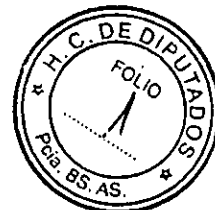




EXPTE. D - 3453 / 10 - 11



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires,
sancionan con fuerza de

L E Y

ARTICULO 1º. Derogase el artículo 9 de la Ley 11.922 - Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires -.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el Capítulo III del Título II del Libro II de la Ley 11.922 - Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires - el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 299. Desafuero. *Cuando se inicie investigación penal preparatoria o querrela privada que tenga como imputado o querrellado a un legislador se practicarán todas las medidas tendientes al esclarecimiento del hecho que no vulneren la inmunidad de aquel.*

En ningún caso el llamado a prestar declaración a tenor de lo dispuesto en el artículo 308 del presente, podrá ser considerado contrario a la inmunidad establecida en el artículo 97 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Cuando el legislador no concurriera a prestarla, o si existiere mérito para continuar el proceso, el Juez de Garantías solicitará el desafuero a la Cámara legislativa que corresponda acompañando copia de las actuaciones.

Si el legislador hubiere sido detenido por habersele sorprendido "in fraganti" conforme a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, se pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento de la cámara legislativa.

Artículo 299 bis. Trámite. *La solicitud de desafuero deberá ser girada de manera inmediata a la respectiva Comisión de la*



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

cámara correspondiente la que deberá emitir un dictamen en el plazo de 30 días, caso contrario la cámara deberá tratar la solicitud dentro de los 120 días de ingresada, aún cuando no exista dictamen de Comisión.

Artículo 300. Antejucio. *Cuando se inicie investigación penal preparatoria o querrela privada contra un funcionario sujeto a juicio político o enjuiciamiento previo, el órgano competente la remitirá, con todos los antecedentes que recoja por una información sumaria, a la Cámara de Diputados, al Jurado de Enjuiciamiento o al organismo que corresponda. Aquel sólo podrá ser sometido a proceso si fuere suspendido o destituido, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 301 del presente.*

Artículo 301. Procedimiento. *Si fuese denegado el desafuero del legislador o no se produjere la suspensión o destitución del funcionario imputado, el Agente Fiscal y el Juez de Garantías deberán tomar las medidas necesarias para evitar la prescripción de la acción.*

En caso contrario continuará el trámite de la causa.

Artículo 302. Varios imputados. *Cuando se proceda contra varios imputados y sólo alguno o algunos de ellos gocen de prerrogativas de carácter constitucional, el proceso podrá formarse y seguir con respecto a los otros.*

ARTÍCULO 3º. *Comuníquese al Poder Ejecutivo.*

*Armenda Abruzo
Diputado*

*DIP. NATALIA GRADASCHI
Comisión de Familia y Mujer
H.C. Diputados Pcia. de Bs. As.*

*SEBASTIAN CINQUERRUI
Diputado
Bloque Coalición Cívica
H.C. Diputados Pcia. de Bs. As.*

*ABEL P. MIGUEL
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. Buenos Aires*

*OSCAR NEGRELLI
Diputado
Bloque Coalición Cívica
H. Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

*Sr. JORGE JESUS CRAVERO
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados de la
Pcia. de Buenos Aires*

*MARICEL ETCHECOIN MORO
Diputada
Bloque Coalición Cívica
H. Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

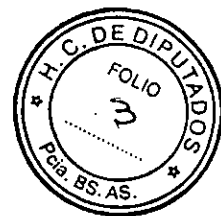
*LILIANA PIANI
Diputada
Vicepresidencia
H.C. Diputados Pcia. de Bs. As.*

*WALTER MARTELLO
Diputado
Presidente Bloque Coalición Cívica -ARI
H. C. Diputados de la Prov. de Bs As*

*MARCELA A. GUIDO
Diputada
Bloque Coalición Cívica
H. Cámara de Diputados Pcia. Bs. As.*



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



FUNDAMENTOS

Etimológicamente la palabra "**desafuero**" está compuesta del prefijo des (que comúnmente denota negación) y "**fuero**" (o aforo, de foro, tribuna romana en que se hacía justicia). Para entender el significado del término es conveniente primero delimitar el alcance de esta última palabra, atento su ambigüedad y las distintas acepciones que suele otorgársele.

En ese sentido, se la interpreta *como el ámbito dentro del cual la autoridad puede ejercer sus atribuciones*, y aplicada a los tribunales de justicia, es *sinónimo de jurisdicción*.

