EXPTE Nº: 055/18

INICIADORA: DIPUTADA MARIA CECILIA GUERRERO.-

FUNDAMENTOS.-

Señor Presidente, Señores/as Diputados/as:

Las inmunidades parlamentarias, comúnmente conocidas como “fueros”, son prerrogativas de los miembros del Poder Legislativo, establecidas constitucionalmente, que sustraen a senadores y diputados de determinadas potestades del Poder Judicial.

Empero, las inmunidades no se otorgan en beneficio o interés del legislador, sino como una forma de proteger la institución parlamentaria, como órgano legislativo y representativo de la voluntad popular. Ello asi, el fundamento de las inmunidades parlamentarias esta dado por la necesidad de asegurar la plena vigencia del sistema republicado de gobierno , y en particular, del principio de división de poderes del Estado, bajo los cuales se encuentra organizada institucionalmente la Republica Argentina y la Provincia de Catamarca.

La Constitucion Nacional reconoce dos tipos de inmunidades a los legisladores nacionales: la de opinión y la de arresto, cada una de ellas con contenido y contornos perfectamente diferenciados.

La **inmunidad de opinión** institucionaliza la **protección de los legisladores para que no puedan ser molestados ni acusados judicialmente en el fuero penal, por las opiniones que manifiesten y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones, o como consecuencia del desempeño de la función parlamentaria**. La Corte Suprema de Justicia de la Nacion ha considerado 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 y el libre funcionamiento del Parlamento.

La jurisprudencia, en su evolución, ha extendido los alcances de esta inmunidad, hasta hacerla comprensiva de la no incriminación penal por opiniones vinculadas a la función legislativa, aunque sean expresadas fuera del recinto de sesiones, interpretando que cubre también las expresiones extraparlamentarias, siempre que se relacionen directamente con la función legislativa encomendada por el voto popular, es decir aquellas expresadas con motivo y en ejercicio de la función que el legislador detenta.

Los fallos dictados por la CSJN en el caso “Varela Cid” y en la causa “Carrio”, son ejemplo de la necesaria vinculación funcional que debe existir entre las opiniones del legislador y el ejercicio de la función parlamentaria.

Por su parte, la **inmunidad de arresto**, que la Constitucion Nacional consagra en su art. 69°, es la que ha sido objeto de mayores tergiversaciones, a fuerza de interpretaciones forzadas, porque en los hechos, **se fue transformando arbitraria e inconstitucionalmente, en inmunidad de proceso, cuando en realidad, solo protege al legislador de**

detenciones arbitrarias, a excepción de los supuestos en que el legislador es sorprendido in flagrancia. Pero de ningún modo, puede sustraerlo de la acción de la justicia penal, cuando quien ostenta la calidad de legislador hubiera cometido o pudiera ser imputado de la comisión de un delito común.

El principio constitucional de "Igualdad ante la ley" (art. 16 Constitucion Nacional) **impone una interpretación restrictiva de la inmunidad de arresto**, porque, de lo contrario, se caería en actitudes ilegales de protección corporativa, cuando algun legislador fuera requerido por la justicia penal en virtud de la presunta comisión de delitos comunes.

En el ordenamiento constitucional local, las inmunidades de opinión y de arresto de los legisladores tienen su correlato en las prescripciones contenidas en los artículos 103° y 104 de la Constitucion de Catamarca, cuando respectivamente establecen que: *"Los Senadores y Diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten y votos que emitan en el desempeño de sus cargos* (inmunidad de opinión); y que *"Ningun Senador o Diputado desde el dia de su elección y hasta el de su cese, puede ser arrestado excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algun delito, de lo que se dara cuenta a la Camara respectiva con la información de hecho"* (inmunidad de arresto).

El presente proyecto de ley procura restablecer el verdadero sentido, alcance y los limites de las inmunidades parlamentarias, de modo de remover todo tipo de privilegios que irritan a la ciudadanía y lesionan el objetivo de alcanzar una sociedad mas justa e igualitaria.

