

CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION MESA DE ENTRADAS	
24 JUN 2005	
SEC: 9	193298 HOJA 19e



Proyecto de ley

El Senador y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Sancionan con fuerza de

Ley

Artículo 1º: Deróganse por inconstitucionales y decláranse insanablemente nulos los decretos 1002/89, 2741/90 y 2746/90 y todo decreto de indulto dictado a favor de personas responsables o presuntamente responsables de la comisión de crímenes de lesa humanidad.

Los mismos carecen de efecto jurídico para el juzgamiento de las responsabilidades penal, administrativa y militar emergentes de los hechos que hubieran alcanzado, a los que resulta inaplicable el principio de la ley más benigna y la invocación del asilo en país extranjero para oponerse válidamente a la extradición que solicitaren jueces argentinos.

Artículo 2º: Las acciones penales para la persecución de tales delitos son imprescriptibles e insusceptibles de amnistía, conmutación o nuevo indulto, cualquiera fuere la fecha de su comisión.

Artículo 3º: Declárase insanablemente nula toda decisión judicial dictada sobre la base de la validez de las normas alcanzadas por el artículo 1º de esta ley. Toda causa penal que hubiera fenecido por su aplicación deberá proseguir en el estado procesal y en la sede judicial en que se encontraba. Las que nunca se hubieran iniciado deberán instarse conforme a derecho. Las penas dispuestas por los magistrados respecto de los condenados beneficiados por tales indultos quedan reestablecidas de pleno derecho.

Artículo 4º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Jose Roselli
JOSE ROSSELLI

Daniel Carbonetto

DANIEL CARBONETTO
DIPUTADO DE LA NACION
BLOQUE MOV. MULTISECTORIAL POR EL
TRABAJO Y LA AUTODETERMINACION (MOTA)

Araceti Méndez de Ferreyra
Dra. ARACETI MENDEZ DE FERREYRA
DIPUTADA DE LA NACION

Francisco Gutiérrez
Francisco Gutiérrez
Diputado de la Nación

Santiago Ferrigno
SANTIAGO FERRIGNO
DIPUTADA DE LA NACION

Miguel Bonasso
MIGUEL BONASSO
PRESIDENTE
BLOQUE CONVERGENCIA



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Es imperiosa la necesidad de declarar inválidos los actos de Estado que impidiesen o limitasen la persecución de delitos vinculados al terrorismo de Estado y crímenes de lesa humanidad.

Los indultos cuya derogación tiene por objeto el presente proyecto son nulos por su afectación al derecho interno argentino -art. 29 de la Constitución Nacional- y en razón de los establecido por las normas del Derecho penal Internacional y del derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El terrorismo de Estado representa la forma más grave de terrorismo que pueda conocerse. Al terminar la Segunda Guerra Mundial- se afianzaba la idea que los horrores y el holocausto cometidos por la máquina del Estado nazi, nunca más volverían a repetirse. Gran número de naciones de todos los continentes, había firmado la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas en el año 1948. Sin embargo, la práctica de terror desde el poder se extendió en el siglo XX bajo regímenes militares o militarizados en el seno de democracias formales.

El 24 de marzo de 1976 y hasta el 10 de diciembre de 1983, se instaló en el país un gobierno de facto a cargo de las Fuerzas Armadas que se atribuyó la suma del poder público, se arrogó facultades extraordinarias y en el ejercicio de estos poderes ilegales e ilegítimos, ensayó un terrorismo de Estado sin antecedentes que se manifestó en una práctica sistemática de graves violaciones a los derechos humanos.

Los ex comandantes aprobaron un plan criminal por el cual en forma secreta y predominantemente verbal ordenó a su personal subordinado privar de su libertad, torturar y matar a gran cantidad de personas.

Reinstaurado el orden democrático el 10 de diciembre de 1983, el Poder Ejecutivo, a los efectos de investigar las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la vigencia de la dictadura militar envió al Congreso el proyecto de la que luego sería la Ley 23.049, el cual establecía la jurisdicción militar y una



H. Cámara de Diputados de la Nación



instancia de apelación ante la justicia civil. se dictó el decreto 158/83, mediante el cual se sometió a proceso ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a los integrantes de las tres primeras juntas militares. Este proceso culmina con el avocamiento por parte de los tribunales civiles al conocimiento de las causas instruidas por los hechos ocurridos durante el gobierno dictatorial.

