

Senado de la Nación  
Secretaría Parlamentaria  
Dirección General de Publicaciones

(S-0066/15)

Buenos Aires, 02 de marzo de 2015

Sr. Presidente de la  
Honorable Cámara de Senadores de la Nación  
Lic. Amado Boudou  
Su despacho.-

De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted, a fin de solicitar la reproducción del Proyecto de Resolución de mi autoría sobre “EXCLUSIÓN DEL SENADOR CARLOS SAUL MENEM DEL SENO DE ESTA H. CAMARA, CONFORME LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 66 DE LA CONSTITUCION NACIONAL.”. Expediente número 712/13, presentado el 11 de marzo de 2013.

Sin otro particular, saludo a Ud. con mi consideración más distinguida.

Jaime Linares.-

#### PROYECTO DE RESOLUCION

El Senado de la Nación:

#### RESUELVE:

Excluir al senador Carlos Saúl Menem del seno de esta Honorable Cámara conforme lo dispuesto en el artículo 66 de la Constitución Nacional.

Jaime Linares.- Norma Morandini.- María E. Estenssoro. –

#### FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Con fecha 5 de Marzo del corriente, la Cámara Federal de Casación Penal Sala 1 en la causa “SARLENGA, Luis Eustaquio y otros s/ recurso de casación” (Nº 15.667) condenó a Carlos Saúl Menem como coautor del delito de contrabando agravado por tratarse de material bélico y por contar con la intervención de funcionarios públicos y de más de tres personas, reiterado en diez hechos (arts. 45, 54 y 55 del Código Penal, 863, 864 Inc. b), 865 incs. a) y b) y 867 del Código

Aduanero, 470 y 471 del Código Procesal Penal de la Nación), difiriendo al tribunal de origen fijar la pena que corresponda teniendo en cuenta los parámetros contenidos en los arts. 40 y 41 del Código Penal.

La Cámara en su sentencia sostuvo que “su intervención en los hechos no resulta controvertida. Consiste en el dictado de los decretos 1697 (27/8/91), 2283(31/10/91) y 103 (24/1/95) por los que se autorizara a la Dirección General de Fabricaciones Militares a realizar exportaciones de material bélico con destino a las Repúblicas de Panamá y Venezuela, al amparo de los que se realizaron las operaciones objeto de la presente causa y dichos decretos han sido publicados en el Boletín Oficial, y por tanto relevada de la labor probatoria, por cuanto además tal circunstancia ha sido por él reconocida en sus declaraciones indagatorias.

A su vez, se encuentra acreditado que al momento de realizar tal conducta el nombrado conocía que el destino, Panamá, consignado en los decretos 1697/91 y 2283/91 era ficticio.

Ello se desprende, en primer lugar, del hecho de que la República de Panamá en modo alguno podía ser el destinatario del material bélico en cuestión en la medida de que ese país se encontraba sometido a una invasión por parte de los Estados Unidos de América, hecho público y notorio (...) . A ello se suma que en el segundo de los decretos por los que se autorizara a la Dirección General de Fabricaciones Militares a exportar material bélico con destino a las Fuerzas Policiales y de Seguridad de la República de Panamá, se incluyó un material incompatible con el tipo de fuerza de ese país que lo recibiría. (...) . Que ese material no podía ser adquirido por Panamá... esa República no se encontraba en condiciones de adquirir armamento pesado, puesto que con motivo de la invasión americana la disolución de las fuerzas armadas fue una consecuencia obligada (...).

Por último, cabe agregar que el hecho de que efectivamente se exportara material bélico a la República de Panamá resultaba inconsecuente con la política exterior, claramente alineada a los intereses de los Estados Unidos, que fuera llevada adelante por el Presidente Menem.

Por otro lado, se encuentra probado que, contrariamente a lo sostenido por Menem en su descargo, los decretos no fueron dictados conforme la confianza que depositaba en sus subordinados en el marco de la delegación de funciones.

Ello así habida cuenta de que estos decretos eran de carácter excepcional en términos cuantitativos (...) .Además, el trámite de estos decretos no fue el ordinario pues no se le dio intervención previa a la

Secretaría Legal y Técnica a efectos del control jurídico formal (...). A lo que se suma que no fueron tratados en las reuniones de gabinete, que era la práctica ordinaria cuando Menem delegaba un asunto en sus ministros (...).

Se encuentra debidamente acreditado que además conocía el destino real, Croacia, que tendría el material bélico cuya exportación autorizara por medio de los decretos 1697/91 y 2283/91 por él dictados.

