Senado de la Nación
Secretaría Parlamentaria
Dirección General de Publicaciones

VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ CONFRONTADO CON EL ORIGINAL IMPRESO

(S-2411/14)

PROYECTO DE RESOLUCION

El Senado de la Nación

RESUELVE

Suspender en sus funciones al señor Amado Boudou en su calidad y prerrogativas de presidente de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, en aplicación del artículo 66 de la Constitución Nacional, hasta tanto pase en autoridad de cosa juzgada la causa N° 1302/12 caratulada “Boudou Amado y otro s/cohecho y negociaciones incompatibles (artículos 256, 258 y 265 del Código Penal)”, donde se ha decretado su procesamiento, por considerarlo autor de los delitos de cohecho pasivo en concurso ideal con negociaciones incompatibles (artículos 45, 54, 256 y 265 del Código Penal y 306, 312 del Código Procesal Penal de la Nación).

Gerardo R. Morales.- Rubén H. Giustiniani.- Adolfo Rodríguez Saá.- Marta Gabriela Michetti.- Oscar A. Castillo.- Fernando E. Solanas.-

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

I. La Constitución Nacional confiere al Senado, en su artículo 66, el ejercicio del poder disciplinario. Esta función de naturaleza jurisdiccional constituye, al decir de Linares Quintana, “elementales facultades inherentes a toda asamblea legislativa que en conjunto integran un privilegio colectivo esencial para el mantenimiento celoso de la dignidad y el honor del Cuerpo”. Al respecto, dicho artículo dispone: “Cada Cámara hará su reglamento y podrá con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros”.

II. Los antecedentes parlamentarios señalan la naturaleza política de esta atribución que intenta evitar efectos irreparables y que por lo tanto debe atender el principio de efectividad. Por ello es aplicable aquí el criterio que sostiene que “dada la trascendencia de la potestad que tiene este Cuerpo, es necesario que ésta se ejerza con firmeza porque no sólo se encuentra en juego la credibilidad del pueblo en las instituciones, sino también la confianza de la sociedad en esta Cámara en particular”, conforme

lo esgrime el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del H. Senado de la Nación, Considerando III, de mayo de 2005.

III. Como medida disciplinaria, la suspensión que proponemos en este proyecto, tiene como antecedente en el Senado de la Nación el caso del senador nacional Raúl Ochoa. El 11 de Mayo de 2005, el Cuerpo resolvió su suspensión por desorden de conducta, sin goce de haberes, en aplicación del artículo 66 de la CN, del legislador que no tenía aún una sentencia condenatoria firme. En este precedente la suspensión reconoce un alcance sancionatorio tal como lo argumentaba de aquel momento la presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, atendiendo al texto del dictamen, que se aprueba sin modificaciones. Por su parte, los legisladores Marcelo Guinle, Jorge Yoma, Vilma Ibarra y Carlos Prades indicaban, con respecto a la naturaleza de la suspensión propuesta, que la misma guarda relación con una medida precautoria de índole jurisdiccional, que no necesariamente implica una sanción, pero que es factible aplicar en virtud de los artículos 66 y 75, inciso 33, de la CN. Sobre el particular, remitimos a la versión taquigráfica de la sesión ordinaria del 11/05/2005.

IV. En la causa Nº1302/12 caratulada “Boudou Amado y otro s/cohecho y negociaciones incompatibles (artículos 256, 258 y 265 del Código Penal)”, al presidente del Senado se le ha decretado su procesamiento, por considerarlo autor de los delitos de cohecho pasivo en concurso ideal con negociaciones incompatibles (artículos 45, 54, 256 y 265 del Código Penal y 306, 312 del Código Procesal Penal de la Nación). Sin perjuicio del resultado final de dicha causa por intermedio del órgano judicial competente en materia penal, la situación objetiva descripta en la misma y las acciones posteriores realizadas por Amado Boudou para evitar dar explicaciones a esta Cámara afectan las instituciones de la República en general y en particular a este Cuerpo. Se agudizan, incluso, con las repercusiones políticas de la misma por el carácter de los hechos investigados que implican, prima facie, que se vean afectados tanto la imagen del Senado de la Nación, como su normal funcionamiento.