Por otra parte, sirve para dar nombre a algunas compilaciones de ciertas leyes, **o al conjunto de prerrogativas otorgadas a ciertas personas en razón de su cargo o empleo**.

Esta última es la definición, vinculada en primer término al quehacer de senadores y diputados, que nos interesa.

Como es sabido, las prerrogativas parlamentarias nacieron en el siglo XVI, producto del enfrentamiento entre la Corona y el Parlamento Británico a fin de preservar la función legislativa de este último de los embates de aquel. Tal enfrentamiento no fue solo político. Al mismo tiempo, reconoció causas económicas producto de la nueva clase social que emergía y encontraba dificultades para expresarse. Así, protegiendo la atribución parlamentaria para hacer la ley, y exigiendo que los impuestos se establecieran por ley, la nueva clase social se protegía a sí misma resguardando la representatividad de sus intereses en la asamblea legislativa.

Está claro, entonces que las inmunidades parlamentarias nacieron en un contexto político determinado y diferente del actual y respondieron a la necesidad de fortalecer a la institución representativa de la voluntad popular de la concentración del poder en la monarquía que empezaban a concebirse limitadas.

Solo desde esta perspectiva podían justificarse las inmunidades de que gozaban los legisladores y las Cámaras pues los privilegios se enfrentaban y ponían en crisis el principio republicano



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



de igualdad – tan básico como la misma libertad – en tanto ese principio rechaza los fueros personales.

Estos privilegios que son una constante en el derecho constitucional del poder comparado, se reputan establecidos no en interés particular del legislador que con ellos se beneficia, sino del parlamento como órgano, y se alega que tienen como finalidad asegurar la independencia, el funcionamiento y la jerarquía del mismo.

Cuando se ha pensado en el parlamento como el órgano fundamental del poder, y en su función como la más importante, la protección dispensada mediante privilegios ha quedado casi fuera de toda discusión. Históricamente, el surgimiento del parlamento como enfrentamiento al monarca, y la larga disputa de competencias y luchas para erigirse con autonomía suficiente y plenitud de función propia, pueden haberse justificado el otorgamiento de privilegios e inmunidades en defensa del órgano y de sus miembros individuales.

Según Joaquín V. González los privilegios parlamentarios como *"todos los derechos y poderes peculiares de las Asambleas Legislativas, indispensables para su conservación, independencia y seguridad tanto respecto de sus miembros, como del conjunto de la corporación"*.

Las prerrogativas, privilegios o inmunidades de las Cámaras y sus integrantes no atentan contra el principio de igualdad del artículo 16 de la Constitución Nacional, ya que no deben entenderse como una supremacía que se le concede al congresista, sino por el contrario, como bien dice Joaquín V. González, tienen como finalidad inmediata la protección del cuerpo y de cada uno de sus integrantes para garantizar el pleno funcionamiento del mismo.

El 15 de Diciembre de 1893 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso "Leandro N. Alem ¹ y otro" dijo *"la Constitución no ha buscado garantizar a los miembros del Congreso con una inmunidad que tenga objetos personales, ni por razones del individuo mismo a quien se hace inmune. Son altos fines políticos los que se ha propuesto, y se ha considerado esencial esa*

¹ Fallos 54:432



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

inmunidad, es precisamente para asegurar no solo la independencia de los poderes públicos entre sí, sino la existencia misma de las autoridades creadas por la Constitución.”²

Dos son las razones que sostienen la vigencia de las inmunidades parlamentarias; la conservación, independencia y seguridad del Congreso, por un lado, y la eficacia de la labor legislativa y de control, por el otro.

Esa fundamentación sostiene el alcance de cada uno de las prerrogativas y sus límites, en la relación con los otros poderes y en la eventual afectación de derechos subjetivos.

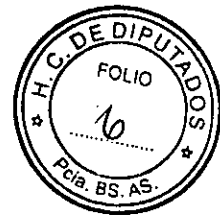
En nuestro país los fueros entre ellos, la inmunidad de arresto, fueron receptados desde el Reglamento Constitucional del 22 de Octubre de 1811 en todos los reglamentos y cartas constitucionales que se han dictado desde la emancipación política hasta la fecha.

La Constitución Nacional, en su actual redacción, dispone claramente en su artículo 69: *“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; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho”*.