Ello ya que está probado que en oportunidad de que Menem el 27/7/92 viajara a Croacia (...) mantuvo un encuentro con el Presidente de la República de Croacia, Franjo Tudjman no obstante las objeciones del entonces Embajador Argentino en Yugoslavia, Federico Carlos Barttfeld, a que se efectuara la visita por parte de autoridades argentinas del más alto nivel a las autoridades políticas de la República de Croacia si no se realizaban a la vez encuentros con los primeros mandatarios de Serbia y Eslovenia.

Ello, atendiendo a las consecuencias que podrían generarse para las tropas de nuestro país apostadas en la zona y para la posición neutral de la Argentina en el conflicto de los Balcanes, dado que en el contexto de susceptibilidad y animosidad reinante entre los pueblos serbio y croata, la misma podría ser interpretada por parte de Serbia como un acto de favoritismo de la Argentina hacia Croacia, más cuando nuestro país era acusado de proveer armas a las milicias croatas, en violación al embargo impuesto por las Naciones Unidas a todos los contendientes. (...)

En el mismo sentido, se encuentra acreditado que Menem mantuvo en su cargo al Interventor de la DGFM Luis Sarlenga ante la tentativa de remoción por parte del Ministro de Defensa Héctor Oscar Camilión - designado el 5/4/93 (...).

Al respecto, es dable destacar que ya en ese entonces la información del hallazgo de armas argentinas en ese país estaba en conocimiento del Ejército, del Ministerio de Defensa, de la Cancillería, que incluso había sido publicado en revistas extranjeras y que con posterioridad al encuentro mantenido por Menem con el Presidente de la República de Croacia, Franjo Tudjman, y a la permanencia de Sarlenga en el cargo de Interventor de la Dirección General de Fabricaciones Militares, se ejecutaron los envíos por medio de los buques Senj, KRK, Opatija y Grobnik, al amparo del decreto 1697/91 y del 2283/91. (...)

En la misma línea se presenta el hecho de que en el decreto 2283/91 no se dispuso comunicación al Congreso de la operación que se autorizó, no obstante que previo al dictado del mencionado decreto, la Directora General de Asuntos Jurídicos de ese Ministerio, había

dictaminado que dado el monto de la operación debía darse cuenta de la misma al Congreso de la Nación, conforme lo dispuesto por el Art. 2 de la ley 20.010 modificatoria de la ley 12.709, a lo que cabe agregar que en decretos de similar tenor, dictados durante el gobierno de Raúl Alfonsín, tal circunstancia relativa a la comunicación de la operación al Congreso se consignaba tanto en los considerandos como en su parte dispositiva.

Se encuentra probado que también en el caso del decreto 103/95 Menem sabía que el destino Venezuela consignado en el mismo era falso y que el real sería Croacia, así como que también posteriormente supo que además se enviaría material bélico a Ecuador.

Ello así por cuanto se probó que en el caso de este decreto, tampoco se comunicó la operación a la representación Argentina en el país al que supuestamente estaba destinado el material bélico (...), ni se trató la cuestión en las reuniones de gabinete (...)

Se encuentra debidamente acreditado que existía un especial interés por parte de Menem de que se dictara el decreto en cuestión. (...) pudo establecerse que cuando el trámite del proyecto, que había sido promovido por Luis Sarlenga, se encontraba detenido en Cancillería a la espera de que se aportara el certificado de destino, se lo impulsó por llamados provenientes del Ministerio de Defensa y de la Presidencia de la Nación.

También se recibió en órganos del PEN información que indicaba que el material no tendría como destino el país consignado en el decreto sino a Ecuador, y sistemáticamente se hizo caso omiso. En este sentido cabe aclarar que si bien se ha establecido que éste último destino se decidió con posterioridad al dictado del decreto, ello no altera el hecho de que al momento de la suscripción del mismo Menem conocía el carácter ficticio del destino Venezuela habida cuenta de que ya sabía que parte del material estaba destinado a Croacia, a más que en este decreto se incluyó material que en realidad había salido en embarques anteriores. (...)

A su vez en cuanto a la procedencia y por tanto al estado de parte del material, se acreditó que se realizaron movimientos de gran envergadura por varios puntos de nuestro país y que era imposible que se generaran sin la intervención de las más altas autoridades del PEN y que aun, en su defecto, fueran inadvertidos estas, a lo que deben sumarse los convenios de intercambio celebrados entre el Ejército y la Dirección General de Fabricaciones Militares, refrendados por el entonces Ministro de Defensa Oscar Camilión, que instrumentaron tal aporte de material.(...)

Finalmente, de los sucesos que se acreditaron surge que los diversos integrantes de los diferentes organismos que intervinieron en tales hechos indefectiblemente y no obstante que se fueron reemplazando en el transcurso de los años 1991 a 1995 actuaron en forma coordinada en pos de la realización de las exportaciones objeto de la presente causa.(...)

Todo ello indica que los sucesos sólo pudieron acaecer del modo en que lo hicieron con la decisión de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo Nacional.

