



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS, SANCIONA CON FUERZA DE LEY:

ARTÍCULO 1º: Modificase el título de la Sección I del Capítulo II Título II del LIBRO PRIMERO del Código Procesal Penal de la de la Ley N° 9.754 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

SECCIÓN I: OBSTÁCULOS FUNDADOS EN PRERROGATIVAS CONSTITUCIONALES.

ARTÍCULO 2º: Derogase el artículo 17 de la Ley N° 9.754 y sus modificatorias – Código Procesal Penal de la Provincia de Entre Ríos -.

ARTÍCULO 3º: Modificase el artículo 18 de la de la Ley N° 9.754 y sus modificatorias – Código Procesal Penal de la Provincia de Entre Ríos - el que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO 18 – Declaración como imputado y ante juicio. El llamado a prestar declaración como imputado no se considera medida restrictiva de la libertad, pero en el caso de que el legislador, funcionario o magistrado no concurriera a prestarla, el Fiscal podrá solicitar al Juez de Garantía, se lo autorice a constituirse en el despacho del imputado, a los efectos de recibir su declaración, observando para dicho acto las formalidades previstas por los artículos 375 a 390 de este Código. Concomitantemente el juez de garantía deberá solicitar el respectivo desafuero, remoción o juicio político, acompañando copia de las actuaciones y expresando las razones que lo justifican.-

ARTÍCULO 4º: Modificase el artículo 19 de la de la Ley N° 9.754 y sus modificatorias – Código Procesal Penal de la Provincia de Entre Ríos - el que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO 19. Detención y Arresto. 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. Si un legislador hubiera sido detenido por sorprendersele in fraganti en la ejecución de un delito que merezca pena privativa de la libertad, el Fiscal dará cuenta de inmediato de la detención a la Presidencia de la Cámara que corresponda, con la información sumaria del hecho, quien decidirá por los dos tercios de los votos, en sesión que deberá realizarse dentro de los 10 días corridos, si procede el desafuero. En este caso, se actuará conforme al Artículo 115 de la Constitución Provincial. Para el caso de denegar la Cámara el desafuero, se dispondrá la inmediata libertad del legislador.

ARTÍCULO 5º: Modificase el artículo 20 de la de la Ley N° 9.754 y sus modificatorias – Código Procesal Penal de la Provincia de Entre Ríos - el que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO 20: Trámite del Desafuero. La solicitud de desafuero deberá ser girada de manera inmediata a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara correspondiente, la que deberá emitir dictamen, en un plazo de 15 días corridos. La Cámara deberá tratar la causa, dentro de los 90 días corridos de ingresada, aún cuando no exista dictamen de comisión.

ARTÍCULO 6º: Modificase el artículo 21 de la de la Ley N° 9.754 y sus modificatorias – Código Procesal Penal de la Provincia de Entre Ríos - el que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 21. Procedimiento ulterior. Si fuera denegado el desafuero, la suspensión o remoción solicitada, el Juez de Garantías declarará por auto que no puede proceder la detención o mantenerla, continuando la causa hasta su total terminación.-

En cualquier caso, regirá la suspensión del curso de la prescripción prevista en el artículo 67 del Código Penal, hasta tanto los legisladores, magistrados o funcionarios hubiesen cesado en el ejercicio del cargo, salvo que se tratare de delitos comprendidos por el art. 36º de la Constitución Nacional y la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley 24.759.

ARTÍCULO 7º: Modificase el artículo 23 de la de la Ley N° 9.754 y sus modificatorias – Código Procesal Penal de la Provincia de Entre Ríos - el que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 23. Rechazo in limine. En caso del artículo 113 de la Constitución Provincial, se procederá al rechazo in limine de cualquier pedido de desafuero.

La inmunidad de opinión se extenderá solo a las opiniones que el legislador, magistrado o funcionario emita en ejercicio de su función o con motivo de las actividades propias del cargo.

Las expresiones que el legislador, magistrado o funcionario efectúe por actuaciones de carácter privado no estarán alcanzadas por esta prerrogativa.