La sentencia de la Cámara Federal, en su punto 30, determinó el enjuiciamiento de los oficiales superiores y de todos aquellos militares que tuvieron responsabilidad operativa en las acciones de la llamada lucha contra la subversión. La consecuencia de ello fue la reiniciación o bien la continuidad de juicios contra oficiales de las tres armas, que en su mayor parte estaban en actividad.

En la medida en que no se pudo impedir que el poder judicial desarrollara una revisión un tanto más amplia de la proyectada por el gobierno, éste decidió poner por otra vía, un punto final a los procesos. Fue en ese contexto que se promulgó la ley 23.492 de Punto Final que fue rápidamente neutralizada por labor de la justicia, las Cámaras levantaron las ferias judiciales de enero y se llegaron a enviar más de 400 citaciones dentro del plazo de los 60 días establecidos para tal fin.

El fracaso de la estrategia del Punto final, dio pie a la rebelión militar de Semana Santa, que alumbró a otra decisión gubernamental: la obediencia debida. Las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida fueron el producto de esa fragilidad de la democracia argentina.

La respuesta jurisdiccional a las múltiples violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el gobierno de facto de 1976/1983 quedó severamente dañada con los instrumentos de impunidad que brindaran las leyes 23.492 y 23.521, concretamente en lo que atañe al esclarecimiento y adjudicación de responsabilidad penal a los involucrados.

El sobrante de imputados no alcanzados por los beneficios de dichas leyes - esencialmente los cuadros superiores ubicados debajo de los Comandantes- recibiría un nuevo instrumento de indemnidad: el indulto presidencial.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Mediante el decreto 1002/89 el entonces Presidente de la Nación, doctor Carlos S. Menem, indultó a los procesados General de División (R) Juan Bautista SASIAIÑ, General de División (R) José MONTES, General de División (R) Andrés FERRERO, General de Brigada (R) Adolfo SIGWALD y General de Brigada (R) Jorge Carlos OLIVERA ROVERE, en relación a estas actuaciones que se registraban con el nro. 450 caratuladas SUÁREZ MASON, Carlos Guillermo y otros s/homicidio y privación ilegal de la libertad.

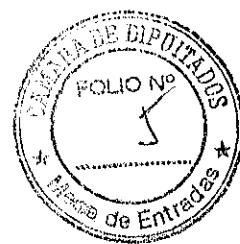
En relación a la calidad de procesados de los beneficiarios del indulto, el decreto se ocupó de dejar sentada la postura según la cual cuando un poder constitucional era conferido expresamente en términos generales no podía ser restringido, por lo cual no era imprescindible contar con una sentencia ejecutoriada para hacer viable el indulto, bastando la existencia de causa abierta.

Por su parte, por medio del decreto 2746/90 también se hizo uso de la facultad dispuesta constitucionalmente en el art. 86 inc. 6°, indultándose a Carlos Guillermo SUÁREZ MASON.

Así pues, el Estado Argentino extinguía los enjuiciamientos pendientes por graves violaciones a derechos humanos, renunciaba a la verdad, a la comprobación de los hechos, identificación de sus autores y frustraba definitivamente el derecho a una investigación judicial imparcial y exhaustiva. En definitiva, el terrorismo de Estado más cruel que se conociera en la historia argentina encontró en la impunidad su mejor aliado.

El indulto constituye indiscutiblemente una facultad constitucional del Poder Ejecutivo, aunque de excepción, El acto administrativo que dispone un indulto es de aquellos actos tradicionalmente considerados apolíticos no judiciales, aunque no excluye de manera absoluta el contralor de constitucionalidad.

En efecto, 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



H. Cámara de Diputados de la Nación

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).

Es absolutamente procedente la revisión de constitucionalidad de un indulto siempre que ello no implique avanzar en el análisis de la oportunidad, mérito o conveniencia política de la decisión, sino en la evaluación respecto de su correspondencia con los requisitos de ejercicio de una competencia que, si bien discrecional, no resulta ilimitada sino que debe respetar los márgenes constitucionales y, -como también veremos- deberá honrar los más elementales principios de la humanidad, deberes internacionales asumidos por el Estado e instrumentos de derechos humanos incorporados con antelación a su dictado.

La postura mayoritaria y tradicional de nuestra jurisprudencia fue la tesis restringida negatoria de la posibilidad del ejercicio de la facultad de indulto durante el proceso y antes de la condena. La primera causa en que la Corte Suprema tuvo que intervenir con motivo del decreto 1002/89 fue en aquella originada en la Cámara Federal de San Martín que había aplicado el indulto y sobreseído en consecuencia en los autos RIVEROS, Santiago Omar y otros s/pivación ilegal de la libertad, tormentos, homicidios... (CSJN - Fallos 313:1392 - Rta: 11-12-90). resolviendo la cuestión vinculada a la constitucionalidad de un modo formal, declarando mal concedido el recurso.

