

La facultad de exclusión de sus miembros en el Poder Legislativo



Laura Manin

I. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto analizar la facultad de exclusión que tienen las Cámaras del Congreso respecto de sus miembros y cómo dicha potestad ha sido interpretada e instrumentada en los precedentes parlamentarios desde el retorno a la democracia hasta la actualidad.

Tal como afirma la doctrina, la potestad de excluir a alguno de sus miembros se encuentra incluida dentro de las facultades disciplinarias previstas en el artículo 66 de la Constitución Nacional y es asignada a cada Cámara con carácter privativo, en consecuencia, se trata de una relación intraórgano.¹

El mentado artículo reza:

Cada cámara hará su reglamento, y podrá con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirle de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieran de sus cargos.

¹ Cayuso (2000: 1223).

Al respecto, es necesario enfatizar que la interpretación de dicha norma constitucional ha planteado dificultades.

Es necesario comenzar señalando el correcto perfil de las facultades disciplinarias del Congreso a fin de diferenciarlas. Por un lado, existen aquellas que tiene por fin “corregir” a sus miembros y, por otro lado, las que persiguen “remover” o “excluir”. Ello encuentra sustento en un criterio de grado respecto a la falta o conducta que le da origen. Nos enfocaremos en las segundas.

Según lo expresado por Segundo V. Linares Quintana, el artículo 58 de la Constitución Nacional (actual art. 66 de la CN) regula elementales facultades inherentes a toda asamblea legislativa que merezca titularse independiente, y que en conjunto integran un privilegio colectivo esencial para el mantenimiento celoso de la dignidad y del honor del cuerpo. El precepto constitucional alude a cuatro situaciones diferentes: la corrección disciplinaria, la exclusión, la remoción y la renuncia, cada una de las cuales merece consideración separada.

Con referencia a la exclusión por indignidad, cita a Cushing, que advierte que:

el poder de expulsar a un miembro es, naturalmente y aun necesariamente, incidental a toda corporación conjunta, y especialmente a todos los cuerpos legislativos, los que sin ese poder no podrán existir honorablemente ni llenar el objeto de su creación. Es discrecional en su propia naturaleza, esto es, imposible especificar de antemano todos los casos en los cuales un miembro debe ser expulsado: y, por consiguiente, en el ejercicio de este poder, en cada caso particular, un cuerpo legislativo debe ser gobernado por la más estricta justicia, porque si la violencia de partido hubiera de soltarse sobre un miembro incomodo, y un representante del pueblo hubiera de ser dimitido del depósito que le han conferido sus constituyentes sin buena causa, un poder de fiscalización se habría asumido así por el cuerpo representativo sobre el constituyente, enteramente incompatible con la libertad de elección.²

Continúa afirmando el autor que no cabe duda alguna de que todo cuerpo legislativo tiene la facultad esencial de excluir de su seno a un miembro indeseable, y de que en el ejercicio de dicha atribución privativa posee amplia discreción. Sin embargo, y como una medida semejante comporta consecuencias gravísimas de orden institucional, al privar a un sector del pueblo de la nación del representante elegido mediante su voto, ha de entenderse que la exclusión únicamente corresponde en los casos extremos en que, real, efectiva y verdaderamente, la conducta de un miembro haya comprometido gravemente el prestigio y el decoro del cuerpo, y luego de acreditarse debidamente los hechos y de representarse ampliamente el derecho de defensa del legislador acusado. Por otra parte, siempre un criterio de estricta justicia y de moral política ha de privar en el espíritu de la Cámara al adoptar una resolución tan importante y de proyecciones tan drásticas para la persona del legislador excluido y para los electores que quedarían sin representante. Contraria a la norma constitucional y a toda ética

² Linares Quintana (1963: 277).

parlamentaria sería la eliminación de un legislador por la simple voluntad de la mayoría de acallar la voz molesta de un opositor destacado.³

Sobre excluir a los legisladores de su seno, Quiroga Lavié dice que la Constitución no especifica las condiciones para la procedencia de la medida de referencia, por lo que entiende que serán las mismas que las exigidas para la remoción, pero en grado de mayor gravedad. Tampoco se indican los efectos especiales de la exclusión, por lo cual ello debería ser materia de reglamentación por la Cámara. En lo demás, toma las apreciaciones hechas en relación a la remoción.