Porque **la practica parlamentaria**, lamentablemente **ha desnaturalizado el verdadero sentido de las inmunidades parlamentarias, hasta transformarlas en un arbitrario valladar para impedir la acción de la justicia penal**. En determinadas situaciones, **se transformo la inmunidad en ilegitima impunidad, en detrimento de los intereses y derechos de toda la comunidad.**

Esta es la razón por la cual estamos convencidos que **las inmunidades parlamentarias no pueden ser el paraguas protector de aquellos que cometen delitos, ni para evitar que todo el peso de la justicia recaiga sobre quienes violentan la ley penal.**

Al respecto, es dable advertir que **el Codigo de Procedimientos Penales de la Provincia de Catamarca** (sancionado por Ley 5097, con las modificaciones de la Ley 5425**), contiene normas jurídico-procesales que directamente impiden la acción de la justicia contra la persona de un legislador, magistrado o funcionario sometido a juicio político**. **Y, además, extiende arbitrariamente tales inmunidades a supuestos no contemplados constitucionalmente, como el caso de funcionarios o magistrados judiciales sometidos al Jurado de Enjuiciamiento,** obligando al Juez de Control de Garantias a efectuar una investigación sumaria previa, que no vulnere la inmunidad del imputado, y que solo cuando encontrare merito suficiente para el juzgamiento, recién podrá solicitar el desafuero o allanamiento de la inmunidad. Hasta que ello no suceda, el proceso penal no puede avanzar de ningún modo.

Tanto es asi, que **el Codigo Procesal Penal actual no permite siquiera el llamado a indagatoria, con lo cual somete a los procesos judiciales en los que se encuentre imputado un legislador, un magistrado o un funcionario, a la imposibilidad de ser llevados adelante, sin practicar ningún acto, si no media antes el desafuero del legislador, la destitución del magistrado o funcionario sometido a juicio político, o la remoción de aquel magistrado o funcionario del Poder Judicial sometido a jurado de enjuiciamiento**.

Se ha llegado al desatino jurídico de consagrar legislativamente el destino de archivo de las actuaciones penales, en caso de que el desafuero, destitución o remoción del legislador, funcionario o magistrado fuera rechazado por el órgano competente. En suma, la legislación procesal penal de Catamarca **consagra arbitraria e inconstitucionalmente un status ilegal e ilegitimo de impunidad**.

Con relación a **la inmunidad reconocida por el articulo 77° de la Constitucion Provincial, la misma solo comprende a aquellos funcionarios y magistrados sometidos al mecanismo de Juicio Politico**, dado que expresamente prescribe: *"Cuando se deduzca acusación por delitos comunes contra los funcionarios acusables por la Camara de Diputados, no podrá procederse contra su persona sin que se solicite por el juez natural o tribunal competente, se allane la inmunidad del acusado, a cuyo efecto se remitirán los antecedentes a dicha Camara y no podrá ser allanada la expresada inmunidad sino por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes, quedando en tal caso el acusado suspenso, ipso facto, en el ejercicio de sus funciones".*

Cualquier otra interpretación que pretenda dársele a la norma, respecto a la persona de los funcionarios que protege con la inmunidad referida, lesiona el plexo constitucional y conculca la garantía de igualdad ante la ley, dado el carácter restrictivo con que la jurisprudencia ha establecido que deben interpretarse este tipo de prerrogativas. Ello nos lleva a concluir que en virtud del principio de legalidad consagrado por el articulo 19° de la Constitucion Nacional, y su correlato local, el articulo 22° de la Constitucion Provincial, no puede admitirse ninguna otra inmunidad que no sean las expresamente reconocidas en el texto constitucional. Ergo, no existe en nuestro sistema, porque la Constitucion no la establece, ninguna inmunidad o prerrogativa respecto a magistrados y funcionarios judiciales sujetos a suspensión, remoción o destitución por via del jurado de enjuicimiento.