El artículo 70, por su parte establece: *“Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada cámara, con dos tercios de los votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.”*

En el ámbito local la Constitución Provincial, en el mismo sentido que la nacional, dispone en su artículo 97: *“Los senadores y diputados gozarán de completa inmunidad en su persona desde el día de su elección hasta el día en que cese su mandato, y no podrán ser detenidos por ninguna autoridad sino en caso de ser sorprendidos en la ejecución flagrante de algún crimen, dándose inmediatamente cuenta a la Cámara respectiva, con la información*

² Derecho Parlamentario Argentino. Pág. 87.

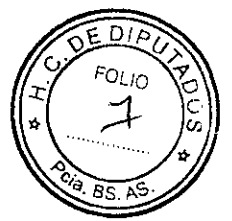


*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

sumaria del hecho, para que resuelva lo que corresponda, según el caso, sobre la inmunidad personal."

Asimismo el artículo 98 faculta al cuerpo a suspender al legislador acusado: *"Cuando se deduzca acusación ante la justicia contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario, de la acusación o información traída, podrá la Cámara respectiva, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, dejándolo a disposición del juez competente para su juzgamiento."*

Actualmente tiene plena vigencia la ley N° 25.320 que, a pesar de las claras diferenciaciones que hace nuestra constitución nacional y provincial respecto a los mecanismos de remoción (**desafuero, juicio político, jurado de enjuiciamiento**), ha unificado las jurisdicciones como si todos fueran susceptibles del mismo procedimiento, expresando en un extenso art. 1° que, *"Cuando, por parte de juez nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se abra una causa penal en la que se impute la comisión de un delito a un legislador, funcionario o magistrado sujeto a desafuero, remoción o juicio político, el tribunal competente seguirá adelante con el procedimiento judicial hasta su total conclusión. El llamado a indagatoria no se considera medida restrictiva de la libertad pero en el caso de que el legislador, funcionario o magistrado no concurriera a prestarla el tribunal deberá solicitar su desafuero, remoción o juicio político. En el caso de dictarse alguna medida que vulnera la inmunidad de arresto, la misma no se hará efectiva hasta tanto el legislador, funcionario o magistrado sujeto a desafuero, remoción o juicio político no sea separado de su cargo. Sin perjuicio de ello el proceso podrá seguir adelante hasta su total conclusión. El tribunal solicitará al órgano que corresponda el desafuero, remoción o juicio político, según sea el caso, acompañando al pedido las copias de las actuaciones labradas expresando las razones que justifiquen la medida. No será obstáculo para que el legislador, funcionario o magistrado a quien se le imputare la comisión de un delito por el que se está instruyendo causa tenga derecho, aun cuando no hubiere sido indagado, a*



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

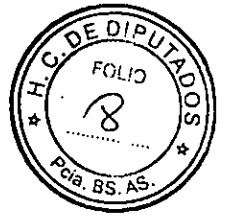
presentarse al tribunal, aclarando los hechos e indicando las pruebas que, a su juicio, puedan serle útiles. No se podrá ordenar el allanamiento del domicilio particular o de las oficinas de los legisladores ni la interceptación de su correspondencia o comunicaciones telefónicas sin la autorización de la respectiva Cámara."

Así decíamos que en el caso de los funcionarios (juicio político) y jueces (jurado de enjuiciamiento) nuestra constitución provincial exige un procedimiento previo para el retiro de los fueros, reglado por los arts. 73 inc. 2º, 74 y 154 de nuestra constitución provincial para el caso del juicio político y arts. 182 a 188 en el caso de jurado de enjuiciamiento.

Para el caso de legisladores a nivel constitucional no existe exigencia previa o antejuicio, la doctrina más moderna coincide en que estas normas constitucionales tratarían de la llamada inmunidad de **arresto**, o sea de detención o privación de la libertad corporal, **pero no de inmunidad de proceso**. Esto significa que la causa penal puede iniciarse mientras no se afecte la libertad del legislador, que sólo es allanable en caso de sorprenderse in fraganti en la comisión del hecho criminoso sancionado y ese es el sentido de la mencionada ley nacional y la presente reforma.

Sin ceñirse a esa interpretación, que también es la nuestra, los distintos Códigos de Procedimiento Penal, especialmente el nuestro, va más allá al consagrar una **inmunidad de proceso, no de arresto**, contraria al espíritu de nuestra Carta Magna Nacional y Provincial.