Explica que la inhabilidad como condición de remoción debe ser sobreviniente y que no pueden ser consideradas, a tal efecto, las que poseía el legislador antes de su incorporación a la Cámara.⁴

Joaquín V. González explica que, dentro de los poderes inherentes a toda la asamblea legislativa, es el de imponer pena correccional y hasta de excluir de su seno a sus miembros por mala conducta. Aquel poder se considera absolutamente necesario para la dignidad y el funcionamiento del cuerpo. Se ha consignado esta facultad en la Constitución misma, no delegándola a la reglamentación, porque el Congreso se compone de representantes de las provincias confederadas, y una resolución tan grave, sin la autoridad de la Constitución, despertaría resentimiento entre ellas, puesto que todo procedimiento contra un representante, afectaría en cierto modo el honor y los intereses de la que lo hubiese enviado. La misma razón que hace de cada Cámara juez exclusivo de los títulos de sus miembros impera en ese caso, en que se trata de despojarlos de su investidura.

Los actos punibles pueden no ser delitos comunes, pero basta que sean inconciliables con el cargo y la dignidad de un miembro del Congreso, o lo inhabiliten para cumplir sus deberes. Pero como siempre el juicio sobre estos actos es de plena discreción de la Cámara, es incierto expresar reglas y calificaciones de los hechos que pueden motivar una expulsión.

Juan A. González Calderón manifiesta que la corrección disciplinaria, si bien compromete la autoridad moral del legislador, no lo afecta tan gravemente como le perjudica la exclusión. Pero el poder de decretar esta última está reconocido por todos los autores. Porque es incidental a los cuerpos legislativos.

Explica que en el artículo 66 la Constitución se refiere a la exclusión por indignidad. Tampoco es posible concretar en una regla general cuando un miembro cualquiera de las Cámaras merece ser expulsado por indigno. De ninguno de los tres casos en que se ha aplicado esta medida en nuestro país puede deducirse un principio seguro e instructivo. Los que muestran esos tres casos es que las Cámaras pueden resolver la exclusión de uno de sus miembros con criterio discrecional.⁵

Para Cayuso, la “remoción” está directamente ligada con la inhabilidad física de comprobación objetiva que puede devenir en inhabilidad moral, entendiendo a esta última como falta de conciencia crítica involuntaria. Mientras que la “exclusión” supone la decisión política discrecional ante conductas que

3 Linares Quintana (1963).

4 Quiroga Lavié (1978: 789 y ss).

5 González Calderón (1981: 518 y ss).

el cuerpo considera indignas e incompatibles con el ejercicio de la función. La indignidad involucra inhabilidad moral. Se trata de situaciones en las cuales la permanencia del legislador en el ejercicio de la función compromete la honra del cuerpo.

A juicio de la autora, las conductas ligadas a graves escándalos públicos, constituyan o no delito, configuran una causal de indignidad, y le cabe a la Cámara afectada la responsabilidad de ponderar la gravedad que su inacción provoca, responsabilidad propia e intransferible que la obliga a dar una respuesta inmediata y acorde con la gravedad del accionar que ha puesto en tela de juicio los deberes básicos de la función.⁶

Por su parte, Gelli advierte que la exclusión constituye la medida más grave que puede tomar la Cámara sobre uno de sus miembros, requiriendo la mayoría agravada de dos tercios de votos de los presentes, sobre el quórum legal.⁷

Badeni expone que, a diferencia del apercibimiento y la remoción, la exclusión es la sanción aplicable al legislador que incurre en graves actos de inconducta que afectan el honor y el decoro de la Cámara. Agrega que la exclusión está determinada por razones de indignidad que acarrea el comportamiento del legislador, ya sea en su vida pública como privada.

Entiende que como la exclusión es de una gravedad significativa, debe ser efectuada con particular prudencia y al margen de toda confrontación partidaria. Su aplicación en abuso o inadecuadamente la direcciona al desconocimiento de la voluntad popular y a la violación de los principios republicanos y democráticos que inspiran a la Constitución.

Asimismo, considera que se requiere de un amplio debate en el que se debe reconocer al legislador su derecho de defensa dado que, en caso contrario, la arbitrariedad le permitirá al legislador solicitar una revisión judicial de la sanción aplicada.⁸

Bidart Campos afirma que la exclusión no lleva asignación expresa de causa en el artículo 66 de la Constitución Nacional. Dice que queda librada a la discreción de la Cámara, como todo ejercicio de competencias por los órganos del poder, en forma razonable y no arbitraria. A fin de asegurar la razonabilidad de la medida, exige que se resguarden el debido proceso y la defensa en juicio.

