

Uno de los grandes juristas y políticos que ha dado Santa Fe es Danilo Kilibarda.

Hombre de intachable recorrido democrático, siempre se distinguió por su inteligencia y bonhomía.

Fue convencional constituyente provincial en 1962, el más joven, y secretario de esa Convención Reformadora.

Y siempre, gran defensor de esa Reforma, que no por nada perduró tanto en nuestro sistema constitucional provincial.

En la nota que hoy tenemos el honor de publicar, explica la interpretación cabal de las cláusulas sobre fueros de los legisladores provinciales santafesinos.

Adelante, Danilo.

APOSTILLAS SOBRE LOS FUEROS PARLAMENTARIOS.

1°- Los “fueros parlamentarios” han ganado la primera plana de la opinión pública santafesina.

¿Qué son los “fueros”?

En verdad los llamados “fueros” no son tales, porque en la República los “fueros personales” y los “títulos de nobleza”, como “las prerrogativas de sangre”, fueron abolidos por la Constitución histórica de 1853 (Artículo 16), que proclamó, siguiendo nuestra tradición constitucional a partir de mayo de 1810, que “todos sus habitantes son iguales ante la ley”. Aunque sabemos que somos iguales, pero no tan iguales...

Nuestra doctrina autoral se ha encargado de precisar que los “fueros” no son como históricamente se conocieron los “fueros personales”; sino que son “inmunidades”, “poderes” o “garantías” de las que gozan órganos o instituciones fundamentales del sistema político del gobierno para poder cumplir sus funciones sin obstáculos que la amañen,

dificulten o impidan.

Esas “inmunidades” protegen el legítimo y normal desarrollo de las funciones de los órganos constitucionales del sistema republicano y democrático.

Nuestra legislación regula este instituto de diversas maneras.

Señalemos, en primer lugar, que de esta “protección” goza no sólo el Poder Legislativo, mediante los procedimientos de la “suspensión de inmunidades”, “dispensa de inmunidades” y “quita de inmunidades” -desafuero-; sino también el Poder Judicial, cuyos miembros previamente deben ser sometidos a un “ante juicio”, ya sea un juri de enjuiciamiento, los jueces de grado o un “juicio político”, los jueces de la Corte (C.P. Artículo 91); y el Poder Ejecutivo: el gobernador, sus sustitutos legales y los ministros (C.P. Artículo 98). La Constitución extiende esta garantía para el Fiscal de Estado y los miembros del Tribunal de Cuentas (C.P. Artículo 98). Creemos que esta “garantía”, llamada por algunos “privilegio”, no puede ser extendida a otros funcionarios por una norma infra constitucional.

2°. Veamos brevemente las “inmunidades” relacionadas con el Poder Legislativo y sus miembros.

La Constitución Provincial dedica los Artículos 50 y 51 para la regulación del poder sancionatorio de cada Cámara y de los supuestos de procedencia de la dispensa, suspensión y exclusión de las inmunidades. En el Artículo 52 contempla los casos de “incompatibilidad” funcional, determinando expresamente que si de da alguna de esas situaciones el legislador “queda por este solo hecho separado de éste”.

3°. Las Cámaras, como todo órgano de poder, goza de un poder de policía, que comprende el derecho sancionatorio respecto de sus miembros, del personal del cuerpo y de terceros.

El derecho sancionatorio respecto de sus miembros está establecido en el Artículo 50 de la C.P.

Cada Cámara puede, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros - es decir, de la totalidad de sus miembros- “corregir a cualquiera de éstos, y aún excluirlo de su seno, por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones”. El su segundo párrafo sanciona con la “cesación del mandato” al legislador que incurra en inasistencia “a la mitad de las sesiones del período ordinario”, salvo los casos de licencia o suspensión en el cargo.

La acción típica que puede ser objeto de sanción es un “desorden de conducta” cometido en

el ejercicio de sus funciones. Este concepto abarca comportamientos que repugnan a las reglas sociales vigentes en un tiempo y lugar determinados. Comprenden no sólo conductas tipificadas como ilícitas, sino también reñidas con la moral pública, la ética social y las buenas costumbres.