V. En consecuencia, le cabe al Senado de la Nación decidir si corresponde arribar a un pronunciamiento sobre el desorden de conducta en sus funciones o la inhabilidad moral sobreviviente a su incorporación, u otra causal que de origen a las medidas disciplinarias sancionatorias, como el apercibimiento acompañado con la suspensión; o simplemente se dispone la suspensión como medida disciplinaria autónoma de índole precautoria.

VI. El presente Proyecto de Resolución, entonces, se promueve con estricto apego al respeto del principio de inocencia del que goza el actual presidente del Senado, atendiendo al debido proceso, su derecho a ser oído en la Comisión de Asuntos Constitucionales y el arribo a una decisión disciplinaria razonable,

que resulte proporcional entre la medida que se establezca y los hechos imputados a su conducta.

VII. Nos hallamos ante una facultad discrecional, pero no arbitraria de la Cámara de Senadores en materia disciplinaria. En este sentido, la suspensión solicitada permitirá preservar el normal funcionamiento del cuerpo frente a hechos de una gravedad institucional nunca antes registrados y hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la causa mencionada.

VIII. Corresponde señalar que la Constitución Nacional en su artículo 57 consagra expresamente al vicepresidente de la Nación en el cargo de Presidente del Senado. El mismo se encuentra incluido dentro del Capítulo Segundo, “Del Senado”, Sección Primera, “Del Poder Legislativo”, Título Primero, “Gobierno Federal”, Segunda Parte -Parte Orgánica- Autoridades de la Nación, y afirma: “El vicepresidente de la Nación será presidente del Senado”. Su pertenencia al cuerpo, entonces, no lo es por el carácter de legislador.

IX. Asimismo, ante la ausencia, renuncia o algún otro supuesto que impida al Vicepresidente de la Nación asumir la presidencia de la Cámara alta, la Constitución Nacional se ha encargado de disponer el reemplazo del mismo en su artículo 58 que expresamente dice: “El Senado nombrará un presidente provisorio que lo presida”. En el mismo sentido, el Reglamento del HSN norma esa situación en su artículo segundo.

X. El artículo 66 de la Constitución Nacional dispone, conjuntamente con las facultades privativas disciplinarias, la atribución de cada Cámara de dictarse su propio reglamento. Entonces, siendo el Vicepresidente de la Nación el presidente del Senado por disposición de la Norma fundamental, las atribuciones y los deberes de su cargo -en virtud del principio de responsabilidad en el ejercicio de las funciones- quedan sometidos a las sanciones disciplinarias del Cuerpo. Al respecto, el constituyente ha previsto la complementariedad entre deberes y obligaciones, y consecuentemente entre atribuciones y sanciones por incumplimiento de las mismas bajo la órbita exclusiva de la discrecionalidad de quien emite su propio reglamento y se atiene al mismo.

XI. Las facultades disciplinarias se aplican en el caso del vicepresidente Amado Boudou en cuanto a su condición de presidente del Cuerpo, y no de Vicepresidente de la Nación, a fin de preservar el normal funcionamiento del Senado y los principios republicanos y democráticos, evitando así que se vean perturbados los derechos de la institución legislativa colectivamente, su seguridad, dignidad y la integridad de su actuación y sus procedimientos y actos legislativos.

XII. Los criterios disciplinarios previstos en el artículo 66 de la CN, deben analizarse en concordancia con el artículo 75, inciso 33,

de la misma, que dispone las facultades implícitas para ejercer todos los poderes de las Cámaras legislativas.

XIII. Asimismo, debe incorporarse en la evaluación la relación entre estos dos artículos de la Constitución (66 y 75, inciso 33) con las inmunidades parlamentarias de las asambleas legislativas, que se encuentran receptadas constitucionalmente y en los reglamentos de las legislaturas mediante las Cuestiones de Privilegio. En este sentido, la Cámara de Diputados de la Nación ha expresado: “Las garantías parlamentarias se otorgan al Poder Legislativo con la finalidad de asegurar la independencia, el funcionamiento y la jerarquía y honorabilidad de ese Poder”. Y, justamente por eso, agrega: “En este contexto las Cámaras disponen de poder disciplinario para corregir, remover y expulsar a sus miembros” (Orden del Día Nº 50, Sesiones Ordinarias 2002, Comisión de Asuntos Constitucionales, Cámara de Diputados).