Observa que la expulsión tiene carácter definitivo, el legislador expulsado pierde su banca por la índole de la medida y porque es menester proveer la cobertura de la vacante, ya que las Cámaras deben contar con la totalidad de sus miembros de forma permanente.⁹

Menem alega que es la máxima sanción disciplinaria, ya que importa la separación del cargo de un legislador como consecuencia de un acto de inconducta de tal gravedad que torna inconveniente su permanencia en el mismo. Se trata de una medida extrema toda vez que no solamente afecta al

6 Cayuso (2000: 1226).

7 Gelli (2011: 507 y ss).

8 Badeni (2011: 1436 y ss).

9 Bidart Campos (2005: 542-543).

legislador, sino que, además, significa dejar sin efecto la decisión del pueblo que lo ha elegido para desempeñar el mandato en su representación.

Por los motivos que indica, considera que la sanción debe aplicarse con suma prudencia evitando que sea utilizada como el artificio de una mayoría circunstancial en un cuerpo legislativo para desplazar a un legislador que pueda resultarle molesto o por meras razones de revanchismo político.

Existen numerosos precedentes en que fue aplicada la sanción de exclusión, pudiéndose advertir que en no todos los casos se actuó con estricta justicia, obedeciendo en algunos de ellos a motivos que no son precisamente los que supone la cláusula constitucional para llegar a la sanción máxima.¹⁰

Para Gentile, la exclusión tiene por finalidad dejar libre una banca para que pueda ser utilizada por un legislador capaz de ejercer correctamente sus funciones. La exclusión es la sanción más grave que pueden aplicar las Cámaras. En general, la doctrina es conteste en sostener que se aplica en casos de comisión de delitos sancionados por la justicia o indignidad de un congresista.

Para que se proceda a excluir, es necesario que se respeten las garantías del debido proceso del acusado y que la sanción se imponga con los dos tercios de los votos.¹¹

Podemos concluir hasta aquí que, según los autores citados, la potestad de exclusión es una facultad inherente al poder disciplinario que cada cámara posee respecto de sus miembros; esta potestad es de criterio discrecional pero, en el aspecto procedimental, ineludiblemente, se debe cumplir con la mayoría agravada requerida en el artículo 66 de la C.N y permitir el ejercicio del derecho de defensa del legislador acusado, ello en virtud de la aplicación de normas constitucionales (artículo 18 de la CN) y los Tratados Internacionales con Jerarquía Constitucional (artículo 75 inciso 22), en especial, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, arts. 8 y 25).

II. Fuentes del artículo 66 de la Constitución Nacional

Al interrogarnos sobre la fuente de esta facultad, cierta doctrina¹² afirma que el artículo I, sección 5 de la Constitución de Estados Unidos es la fuente de nuestro artículo 66. La norma norteamericana dice: “2. Cada Cámara adoptará su Reglamento, podrá castigar a sus miembros en caso de conducta impropia y, con la anuencia de las dos terceras partes de los presentes, podrá expulsar a un miembro”.¹³

Al respecto, la doctrina norteamericana afirma que: “El derecho de expulsión se extiende a todos los casos en que el delito sea, a juicio del Senado o de la Cámara, incompatible con el mandato y deber de

10 Menem (2012: 111 y ss).

11 Gentile (2008: 205 y ss).

12 Salvador de Arzuaga y Stefanini (1993: 302).

13 Información suministrada por el Departamento de Legislación Extranjera de la Dirección de Información Parlamentaria, Dependiente de la Secretaría Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en trabajo especial “La Cláusula Constitucional de Expulsión y la Exclusión de Miembros del Congreso de los Estados Unidos de América. Medida Disciplinaria de Censura”, traducción no oficial.

un miembro. Un miembro, por ejemplo, puede ser expulsado por traición, por conspiración contra el gobierno o por una falta grave (high misdemeanor)”.¹⁴

Otros autores señalan que las fuentes de la potestad de exclusión se encuentran en el artículo 38 de la Constitución Nacional de 1826. Dicha norma decía:

Puede igualmente cada sala, corregir a cada uno de sus miembros, con igual número de votos, por desorden de conductas en el ejercicio de sus funciones o removerlos por inhabilidad física o moral, sobreviniente a su incorporación; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos.