La violación reiterada de normas reglamentarias, la falta de respeto o el trato indecoroso hacia los colegas u otras autoridades, expresiones o tratamientos discriminatorios hacia terceros, desobedecer y no acatar disposiciones que regulan el comportamiento público, infraccionar normas de tránsito valiéndose de su calidad de funcionario, pueden tipificar algunos casos de desorden de conducta. Recientemente, ante un caso de falta de decoro, la Cámara de Diputados de la Nación excluyó de su seno al Diputado AMELI. En el caso VARELA CID la C.S.J.N. entendió que el legislador no podía ser enjuiciado en los tribunales por las opiniones o discursos, pero sí “pasible de las sanciones por desorden de conducta” (E.D. 150:323).

Los hechos deben haber sido cometidos “en el ejercicio de sus funciones”.

Las sanciones pueden ser de variada entidad, según la gravedad del hecho. El Cuerpo, en cada acontecimiento, valorará las circunstancias del caso, pudiendo ir desde una advertencia, apercibimiento, multa, suspensión sin goce de haberes, hasta la expulsión.

Debe siempre asegurarse el derecho de defensa, de producir prueba y de alegar del imputado (debido proceso).

4°. Las “inmunidades” están regladas en el Artículo 51 de la C.P.

Ya dijimos que las “inmunidades” son verdaderas garantías o poderes que protegen al sujeto -Diputado o Senador -en razón de su función. Se trata, pues, de “poderes” o “potestades” inherentes a la función, que guardan el normal funcionamiento del sistema republicano democrático de gobierno, del que el parlamento es un órgano fundamental. Por esa misma razón,

por gozar sus miembros de estos “privilegios”, “prerrogativas” o “poderes”, tienen un mayor deber de comportarse con la dignidad debida. A mayores derechos, mayores deberes

4.1. En el primer párrafo del Artículo 51 se establece un tipo de inmunidad que podríamos llamar “inmunidad absoluta”, tanto o aún más amplia que la contemplada en el Artículo 68 de la C.N.

Dice nuestra Carta : "Ningún miembro de ambas Cámara puede ser acusado, perseguido o molestado por las opiniones o los votos que emita en el ejercicio de sus funciones".

Es una fórmula que venimos heredando desde la Constitución de 1819. Tiene larga tradición.

Se resguarda la libertad de actuación del legislador, que en ese marco de actuación no podrá ser objeto de demanda, ni civil ni penal, ni perseguido ni molestado en ningún ámbito, ni público ni privado. Por ejemplo: no podrá ser discriminado, vedándosele el acceso a sitios privados de acceso público, como comercios, estadios deportivos, etc.; o sometido a vejámenes, afrentas, "escraches", etc.

La CSJN, siguiendo la buena doctrina, en "VARELA CID" sostuvo, como lo anticipamos, que "las opiniones o discursos en el desempeño de la función no pueden ser enjuiciados ante los tribunales y sólo pueden ser pasibles de las sanciones por desorden de conducta" (E.D. 150:323). Este mismo criterio mantuvo en "CARRIO", en que entendió que la protección de inmunidad por los dichos del legislador se extendía aun cuando hubieran sido pronunciados en el ámbito de una asamblea gremial (L.L. 2004-E-564). Lejos había quedado aquel nefasto antecedente del caso "BALBIN", en el jefe de la bancada de diputados nacionales de la UCR, fue desaforado por sus dichos en un Congreso Agrario realizado el 30 de agosto de 1949 en el Centro Asturiano de Rosario. El Juez Federal N° 1 de esa ciudad, Dr. Alejandro Ferraronz, pidió su desafuero por la presunta comisión de los delitos de desacato y sedición. La Cámara de Diputados presidida por Héctor Cámpora le dio un trámite "expres" y expulsó de su banca al acusado. En los escasos minutos que se le permitió hablar, pronunció aquella recordada frase: " Si con irme hoy aquí pago el precio...han cobrado barato, fusilándome aún no estarían a mano". Balbín nunca más ocuparía un cargo público. Permaneció 297 días preso; primero en Rosario y luego en Olmos. Casi un cuarto de siglo después el viejo adversario despediría a un amigo, en las exequias del Presidente Perón. El tiempo había borrado los agravios y los rencores. Pero no borra los hechos.