Posteriormente en los autos AQUINO, Mercedes s/denuncia - planteo de inconstitucionalidad del decreto 1002/89". no hubo forma de evitar ingresar el fondo del asunto pero no obstante no se estableció un estudio de fondo vinculado a la constitucionalidad de los decretos 1002/89 y 2746/90. El eje central al respecto no fue desentrañado.

Así como el Poder Legislativo no goza de facultades para amnistiar válidamente hechos que impliquen la concesión o atribución de la suma del poder público ni el ejercicio de facultades extraordinarias, tampoco el Poder Ejecutivo podría ejercer con validez su prerrogativa excepcional de indultar en esta materia. El artículo 29 de la Constitución Nacional dispone que El Congreso no puede conceder al Ejecutivo Nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los



H. Cámara de Diputados de la Nación

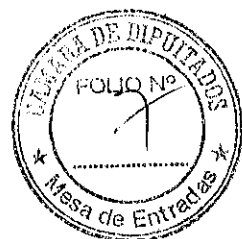
formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria.

El delito tipificado por el poder constituyente en el artículo 29 de la Constitución resulta inamnistiable por el Congreso Nacional en ejercicio sus potestades legislativas comunes e inindultable por el Poder Ejecutivo en ejercicio de su facultad excepcional de perdón absoluto de una pena impuesta.

La facultad de conceder amnistías que se otorga por medio del art. 75 inc. 20 de la Constitución al Poder Legislativo, cuanto el indulto concedido al Poder Ejecutivo por el art. 99 inc. 5, reconocen límites infranqueables que vienen dados en la imposibilidad de perdonar los delitos tipificados por la misma Constitución. (Vgr. prohibición de la esclavitud, sedición, concesión de la suma del poder público o de facultades extraordinarias y traición a la patria). [En éste sentido, cfr. Bidart Campos, Germán J., "Manual de Derecho Constitucional Argentino", Ediar, Buenos Aires, 1980, p. 582; y, Romano, Otilio Roque, "Inconstitucionalidad de la Proyectoada Ley de Amnistía", Jurisprudencia Argentina, 1983, IV, p. 628 y ss.] quienes hayan ejercido las facultades extraordinarias o la suma del poder público prohibidas por el artículo 29 de la Constitución tampoco pueden ser amnistiados por facultades legislativas comunes y menos aun por medio de un indulto del Presidente.

Por ende, cuando los actos ejercidos por el poder omnímodo fuesen delictivos conforme a la ley penal por su propia configuración (homicidios, asesinatos, torturas, privaciones de la libertad, etcétera) sería imposible amnistiarlos... Y si el Congreso Nacional no puede amnistiar tales hechos por el *contenido material* de los hechos mismos, entonces, mucho menos podrá indultarlos el Poder Ejecutivo. Amnistiar o indultar delitos de la naturaleza de los que nos ocupan ha significado o bien la concesión retroactiva, o bien la tentativa de validar la suma del poder público, circunstancia terminantemente vedada por la Ley fundamental.

Por otra parte la doctrina mayoritaria- tiene claramente establecido que la facultad presidencial de indultar implica dispensar el cumplimiento de una pena impuesta por sentencia judicial firme de juez competente que declare la existencia del ilícito y la culpabilidad del autor. En consecuencia el indulto a personas aun no condenadas aunque esten procesadas, implica violentar la división de poderes y avanzar ilegítimamente sobre la zona de competencias reservadas al Poder



H. Cámara de Diputados de la Nación

Legislativo y al Poder Judicial y arrasar el derecho de acceso a la jurisdicción por parte de las víctimas.

El indulto anticipado es manifiestamente violatorio de lo dispuesto por el art.95 de la Constitución (actual art. 109 C.N.) que impide al Presidente ejercer funciones judiciales o arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas.

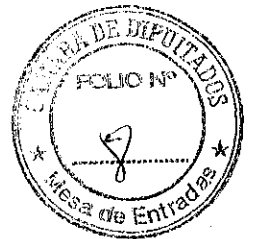
El decreto 1002/89, tiene el alcance propio de una amnistía -facultad ajena al poder administrador- y se refiere -en todos los casos- exclusivamente a procesados, alcanzando a 32 causas judiciales donde estaban procesados más de 50 militares de alta graduación. La facultad de abolir procesos y de extinguir acciones penales es de la esencia del poder de conceder amnistías, y este poder ha sido dado al Congreso como consecuencia necesaria del principio de la división de los poderes del gobierno.