Ello asi, y siendo que la interpretación de las inmunidades es siempre restrictiva, ninguna ley de jerarquía inferior a la Constitución –como lo es el Código Procesal Penal de la Provincia-, puede instituir, como lo ha hecho, un privilegio que carece de acogimiento en el ordenamiento contitucional.

Sabido es que, como lo tiene dicho la doctrina jurídica-constitucional, los privilegios, inmunidades y prerrogativas deben nacer de la Constitución, y son esencialmente restrictivas, por la sencilla razón que afectan al sistema republicano, uno de cuyos ejes fundamentales lo constituye la igualdad ante la ley (art. 16 Constitución Nacional y art. 7° Constitución de Catamarca). Así lo exige también la vigencia del estado de Derecho y el principio republicano

de división de poderes, todo lo cual no permite la institucionalización de privilegios por fuera del plexo constitucional, a lo que se suma la necesaria transparencia y credibilidad que debe rodear a las instituciones democráticas.

El 18 de Septiembre de 2014, la Gobernadora de la Provincia anunció a la ciudadanía el anhelo de propiciar la Reforma parcial de la Constitución de Catamarca. En dicha ocasión, expresó que: *"…Despojada de todo tipo de intereses, buscamos construir una provincia profundamente igualitaria, donde no existan privilegios que irritan y horadas la dignidad de la ciudadanía en su conjunto…",* y propuso como uno de los puntos esenciales a debatir en la reforma, la cuestión de los privilegios de la clase política.

Lamentablemente, cuestiones de mera especulación electoral y de intereses mezquinos, priorizados por algún sector de la oposición, impidieron –hasta el momento- que la loable intención reformadora puesta de manifiesto por la titular del Poder Ejecutivo, pudiera avanzar hacia la sanción de una ley que declarara la necesidad de la reforma.

Compartiendo el espíritu que guiara a la primera mandataria al someter a debate la cuestión de las inmunidades o privilegios, es que ponemos a consideración del cuerpo el presente proyecto de ley, convencida de la necesidad de modificar aquellas normas jurídicas que institucionalizan privilegios, para establecer límites claros y precisos que impidan su extensión más allá de lo estrictamente imprescindible para el cumplimiento de la norma constitucional, y garantizar que el sometimiento a la ley y a la justicia, nos comprenda a todos por igual, sin distinción de jerarquías o desempeño funcional alguno. Sólo así haremos propias y efectivas, aquellas sabias palabras del Orador de la Constitución, cuando exhortaba: *"Obedeced, Señores, sin sumisión no hay ley, sin leyes no hay patria, no hay verdadera libertad: existen sólo pasiones, desorden, anarquía, disolución y males de que Dios libre eternamente a la República Argentina…".-*

Por lo que solicitamos a los Sres/as Diputados/as el acompañamiento al presente proyecto de ley, bregando para su pronto tratamiento y sanción. Y para que no corra la suerte de un proyecto similar, presentado por la suscripta el 13/05/2014, que tramitara por Expte. 64/2014 ante esta Cámara de Diputados, y que directamente fuera soslayado, sin ser siquiera analizado, hasta que fue remitido a archivo en virtud de perder estado parlamentario.-

EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS

DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA

SANCIONAN CON FUERZA DE

LEY

Capítulo I.- Disposiciones Generales.

ARTICULO 1°.- **Objeto**. La presente ley tiene por objeto establecer los alcances y límites de los privilegios e inmunidades parlamentarias establecidas en los artículos 103° y 104° de la Constitución de la Provincia de Catamarca, y el procedimiento a utilizar para la remoción de los obstáculos fundados en prerrogativas constitucionales, para el inicio, prosecución y culminación de procesos penales, de conformidad a los prescripto en el artículo 105° del ordenamiento constitucional.

Comprende también la situación de aquellos Magistrados y funcionarios sujetos a remoción por el procedimiento de Juicio Político, que fueran imputados de la comisión de un delito común o vinculado al desempeño funcional, en función de lo previsto por el artículo 77° de la Constitución de Catamarca.

