



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

PROYECTO DE LEY

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

ARTICULO 1.- Modifíquese el artículo 26º de la Ley Provincial Nº 12.734 - Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe- el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 26º.- Obstáculos legales.- Si el ejercicio de la acción penal dependiera de juicio político o enjuiciamiento, se observarán las condiciones y los límites establecidos por la ley".

ARTICULO 2.- Modifíquese el artículo 27 de la Ley Provincial Nº 12.734- Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe- el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 27.- Desafuero.- Los fueros e inmunidades que ostentan los legisladores y convencionales no se consideran obstáculos legal es para el ejercicio de la acción penal.

Cuando por parte de juez competente se abra una causa penal en la que se impute la comisión de un delito a un legislador o convencional constituyente sujeto a desafuero el tribunal competente seguirá adelante con el procedimiento judicial hasta su total conclusión. La realización de la audiencia imputativa no se considera medida restrictiva de la libertad pero en el caso de que el legislador o convencional no concurrieran a prestarla el tribunal deberá solicitar su desafuero. En el caso de dictarse alguna medida que vulnera la inmunidad de arresto, la misma no se hará efectiva hasta tanto el legislador o convencional sea desaforado. Sin perjuicio de ello el proceso podrá seguir adelante hasta su total conclusión.

El tribunal solicitará al órgano que corresponda el desafuero acompañando al pedido las copias de las actuaciones labradas expresando las razones que justifiquen la medida. No será obstáculo para que el legislador a quien se le imputare la comisión de un delito por el que se está realizando un proceso

penal tenga derecho, aun cuando no hubiere sido citado a audiencia imputativa, a presentarse al tribunal, aclarando los hechos e indicando las pruebas que, a su juicio, puedan serle útiles. No se podrá ordenar el allanamiento del domicilio particular o de las oficinas de los legisladores ni la interceptación de su correspondencia o comunicaciones telefónicas sin la autorización de la respectiva Cámara.

Cuando el afectado fuera detenido, en los casos autorizados por la Constitución y la ley, el juez interviniente pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento de la Cámara a la que pertenezca, a fin de que resuelva sobre la inmunidad reconocida. Se pondrá también en su conocimiento la causa que existiera pendiente contra quien, estando acusado, hubiera sido elegido legislador o convencional, continuándose el procedimiento a su respecto en los términos aquí previstos."

ARTICULO 3.- Modifíquese el artículo 29º de la Ley Provincial N° 12.734 - Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe- el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 29º.- Imposibilidad de proceder.- En los casos que corresponda si no se produce la destitución, el Fiscal declarará que no se puede proceder y dispondrá el archivo de las actuaciones".

ARTICULO 4.- La presente comenzará a regir desde el día de su publicación.

ARTICULO 5.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

Las inmunidades reconocidas para los legisladores, no han sido previstas en nuestro propio interés o beneficio, sino como una forma de proteger a la institución parlamentaria como órgano deliberativo y representativo de la voluntad popular.

Ello significa que la justificación de las inmunidades legislativas remite al funcionamiento general del sistema republicano de gobierno, y no a la protección del interés de expresar opiniones, la libertad corporal u otro bien de los legisladores.

De esta forma, las inmunidades de los parlamentarios son, funcionalmente, mecanismos similares a los llamados "privilegios colectivos" de las Cámaras, es decir, potestades o poderes propios de las Cámaras (por ejemplo, poderes disciplinarios en relación con sus miembros).

La Constitución Nacional reconoce dos inmunidades a senadores y diputados: la inmunidad de opinión y la inmunidad de arresto. Ambas tienen contenido y contornos diferentes.

Según el artículo 68, "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".