4.2. En los párrafos siguientes del Artículo 51 se prevén los casos en que las Cámaras autorizan, suspenden o disponen el cese de la inmunidad.

El párrafo segundo es el que guarda relación con los hechos de dominio público y que trataremos de analizar muy sumariamente. Dice el texto: " Sin autorización de la Cámara a que pertenece, acordada por dos tercios de los votos de los presentes, no puede ser sometido a proceso penal".

El antecedente de esta norma es el Artículo 70 de la C.N., que reza: "Cuando se forme querrela por escrito contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en

juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento”.

La previsión de este párrafo debe armonizarse con las previsiones de los párrafos siguientes, para comprender acabadamente el sentido de la norma, así como relacionarse con la norma fuente o antecedente, que es la del Artículo 70 de la C.N.

¿Cuál es el alcance de la expresión “ser sometido a proceso penal”? Una interpretación amplia y extensiva nos llevaría a sostener que ningún legislador podría ser siquiera citado a comparecer, en cualquier carácter, en un proceso penal, lo que evidente nos lleva a una situación absurda e inaceptable. Los legisladores no tienen “fueros personales”, sino garantías relacionadas con el ejercicio de sus funciones constitucionales. Una interpretación más restrictiva y ajustada a la finalidad del instituto en análisis, limita la garantía al derecho a no ser restringido en su libertad con motivo del sometimiento a un proceso penal. Es la interpretación más acorde con las previsiones contenidas en los párrafos siguientes de la norma.

En efecto, lo que la norma protege es la inmunidad de arresto, de “restricción de la libertad personal”, salvo caso de flagrancia “en el acto de cometer un delito que no fuera excarcelable”(C.P. Artículo 51,párrafo tercero) .

A contrario sensu nos preguntamos,¿ podría el Cuerpo prohibir al legislador comparecer espontáneamente a un proceso penal, ejerciendo el derecho a defensa? El derecho de defensa tiene jerarquía constitucional y es anterior al ordenamiento positivo. Nace de la propia naturaleza humana. El Artículo 7° de la C.P. prescribe que: “El Estado reconoce a la persona humana su magnífica dignidad y todos los órganos del poder público están obligados a respetarla y protegerla”. Y agrega en los párrafos tercero y cuarto: “La persona humana puede siempre defender sus derechos e intereses legítimos, de cualquier naturaleza, ante los poderes públicos, de acuerdo con las leyes respectivos. Los derechos fundamentales de libertad y sus garantías reconocidos por esta Constitución son directamente operativos”. Y los legisladores son personas humanas...

Por si esto no bastara el Artículo 16 de la C.P., cuando habla de los “deberes” del individuo, nos dice: “El individuo tiene deberes hacia la comunidad. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades puede quedar sometido a las limitaciones, establecidas por la ley exclusivamente, necesarias para asegurar el respeto de los derechos y libertades ajenas y satisfacer las justas exigencias de la moral y el orden público y del bienestar general”.

En definitiva, ninguna norma prohíbe la comparecencia del “inmune” a un proceso. Lo que la

norma impide es obligarlo, bajo privación de su libertad - arresto o prisión- a hacerlo. Para esos supuestos deberá solicitarse la “dispensa “ de la inmunidad. Así lo ha sostenido la doctrina de los autores y de los pretores desde siempre. En el caso “SARMIENTO vs. OROÑO” la CSJN aclaró que los legisladores tienen “inmunidad de arresto”, no de proceso (F. 14:223). En “ALEM” fue más allá y sostuvo que la inmunidad de arresto no estaba limitada por el estado de sitio (F.54:432). Recordemos el hecho más reciente en el tiempo, el caso “ANGELOZ”, en el que el Cuerpo “suspendió” su inmunidad por el plazo de sesenta días para que se sometiera al juicio penal que lo tenía como imputado y obtenida la sentencia absolutoria volvió al seno del Senado.