En virtud de lo expuesto, se encuentra suficientemente acreditado que Menem con el conocimiento de que las exportaciones se destinaban a países beligerantes dictó los decretos autorizando las mismas consignando destinos falsos a efectos de ocultar esta situación al servicio aduanero, así como que se incluiría mercadería diferente a la que se consignaba en los decretos a efectos de que la aduana pagara reintegros de exportación a la Dirección General de Fabricaciones Militares.

Es decir, el actuar doloso enderezado a que las exportaciones se realizaran en la forma en que fueron efectuadas, necesario para la configuración del contrabando agravado por tratarse de material bélico, conforme a las previsiones de los arts. 863 y 867 del CA (...) agravado a su vez por la intervención de más de tres personas y por realizarse con la intervención de funcionarios públicos, en los términos de los incs. a) y b) del art. 865 del mismo cuerpo legal, reiterado en diez hechos, en calidad de coautor.

Ello así por cuanto si bien su intervención se ha dado en forma previa al egreso de los embarques, en función de la especial jerarquía que ostentara en relación a los demás intervinientes, así como por la circunstancia de ser el único que podía decidir las exportaciones por medio de los decretos que brindaban la autorización necesaria para el egreso de la mercadería del país, poseía indiscutiblemente una exclusiva posición en orden a la determinación del curso de los sucesos, lo que quedó claramente evidenciado por la pasividad que tuvieron gran parte de los organismos públicos frente a la información que arribaba a los mismos acerca de éstos hechos.”

Los hechos que han sido reseñados en los puntos anteriores, tuvieron lugar en medio de un contexto internacional que resulta de relevancia destacar.

En cuanto a Croacia el Consejo de Seguridad de la O.N.U., convocado para considerar la gravedad de los enfrentamientos existentes en la zona de los Balcanes dispuso mediante la resolución 713 del 25 de Septiembre de 1.991 “6. Decide, con arreglo al Capítulo VII de la Carta

de las Naciones Unidas, que, para establecer la paz y la estabilidad en Yugoslavia, todos los Estados pondrán en vigor de inmediato un embargo general y completo a todas las entregas de armamentos y pertrechos militares a Yugoslavia, hasta que el Consejo decida lo contrario tras la celebración de consulta entre el Secretario General y el Gobierno de Yugoslavia” “...7. Hacer un llamamiento a todos los Estados para que se abstengan de emprender acciones que pudieran contribuir a aumentar la tensión y a obstaculizar o retrasar una solución pacífica y negociada del conflicto en Yugoslavia que permita a todos los yugoslavos decidir y construir su futuro en paz...”

A la resolución que fue aprobada por unanimidad en la sesión 3.009 del Consejo de Seguridad le siguieron otras, todas ratificadorias del embargo de armas establecido en la resolución original. En virtud de aquellas resoluciones, el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el Decreto Nº 217/92, fechado el día 28 de enero de 1992, de aprobación de la resolución 713 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre embargo general y completo de todas las entregas de armamentos y pertrechos militares a Yugoslavia.

En cuanto a Ecuador, corresponde tener presente el “ Protocolo de paz y límites entre el Ecuador y Perú “, suscripto en 1942, entre ambos países, en el que la República Argentina se comprometió a cooperar por medio de observadores militares a los fines de la desocupación y el retiro de tropas en la zona de conflicto y fue garante del mismo.

Dicho accionar lo hace, a nuestro criterio indigno de seguir perteneciendo a esta Honorable Cámara y amerita a nuestro criterio, la exclusión de la misma.

El artículo 66 de la Constitución Nacional en su parte pertinente establece que "Cada Cámara... podrá con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirle de su seno..."

Esta facultad se encuentra inserta dentro de los llamados privilegios parlamentarios que conforme lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de la Nación "son para asegurar no sólo la independencia de los poderes públicos entre sí, sino la existencia misma de las autoridades creadas por la Constitución" (Conf. T. 54, p. 461, en curso de Derecho Constitucional, Joaquín V. González, Pág. 350).

Asimismo, estas potestades disciplinarias establecidas en el artículo 66 de la Constitución Nacional constituyen "elementales facultades inherentes a toda asamblea legislativa que en conjunto integran un privilegio colectivo esencial para el mantenimiento celoso de la

dignidad y el honor del cuerpo" (Conf. Segundo Linares Quintana, en Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Pág. 336)

La exclusión es un instituto tomado de la Constitución de Estados Unidos, la cual no contempla, sin embargo, la remoción. Esta última viene de la Constitución argentina de 1826.