La Corte Suprema ha interpretado que la inmunidad de opinión es un elemento central de la forma representativa y republicana de gobierno, porque su finalidad es proteger la existencia misma del parlamento como órgano deliberativo. Consecuentemente, en sucesivos fallos que se remontan a los inicios de nuestra jurisprudencia constitucional, con hitos como "Martín Piñero" de 1863 (Fallos 1: 297) y "Martínez Casas" de 1960 (Fallos 248:462), la Corte ha dado a esta inmunidad un carácter amplio y absoluto, solo limitada por la comisión de las conductas previstas en el art. 29 de la Constitución.

Esta inmunidad, la de opinión, está también expresada en el primer párrafo del art. 51 de nuestra Constitución Provincial.

La jurisprudencia reciente de nuestros tribunales ha profundizado el carácter amplio de la no incriminación por opiniones vinculadas a la función

legislativa.

Así, la Justicia Penal ha interpretado que esta inmunidad cubre también las opiniones extra parlamentarias. Por ejemplo, el doctor Mitchell, en su opinión en el fallo de la Cámara de Casación en el caso "Eduardo Varela Cid", de 1998, dijo que "si las opiniones vertidas fuera del palacio legislativo se relacionan directamente con la tarea que se está llevando a cabo dentro de él, el parlamentario goza de la inmunidad conferida por la Constitución Nacional", agregando que "la opinión extra parlamentaria tiene que haberse producido con motivo y en ejercicio de la función que el legislador detenta" (LL 1999-B-198).

Análogamente, la

Cámara de Casación Penal, en el caso "Elisa Carrió", casó una sentencia que había condenado a la legisladora por calumnias e injurias debido a ciertas opiniones vertidas fuera del recinto parlamentario (en el caso, en una asamblea gremial, una declaración testimonial y reportajes radiales y televisivos) (LL 2004-E-564). La Cámara de Casación Penal extiende la protección constitucional a las opiniones vertidas fuera del recinto parlamentario con tal de que exista una vinculación funcional entre dichas opiniones y el ejercicio de la función parlamentaria. De este modo, la posible incriminación por calumnias e injurias de los legisladores, una vez incorporados a las Cámaras, sólo cabría para opiniones vertidas fuera del Parlamento que no tuvieren relación alguna con el ejercicio de la función legislativa.

La otra inmunidad reconocida, la de arresto está contemplada en el art. 69, de la CN, que dispone que "ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva". Asimismo, el art. 70 prevé el allanamiento de los fueros parlamentarios, es decir, el llamado "desafuero", que debe tener lugar por decisión de dos tercios de cada Cámara.

La Ley de Fueros NO 25.320, promulgada el 12 de setiembre del año 2000,

en medio de la crisis política desatada en el H. Senado con motivo de la sanción de la llamada entonces ley de reforma laboral, reglamentó a nivel nacional, el procedimiento de desafuero.

El desafuero no puede tener lugar por acciones relativas a "opiniones o discursos", puesto que estas conductas están amparadas por la inmunidad de opinión. Así, el art. 50 de la ley 25.320 establece que "en el caso del artículo 68 de la Constitución Nacional, se procederá al rechazo in limine de cualquier pedido de desafuero".

También es mayoritaria la opinión de que la inmunidad de arresto no consagra una suerte de exención de proceso penal. Así, en el caso "Nicasio Oroño" (Fallos 14:223) la Corte Suprema resolvió que la justicia penal puede iniciar el sumario para averiguar la verdad de los hechos, ya que la inmunidad de arresto sólo le priva de potestad para detener al legislador. En el caso "Héctor Conte Grand v. Marcelo Zunino", de 1939, la Corte recordó que la inmunidad de arresto "no se oponen a la iniciación de acciones criminales contra un miembro del Honorable Congreso que no tuvieran origen en sus opiniones como legislador" (Fallos 180:360).

El art. 1º de ley nacional 25.320 afirma que "el tribunal competente seguirá adelante con el procedimiento judicial hasta su total conclusión", sin necesidad de solicitar el desafuero del legislador, excepto cuando éste no concurriera a prestar declaración indagatoria.

El art. 70 de la Constitución Nacional, no es diferente en su contenido del párrafo segundo del art. 51 de la Constitución Provincial.

