



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

PROHIBICIÓN DE INDULTOS, AMNISTÍAS Y CONMUTACIÓN DE PENAS EN DELITOS DE LESA HUMANIDAD, DELITOS CONTRA EL ORDEN INSTITUCIONAL Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO Y DELITOS DE CORRUPCIÓN.

Artículo 1°. - Modifícase el artículo 1° de la Ley 27.156, que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 1°: Las penas o procesos penales sobre los delitos de genocidio, de lesa humanidad y crímenes de guerra contemplados en los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y en los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, no pueden ser objeto de amnistía, indulto o conmutación de pena, bajo sanción de nulidad absoluta e insanable del acto que lo disponga. Aunque haya sido dictado con fecha anterior a la promulgación de esta ley.”

Artículo 2°. - **PROHIBICIÓN DE INDULTO, AMNISTÍAS O CONMUTACIÓN DE PENA EN DELITOS CONTRA EL ORDEN INSTITUCIONAL Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO:** Las penas o procesos penales sobre los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional previstos Capítulo I (Atentados al orden constitucional y a la vida democrática), Capítulo II (Sedición) del Código Penal, no pueden ser objeto de amnistía, indulto o conmutación de pena, bajo sanción de nulidad absoluta e insanable del acto que lo disponga. Aunque haya sido dictado con fecha anterior a la promulgación de esta ley.

Artículo 3°. - **PROHIBICIÓN DE INDULTO, AMNISTÍAS O CONMUTACIÓN DE PENA EN DELITOS DE CORRUPCIÓN:** Las penas o procesos penales sobre en los delitos cometidos en contra de la Administración Pública previstos en los capítulos VI (Cohecho y tráfico de influencias), VII (Malversación de caudales públicos), VIII (Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas), IX (Exacciones ilegales), IX bis (Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados) y XIII (Encubrimiento) del título XI del Libro Segundo del Código Penal; no pueden ser objeto de amnistía, indulto o conmutación de pena, bajo sanción de nulidad absoluta e insanable del acto que lo disponga. Aunque haya sido dictado con fecha anterior a la promulgación de esta ley.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 4.- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

MAXIMILIANO FERRARO

MÓNICA FRADE



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto constituye una representación de aquel que tramitará bajo el expediente N° 0361-D-2016, de autoría de la exdiputada Elisa Carrió y de sus posteriores presentaciones.

La reforma constitucional de 1994 estableció mediante el artículo 36 del capítulo titulado Nuevos derechos y garantías”, la nulidad absoluta e insanable de los actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático, y que sus autores serán pasibles de la sanción aplicable a los infames traidores a la patria del artículo 29 de la Constitución Nacional, excluyéndolos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas.

Sumado a ello, la Ley Fundamental estableció que “[a]tentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento” consagrando de esta manera el más alto reproche penal para los delitos contra el orden institucional y el sistema democrático, encuadrando en esta última especie de delitos a los hechos de corrupción cometidos por funcionarios públicos.

Respecto a la comisión de hechos acaecidos en nuestro país y realizados contra el orden institucional y el sistema democrático, cabe poner de resalto dos hitos institucionales de suma importancia en la materia. Por un lado, la sanción por parte del Congreso de la Nación de la Ley 25.779 de nulidad de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final; por el otro, el dictado por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del fallo “Simón”, el que, en el mismo sentido, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad de éstas leyes y la validez de aquella.

Como consecuencia de la referida actuación de estos dos Poderes Estatales, surgieron diferentes proyectos parlamentarios tendientes a prohibir el indulto, la conmutación de penas y la concesión de amnistías en materia de delitos de lesa humanidad y que tienen como propósito no solo el establecimiento por ley, y de forma expresa, de una prohibición ya consagrada en la Constitución Nacional, sino también, dotarla de efectos retroactivos, desde que, hasta el dictado de los fallos recaídos en la causas “Mazzeo” (2007) y aquellas que fueron sustancialmente análogas a ésta, ni el Congreso ni la Corte Suprema de Justicia de la Nación se habían pronunciado favorablemente en torno a la nulidad de los indultos dictados con anterioridad a su actuación.

Zanjada la cuestión respecto de la prohibición de indultos, conmutación de penas y amnistías sobre los delitos de lesa humanidad, tanto desde el derecho de gentes y



H. Cámara de Diputados de la Nación

los tratados internacionales, como desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana (casos "Velásquez Rodríguez", "Barrios Altos"), y de la Corte Suprema Argentina (fallos "Arancibia Clavel", "Simón", "Mazzeo" y "Videla") se estima pertinente establecer la prohibición en relación a indultos, conmutación de penas y amnistías, desde una interpretación armónica de la Constitución y su reforma del año 1994.

Este proyecto, que establece expresamente la prohibición de que los delitos de lesa humanidad sean objeto de amnistía, indulto o conmutación de penas, encuentra sus fundamentos no solo en los principios morales básicos -que protegen la vida, la integridad física y la libertad, entre otros derechos humanos-, en los pactos internacionales y fallos mencionados, sino también en los artículos 29, 36 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

Por otro lado, como dijimos, el artículo 36 de nuestra Carta Magna establece la misma prohibición para los delitos contra el orden institucional y el sistema democrático, incluyendo a los graves delitos dolosos contra el Estado que conlleve enriquecimiento. Las disposiciones del art. 36 como una interpretación armónica de la constitución nacional nos llevan a concluir que ningún delito previsto expresamente en la letra de la constitución puede ser objeto de los beneficios del indulto, la conmutación de pena o amnistías.