La disposición transcrita no autoriza la exclusión de un miembro de las Cámaras mientras que los restantes antecedentes nacionales sí lo hacen, por ejemplo, el artículo XXVII de la Constitución de 1819 y el artículo 47 del Proyecto de Alberdi, que utilizan las expresiones “expeler” y “excluir”, respectivamente.

Esta disposición es tratada en la sesión del 27 de abril de 1853 del Congreso Constituyente, mereciendo la observación de Lavaisse, que juzgaba más justo que los miembros de las Cámaras pudiesen ser removidos por simple mayoría del mismo modo que el dispuesto para el caso de renuncia. Gorostiaga contestó que la razón de haber exigido los dos tercios de votos era porque en los cuerpos deliberantes eran muy frecuentes las prevenciones personales originadas de la discusión y que para ocurrir a las injusticias que pudieran cometer, se había exigido mayor número para las renunciaciones.¹⁵

Así, en 1867 fueron expulsados de la Cámara de diputados Eusebio Ocampo y Buenaventura Sarmiento, por haber tomado parte principal en la que entonces se llamó “rebelión de las provincias de Cuyo contra el gobierno federal”. La expulsión fue motivada por la comisión de un delito previsto y penado por la ley de 1863. El diputado Tejedor, dijo:

Aquí solo nos ocupamos de la dignidad del diputado para ocupar su puesto [...] Nosotros no hacemos un juicio, no condenamos, no imponemos penas. Simplemente nos anticipamos a la requisición de la justicia ordinaria. Y tenemos el derecho de anticiparnos, porque somos los únicos guardianes de nuestra honra como diputados, los únicos jueces de la violación por parte de esos diputados, de los deberes que juraron cumplir.¹⁶

Otro caso ocurrió en 1880. Instalados el Poder Ejecutivo, el Senado y una parte de los diputados en Belgrano en virtud de los sucesos que se desarrollaban en Buenos Aires, la cámara popular no podía

¹⁴ Gentile (2008: 255).

¹⁵ Colautti (1979).

¹⁶ DSCD (1867: 84), citado por Menem, E. (2012: 114).

celebrar sesión por falta de quórum legal, a causa de la ausencia voluntaria de muchos de sus miembros por obstruccionistas, que seguían la política disolvente del gobernador de la provincia. Varias fueron las conminaciones que se les hizo para compelerles a la asistencia. Por fin, la minoría en la Cámara decidió apelar a la medida extrema autorizada por el artículo 58 y expulsó a los inasistentes. Esta resolución, tomada el 24 de junio del citado año, fue explicada al pueblo de la Nación por medio de un extenso manifiesto, en el cual pretendía cohonestarla con ciertos principios generales y explicarla por las exigencias imperiosas de la situación.

III. Naturaleza jurídica de la exclusión

Las características de este tipo de sanción son las siguientes:

a) Sanción de naturaleza disciplinaria. Cuestiones sobre la aplicación de principios que informan al derecho penal

Se ha considerado que esta facultad reconocida a las Cámaras no difiere sustancialmente de las que tienen otros cuerpos colegiados, autorizados por la legislación común con el objeto de mantener el orden, la disciplina, la funcionalidad y la integridad del cuerpo.

El poder disciplinario que emana del artículo 66 resulta de la “autoorganización parlamentaria”. Este poder es represivo y tiene por objeto mantener “la credibilidad y respetabilidad del público”. No se castigan actos delictivos, sino el incumplimiento de disposiciones reglamentarias y de obligaciones éticas. En este último sentido, supera al poder disciplinario de otros cuerpos colegiados, ya que la apreciación de la conducta a juzgar reposa en la discrecionalidad política, que debe estar sujeta a los mandatos de la moral y el derecho.¹⁷