ARTÍCULO 8º: De forma.-



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

FUNDAMENTOS

Honorable Cámara:

Mediante la presente iniciativa legislativa se propone una modificación a la Sección I del Código Procesal Penal de la Provincia (artículos 15 al 23) propiciando una adecuada reglamentación de las inmunidades o fueros de los legisladores provinciales, previstos por los Artículos 113, 114 y 115 de nuestra Constitución, de manera de brindarles un adecuado contorno institucional y evitando de ésta forma, que los mismos se erijan en un injustificado escudo de impunidad.-

Antecedentes.

Los fueros de los legisladores se encuentran establecidos por la Constitución Nacional de 1853 se repitieron como arts. 68, 69 y 70 en el texto reformado de la Constitución Nacional de 1994 y están regulados por los arts. 113º, 114º y 115º de la Constitución Provincial reformada en 2008.

La inmunidad de arresto y el desafuero fueron reglamentados por los artículos 189, 190 y 191 del Código Procesal Penal Nacional hasta su derogación y reemplazo por la Ley 25.320, sancionada el 08/09/2000.

En el caso de Entre Ríos, estuvieron regladas por los arts. 196º a 199º del Código Procesal Penal sancionado por Ley 4843 y resultaron sustituidos por los arts. 15 a 23º del Código Procesal Penal sancionado por Ley 9754 del año 2007 modificado por la Ley 10.317 sancionada en septiembre del año 2014.

En nuestro Código Procesal Penal, debemos decir, que la reformulación del texto no ha sido feliz, ya que, ni en el primer Código, ni en el que lo sustituyó, se receptan el art. 36º de la Constitución Nacional y las normas de la Convención Interamericana contra la Corrupción incorporada al ordenamiento interno por la Ley nº 24.759 (sancionada por el Congreso de la Nación el 04/12/1996).

En relación al curso del proceso, el viejo código procesal le otorgaba a la negatoria de desafuero la capacidad de poner fin al proceso penal, cualquiera fuese el delito investigado.

El nuevo código procesal, si bien no lo dice, tampoco deja claro lo que la Ley de Fueros nacional nº 25.320, (sancionada el 08/09/2000) expresa claramente en su primer artículo:

“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.

La redacción ambigua e insuficiente, de nuestro actual Código Procesal Penal, debe adaptarse a las normas que exige el sistema democrático, actualizándose a la nueva jurisprudencia y a los requerimientos de una sociedad que espera mayor transparencia y justicia.

Respecto de la interpretación del alcance de los fueros, ante el peligro de la impunidad, nos obliga a proponer una reforma de la Sección I del Capítulo II del Título II del Código Procesal Penal, mediante el cual, dejando a salvo los fines políticos e institucionales de las prerrogativas o privilegios constitucionales que protegen la función legislativa, la magistratura y la función pública, se garantice igualdad ante la ley frente a la comisión de delitos.

La génesis histórica de los “fueros”.

Con el paso del tiempo las inmunidades y prerrogativas orientadas a proteger al Poder Legislativo y a garantizarle su funcionamiento, derivaron en interpretaciones cada vez más laxas y contrarias al espíritu de la Constitución Nacional y Provincial, que se erigieron, en realidad, en un escudo de impunidad que favoreció y ocultó delitos de corrupción para que sus responsables evadieran la responsabilidad por su comisión.

Esto sucedió al derivar impropriamente de los fueros constitucionales un “tercer fuero” al que se denominó “*inmunidad de proceso*” a través del cual se dispuso la paralización y el archivo de causas penales emblemáticas por eventuales delitos de corrupción en perjuicio de la Administración Pública.

Así también sucedió en nuestra Provincia durante años.

En realidad, la metodología e interpretaciones formaron piezas de un sistema que generó profunda desigualdad social en Argentina y en Entre Ríos a lo largo de estos últimos años.

