos: 313:1513, considerando 17). Una natural derivación de ese principio en la práctica de la participación del ministro en las sesiones parlamentarias es que se mantenga una inmunidad temporal para asegurar tanto el equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo como la imprescindible comunicación que se deben mutuamente en orden a la consecución del bienestar general que impone el Preámbulo de la Constitución Nacional.

29) Que no debe olvidarse que el texto constitucional ha querido incorporar plenamente al debate al ministro dentro del ámbito del Congreso. Lo que la Constitución Nacional espera de la comparecencia del ministro es algo más que un mero procedimiento informativo. Requiere, en verdad, de su participación en la deliberación propia del Poder Legislativo que se encuentra en el centro del concepto mismo de democracia y que puede ser definida como un razonamiento sobre los méritos de la política pública. Se trata de un proceso en el cual los participantes consideran seriamente la información sustantiva y los diversos argumentos y buscan decidir individualmente y persuadir a otros respecto de lo que constituye una buena política pública. Esta deliberación legislativa se compone de tres elementos sustanciales que son la información, los argumentos y la persuasión (Joseph M. Bessette, *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National*

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Government, Chicago, The University of Chicago Press, 1997, pág. 46 y sgtes.). La incorporación a ese procedimiento deliberativo —en el que participa con cuasi plenitud de facultades el ministro (conf. art. 106)— requiere, naturalmente, de un recaudo básico cual es su protección mediante la mencionada inmunidad implícita para asegurar su igualdad como participante en la discusión legislativa.

En efecto, si el texto constitucional incorpora al proceso deliberativo al ministro —dejando sólo a salvo su incapacidad de votar— sería inadmisibles concluir, al mismo tiempo, que se encuentra situado en una condición asimétrica en el ejercicio mismo de ese discurso parlamentario por temor a las eventuales presiones de los otros codeliberantes o a los terceros que podrían eventualmente verse afectados por sus dichos. Sólo la igualdad de capacidades políticas hace a la deliberación completamente democrática y sólo entonces los incorporados a ese proceso deliberativo se benefician por la incorporación de diversidad de opiniones y perspectivas (James Bohman, *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge Mass., The MIT Press, 2000, pág. 109).

30) Que, en segundo término, pueden señalarse razones de conveniencia institucional para la protección de las opiniones de los ministros en estos casos. En efecto, el objetivo funcional que surge de los arts. 71 y 106 de la Constitución Nacional puede cumplirse en su integridad mediante la mayor desinhibición en las expresiones de los ministros del Poder Ejecutivo para que el Congreso de la Nación pueda acceder a la información necesaria para la consecución de datos imprescindibles para un adecuado ejercicio de la técnica legislativa propiamente dicha o para el control de los otros poderes del gobierno.

31) Que la protección de las opiniones de los mi-

nistros como instrumento útil para el desarrollo de la función legislativa se revela como necesaria, en el *sub lite*, con la lectura de la intervención del ministro Cavallo en la sesión parlamentaria del 23 y 24 de agosto de 1995. El ministro fue convocado para que informara sobre aspectos esenciales para el desarrollo de la tarea de investigación y control del Congreso. Allí fue interrogado respecto a una multiplicidad de temas y su negativa a contestar una pregunta llevó a uno de los diputados presentes a manifestar que "¡El señor ministro está faltando a los deberes de funcionario público! ¡Le vamos a iniciar acción penal! ¡Es un encubridor!" (ver intervención del diputado Moreau en pág. 3655 del Diario de Sesiones correspondiente a la 8ª sesión ordinaria de los días 23 y 24 de agosto de 1995), lo cual pone en evidencia que al principio teórico de los poderes implícitos debe ser sumada la conveniencia política respecto al irrestricto flujo de información en estos casos para evitar que se frustre el objetivo constitucional que surge de las normas citadas.

En efecto, una eventual declaración en la cual no se hubieran suministrado los datos correspondientes para controlar a las supuestas personas involucradas en supuestas agresiones contra el Estado por temor a hipotéticas demandas judiciales por los afectados por los dichos del ministro en la sesión legislativa hubiera importado precisamente una limitación del discurso del funcionario incompatible con el cumplimiento de los objetivos que surgen de la Constitución Nacional con el objeto de suministrar el mayor grado de información al Poder Legislativo.

32) Que el discurso en la cámara legislativa requiere, en este caso, de ciertas reglas básicas de igualdad entre los participantes y resulta claro, del mismo texto constitucional, que se ha pretendido la incorporación temporal

Corte Suprema de Justicia de la Nación

de los ministros al debate parlamentario. Ello se ve reflejado en términos prácticos en el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación en cuanto dispone en su art. 203, con directa y particular referencia al art. 106 del texto constitucional que "Los Ministros del Poder Ejecutivo pueden concurrir a cualquier sesión y tomar parte en el debate. Podrán ser asistidos, cuando lo consideren conveniente, por los Secretarios de Estado dependientes de sus respectivos ministerios, los que asimismo tendrán derecho a participar en el debate. Unos y otros serán equiparados, en el uso de la palabra, a los miembros informantes de Comisión".