En la sesión de la Cámara de Diputados del 18 y 19 de abril de 1991,¹⁸ al ser tratada la exclusión del Diputado Ángel Luque del seno de ese cuerpo legislativo, el diputado Vanossi, al informar el dictamen de la mayoría, sostuvo lo siguiente:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha tenido bien en claro que no debía dilucidar un proceso penal, pero sí sustanciar un procedimiento para poner en funcionamiento la competencia que específicamente le concede al cuerpo el art. 58 de la Constitución. Esta norma se refiere a facultades que la Cámara ejerce sobre sus miembros y que son totalmente independientes de cualquier proceso penal o criminal... Aquí no hay acusación, aquí no hay defensa penal; tampoco prueba penal; aquí no hay sentencia de juez ni hay tampoco un juicio en lo penal, porque estamos en otra instancia, es una cuestión de otra naturaleza [...] Tenemos que responder a la pregunta de qué facultades estamos ejerciendo. Sin ninguna duda estamos ejerciendo una facultad correctiva. No estamos en materia pe-

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ Cfr. Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1991: 5551 y ss).

nal. Estamos en materia disciplinaria. Como lo ha hecho en muchas ocasiones, la Cámara asume una función disciplinaria que es una potestad inherente a los cuerpos colegiados y sobre todo a los poderes públicos colegiados.

Entendemos que, al tratarse del ejercicio de potestad disciplinaria, se deben aplicar los principios que informan el derecho penal, tales como el principio de legalidad, inaplicabilidad de la analogía, principio de tipicidad, irretroactividad de la norma y ley más benigna, proporcionalidad o razonabilidad de la sanción, *non bis in idem* o la doble sanción por un mismo hecho y la presunción de inocencia.

Lo expuesto precedentemente encuentra consenso en lo expresado en el seno de la Honorable Cámara de Diputados al tratarse el Expediente N° 3858-D-1995 (suspensión del Diputado Eduardo Varela Cid), por el Sr. Diputado Garay:

si deben guiarnos un conjunto de pautas que están establecidas en la Constitución Nacional y que sirven no sólo para el derecho penal, sino también para todo el derecho sancionatorio. Evidentemente, esta es una fijación de principios y no puede tomarse como pauta aquella que dice que lo que no está prohibido está permitido. Eso existe en el ámbito del derecho, pero no en el de las normas que restringen las libertades, las garantías y los derechos.¹⁹

b) Potestad discrecional

Tal como se afirmó anteriormente, la doctrina es conteste en considerar a la potestad de sancionar con la exclusión de un miembro de la Cámara como el ejercicio de un poder discrecional. González Calderón ha afirmado que

tampoco es posible concretar una regla general cuándo un miembro cualquiera de las cámaras merece ser expulsado por indigno. De ninguno de los casos en que se ha aplicado esta medida en nuestro país puede deducirse un principio seguro e instructivo pues lo que muestran esos casos es que las cámaras pueden resolver la exclusión de uno de sus miembros con criterio discrecional.²⁰

En el mismo sentido, se expidió Bidart Campos, para quien “la exclusión queda librada a la decisión de las Cámaras”²¹ y Joaquín V. González en cuanto “como siempre el juicio sobre estos actos

19 Cfr. Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1995: 4097 y ss).

20 González Calderón (1981: 518 y ss).

21 Bidart Campos (2005: 90).

es de plena discreción de cada Cámara, es incierto expresar reglas y calificaciones de los hechos que puedan motivar una expulsión”.²²

El mismo criterio guio a la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, en los autos “Luque, Ángel A”, en el que se rechazó el recurso interpuesto por el actor, al haberse negado el beneficio previsional especial establecido por artículo 1 de la Ley N° 20572 al considerar que se estaba frente a una decisión política y judicialmente irrevisable, y que la facultad de excluir a sus miembros, que el artículo 58 de la Constitución Nacional otorga a cada Cámara Legislativa, es una facultad inherente al poder disciplinario de estas, que puede ser ejercido dentro del margen de discrecionalidad propia de las funciones que le son privativas.²³

Con respecto al control judicial de dicha actividad discrecional, la doctrina afirma que, en lo atinente a la remoción de un legislador hay cuestiones no revisables y otras que sí lo son. No es revisable el criterio empleado por una cámara legislativa para calificar la “inhabilidad moral” de uno de sus miembros, pero sí lo es el computo de la mayoría de los dos tercios necesarios para decidir la remoción (art. 66).²⁴