Las normas de los Artículos 69 y 70 de la C.N., como bien lo señala el constitucionalista santafesino Dr. Domingo Rondina, ha sido objeto de reglamentación mediante la sanción de la Ley N° 25.320 (B.O. 13-09-2000), cuya constitucionalidad fue expresamente reconocida por nuestros tribunales. Esta Ley, en su Artículo 1°, prescribe que cuando es sometido a un proceso penal un funcionario “aforado”, el tribunal competente seguirá adelante con el procedimiento judicial hasta su total conclusión. Entiende que el llamado a indagatoria “no se considera medida restrictiva de la libertad”, “pero en el caso de que el legislador no concurriera a prestarla el tribunal deberá solicitar su desafuero”. Es decir, por gozar del beneficio de “inmunidad de arresto”, no podrá ser conducido por la fuerza pública.

Una interpretación razonable y armónica de las normas locales nos lleva a concluir que la “dispensa” que debe acordar el Cuerpo es para autorizar una “medida restrictiva de la libertad” del legislador. Bueno sería que la Legislatura de la Provincia sancionara una ley reglamentaria similar a la vigente en la Nación, para evitar situaciones equívocas, reñidas con el sistema republicano y democrático. Ayudaría a sumar transparencia a la función pública y aventaría sospechas de impunidad y complicidad. Está en la competencia legislativa hacerlo. En ese caso se deberá adecuar el texto de los Artículos 27, 28 y 29 del Código Procesal Penal al nuevo marco legal.

4.3. La “autorización” para “someterse a proceso penal”, como “para ser detenido”, debe ser acordada “por dos tercios de los votos de los presentes” (C.P. Artículo 51). No se exige, como en el caso del Artículo 50, una mayoría agravada de las “dos terceras partes de sus miembros”, es decir de “la totalidad” de los miembros del Cuerpo. Ninguna disposición legal o reglamentaria puede alterar esta norma, por el principio de jerarquía normativa.

5°. Concluyendo estimamos que ante una sospecha fundada de la participación en

la comisión de un ilícito penal, el funcionario señalado puede comparecer espontáneamente, sin necesitar de la dispensa, permiso a autorización previa del órgano al que pertenece. El

derecho de defensa de sus derechos e intereses es prevalente a cualquier otro derecho o prerrogativa.

Las inmunidades constitucionales protegen al funcionario de medidas restrictivas de su libertad, que no podrán ser consumadas sin dispensa del órgano del que forma parte el afectado.

La “dispensa” ,”suspensión” o “cese” de las inmunidades no importan una “sanción” o “condena” del sujeto, sino una simple medida que posibilita y no impide un proceso de investigación .Hace bien a las prácticas republicanas y democráticas allanarse a la investigación de hechos criminales.

Los órganos de Poder deben ser celosos custodios del prestigio de las instituciones, sobre todo cuando pesa sobre la clase política una severa crisis de credibilidad. No vaya a ser que el grito de ayer: ¡ que se vayan todos!, se convierta hoy en una exigencia. Todos los actores de este proceso deben actuar con celosa responsabilidad. Los que tienen la potestad de investigar y acusar deben hacerlo con mesura y prudencia, sin incurrir en vedetismo ni en abuso de poder. Por su parte, quienes puedan ser objeto de esas investigaciones, deben facilitar esos procedimientos y no abroquelarse corporativamente impidiéndolos, porque podrían ser sospechados de complicidad con la impunidad. Nada es más agobiante para un funcionario intachable que tener la espada de Damocles sobre su honorabilidad. En ese supuesto, ejerciendo el derecho fundamental de defensa, iría corriendo, hasta en calzoncillos, si no tuve tiempo para vestirme, a gritar mi inocencia a todos los vientos.

D.H.Kilibarda

KILIBARDA SOBRE FUEROS LEGISLATIVOS

