

INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS PARLAMENTARIOS

Por la Dra. Silvia Najul

Breve introducción.

Previamente debemos considerar el contexto político, social y cultural presente. En éste advertimos los cambios experimentados en las instituciones representativas en general y, mencionamos en particular al Congreso, Parlamento u órganos deliberativos que es el tema que nos ocupa.

La concentración del poder económico y los efectos de la globalización han determinado la incidencia de otras formas organizacionales que influyen en la toma de decisiones con efectos en el mercado y la sociedad.

El Congreso por tanto ha declinado como institución gravitando ello en su atribución primordial que es la sanción de las leyes. Por su parte, los ciudadanos en muchos casos, atenúan o anulan su participación en la vida política, profundizándose de este modo la distancia entre el gobierno y los ciudadanos.

A su vez, el derecho parlamentario en su aspecto estrictamente normativo no desenvuelve plenamente sus instituciones y procedimientos, observándose en la práctica la actuación en bloque que tiende a homogeneizar las decisiones y el pensamiento, también presente en el seno de los organismos internacionales. Las mayorías automáticas, la falta de deliberación y consenso, la sustracción de competencias al Congreso vía delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia, son modos de actuar verificables en Argentina y en otros países aunque con distintos matices.

En este marco analizamos las inmunidades del Congreso consideradas el punto neurálgico y fundamental del derecho parlamentario, establecidas en orden a beneficiar

el pleno desenvolvimiento de la institución legislativa, las cuales registran orígenes universalmente remotos, también reflejados en nuestros primeros antecedentes patrios aunque con algunas características particulares.

PRIVILEGIOS E INMUNIDADES.

Los privilegios parlamentarios son los derechos, prerrogativas e inmunidades reconocidos por el derecho constitucional a favor de las asambleas legislativas con el propósito de permitir la libre expresión de su voluntad y de facilitar el cabal cumplimiento de sus deberes y funciones.

Ello involucra actos o hechos que afectan de manera directa la existencia, la independencia, el funcionamiento y el decoro de las cámaras o de sus miembros. De allí que las violaciones de los fueros no son únicamente las perturbaciones o molestias que impiden efectivamente al legislador cumplir con su mandato, afectándose su actividad, sino que también comprenden las imputaciones injuriosas o agraviantes de que sea objeto por actos inherentes al ejercicio de sus funciones.

Usualmente los ejemplos abundan sobre expresiones vertidas a través de la prensa en términos injuriosos y calumniosos por parte de un particular ó por otro legislador. No persigue en este caso asegurar el funcionamiento del Cuerpo, sino que más bien se apunta al agravio irrespetuoso e injustificado que afecta la dignidad y el decoro no ya de alguno de sus integrantes sino de todo el cuerpo. Por lo tanto, la finalidad es preservar la institución de esos ataques aunque no hayan obstaculizado o impedido la realización de sus actividades propias.

Los llamados privilegios parlamentarios establecidos en interés del parlamento o congreso como órgano, tienen como finalidad asegurar la independencia, el

funcionamiento y la jerarquía del mismo. Por ello también se los llama inmunidades, en cuanto preservan al órgano.

Lo que se llama privilegio e inmunidades son garantías que se otorgan a un órgano de poder para su buen funcionamiento independiente, tanto si tales garantías cubren al órgano-institución ó protegen a sus integrantes, porque en ambos casos tienden a resguardar al Congreso, que actúan a través de las personas que lo integran.

Las inmunidades están dadas para el buen funcionamiento del órgano y no para privilegio o beneficio personal de quienes lo forman, debe interpretárselas en sentido de que no pueden ser declinados o renunciados. Así por ejemplo, un legislador no podría aceptar someterse a juicio por sus expresiones cuándo éstas estuvieran amparadas por la inmunidad del artículo 68, ni admitir su procesamiento penal sin el previo desafuero.

Podemos designar con la palabra *privilegios*, las prerrogativas y facultades de que gozan las Cámaras en su carácter de órganos deliberativos, integrantes de un poder y que amparan el correcto desempeño de sus funciones, y reservar el término *inmunidades*, para las exenciones de los legisladores en razón de sus mandatos y como miembros de la Cámara a la que pertenecen durante todo el tiempo que ejerzan sus funciones.

Los *privilegios personales* para *Cushing* son:

- exención del proceso legal.
- exención de actuar como jurado o testigo.
- libertad del debate y de los procedimientos.
- exención del franqueo postal.

En cuanto a los *privilegios colectivos* de la Asamblea enumera los siguientes:

- juzgar los escrutinios, elecciones y clasificaciones de sus miembros.
- elegir sus propios empleados y remunerarlos a su voluntad.
- establecer sus propias reglas de procedimiento.