En el mismo sentido, se han considerado irrevisables judicialmente por encontrarse dentro de las denominadas “cuestiones políticas agotadas”, que son aquellas en las que la Constitución atribuye una determinada facultad a uno de sus poderes políticos. Mairal sostiene que no habría escándalo jurídico en admitir el carácter definitivo de esas decisiones, ya que, al agotar la cuestión en ejercicio de una potestad jurisdiccional constitucionalmente atribuida, no podrían ser tratadas de inconstitucionales, como tampoco pueden ser los fallos de la Corte Suprema.²⁵

c) **Motivos**

La doctrina ha dicho que no se pueden establecer las causales de modo taxativo, y dicho extremo quedará en la libre apreciación de las Cámaras legislativas; en efecto, de los antecedentes parlamentarios reunidos se puede ver una cantidad diversa de hechos que se consideraron como causales de exclusión, o que dieron lugar a la presentación de proyectos de ese tenor, tales como el supuesto de dejar el bloque del Partido Intransigente e incorporarse al de la UCR (fenómeno llamado transfuguismo legislativo), por acusaciones formuladas en un pedido de informes, por expresiones vertidas en medios de comunicación, por amenazas y agresiones a periodistas, por tener causas judiciales en los que se investigan delitos de corrupción, por haber votado dos veces, entre muchas otras que serán analizadas con exhaustividad en el Punto III del presente trabajo.

Se ha utilizado la causal de “indignidad” en el precedente “Luque” y “Ancarani de Godoy”: en el fallo “Luque” antes citado se consideró que “indigno” es –según una primera acepción– “quien no tiene mérito ni disposición para una cosa” (conf. Diccionario de la Lengua Española, p. 767, 20 ed., t. II,

22 González, (1971: 387).

23 Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, Sala III (28/05/1993).

24 Bianchi (2002: 207).

25 Eizaquirre (2015: 241).

Madrid, 1984), por lo que parecería que, quien es considerado indigno es porque de alguna manera u otra no se ha desempeñado bien en su cargo.²⁶

IV. Características del procedimiento de exclusión

a. Mayoría requerida.

Se requieren dos tercios de los miembros presentes, de conformidad con lo establecido en el mentado artículo 66.

b. Procedimiento.

El procedimiento que se debe seguir en los supuestos de ejercicio de facultades disciplinarias no está regulado ni legalmente ni por vía de resoluciones de los cuerpos legislativos. Evidenciamos una falencia grave en este punto, pues entendemos que la carencia de reglamentación adecuada atenta contra el ejercicio de elementales garantías constitucionales de los legisladores sometidos a este tipo de proceso.

De los antecedentes parlamentarios se ha relevado que, en el caso del diputado Ángel Luque y de la diputada Ancarani de Godoy, en una primera fase, la Cámara en pleno aprobó –sobre tablas– un proyecto de resolución tendiente a “instruir” a la Comisión de Asuntos Constitucionales a fin de que examine las declaraciones públicas de estos y determine si se “encuentran reunidos los supuestos previstos en el artículo 58 de la Constitución Nacional”; en ambos precedentes se le concedió a la comisión un plazo de siete días para expedirse.²⁷

Cabe reseñar lo expuesto –en cuanto al procedimiento a seguir– por el miembro informante y autor del proyecto, Simón A. Lázaro:

no nos sumamos a la idea de avanzar con una rapidez que ignore los procedimientos legales. Queremos que estos se cumplan con la precisión que corresponde, con todas las garantías que la ley y la Constitución establecen para todos los ciudadanos. Desde este punto de vista proponemos que la Comisión de Asuntos Constitucionales realice una adecuada investigación para examinar con claridad si están dados los presupuestos del artículo 58 de la Constitución Nacional, que prevé la posibilidad de que esta Cámara corrija a uno de sus miembros.

Por su parte, en el expediente en el que finalmente se suspendió al diputado Varela Cid, la Comisión de Asuntos Constitucionales se constituyó en una comisión investigadora y así expresó:

²⁶ Cfr. Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, Sala III (28/05/1993), *op. cit.*

²⁷ Cfr. Resoluciones recaídas en los proyectos de Diputados 6104-D-90 y 390-D-02 y sus respectivos trámites y debates parlamentarios.

no existiendo un reglamento que establezca la forma de llevar adelante el procedimiento investigativo el plenario resolvió en primer lugar la citación de quien con sus denuncias periodísticas habían cubierto de sospechas a la totalidad del cuerpo parlamentario, luego de lo cual y atento a la ratificación o rectificación se tomarían los recaudos seguir la investigación o paralizarla.

