Modifica la Carta Fundamental con el propósito de suprimir el fuero de los parlamentarios y otras autoridades que indica, y en materia de suspensión del derecho de sufragio

Boletín N°11739-07

1. FUNDAMENTOS

El fuero parlamentario se ubica dentro del ámbito propio del Derecho Parlamentario. En efecto esta institución se inscribe dentro de una categoría más genérica relativa a inmunidades y privilegios parlamentarios. Así, las inmunidades parlamentarias son aquellos privilegios que la Constitución establece en favor de los parlamentarios con el propósito de asegurar la independencia del Congreso Nacional, por un lado, y, por otro, de asegurar a sus miembros, individualmente considerados, completa libertad y autonomía de acción.

Dentro de las inmunidades encontramos la **inviolabilidad o inmunidad legal** y el **fuero parlamentario o inmunidad penal**[1]. La primera encuentra sus raíces históricas en el *Bill of Rights* inglés de 1689, siendo también recogida luego en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787. La inviolabilidad protege a los parlamentarios en el libre ejercicio de sus funciones como legisladores y fiscalizadores, no pudiendo ser objeto de reproche jurídico por las opiniones o votos que emitan en el ejercicio propio de su cargo.

El ámbito de inmunidad entregado por la inviolabilidad parlamentaria fue acotado en relación con lo que establecía la Carta Fundamental de 1925, la que establecía en su artículo 32 que: *"los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos".* En tanto que la regulación de 1980

[1] Nogueira Alcalá, Humberto. Derecho Constitucional Chileno, Tomo II, Ed. Thomson Reuters, Santiago, 2015. Pp. 410.

estableció en el antiguo artículo 58, actual 61 que "*los diputados y senadores* ***solo*** *serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos,* ***en sesiones de sala o de comisión***".

La inmunidad penal o fuero parlamentario constituye una garantía procesal que se planteó originalmente para proteger a los parlamentarios de acusaciones infundadas, de detenciones y prisiones arbitrarias que inhibieran o imposibilitaran el desarrollo adecuado y normal de sus funciones, protegiendo la dignidad parlamentaria y el respeto al ejercicio de la soberanía popular. Por tanto sus orígenes pretendían evitar que por la vía de la judicialización, otras autoridades, como podía ser el Ejecutivo o cualquier particular, pudiera entorpecer la función parlamentaria y provocar distorsiones que atentaran en contra de la correlación de fuerzas políticas.

Todo parece indicar que las razones históricas que llevaron, correctamente en su momento, a establecer el fuero parlamentario ya no encuentran el mismo sustento, particularmente en nuestro sistema procesal penal, el cual se sostiene sobre bases sólidas en materia de garantías procesales, sustentado entre otros, en el principio de presunción de inocencia y en el control judicial de las actuaciones que impliquen afectación de garantías constitucionales, como son la imposición de medidas cautelares. Dicho de otra forma, actualmente ninguna persona puede ser sujeto de medidas cautelares sin que previamente un juez de garantía haya autorizado su aplicación.

Por otra parte, en el plano práctico, los procesos de desafuero parlamentario pueden provocar distorsiones indeseadas en la representación política, lesionando con ello el principio de soberanía popular, al mismo tiempo que lesiona la presunción de inocencia. Actualmente, la aprobación de la solicitud de desafuero implica que el congresista afectado queda suspendido de su cargo,

afectando los quórums parlamentarios al modificarse la cantidad de parlamentarios en ejercicio. Esto implica que sin una condena penal basada en sentencia judicial firme, una persona es suspendida de sus funciones, lo que afecta el derecho a ser tratado como inocente hasta que una condena firme establezca lo contrario.

Pero desde otra óptica, el fuero parlamentario, en los términos actuales y conforme al contexto jurídico procesal vigente, lesiona los derechos fundamentales de igualdad ante la ley y de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. En efecto, el hecho de que para acusar penalmente a un parlamentario se deba solicitar una autorización previa a otro tribunal, diferente al que conoce de la causa principal, constituye una diferencia que no aparece como suficientemente justificada, en atención a las garantías procesales de que son titulares todas las personas.

En suma, el fuero parlamentario presenta hoy más inconvenientes que beneficios, tanto por su falta de concordancia con los mandatos de igualdad, como por las consecuencias perniciosas que tiene para el propio Congreso Nacional por la modificación en las correlaciones de fuerzas políticas por un acto que no constituye sentencia firme condenatoria.

Sin embargo, cualquier reforma en esta materia no estaría completa sin un análisis sobre la norma del numeral 2° del artículo 16 de la Constitución. Dicha disposición establece que *"el derecho de sufragio se suspende: 2° Por hallarse la persona acusada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista"*. La cita norma ha merecido diferentes críticas, particularmente a partir de lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como lo establecido por el artículo 8 del mismo tratado.