En este sentido, entendemos que la solución buscada a nivel nacional, por parte del Congreso de la Nación con la ley 25320, nos trae una recomendable interpretación en relación a las inmunidades y al desafuero, en el caso que nos interesa de los legisladores también en nuestra provincia. Esta claro que no pueden ser molestados por sus opiniones, esta claro que no pueden ser

arrestados, salvo "in fraganti", situación que incluso habilita un procedimiento de desafuero.

Ahora bien, que pasa cuando la imputación y/o investigación sobre posibles delitos, nada tiene que ver con sus opiniones. Es justa o correcta la interpretación de que el segundo párrafo del art. 51 es mas allá de la inmunidad de opinión?

Parece entonces razonable y transparente también en la Provincia de Santa Fe, reglamentar el desafuero, si bien no a través de una ley especial, como lo hizo el Congreso de la Nación, pero si a través de una reforma de ciertos artículos del Código de Procedimiento Penal, buscando ampliar a través de la ley, una interpretación que ya no considere a los fueros como un obstáculo legal, para un procedimiento ajustado a los estándares constitucionales y convencionales vigentes, que garantice la investigación judicial y no la impida.

Esto particularmente a partir del impacto que ha tenido la Reforma Constitucional del 94, y como consecuencia de la misma, el estándar constitucional de aquellos Tratados Internacionales, incorporados a nuestro Derecho, en este tema puntual, precisamente el Convenio contra la Corrupción de Naciones Unidas, incorporado a nuestro derecho, a través de la Ley 26097.

Dicho Convenio, prevé en su artículo 30.2, las siguientes obligaciones de los Estados Parte.

Artículo 30. Proceso, fallo y sanciones

[...]

Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para establecer o mantener, de conformidad con su ordenamiento jurídico y sus principios constitucionales, un equilibrio apropiado entre cuales quiera inmunidades o prerrogativas jurisdiccionales otorgadas a sus funcionarios públicos para el

cumplimiento de sus funciones y la posibilidad, de ser preciso, de proceder efectivamente a la investigación, el enjuiciamiento y el fallo de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.

Quien puede poner hoy en discusión, que la crisis de representatividad que hoy tenemos en Argentina, no tiene entre sus principales causas, la desigualdad y la corrupción.

Precisamente por ello, debemos poner el empeño suficiente en garantizar ese "equilibrio apropiado" que señala dicho Convenio hecho ley, no impidiendo el inicio y continuidad de cualquier proceso judicial, contra cualquier legislador en funciones, en la medida que no se afecte su inmunidad de opinión.

No podemos esconder lo que la realidad nos muestra hoy, ante la situación planteada de un problema institucional que enfrenta miradas y posiciones entre los distintos poderes en nuestra provincia, en relación a la interpretación restrictiva que hoy permite la redacción actual del art. 27 del Código de Procedimientos Penal de nuestra provincia.

Seguramente ese debate continuará por las vías judiciales. Sin embargo, es saludable hacia el futuro, modificar el Código de Procedimiento Penal, ampliando lo mas posible los alcances de la justicia y el derecho, también para los legisladores, a la luz de lo que hoy incluso prevé la Constitución Nacional, antes citada.

Consideramos que esta propuesta, permite que cualquier legislador pueda y deba presentarse en sede judicial, como tiene que hacer cualquier ciudadano, en la medida que no fuera por las opiniones vertidas en su función.

Así las causas podrán continuar hasta su conclusión, brindando mayor transparencia y evitando la idea de que los fueros pueden permitir eludir el

accionar de la justicia, y nosotros, los legisladores, podremos demostrar donde corresponde nuestra inocencia, frente a las imputaciones que puedan hacerse en nuestra contra.

Por todo lo expuesto solicitamos a las Sras. y Sres. legisladores la aprobación del presente proyecto.

AUTOR: FABIÁN PALO OLIVER