ARTICULO 2°.- Principio general. No existen más inmunidades que las sustentadas en normas constitucionales expresas. Ninguna ley ni acto administrativo, podrán crear o reconocer inmunidades a funcionarios de cualquiera de los poderes del Estado, que no se encuentren previstas en la Constitución de Catamarca, bajo pena de nulidad insanable, la que será declarada de oficio o a pedido de parte en sede judicial.

ARTICULO 3°.- La inmunidad establecida en el articulo 77° de la Constitucion Provincial se limita exclusivamente a los funcionarios acusables por delitos comunes por la Camara de Diputados, no abarcando a aquellos otros funcionarios o magistrados judiciales sometidos al procedimiento de jurado de enjuiciamiento, quienes carecen de prerrogativa alguna que impida su sometimiento directo a un procedimiento penal en caso de resultar imputados por autoridad judicial de la comisión de delito.

Capítulo II.- De las Inmunidades Parlamentarias.

ARTICULO 4°.- **Inviolabilidad de Opinión**. A los fines previstos en el artículo 103° de la Constitución Provincial, entiéndase como inviolabilidad de opinión a la protección jurídica establecida con relación a los Senadores y Diputados provinciales, respecto de las opiniones que viertan y votos que emitan en ocasión o como consecuencia del desempeño de sus funciones parlamentarias, sean éstas manifestadas en el recinto de sesiones o en

lugares extraparlamentarios, con motivo de las cuales no pueden ser objeto de persecución penal.

Para que la protección jurídica alcance a manifestaciones o declaraciones realizadas fuera del recinto de sesiones, fuera del ámbito de reunión de comisiones parlamentarias o en lugares extraparlamentarios, se requiere necesariamente la vinculación directa entre tales opiniones y el desempeño de la función legislativa.

ARTÍCULO 5°.- Inmunidad de Arresto. A los efectos previstos en el artículo 104° de la Constitución Provincial, considérase como inmunidad de arresto, a la imposibilidad jurídica de disponer la privación transitoria o definitiva de la libertad ambulatoria de un Senador o Diputado provincial, desde el día de su elección y hasta el día de la culminación de su mandato, a excepción de ser sorprendido in flagrante delito, en cuyo supuesto se procederá conforme a lo establecido en el artículo 17° de la presente ley.

Capítulo III.- Limitaciones generales.

ARTICULO 6°.- Limitaciones, interpretación restrictiva. Las inmunidades de opinión y de arresto previstas en los artículos 103° y 104° de la Constitución Provincial, así como la prerrogativa establecida en el artículo 77° del mismo ordenamiento fundamental, son de interpretación restrictiva y, en ningún caso podrán ser entendidas, invocadas, opuestas ni utilizadas para permitir que un legislador provincial, magistrado o funcionario público eluda la acción de la justicia en causa criminal por delitos comunes, ni impedir, entorpecer, paralizar, suspender o dilatar el inicio o tramitación de la investigación penal preparatoria, la elevación de la causa a juicio, ni la tramitación y culminación del juicio oral y público para la averiguación y sanción de hechos que constituyan delitos.

ARTÍCULO 7°.- Ninguna autoridad judicial podrá ampararse, invocar, fundar o prevalerse de la existencia de las inmunidades previstas por los artículos 77°, 103° y 104° de la Constitución de Catamarca, para omitir iniciar, demorar, dilatar, paralizar o suspender una investigación penal preparatoria, la elevación a juicio, o la tramitación de una causa criminal -en cualquiera de sus etapas procesales- acerca de delitos en los que se encuentre presuntamente involucrado un senador o diputado, o un magistrado o funcionario sujeto a acusación por vía del juicio político, a excepción de los supuestos expresamente contemplados en la presente ley.

Capítulo IV.- Del procedimiento para el juzgamiento de legisladores, funcionarios o magistrados sujetos a juicio político.