- obtener la concurrencia y el servicio de sus miembros.
- realizar debates y procedimientos secretos.
- conservar su propio honor, dignidad, pureza, eficacia, por la expulsión de un miembro indigno o la exoneración de un miembro incompetente.
- protegerse a sí misma y a sus miembros de violencias personales.
- proteger a la cámara y a sus miembros de ataques calumniosos.
- proteger a la cámara y a sus miembros de la corrupción.
- exigir informes de los jueces y otros funcionarios en ocasiones importantes.
- investigar por la declaración de testigos, cualquier asunto o materia respecto a la cual tenga poder para proceder.
- estar libre de toda intervención de la otra rama legislativa, así como también de los poderes ejecutivo y judicial, en sus procedimientos sobre cualquier materia que corresponda.

Los privilegios en nuestra doctrina en general y en consideración al sujeto protegido por los mismos, son divididos en:

- Colectivos: cuando están dirigidas al cuerpo u órgano deliberativo.
- Individuales: cuando se dirigen a alguno o algunos de sus integrantes.

Aún en este último caso, es el cuerpo quien asume la defensa al tratar la cuestión, pues podemos afirmar que la finalidad es defender a la institución de modo mediato, aunque se vincule sólo a alguno ó algunos de sus integrantes en forma inmediata.

Como se ha expresado, los primeros atañen al cuerpo en conjunto órgano institucional para permitir el ejercicio pleno de sus funciones.

Los segundos se refieren a la situación o actuación individual de cada legislador que es miembro de la cámara, pero no en protección de la persona, sino a la función que comparte para tutelar su libertad e independencia.

Los privilegios *colectivos* de cada cámara son: el juzgamiento de la validez de la elección - derecho - título de sus miembros; la competencia de dictar su reglamento; el poder disciplinario sobre sus propios miembros y aún sobre terceros ajenos a la misma; el derecho a hacer comparecer a su sala a los miembros del Poder Ejecutivo y también, aceptar las renunciaciones que voluntariamente hacen de sus cargos los legisladores, para lo cual basta la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes (Art. 66 de la C.N.).

Los privilegios *personales* son la inmunidad de opinión y de expresión; la inmunidad de arresto; el desafuero y la dieta.

El artículo 68 de la constitución nacional refiere a que ninguno de los miembros del Congreso, senadores y diputados, puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emitan desempeñando sus mandatos de legisladores.

Así la imputación de un acto infamante como veremos en algunos de los antecedentes que se mencionamos al final, como por ejemplo, la traición¹, por opiniones o actitudes emitidas y adoptadas en el recinto en el ejercicio de derechos y facultades propias. Aclarándose que algunos de los ejemplos dados y los artículos que se indican de la Constitución nacional son anteriores a la reforma del 94 y por ello varían en su numeración no así tanto en sus contenidos.²

¹.- Ver cuestiones de privilegio planteadas por declaraciones en la prensa del Diputado Sanmartino y por dirigentes radicales, respectivamente, en la parte final de este trabajo.

².-**Art. 69:** Ningún senador o diputado, desde el día de la elección hasta 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. Antes 61.

.- **Art. 70:** 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 los dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento. Antes art. 62.

Como veremos también en el primero de los ejemplos³, el autor material de las imputaciones fue otro legislador, en cuyo caso, resultó a su vez, amparado constitucionalmente y no pasible de la aplicación por parte del Senado de una pena en forma directa e inmediata.

Existen medios legales y en consonancia con lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el privilegio constitucional es el que asiste a los miembros del parlamento para ser juzgados por sus pares. En este orden de ideas, los posibles abusos deben ser reprimidos por los mismos legisladores.

En otras palabras, las opiniones calumniosas o injuriosas vertidas desde una banca en ejercicio de funciones propias, no constituyen delitos, pero sí pueden comportar un desorden de conducta en el ejercicio de aquéllas y son susceptibles de originar sanciones diferidas a la decisión del cuerpo legislativo.

Por ello, en oportunidad del caso antes referido, el Senado emitió una declaración expresa que manifestó que por haberse violado privilegios e inmunidades de sus integrantes se solicitara a la Cámara de Diputados el juzgamiento de la conducta de uno de sus miembros conforme con el artículo 58 de la constitución, que atribuye en forma exclusiva la corrección de cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones ó por inhabilidad moral.

En el caso, las manifestaciones estaban motivadas en el debate que culminó con el rechazo a la sanción de la ley de reordenamiento sindical, específicamente, estaban dirigidas a dos legisladores que avalaron esta postura.