Los decretos de indulto cerraron arbitrariamente la posibilidad jurídica de continuar los juicios criminales destinados a comprobar los delitos denunciados, identificar a sus autores, cómplices y encubridores; e imponerles sanciones penales correspondientes, desconociendo que la garantía de la defensa en juicio no está establecida sólo en beneficio del encartado sino siendo también garantía para la víctima y la comunidad en su conjunto.

Sin perjuicio de los señalados vicios que nacen sustancialmente de la afectación de normas constitucionales de derecho interno la revisión de la constitucionalidad de los instrumentos de impunidad que cerraron la jurisdicción, se sustenta en objeciones a su validez que surgen por la afectación al derecho internacional.

Es prácticamente indiscutida la existencia de un orden normativo supranacional, un orden normativo de la comunidad internacional o derecho penal internacional que tiende a la protección de los derechos más esenciales y básicos de la persona humana.

En este contexto, obtienen el carácter de ius cogens (norma imperativa del derecho internacional general, aceptada y reconocida por la comunidad internacional que no admite acuerdos en contrario (art. 53 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados -ley 19.865-), prohibiciones de determinadas conductas consideradas de suma gravedad y a las que se llama crímenes de lesa humanidad, contra el derecho de gentes o crímenes de derecho internacional.



H. Cámara de Diputados de la Nación

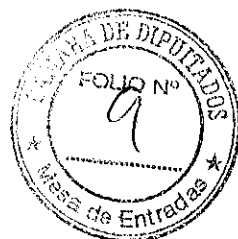
Sobre las mismas existe consenso internacional sobre la invalidez de amnistía, indulto o todo acto que impida su juzgamiento y persecución judicial. La humanidad en su conjunto, afirma su carácter criminal, aún cuando el derecho doméstico del Estado o Estados donde tuvieron lugar los crímenes de lesa humanidad no los considere tipificados penalmente, dicte amnistías, indultos, perdones y no persiga su castigo.

Los instrumentos internacionales han recogido esta preservación universal: entre otros varios: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el IIIer. Convenio de Ginebra de 1949 y el Ier. Protocolo Adicional, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma en 1950, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad de 1968. La aplicación del derecho de gentes viene impuesta desde 1853, merced a la específica referencia que contiene el artículo 118 -ex 102- de la C.N., que se orientó a asegurar el compromiso de los tribunales nacionales en la persecución de los crímenes de lesa humanidad.

Los hechos alcanzados por los indultos constituyen graves violaciones a los derechos humanos cometidas desde el aparato del Estado, revisten el carácter de delitos de lesa humanidad y, por ende, resultan imprescriptibles e inindultables.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso Priebke, Erich, el 2/11/95, estableció que la clasificación de los delitos contra la Humanidad no depende de la voluntad de los Estados requirente o requerido en el proceso de extradición, sino de los principios del *ius cogens* del Derecho Internacional. en la medida en que la aplicación del derecho de gentes se encuentra reconocida por el ordenamiento jurídico argentino (artículo 118 de la Constitución Nacional).

La gravedad de las conductas que integran los llamados crímenes contra el derecho de gentes, la lesión que ellos suponen a toda la humanidad en su conjunto y el interés de la comunidad internacional en la persecución penal de esos crímenes, no son compatibles con la existencia de un perdón soberano, una amnesia legislativa, ni un momento a partir del cual el autor de un crimen semejante pudiera estar a salvo de tener que responder penalmente por un acto que conmueve los principios más elementales de humanidad.



H. Cámara de Diputados de la Nación

La Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad de la Organización de las Naciones Unidas - sancionada el 26 de noviembre de 1968 (Resolución 2391), ratificada por la República Argentina mediante la ley 24.584 de fecha 1° de noviembre de 1985- estableció que los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles, cualquiera sea la fecha en que se hayan cometido. (cfr. Art. 1 de dicha Convención). Esta Convención ha adquirido rango constitucional con la sanción de la ley 25.778.