ARTÍCULO 8°.- Procedimiento. Cuando se inicie una investigación penal preparatoria, y en la misma se impute la comisión de un delito a un senador o diputado provincial, funcionario o magistrado sujeto a desafuero o remoción mediante juicio político, la autoridad judicial competente debe proseguir con

el procedimiento penal previsto hasta su conclusión, en todas las etapas del proceso, hasta el dictado de la sentencia definitiva.

ARTICULO 9°.- Indagatoria. A los fines previstos en el artículo 7° de la presente ley, el llamado a indagatoria ni su celebración, no se consideran medidas restrictivas de la libertad. Pero en el caso que el legislador, funcionario o magistrado no concurriese voluntariamente al acto, estando debidamente notificado al efecto, y sin que medie causa legítima de justificación de la incomparecencia, debidamente acreditada en el proceso, la autoridad judicial solicitará su desafuero o allanamiento de la inmunidad por juicio político, según corresponda.

ARTICULO 10°.- Medida restrictiva de la libertad. En caso de dictarse judicialmente alguna medida restrictiva de la libertad del imputado, que vulnere la inmunidad de arresto, la misma no podrá hacerse efectiva hasta tanto el legislador, funcionario o magistrado protegido con la inmunidad o prerrogativa, no sea sometido a desafuero, o a acusación por juicio político y en su marco sea suspendido o separado del cargo. Sin perjuicio de ello, la investigación penal preparatoria debe continuarse hasta su culminación.

ARTICULO 11°.- En los supuestos previstos en el artículo 9° in fine, y artículo 10° de la presente ley, el Fiscal de Instrucción Penal o Correccional actuante solicitará al Juez de Control de Garantías, dentro de dos (2) días hábiles de vencido el día fijado para la indagatoria o de dictada la medida restrictiva de la libertad, según corresponda, que inicie ante el órgano competente el procedimiento para el desafuero o allanamiento de la inmunidad o prerrogativa mediante el juicio político del imputado.

El Juez de Control de Garantías articulará ante el órgano que corresponda, la solicitud de desafuero o de juicio político, dentro de los cinco (5) días hábiles subsiguientes a la recepción del requerimiento del Fiscal, acompañando copas certificadas de las actuaciones labradas pertinentes, y expresando las razones que justifiquen la medida e invocando la prueba en la que intente fundar la imputación contra el legislador, funcionario o magistrado.

ARTICULO 12°.- Comparecencia voluntaria del imputado. La condición de legislador electo o en ejercicio del mandato, ni la de funcionario o magistrado sujeto a remoción por juicio político, no enervan la posibilidad de que el imputado de la comisión de un delito que ostente tales calidades funcionales, se presente voluntariamente ante la autoridad judicial que interviene en la investigación penal preparatora, aun cuando no hubiese sido citado a indagatoria, y ejerza su derecho a declarar, aclarando los hechos, y ofreciendo la prueba de la que intente valerse, en pleno ejercicio de su derecho de defensa.

Capítulo V.- De los órganos competentes para decidir el desafuero o allanamiento de inmunidad o prerrogativa.

ARTICULO 13°.- Legisladores. La solicitud de desafuero respecto de un legislador provincial electo o en ejercicio de su mandato será articulada ante la Cámara del Poder Legislativo que correspondiere, de acuerdo al cargo para el que fuera electo o que ejerciere efectivamente.

En cualquiera de los supuestos, la Cámara respectiva, en la primera sesión ordinaria o especial subsiguiente que realice, luego de recibido el pedido de desafuero, dispondrá su remisión a la Comisión de Asuntos Constitucionales, Judiciales y de Juicio Político o equivalente para su tratamiento, la que deberá emitir despacho en un plazo no mayor de treinta (30) días corridos de haber sido girada a su seno.

La Cámara respectiva tratará el pedido de desafuero dentro de los sesenta (60) días corridos a partir del vencimiento del plazo establecido en el apartado anterior, exista o no despacho de Comisión al respecto.