Así, contempla en su actual artículo 299: "*Cuando se formule denuncia o querrela privada contra un legislador, se practicará una información sumaria que no vulnere la inmunidad de aquél. Si existiere mérito para disponer su sometimiento a proceso, el Juez de Garantías competente solicitará el desafuero a la Cámara Legislativa que corresponda, acompañará copia de las actuaciones y deberá expresar las razones que lo motiven. Si el legislador hubiere sido detenido por habersele sorprendido "in*



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

pudiendo continuar con la investigación penal y elevar la causa a juicio, pudiendo juzgar al legislador absteniéndose de dar cumplimiento efectivo en caso de que se haya dispuesto una sentencia condenatoria.

En caso de que quiera disponer alguna medida de coerción o dar cumplimiento a la sentencia condenatoria se deberá, lógicamente, pedir el desafuero.

Asimismo, se fija un plazo para que la Cámara respectiva se expida respecto de las solicitudes de desafuero, cuestión hasta ahora no prevista, y no se permite el archivo de la causa en los casos en que el desafuero no es concedido.

Actualmente con la ley vigente, ante una denuncia sobre la comisión de un hecho ilícito posiblemente cometida por un legislador, se practica una información sumaria sin vulnerar la inmunidad. Con la modificación se pueden practicar todas las medidas tendientes al esclarecimiento del hecho, y expresamente se determina que en ningún caso el llamado a declaración puede ser considerado violatorio de la completa inmunidad de la que gozan los legisladores. Esto significa que el fiscal, si considera que debe llamarlo a prestar la declaración que determina el artículo 308 del CPP -antes indagatoria-, o sea, cuando existen elementos suficientes o indicios vehementes de la perpetración de un delito y motivo bastante para sospechar que una persona ha participado en su comisión, puede llamar a declarar al legislador, con los límites ya expuestos.

Se incorpora el artículo 299 bis que impone que la solicitud de desafuero debe ser girada de manera inmediata a la comisión de Asuntos Constitucionales y Justicia, la cual debe emitir dictamen en el término de 30 días, mientras que la Cámara respectiva deberá expedirse en el plazo de 120 días, aún sin dictamen de comisión. Imponer un término a la Cámara es muy importante pues implica la obligación para la misma de expedirse, evitando las dilaciones.

Finalmente no se permite el archivo de las actuaciones ante la no concesión del desafuero, un hecho que antes era permitido.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



fraganti" conforme a la Constitución de la Provincia, se pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento de la Cámara Legislativa".

En ese sentido, la norma es contraria a la propia Constitución, que otorga inmunidades individualmente a los miembros del Poder Legislativo *para garantizar la libertad de expresión de diputados y senadores, y el derecho a que no se coarte con el arresto el ejercicio de sus funciones, buscando impedir que con motivo de una acusación criminal los legisladores sean detenidos o privados del ejercicio de sus funciones, garantizándose con ello la independencia y sustrayéndolo del chantaje, de la coacción moral que el gobierno - que dispone de la acción y de la fuerza pública- pudiera ejercer sobre ellos y de las maquinaciones de los particulares, que ejercitando el derecho de la citación directa, podrían entorpecer la acción parlamentaria, imponiendo en definitiva un valladar, un freno a cualquier intento dictatorial que busque silenciar a los opositores del gobierno de turno. **De ninguna forma dispone que los diputados o senadores no pueden ser acusados o procesados por los delitos que cometan.***

El Proyecto de Ley que ahora someto a vuestra consideración comienza por derogar el artículo 9 del CPP, en el entendimiento que no puede propiciarse modificación alguna que adapte nuestra norma adjetiva a las prescripciones constitucionales si se mantiene ese artículo.

Se reforma la denominación del Capítulo, circunscribiendo definiciones y dotando de mayor precisión al articulado.

Esencialmente se abre la posibilidad de inicio de la investigación penal preparatoria, antes vedada, facultando al agente fiscal a llamar a declarar por la presunción de la comisión de un delito a un legislador, evitando el actual proceso que requiere el previo pedido de desafuero. El único impedimento que tiene tanto el fiscal como el juez de garantías es disponer alguna medida de coerción que coarte la libertad del legislador durante el proceso,



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

Estoy convencido que este es un aporte importante tendiente a evitar que se profundice aún más el descreimiento de la sociedad respecto del accionar de la clase política. Mi intención es lograr un equilibrio entre las inmunidades parlamentarias tal como son concebidas por la Constitución Nacional y Provincial y las normas procesales. Por los fundamentos expuestos solicito a mis pares la aprobación del presente Proyecto de Ley.

ABEL P. MIGUEL
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. Buenos Aires