Como expresa el Voto de la Dra. Olga Angela Calitri en la causa “Juez Miralles” de rigurosa cita en estos fundamentos: “*La corrupción debe ser considerada un atentado a la Democracia y además, una violación a los Derechos Humanos*”.

Cabe señalar que, en el caso de delitos contenidos por el art. 36º de la Carta Magna o aquellos que mencionan los artículos VI , VIII y IX de la Convención Interamericana contra la Corrupción, la suspensión de la condena penal de pena privativa de la libertad por el mantenimiento de los fueros, no implica, que a partir de la resolución firme que la disponga, comience a correr el curso de la prescripción.

Tampoco implica que, levantados los fueros, recién entonces comience a correr el curso de la prescripción.

Ello, porque los delitos de corrupción, -tanto como los de lesa humanidad- son **imprescriptibles**.

Así lo ha señalado en su Fallo del 08/10/2016 la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de la Plata en el caso “**Juez Miralles y otros**”.

Que son los fueros parlamentarios

Los “fueros” están previstos en la C.N. y en la C.P. sólo para los legisladores. En similar sentido, los magistrados y funcionarios gozan de inmunidades y prerrogativas, todas ellas tendientes a proteger la función en el Estado republicano de Derecho.

Estos fueros, inmunidades y prerrogativas constituyen una excepción especial y expresa al principio de igualdad ante la ley. Son una barrera frente a la pérdida de la libertad o la limitación de opinión con motivo del cargo, debido a la actuación de la justicia.

En cuanto a los fueros o inmunidades parlamentarias son una construcción institucional histórica cuyo origen está en la necesidad del sistema político de asegurar la independencia y existencia misma del Poder Legislativo y la independencia del Poder Judicial.

En relación a los Legisladores, el texto de la Constitución Nacional comentado por Joaquín V. González expresa:

“Son los derechos y poderes peculiares de las Asambleas Legislativas, indispensables para su conservación, independencia y seguridad, tanto de sus miembros, como del conjunto de la corporación. Tales prerrogativas son, en general, excepcionales con relación a los otros poderes de Gobierno y tienen su fundamento en el origen popular de que derivan: son privilegios, poderes e inmunidades inherentes a la soberanía de donde proceden, y los tienen en nombre y representación del pueblo y como una cualidad esencial del sistema republicano representativo”.

“Las prerrogativas a favor de los legisladores no son en atención de sus personas sino en protección de la alta función política que ellos cumplen, así como de la independencia del poder que integran y hasta de su existencia misma (doctrina de la corte en el caso Alem, Fallos 54:453)”.

Por ello, no ceden durante el estado de sitio”. (Editorial La Ley; págs.295 y sgts.).

Existen dos inmunidades distintas: a) de opinión (art. 113° C. P.) y b) de arresto (art. 114 C.P.).

El artículo 115° de la Constitución Provincial se relaciona con el anterior – inmunidad de arresto- ya que éste sólo se podría concretar, (“*excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de un delito*”), sólo y únicamente si se hubiera aprobado el desafuero del Legislador por los votos de los 2/3 de votos de los legisladores presentes de la Cámara respectiva.

Funcionarios sujetos a Juicio Político o Jurado de Enjuiciamiento.

La doctrina y la jurisprudencia entendieron, desde fines del siglo XIX que el Juicio Político o el Jury opera generando implícitamente una especie de fuero o privilegio que exige que antes de proceder penalmente contra algunos funcionarios es necesario que sean suspendidos en sus funciones.

Esta interpretación avalada incluso históricamente por la Corte Suprema se basa no en la creación constitucional de un fuero –que, en realidad no existe-, sino en el “desorden institucional” que supondría que un Juez Penal condenara a tan altos magistrados del Poder Ejecutivo y del Judicial.

El problema ha sido resuelto en otros países, por ejemplo, a través de la suspensión de los procesos penales hasta la culminación del mandato.

En el orden nacional la Ley 25.320 zanjó la discusión y ratificó que las causas penales proseguidas contra los funcionarios sujetos a juicio político o al jurado de enjuiciamiento **deben seguir su curso normal.**

Lo único que no podría hacer el Juez es detener el funcionario sin mediar previa destitución por Juicio Político o suspensión por el Jurado de Enjuiciamiento.