El artículo 58 de la constitución establecía que cada cámara era juez de sus miembros y era ella quien debía corregirlos por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones.

Siendo un diputado, el autor de la manifestación, la comunicación a la Cámara de Diputados, era coherente, puesto que el Senado carecía de jurisdicción para someterlo a

³ .- Se refiere a la cuestión de privilegio articulada con motivo de las imputaciones del Diputado Sanmartino a otros legisladores.

su directa disciplina. Merece mencionarse que la cuestión involucra las relaciones, vinculación y trato que deben mantener las dos cámaras, además, de la preservación del prestigio del cuerpo y el resguardo de los privilegios y fueros de sus integrantes.

La cuestión de privilegio, que es solicitada y votada en el recinto con previa sustanciación y dictamen en la Comisión de Asuntos Constitucionales, entraña dos aspectos:

Uno relativo al honor, el prestigio y el nombre de quien plantea la cuestión y pide ser respaldado y resguardado por el voto de sus pares.

Un segundo aspecto, relativo a la eventual sanción que el cuerpo puede aplicar en ejercicio de un poder disciplinario.

El privilegio es del cuerpo, por tanto, es este y no los afectados por sí, quienes deben resolver la cuestión. Estas cuestiones exceden lo personal. Es el cuerpo quien debe preservar sus privilegios y resolver sobre las cuestiones que afecten el respeto a sus miembros.

A su vez, la Cámara considera a esta cuestión como algo que lo ha afectado en su conjunto porque calificativos o molestias de diversa índole y envergadura, lesionan a todos sus integrantes y podrían afectar la libertad de legislar.

Poder disciplinario de las cámaras.

Existen antecedentes en ambas cámaras que dan cuenta de la procedencia de las cuestiones de privilegio y del ejercicio del poder disciplinario o correctivo, llegándose inclusive a la imposición de la sanción de arresto a los autores de los distintos hechos que las motivaron.

La doctrina y jurisprudencia ha declarado el poder implícito de las cámaras legislativas que autoriza la imposición de sanciones para castigar las ofensas o agravios cometidos en contra de sus miembros. En este orden de ideas se considera que aunque no exista disposición constitucional que confiriera poder disciplinario a las cámaras es facultad implícita la de mantener incólume la propia autoridad y dignidad que tiene todo

tribunal, con ley o sin ella. Por tanto esta facultad no puede negarse a una asamblea que representa al pueblo y tiene a su cargo los altos intereses de la Nación.

Pero igualmente esto ha sido objeto de extensa discusión pues al sancionar el Código Penal, el Congreso se ha desprendido de la facultad de reprimir estas conductas que pueden constituir delitos, entregando esa función al Poder Judicial. Ergo, el afectado debiera entonces, recurrir a la justicia.

El argumento más efectivo para negar esta potestad disciplinaria de las cámaras es que la imposición de una sanción por parte de las cámaras significaría una violación al principio según el cual nadie puede ser procesado y castigado más de una vez por el mismo delito.

Sin embargo, nuestros antecedentes parlamentarios en la materia, sostienen su procedencia en la necesidad de discernir la función disciplinaria que ejercita el Parlamento con la actividad propia de los órganos judiciales.

En este sentido, cuando se trata una cuestión de privilegio y para fijarla, no está en tela de juicio si los hechos pueden constituir delitos, ellos claro está, quedan en ese carácter si hubiere lugar, sujetos a la jurisdicción penal de los tribunales.

Se trata de dos cosas distintas que no hay que confundir ni mezclar. Hay que desglosar en cada caso los aspectos vinculados con la cuestión de privilegio, es decir las ofensas relativas al decoro, al funcionamiento o a la independencia de las cámaras; de aquellas que pueden constituir delitos comunes previstos en el Código Penal. Lo demás está en manos de la justicia y no hay necesidad de mezclar esta agua porque correríamos el riesgo de confundir la verdadera potestad en que se asienta la competencia de la cámara para reprimir las ofensas a sus miembros. Esto no se desprende del Código Penal ni se apoya en el artículo 18 de la Constitución. Tampoco están en juego las cláusulas de la defensa en juicio. Esto se apoya en la potestad inherente a todo cuerpo colegiado que representa directamente a la soberanía del pueblo para hacerse respetar y eliminar aquéllos obstáculos ofensivos considerados como agravios y que impiden su decoroso

funcionamiento.⁴ Este sería el fundamento para admitir la facultad disciplinaria y correctiva propia de los parlamentos cuando se afecta un privilegio del Cuerpo, en oposición a aquél que sostiene que los legisladores afectados deben recurrir obligatoriamente a la Justicia y las cámaras abstenerse de resolver al respecto.