Sin dudas es facultad exclusiva del Congreso de la Nación conceder amnistías generales, entendiendo a la amnistía como el perdón respecto de delitos, sobre los que se extingue la acción penal y la pena. No obstante, este órgano legislativo no puede efectuar esta concesión sino en el marco de las restricciones que la propia Constitución y los tratados internacionales imponen en la materia. Asimismo, podemos sostener que el Congreso debe moverse con prudencia y ética y por razones de alto interés social. Además, "no puede amnistiarse por delitos que están tipificados en la misma constitución"¹. Sin dudas, tanto los delitos de lesa humanidad, como aquellos cometidos contra el orden institucional y el sistema democrático, (que a su vez incluyen a los graves delitos dolosos contra el Estado que conlleven enriquecimiento), son delitos tipificados en la Constitución Nacional y exentos del beneficio de la amnistía.

El indulto, regulado en el artículo 99 inc. 5º de la Constitución Nacional, establece que el Presidente de la Nación puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal. Esta facultad adolece de las mismas restricciones que se indicaron con respecto a la facultad de concesión de amnistía. Sin perjuicio

¹ BIDART CAMPOS, Germán J. "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Tomo II B, pág. 85.-



H. Cámara de Diputados de la Nación

de la excepción prevista en el artículo 99 inc. 5º, en tanto no procede el indulto en los casos de juicio político, el artículo 36 de la Constitución hace expresa referencia a los delitos que quedan excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Por otro lado, juristas como Bidart Campos sostienen que tampoco pueden indultarse las penas aplicadas judicialmente por los delitos que define la misma constitución en los arts. 15, 22, 29, 36 y 119 ², a saber; 15, esclavitud - compra y venta de personas; 22, sedición; 29 concesión de facultades extraordinarias, suma del poder público, o sumisiones o supremacías; 36, delitos contra el orden institucional y el sistema democrático y grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento; 119 traición contra la Nación.

En oportunidad de una de las declaraciones judiciales de inconstitucionalidad de los indultos concedidos por decretos 1002/89 y 2746/90 a militares de alta graduación procesados por crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar - en la que se privó de efectos a la totalidad de los actos y resoluciones dictados en consecuencia de tales decretos y se retrotrajeron las actuaciones al tiempo de su emisión - se utilizaron estos mismos fundamentos.

El fallo del Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 3, sobre Suárez Mason, resolvió que el Poder Ejecutivo no puede ejercer la prerrogativa de indultar prevista en el artículo 99, inc. 5 de la Constitución Nacional, por hechos que según el artículo 29 de dicha norma, impliquen la concesión, atribución o ejercicio de la suma del poder público o de facultades extraordinarias -en el caso, se declararon inconstitucionales los indultos de los decretos 1002/89 y 2746/90 respecto de militares procesados por crímenes de lesa humanidad durante el Proceso de Reorganización Nacional-, del mismo modo que el Poder Legislativo y que tampoco puede amnistiar por tales hechos. ³

En ese mismo fallo se estableció que el delito tipificado por el Poder Constituyente en el art. 29 de la Constitución Nacional no puede ser indultado según art. 99, inc. 5 de dicho cuerpo por crímenes de lesa humanidad durante el Proceso de Reorganización Nacional, pues con ello el Ejecutivo invalidaría disposiciones constitucionales por un simple decreto, consagrándose el absurdo de que la propia Constitución entregaría los medios para burlarla o entender que una de sus normas más imperativas y categóricas es optativa justamente respecto de quienes incurran en el ilícito que esta prevé.

² Op. Cit. pág. 340.-

³ "Suárez Mason, Guillermo y otros", publicado en LA LEY 2004-D, 4, con nota de Andrés Gil Domínguez; Pablo L. Manili.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Es de destacar que, en ese fallo del 19 de marzo de 2004, en particular tomando como argumentos el nuevo art. 36 de la Constitución Nacional introducido en la reforma del año 1994 se sostiene que "... hay circunstancias que rodean la decisión de un indulto que pueden conducir a la invalidación por inconstitucionalidad, por ejemplo: la ausencia del informe del tribunal actuante; que recaiga sobre juicios de carácter civil y no sobre penas por delitos; que no se trate de delitos sujetos a jurisdicción federal; que se intente aplicar a casos de acusación por la Cámara de Diputados; que se intente indultar delitos previstos por expresa decisión y voluntad constituyente (la compraventa de personas, otorgamiento de facultades extraordinarias o la suma del poder público, la traición contra la Nación y las nuevas previsiones del art. 36: actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático, la usurpación de funciones constitucionales y la comisión de grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento)."4

Sin perjuicio de las consideraciones que cada uno puede hacer sobre los delitos mencionados, es claro que nuestra constitución ha establecido en particular sobre todos los crímenes contra orden institucional y el sistema democrático el mayor de los reproches políticos y penales. Ese reproche consagrado en la constitución no puede ser letra muerta en las leyes que de ella deriven. Excluir expresamente de las excepciones del indulto, la conmutación de penas y la amnistía a esos delitos es sin duda cumplir con la Constitución y fortalecer la democracia.

Por todo lo expuesto, solicitamos la aprobación de este proyecto de ley.

MAXIMILIANO FERRARO

MÓNICA FRADE

⁴ Op. Cit.