Es de suma significación, pues, el rol atribuido a los ministros cuando participan en las deliberaciones de la Cámara de Diputados, pues el miembro informante de la comisión que ha dictaminado sobre el proyecto en discusión tiene una presencia especial en el debate, a punto tal que goza de prelación en el orden de la palabra (art. 137, incs. 1° y 2° del reglamento citado), posee plazos especiales para intervenir en el debate en general (art. 153) y tiene derecho a replicar, siempre, o a contestar observaciones al despacho, durante los debates en general o en particular (arts. 138 y 158).

33) Que debe tenerse en cuenta, además, que ese conjunto de reglas y de usos que las asambleas deliberativas incorporan a sus reglamentos no es un rasgo menor a ponderar en este tipo de casos, puesto que no sólo traducen, en términos concretos, la configuración institucional que resulta de la Constitución misma, sino que también representan el debido reconocimiento a una práctica política que, en este caso en particular, confiere rasgos de equiparación funcional a los ministros cuando concurren a las cámaras del Congreso.

34) Que, como consecuencia de lo expresado, la in-

munidad del discurso de los ministros no se deriva de los términos literales del art. 68 porque la posición institucional de los representantes populares no es asimilable a las funciones que desempeñan habitualmente los ministros del Poder Ejecutivo. La protección de sus dichos surge, en realidad, de una inmunidad implícita en la Constitución Nacional que aparece necesaria para el cumplimiento de las funciones asignadas al ministro como nexo instrumental en las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y no resulta, en este caso, del mero hecho de ser secretario o ayudante del presidente de la Nación.

35) Que, asimismo, la inmunidad de opinión de los ministros tiene un alcance limitado porque se refiere exclusivamente al despliegue de las funciones que resultan de los arts. 71 y 106 de la Carta Magna. Su inmunidad emana de los poderes implícitos por el ejercicio de la función particular que resulta de esas normas y no del carácter mismo del desempeño de la función ministerial. La inmunidad de opinión tiene un alcance temporal pues está circunscripta al encuentro entre los dos poderes del Estado que se configura en la convocatoria del Congreso a la comparecencia del ministro y a la concurrencia potestativa de este último a las sesiones de las cámaras. Dicha inmunidad —a diferencia de los parlamentarios— está estrictamente limitada a los actos de comparecencia en tales términos, momentos en los que se hace necesaria la extensión de la protección de la función parlamentaria a los ministros en virtud de la interpretación armónica de lo dispuesto por los arts. 68 y 106 de la Constitución Nacional. Se forma así una coparticipación temporal de los ministros del Poder Ejecutivo en la función legislativa en paridad de condiciones en el marco del ejercicio del debate parlamentario.

36) Que, finalmente, esta inmunidad implícita y

Corte Suprema de Justicia de la Nación

limitada a los supuestos previstos por los arts. 71 y 106 no importa una concesión irrestricta a los ministros del Poder Ejecutivo porque ella encuentra sus límites en la facultad que tiene el presidente de la Nación para remover al jefe de gabinete y a los demás ministros del despacho (art. 99, inc. 7°) y de la Cámara de Diputados de ejercer el derecho de acusar ante el Senado a los ministros por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones y del Senado de juzgarlos en juicio público (arts. 53 y 59 de la Constitución Nacional).

37) Que en orden a la extensión reconocida en este pronunciamiento a la inmunidad de opinión que asistía al que-rellado respecto de sus expresiones efectuadas ante la Cámara de Diputados de la Nación, el planteo de arbitrariedad efectuado por el recurrente carece de relación directa con lo decidido.

Por ello, y de conformidad con el dictamen del señor Procurador Fiscal, se declara admisible el recurso extraordinario, y se confirma el pronunciamiento apelado. Costas en el orden causado en razón de la novedad de la cuestión debatida y de su complejidad. Notifíquese y devuélvase. JUAN CARLOS MAQUEDA.

ES COPIA

Recurso extraordinario interpuesto por **Héctor Fernando Colella y Angel Nelson Pozzoli**, representados por el **doctor Julio A. Federik**
Traslado contestado por **Domingo Felipe Cavallo**, representado por los **doctores Roberto Durrieu y Hernán Munilla Lacasa**
Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Casación Penal, Sala IV**
Tribunales que intervinieron con anterioridad: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, Sala I; Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 1**