Podríamos concluir en este sentido, que la inmunidad parlamentaria que se afirma a través de las cuestiones de privilegio corresponde al cuerpo, que necesita esa salvaguarda para el pleno ejercicio de sus atribuciones. Esa defensa debe efectivizarse en acciones que se desprenden de su derecho disciplinario, que es un poder que está implícito para ejercitar el resguardo de sus derechos.

Por lo tanto, la jurisdicción conferida por la ley a los tribunales, no excluye absolutamente la de las Cámaras, no debiéndose esperar entonces la reparación confiada al otro poder.

Se trata, en definitiva, de una autoridad que necesita estar munida de un poder correctivo y disciplinario para aquellos casos en que se vean afectadas de alguna manera, las inmunidades que le corresponden para el adecuado ejercicio de su función.

De igual modo, el Poder judicial ejerce su potestad disciplinaria con relación a los actos que puedan cometerse contra el ejercicio íntegro de su función.

Aparte, se mencionan algunos antecedentes parlamentarios en este sentido, en los cuales las cámaras, inclusive, impusieron la sanción de arresto.

⁴ .- Diario de Sesiones CD, agosto 29, 1984, ver fundamentos de Vanossi, en la cuestión de privilegio planteada con motivo de las declaraciones de Von Wernich.

Jurisprudencia parlamentaria sobre cuestiones de privilegio. Poder disciplinario de las cámaras.

- **Cuestión de privilegio por declaraciones del diputado nacional Roberto Sanmartino. (D.S. Senado, Año 1984, págs. 81/84, 626/29)**, difundidas en la prensa escrita acusando de traidores a senadores quienes mediante su voto rechazaron el proyecto de ley de reordenamiento sindical.

Siendo el autor de la imputación, un diputado nacional, el Senado resolvió la remisión de lo actuado a la Cámara de Diputados para su resolución.

Sanción de arresto.

- **Cuestión de privilegio por declaraciones de dirigentes de la Unión Cívica Radical de Neuquén (D.S. Senado. Año 1992, pág. 180/09, 3066/8, 3839/42 y 3962/81)**, por medio de la prensa escrita acusando la traición de los senadores nacionales de Neuquén por votar leyes contrarias a los intereses provinciales, trátese del respaldo a la ley de privatización de YPF.

Otros casos en que se aplicó arresto:

- 19 de mayo de 1960. Senador Diego Parra Pérez.
- 18 y 19 de septiembre de 1961, Diputado González Iramain, que reproduce los fundamentos de la planteada por el Diputado Nicolás Repetto el 19 de agosto de 1914.
- 29 de septiembre de 1961. Diputado Anselmo Marini.
- 18 de diciembre de 1974. Senador Luis León.
- 16 de julio de 1975. Senador Antonio Caro.

- 5 de diciembre de 1973. Diputado Salvador Busacca.

Más recientes:

- Cuestión de privilegio, planteada por varios legisladores al ciudadano Von Wernich con motivo de sus declaraciones. (D. S. de la Cámara de Diputados, agosto 29 de 1984).
- Cuestión de privilegio planteada al Diputado Varela Cid, con motivo de un presunto cohecho para rechazar la sanción de la ley de privatización del correo.

A título ilustrativo, mencionamos las cuestiones de privilegio planteadas en el recinto de la Cámara de Senadores vinculadas con la votación del proyecto de ley de medios audiovisuales, para su consulta en la respectiva versión taquigráfica:

- *Cuestión de privilegio solicitada por el Senador Morales*, con motivo del cambio de posición adoptado por la senadora Sánchez en el tratamiento de la ley de medios audiovisuales. Por otra parte, solicitó la remisión de la versión taquigráfica al Ministerio Público Fiscal para que investigue si hubo delito en los términos del artículo 256 del Código Penal, cohecho. A su vez, invocó normativa aplicable al caso contenida en la Convención Interamericana contra la Corrupción, y sobre esta base planteó la posibilidad de acudir a dicha instancia.

Ver en Sesión 9 y 10 de octubre de 2009, págs. 143 y 144.

- *Cuestión de privilegio solicitada por el Senador Saadi*, por expresiones públicas vertidas por la senadora Estenssoro vinculadas con la actuación de los medios independientes en el esclarecimiento del crimen de María Soledad y otros hechos sucedidos en la provincia de Catamarca en ese contexto, arguyendo la falsedad de las mismas.

Ídem Sesión, págs. 44 a 46.