Según Bidegain, "al crearse la categoría de la remoción, se quiso distinguir los casos en que el cese es dispuesto por hechos ajenos a la conducta del legislador (inhabilidad física o incapacidad, concepto este último que se estima equivalente al de "inhabilidad moral" utilizado en el texto), de aquellos otros en que la medida lleva consigo una nota de sanción a la conducta del legislador excluido ... Así se "remueve" a los incapacitados físicamente para el desempeño de la función y se "excluye" a los incursos en conductas disvaliosas según el criterio de la Cámara". (Conf. Carlos María Bidegain, Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional, T. IV, Pág.74)

Importa una sanción que puede imponer el cuerpo a uno de sus miembros, pudiendo quedar librada la determinación de su causal a la discrecionalidad de aquél.

Explica Cushing "el poder de expulsar a un miembro es, naturalmente incidental a toda corporación conjunta, y especialmente a todos los cuerpos legislativos; los que sin ese poder no podrán existir honorablemente ni llenar el objeto de su creación. Es discrecional en su propia naturaleza; esto es, imposible especificar previamente todos los casos en los cuales un miembro debe ser expulsado" (Conf. Luther Cushing, "Ley Parlamentaria Americana", cit. T. 1, 625, p. 277, en Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Segundo V. Linares Quintana, Pág. 337)

Asimismo, según Bidegain a diferencia de los casos de corrección y remoción, los de exclusión no están referidos a una causa más o menos definida. Es la medida disciplinaria más grave y así lo destaca la propia norma cuando dice que puede hasta excluirse de su seno. Debe haber razonablemente una correspondencia entre la gravedad de la sanción y la conducta involucrada, pero su apreciación queda librada al criterio de la Cámara, sin otra limitación que la mayoría especial de los dos tercios que requiere su aplicación (Conf. Dip. Jorge Vanossi, Diario de Sesiones, H. Cámara de Diputados de la Nación, Pág. 5556).

Por su parte dice Bidart Campos referido al artículo 66 de la Constitución Nacional que "la exclusión no lleva asignación expresa de causa, a diferencia de la remoción que requiere inhabilidad ya sea física o moral. La exclusión queda librada a la discreción de la Cámara pero siempre, como todo ejercicio de competencia por los órganos de

poder, debe ser razonable y no arbitraria” (Conf. German Bidart Campos en Manual de la Constitución Reformada, T.3, Cap.XXXII, IV, p.35)

Miguel Romero en su clásica obra sostiene “en nuestra opinión es evidente el derecho del Parlamento para expulsar a sus miembros por cualquier acto indigno, aunque sea extraño al ejercicio de sus funciones”... ” la Constitución Argentina es explícita a éste respecto como ninguna otra. Autoriza a las Cámaras para remover y excluir: en el primer caso, por inhabilidad física o moral y en el segundo, sin limitación alguna”.

Y termina diciendo:” No es posible, entonces, interpretar restrictivamente esa facultad, cuando la ley ha usado términos generales y amplios que tienen un significado determinado en la ciencia y práctica del Derecho Parlamentario.” (Conf. Miguel Romero en El parlamento, derecho, jurisprudencia, historia, Editorial Lojuane - 1902)

La exclusión ha sido prevista para los casos de graves desórdenes de conducta que no necesariamente impliquen delitos, aunque pueden hacerlo. Según Quiroga Lavié, los casos típicos de inconducta pública son: la venta de influencias, las manifestaciones que agraven

a las Cámaras o a otros legisladores o la vinculación a escándalos públicos (Conf. Humberto Quiroga Lavié, Constitución de la Nación comentada, Ed. Zavalía, Pág. 323).

Los más recientes antecedentes Parlamentarios en aplicación directa del mencionado artículo de la Constitución Nacional los encontramos en los casos del diputado Luque, aprobado en la sesión del 18-19 de abril de 1991 y Norma Ancarani de Godoy aprobados en la sesión del día 10 de abril de 2002.

Los hechos por lo cuales ha sido finalmente condenado el Senador Menem, revisten suma gravedad en términos éticos, pues fueron realizados por quien ostentaba al momento de los hechos la máxima responsabilidad institucional de la Republica, era no sólo quien debía cumplir la ley, sino hacerla cumplir.

Como bien sostuvo la Cámara de Casación, debemos tener en cuenta especialmente que su conducta comprometió la paz y la dignidad de la nación, lo que a su vez tiene base en el mandato constitucional de promover la paz dirigido al presidente de mantener la paz y las buenas relaciones con los demás países que surge de los arts. 27, 99 Inc. 11 y 75 Inc. 22.

No podemos permitirnos, aquellos que hemos sido llamados a las más altas responsabilidades de la Republica alojar en nuestro seno a quienes con su conducta agravian a las mismas.

Por estas y por las demás razones que en oportunidad de su tratamiento expondré en el recinto, solicito la aprobación del presente proyecto de resolución.

Jaime Linares.- Norma Morandini.- María E. Estenssoro. -