Eugenio Raúl Zaffaroni ilustra sobre la presente cuestión al expresar que:....No puede sostenerse razonablemente que sea menester garantizar la extinción de la acción por el paso del tiempo en crímenes de esta naturaleza, en razón de una intolerable irracionalidad en caso contrario. No hay una irracionalidad intolerable en el ejercicio de la acción penal contra un crimen de lesa humanidad por mucho que hayan pasado los años; sólo existe la irracionalidad propia de todo poder punitivo, que es extremadamente selectivo y productor del mismo hecho sobre cuyo autor recae. El derecho penal no está legitimado para exigir la prescripción de las acciones emergentes de estos delitos; por el contrario: si lo hiciese sufriría un grave desmedro ético.

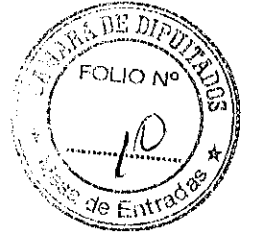
Los Estados deben asegurar la vigencia de todos los derechos contenidos en los instrumentos de derechos humanos mediante un sistema jurídico, político e institucional adecuado para tales fines. Estas obligaciones estatales van aparejadas del deber de adoptar disposiciones en el derecho interno que sean necesarias para hacer efectivos los derechos consagrados, que los poderes estatales deben, cada uno en su propia esfera, adoptar las medidas necesarias para que los derechos y libertades reconocidos en los instrumentos internacionales puedan hacerse efectivos, previniendo, investigando y sancionando toda posible violación a los mismos.

No cabe duda alguna que la subsistencia de los decretos de indultos, no son compatibles con la adecuación comprometida.

Asimismo resulta de vital importancia tener presente que esos instrumentos internacionales se hallaban ya incorporados a nuestro derecho doméstico a la época de sanción de los decretos. El Congreso anteriormente al dictado de los cuestionados indultos había aprobado los siguientes instrumentos de Derecho Internacional: Convención Americana de Derechos Humanos el 11 de marzo de



H. Cámara de Diputados de la Nación



1984; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el 17 de abril de 1986; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes el 30 de julio de 1986.

En consecuencia, en virtud de aquellos instrumentos de derechos humanos el Estado argentino se encontraba impedido de dictar normas que vedaran la posibilidad de investigar cualquier caso de lesión de bienes protegidos por esos tratados o restringieran la punibilidad de esos delitos, en violación a los deberes de respeto y garantía que ellos establecen (Sancinetti, Marcelo A. y Ferrante Marcelo, ob. cit., pág. 418 y sgtes.

La palabra internacionalmente comprometida o empeñada puede, cuando se incumple, generar responsabilidades al Estado frente a la comunidad internacional, razón por la cual provoca el deber irrenunciable en todo funcionario político o judicial de arbitrar cuanto medio esté a su alcance para velar por la actuación legal de la República y poner cese a toda traba a los deberes de juzgamiento y castigo.

La única vía posible para evitar tal situación la constituye el desconocimiento de la validez de los decretos de indulto y las resoluciones dictadas en consecuencia, ya que constituyen uno de los pocos obstáculos residuales para que el Estado argentino retome acabadamente el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.-

Así como la ley 25.779 adecuaba el ordenamiento jurídico doméstico al consolidado derecho internacional de los derechos humanos, la permanencia de los indultos y las resoluciones judiciales dictadas en consecuencia que permiten la subsistencia de la violación de tratados internacionales con efectos manifiestamente contrarios a los mismos debe encontrar una respuesta desde los poderes del Estado.

Es imprescindible en tal sentido derogar y declarar insaneablemente nulos los decretos de indulto y desconocer los efectos jurídicos a las resoluciones judiciales dictadas en consecuencia que, por estar fundadas en normas inválidas, no pueden otorgar efectos válidos.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Por todo lo anteriormente expuesto, le solicito a mis pares me acompañen con la aprobación del presente proyecto

Jose Loselli
Jose Loselli

Daniel Carbonetto

DANIEL CARBONETTO
DIPUTADO DE LA NACION
BLOQUE MOV. MULTISECTORIAL POR EL
TRABAJO Y LA AUTODETERMINACION (MMTA)

Araceli Mendez de Ferreyra
Dra. ARACELI MENDEZ de FERREYRA
DIPUTADA DE LA NACION

Miguel Bonasso
MIGUEL BONASSO
PRESIDENTE
BLOQUE CONVERGENCIA

Miriam Bosch de Sartori
MIRIAM BOSCH de SARTORI
DIPUTADA DE LA NACION

Santiago Ferrigno
SANTIAGO FERRIGNO
DIPUTADO DE LA NACION

Francisco Gutiérrez
Francisco Gutiérrez
Diputado de la Nación