El sistema provincial entrerriano

Nuestra Constitución Provincial de 1933 reconoció la inmunidad de opinión, la inmunidad de arresto y el desafuero en los arts. 73°, 74° y 75°. Los textos de estos artículos se mantuvieron por la reforma constitucional del año 2008, en los arts.113, 114 y 115.

La redacción de estos tres artículos guarda similitud con las normas nacionales.

En la Provincia, dichas normas constitucionales se reglamentaron en los artículos 196°, 197°, 198° y 199°, en el Capítulo IV del Título I del Libro II del Código Procesal Penal, bajo un título poco feliz: “*obstáculos fundados en privilegio constitucional*”.

La palabra “privilegio” ha dado lugar a diversas discusiones doctrinarias, aceptándose que es más correcto hablar de “prerrogativas” o “inmunidades”.

En la Provincia también se produjo el proceso de distorsión y mutación del sentido original y la finalidad de los “fueros” que en el orden nacional ha perjudicado el sistema institucional.

Esa distorsión que favoreció la impunidad derivó en la generación de una suerte de inmunidad de proceso que excede al sentido específico de la inmunidad de arresto.

Los artículos mencionados del viejo texto del C.P.P. avanzaron por sobre los límites que autorizan las normas constitucionales provinciales y nacionales, creando impropriamente una “*inmunidad de proceso*” cuya natural consecuencia es la impunidad.

Esta advertencia fue señalada en los procesos penales por delitos contra la Administración Pública, en los que ni siquiera funcionaba la “puerta giratoria” peor aún. Los investigados ni siquiera se avenían a prestar declaración indagatoria o a presentar pruebas limitándose a acreditar que no había sido aceptado el desafuero decisión de la Legislatura que determinaba el archivo de las actuaciones.

La presión social en cierto modo fue oída por los reformadores del Código Procesal Penal provincial del año 2007. Pero, como bien decimos, fué oída, mas no fué atendida.

En efecto, la redacción de los artículos 15° a 23° del C.P.P., además de resultar ambigua no se adapta al art. 36° de la Constitución Nacional.

Tampoco recepta las obligaciones ineludibles exigidos a todos los funcionarios del Estado por la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Argentina el 04/12/1996 por la Ley 24.759, un los principios de la Ley Nacional de Etica Pública n° 25.188 (sancionada el 29/09/1999).

En síntesis, el análisis de las normas provinciales contenidas en el Código Procesal Penal nos fuerza a concluir en la necesidad de devolver transparencia a los procesos penales que se formen contra quienes disponen de fueros.

Las reformas propuestas

Ubicados como legisladores en nuestro tiempo y espacio, debemos reconocer que la sociedad que representamos, como consecuencia de un proceso histórico, institucional y social que exhibe el innegable deterioro de los mecanismos de la democracia, nos exige poner en debate aquellas herramientas legales que se han demostrado inútiles o incapaces de garantizar el imperio de la Ley, la transparencia en el manejo de los bienes y dineros públicos y la decencia en el ejercicio del cargo.

Como bien decía Horacio, en la Antigua Roma: “*para la Justicia no basta con la Ley, se necesita el hábito*”.

Partimos de la base de que la falta de credibilidad en el sistema judicial y en el rol de los legisladores y de los políticos que ocupan cargos ejecutivos, **nos engloba a**

todos, haciendo un gran daño a las instituciones, a la sociedad y a cada una de aquellas personas honorables que honran el cargo público que ocupan.

Por eso es necesario revisar aquellas normas cuya inteligencia y aplicación ha permitido justificar apartamientos de los fines constitucionales y abusos generadores de írritas desigualdades legales impropias del Estado de Derecho, desigualdades que favorecieron la impunidad de causas de corrupción.