ARTICULO 14°.- Funcionarios o magistrados sujetos a juicio político. Cuando se trate de un funcionario o magistrado sujeto a remoción por el mecanismo de Juicio Político, la solicitud de allanamiento de la inmunidad o prerrogativa será interpuesta ante la Cámara de Diputados, aplicándose al respecto el procedimiento establecido en la Ley 4971 o norma que la sustituya en el futuro.

ARTICULO 15°.- Tramite ulterior. Dispuesto el desafuero del legislador provincial, la suspensión o destitución del magistrado o funcionario sujeto a Juicio Politico, la Camara del Poder Legislativo que hubiere allanado la inmunidad o en su caso el Jurado de Enjuiciamiento, según corresponda, comunicara la decisión a la autoridad judicial requirente, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles de hacer sido dictado.

ARTICULO 16°.- **Supuesto de flagrancia**. Cuando un legislador hubiere sido detenido en virtud de lo dispuesto por el articulo 104 in fine de la Constitucion Provincial, la autoridad judicial competente pondrá el hecho en conocimiento de la Camara del Poder Legislativo que corresponda de acuerdo al cargo que ostente o para el cual hubiera resultado electo, dentro de las doce (12) horas corridas de producida la aprehensión.

La Camara respectiva decidirá, por el voto de los dos tercios (2/3) de los miembros presentes, en la primera sesión que realice luego de comunicada la detención, si suspende o no preventivamente al legislador, sin perjuicio de la prosecución del procedimiento de desafuero.

Para el caso de denegar la Camara respectiva del Poder Legislativo la suspensión de inmunidad o desafuero, la autoridad judicial competente dispondrá la inmediata libertad del legislador, pero proseguirá la causa hasta su culminación.

ARTICULO 17°.- Efectos de denegatoria de desafuero, suspensión o remoción. Si fuera denegado el desafuero, suspensión o remoción del legislador solicitada, y comunicada la misma al Tribunal actuante, este declarara por auto fundado que no puede proceder a la detención del imputado o a mantenerla, pero continuara con la tramitación del proceso penal según su estado.

ARTICULO 18°.- En todos los casos, el procedimiento penal, en sus distintas etapas, continuara hasta su completa culminación, no siendo necesario el desafuero, allanamiento de la inmunidad, suspensión o remoción del legislador, funcionario o magistrado sujeto a juicio político, salvo el supuesto de dictado de medida restrictiva de la libertad o de sentencia condenatoria firme que disponga la aplicación de pena privativa de la libertad, para cuya ejecución se requiere, en forma previa, la remoción de la inmunidad de arresto del legislador imputado, o el allanamiento de la inmunidad, suspensión, remoción o destitución del funcionario o magistrado condenado.

Capitulo VI.- Disposiciones complementarias.

ARTICULO 19°.- **Derogacion**. Derogase el Capitulo III “Obstaculos fundados en privilegios constitucionales”, del Titulo II del Codigo de Procedimientos Penales de la Provincia de Catamarca (Ley 5097, modificada por Ley 5425), artículos 20, 21 y 22 inclusive.

ARTICULO 20.- La presente ley entrara en vigencia dentro de los ocho (8) días de su publicación en el Boletin Oficial.

ARTICULO 21°.- La presente ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo, dentro de los sesenta (60) días de su entrada en vigor.

ARTICULO 22°.- **Causas en trámite**. En los casos en que, a la entrada en vigencia de la presente ley, se encontraren en tramite ante cualquiera de las Camaras del Poder Legislativo, pedidos de desafuero de un legislador provincial, o solicitudes de Juicio Politico en contra de funcionarios o magistrados sujetos a dicho procedimiento, se aplicaran las disposiciones aquí establecidas, quedando firmes los actos ya cumplidos, pero debiéndose reconvertir los tramites pendientes para adecuarlos a las mismas.

ARTICULO 23°.- De forma.-

FIRMA: DIPUTADA MARIA CECILIA GUERRERO.-