XIV. Según el Reglamento, el presidente del Senado de la Nación tiene los deberes y las funciones que se indican a continuación. El artículo 36 dispone que será el representante del Senado: “sólo el presidente habla en nombre del Senado, e informa a éste, en la primera sesión que se realice, de toda resolución que dicte o comunicación que expida en representación del cuerpo”; el 37: “siempre que el Senado sea invitado a concurrir en su carácter corporativo a actos o ceremonias oficiales, se entenderá suficientemente representado por su presidente”; y el artículo 32, más amplio, le atribuye las funciones de administración general del cuerpo y su conducción. En tal sentido, mantener el orden de la Cámara, presentar a la aprobación de la misma los presupuestos de gastos y sueldos; hacer observar el Reglamento en todas sus partes y ejercer las demás funciones que en él se le asignan; nombrar empleados o removerlos; hacer citar a sesiones ordinarias, especiales y extraordinarias; girar los asuntos entrados previa asignación de destino; distribuir las funciones entre el Secretario Parlamentario y el Secretario Administrativo, entre muchas otras tareas imprescindibles para el normal funcionamiento del Cuerpo. Asimismo, a partir del artículo 56 el Reglamento dispone que el presidente de la Cámara y los presidentes de los bloques parlamentarios, bajo la presidencia del primero, forman el plenario de labor parlamentaria, instancia fundamental para desarrollar el procedimiento parlamentario.

XV. En síntesis, la importancia que reviste el Vicepresidente de la Nación como presidente del Senado, queda resaltada por el senador (mc) Eduardo Menem quien en su obra Derecho Procesal Parlamentario, indica que “encabeza y representa al Poder Legislativo de la Nación, aun cuando la Constitución no lo diga expresamente”.

XVI. El vicepresidente de la Nación no integra el Poder Ejecutivo, cuya composición es de naturaleza unipersonal y se encuentra reservada exclusivamente al Presiente de la Nación por

mandato expreso de la organización del poder. La Constitución Nacional, en la Sección Segunda, Del Poder Ejecutivo, Capítulo Primero, De su naturaleza y Duración, dispone en su primer artículo, el 87, lo siguiente: “El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de ´Presidente de la Nación Argentina´”. Por lo tanto, no forman parte del Poder Ejecutivo ni los ministros, ni el vicepresidente que por previsión constitucional sólo actúa en caso de suplencia o acefalía; ni eventualmente el funcionario que reemplace al vicepresidente según determine el Congreso (conforme circunstancias atendidas por el artículo 88 de la CN).

XVII. Como nos enseña Pedro José Frías: “El bien común –el de todos los todos del todo social– tiene sus bases en los valores de la sociedad misma, pero es construido institucionalmente por el Poder Legislativo. Frecuentemente el Poder Legislativo se subordina a la mayoría pero debiera prevalecer en él la independencia de criterio cuando está en juego el bien común”.

XVIII. La gravedad institucional que se desprende del pronunciamiento judicial en la causa que tiene al titular del Cuerpo como procesado obliga a un análisis pormenorizado de estos fundamentos en el pleno de esta Cámara de Senadores. Siguiendo la exhortación de Frías, la libertad de conciencia “por razones de ética o de prudencia política” deben llevar a “discrepar con las del bloque de pertenencia” en aquellos casos donde la afectación de los principios republicanos y la democracia representativa están en peligro. Corresponde por lo tanto abordar, con carácter de urgente, el tratamiento del presente Proyecto de Resolución.

Por los fundamentos expuestos, y los que se ampliarán en oportunidad de tratar el presente proyecto en el ámbito de la comisión correspondiente y en el recinto, solicitamos a nuestros pares que nos acompañen con la aprobación de esta iniciativa.

Gerardo R. Morales.- Rubén H. Giustiniani.- Adolfo Rodríguez Saá.- Marta Gabriela Michetti.- Oscar A. Castillo.- Fernando E. Solanas.-