En primer lugar, se propicia el cambio del título de la Sección I del Capítulo II Título II del LIBRO PRIMERO del Código Procesal Penal de la de la Ley N° 9.754 y sus modificatorias, reemplazando la palabra privilegio por prerrogativas, por corresponderse, de modo mas fiel, esta palabra a la verdadera naturaleza de este instituto.

Se propone además derogar el artículo 17 del referido Código, ya que el mismo constituye una clara exageración de las inmunidades parlamentarias, no contemplada por la constitución provincial y que genera, en la práctica, un obstáculo insalvable para el desarrollo de una efectiva investigación penal.-

Se deja además expresamente señalado en el texto legal que, el legislador o funcionario investigado debe prestar declaración como imputado y aportar las pruebas que hagan a su defensa.

Así también la extensión de la “inmunidad de opinión” se limita a las expresiones dichas o escritas por el legislador, magistrado o funcionario en el ejercicio y con relación a las cuestiones inherentes a su cargo. Quedando excluidas, entonces, aquellas que pertenecen a su estricta privacidad o a cuestiones privadas ajenas a su función.

Adelantamos que en relación a la “inmunidad de proceso”, compartimos el criterio de la Ley Nacional 25.320 en cuanto deja expresamente señalado que la inmunidad **sólo** es de “arresto”.

En cuanto a la eventualidad de que el legislador o funcionario sujetos a investigación penal hubieran sido condenados a penas privativas de la libertad por delitos de corrupción, al igual que el proceso, el cumplimiento de la sanción penal es imprescriptible. Caso contrario, el plazo de la prescripción para purgar el delito comienza a correr a partir de que el legislador, magistrado o funcionario cese en el ejercicio del cargo.

Seguimos en este proyecto a la Ley Nacional n° 25.320, que regula los fueros, en cuanto dota de *imperium* legal la determinación de **continuidad de los procesos penales, haya o no desafuero**.

En cuanto a la continuidad de los procesos penales- resulta oportuna la siguiente cita:

“Lo claro es que sólo se trata de una exención de arresto, pero en ningún caso debe suponerse que existe una limitación, exención o inmunidad de proceso.-...- Para determinar cómo debe ser interpretado esto, pareciera ser que en este país las cosas viejas son las mejores. De acuerdo con un fallo de la Corte Suprema del año 1873 – creo que el caso Oroño-, cuando un juez se negó a avanzar en una causa contra un legislador pidiendo el desafuero de la Cámara respectiva, se sostuvo claramente que la exención de arresto nunca puede significar alguna parálisis del proceso; que siempre es posible avanzar en la investigación de un proceso criminal contra un legislador en todas sus instancias, aún hasta la conclusión final, y que lo único que no puede hacer un juez es dictar una medida restrictiva de la libertad, es decir, ejecutar –más que ordenar- el arresto sin el consentimiento de la Cámara respectiva.” ... “Para la búsqueda de la verdad y la justicia no había trampa más mortal que esta trama, porque finalmente el Juez detenía la investigación, la Cámara no disponía el desafuero y en realidad los expedientes quedaban paralizados”. (Carrió, Debate Ley 25.320, 7 de septiembre de 2000).

Quiroga Lavé, refiriéndose a la Ley n° 25.320 que hemos tomado como antecedente del presente proyecto, expresa:

“Ha cambiado la historia legislativa de las inmunidades ante la Justicia. El Congreso lo ha hecho posible frente a una necesidad apremiante: no poder seguir sosteniendo sine die la impunidad de unos senadores a los que un juez ha encontrado prima facie y a su entender, sospechosos en un caso de soborno. La flamante ley interpreta la Constitución manteniendo solamente la inmunidad de arresto...”

Por ultimo, se avanza en el acortamiento de todos los plazos previstos en la norma, aclarandose además que los días se computarán de modo corrido.

Asimismo, se han corregido las incorrectas remisiones del código a artículos de la constitución provincial del 33, siendo reemplazados por los contemplados en la constitución reformada en el año 2008.-

En virtud de las razones expuestas, solicitamos a nuestros pares dar íntegra aprobación al presente proyecto.