En efecto, la suspensión del derecho de sufragio con el solo mérito de una acusación penal transgrede las

obligaciones internacionales del Estado en materia de Derechos Humanos, por cuanto la afectación de los derechos políticos solo podría tener lugar por sentencia firme de juez penal competente, conforme lo indica el número 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, se plantea una inconsistencia con las garantías judiciales del artículo 8.2 del mismo pacto internacional, entre las que se contempla el derecho a que se presuma su inocencia hasta que se determine legalmente su culpabilidad, lo que entronca con nuestro propio sistema procesal penal, el que contempla como uno de sus principios rectores la presunción de inocencia, recogida en el artículo 4° del Código Procesal Penal.

De esta forma, la norma del artículo 16 de la Constitución no se ajusta a las obligaciones mínimas del Estado de Chile en materia de derechos humanos, estándares que han sido recogidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversas sentencias en que se ha examinado la vulneración del artículo 23 de la Convención Americana, relativo a derechos políticos, entre ellas los casos Castañeda Gutsman versus México y Yátama versus Nicaragua, a las que se suma el extenso listado de casos en que se ha conocido sobre la violación del artículo 8 relativo a garantías judiciales.

Finalmente, esto tendría una consecuencia de orden político claro. Si asumimos la necesidad de suprimir el fuero parlamentario con la convicción que lo estamos planteando, también debemos ser responsables en señalar que con el actual diseño constitucional, en aplicación de lo dispuesto por los artículos 50, 60 inciso 7 y 16 N° 2 de la Constitución, bastaría una acusación penal por delito que merezca pena aflictiva o, eventualmente por conducta terrorista, para caer en la causal de cesación contemplada en el inciso 7 del artículo 60, en relación con lo dispuesto en el artículo 50, pues esta

última norma contempla como requisito de elegibilidad para diputados y senadores el ser ciudadano con derecho a sufragio. Luego, al encontrarse el derecho de sufragio suspendido conforme a lo dispuesto por el artículo 16 N°2, se pierde esa condición de elegibilidad, por lo que la norma del artículo 60 es clara en señalar que procede la cesación del cargo.

Por todas estas razones, se hace imperativo realizar una reforma que considere a la Constitución como un todo armónico y sistemático, evitando soluciones que pueden parecer populares en un determinado contexto, pero que sin un adecuado estudio y ajuste, pueden conducir a situaciones no buscadas ni contempladas por el constituyente derivado.

En razón de ello, no resulta coherente eliminar el fuero parlamentario, sin hacer lo propio con el fuero contemplado para autoridades regionales, esto es, gobernador regional, delegado presidencial regional y delegado presidencial provincial.

2. DERECHO COMPARADO

En esta materia podemos destacar los ejemplos de Inglaterra, Holanda y Estados Unidos como países en que no se contempla la inmunidad penal. Por su parte, Suecia y Portugal se presentan como sistemas en donde el fuero se encuentra altamente restringido para casos específicos.

3. Iniciativas previas

Como parecerá obvio, esta no constituye la primera iniciativa vinculada a la materia de fuero parlamentario, pero es la primera que plantea una reforma constitucional sistemática para considerar también la norma del artículo 16 N°2 que ya hemos expuesto.

Entre las mociones dirigidas a suprimir o modificar el fuero parlamentario, encontramos:

- Boletín 1946-07, del ex diputado Maximiano Errázuriz, actualmente archivada.
- Boletín 3362-07, del diputado Espinoza y de los ex diputados Montes, Bustos, Burgos, Aguiló y Ceroni, actualmente archivada.
- Boletín 4160-07, de los senadores Coloma y Horvath y de los ex senadores Muñoz, Velásquez y Flores, actualmente archivada.
- Boletín 6113-07, de los ex senadores Larraín, Longueira y Orpis, actualmente archivada.
- Boletín 9922-07, de la ex senadora Pérez, actualmente archivado.
- Boletín 9978-07, de los senadores Guillier, Ossandón y Quinteros, en primer trámite.
- Boletín 10166-07 y Boletín 11718-07, del senador Bianchi, en primer trámite.

4. Contenidos

En razón de lo expuesto, se propone suprimir la norma del numeral 2° del artículo 16 de la Constitución, al mismo tiempo que derogar los incisos 2, 3 y 4 del artículo 61 y los incisos 6, 7 y 8 del artículo 124. Asimismo, se plantea un ajuste en el artículo 30, a efectos de concordar dicha norma con la propuesta derogatoria de este proyecto.

En atención a lo precedentemente expuesto, vengo en proponer el siguiente:

Proyecto de Reforma Constitucional

Artículo Único:

1.- En el artículo 16 de la Constitución, para derogar el numeral 2.

2.- En el 61 de la Constitución, para derogar los incisos 2, 3 y 4.

3.- En el artículo 124, para suprimir los incisos 6, 7 y 8.

4.- En el inciso 3° del artículo 30, para eliminar la frase “de los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 61 y el”, agregando la palabra “del” entre las palabras “disposiciones” y “artículo 62”.

RAUL SOTO MARDONES
Diputado de la República