De allí surge que se efectuó un llamado a la juez actuante, Dra. Servini de Cubría, quien “autorizó la declaración del señor Ongaro”,²⁸ la que se efectuó el día 7 de septiembre, posteriormente se efectuó el descargo del diputado Varela Cid, el diligenciamiento de la prueba testimonial ofrecida por el licenciado Ongaro, el diligenciamiento de la prueba testimonial efectuada por el diputado Eduardo Varela Cid, testigos citados por la comisión, el alegato del diputado Varela Cid (fecha 26/09/95), la valoración de la prueba producida y, finalmente, las conclusiones, en donde se hace mérito de las veintitrés declaraciones testimoniales producidas.²⁹

Los procedimientos antedichos –sin entrar a la consideración de fondo sobre los mismos– demuestran una razonable pauta de adecuación con el debido procedimiento previo que debe anteceder a una medida disciplinaria de extrema gravedad como la exclusión de un diputado.

Contrariamente, y con respecto al procedimiento seguido en el más reciente antecedente parlamentario, esto es, el pedido de exclusión incoado contra el diputado Julio de Vido (Expediente N° 3933-D-2017), no se siguieron las pautas sentadas en los anteriores casos, sino que la Comisión de Asuntos Constitucionales lo trató en una reunión de comisión, que se desarrolló en dos días por haberse pasado a cuarto intermedio, con fecha 19/07/2017 y 25/07/2017 (Orden del Día 1465/17, de fecha 25/07/2017 y posterior sesión de fecha 26/07/2017) para luego tratarlo en una sesión especial, al día siguiente.

c. Criterio restrictivo:

Al respecto, Crescenzi entiende que la norma debe tomarse con un criterio restrictivo por la posibilidad de restar un representante legítimamente elegido y, con criterio jurisdiccional, debe ofrecerse sin excepción el derecho constitucional de legítima defensa, brindándolo con extrema meticulosidad.

En el mismo sentido, Vanossi manifestó en el caso “Luque” la necesidad de sustanciar un procedimiento para poner en funcionamiento la competencia que específicamente le concede al cuerpo el artículo 66 de la CN. Asimismo, reivindicaba el derecho de defensa del acusado.

²⁸ Al respecto, ver cuadro 1, en punto III. El encuadramiento de la conducta del diputado Eduardo Varela Cid (Expedientes 3858-D-1995, 4162-D-1995 y 4184-D-1995), que culminó con su suspensión, se basó en las denuncias efectuadas por el señor José Ongaro (Presidente de la Cámara de Prestadores Postales) y publicadas en el diario *La Razón*. Allí afirmó que dos personas del oficialismo le pidieron una coima para llegar a un acuerdo para aprobar en el Congreso artículos del proyecto de ley de correos que beneficien a las empresas agrupadas en la entidad a cambio de dinero. Ver Honorable Cámara de Diputados de la Nación (28/09/1995). *Diario de Sesiones*, p. 4490-4517.

²⁹ Cfr. Honorable Cámara de Diputados de la Nación (28/09/1995). *op. cit.*, pp. 4500 y ss.

3. Efectos del consentimiento.

En un criterio, al menos opinable, en el fallo “Luque, Ángel”, ya citado, se consideró que la falta de interposición la moción de reconsideración agotaba la posibilidad de interponerla posteriormente.³⁰

V. Antecedentes parlamentarios desde el retorno de la democracia

A continuación, se procederá a efectuar un análisis de los precedentes existentes, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, desde el año 1983 hasta la actualidad, el que consiste en un racconto de los proyectos presentados con el objetivo de proponer la exclusión de un senador o de un diputado del seno de las Cámaras como del resultado de su tratamiento parlamentario tanto en las comisiones de asesoramiento como en el pleno de ambas Cámaras.

³⁰ Artículo 135. Es moción de reconsideración toda proposición que tenga por objeto revertir una sanción de la Cámara, sea en general o en particular. Las mociones de reconsideración sólo podrán formularse mientras el asunto se encuentre pendiente o en la sesión en que quede terminado, y requerirán para su aceptación las dos terceras partes de los votos emitidos, no pudiendo repetirse en ningún caso.

Cuadro 1. Análisis de precedentes en ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

Cámara de Diputados de la Nación					
Año	Proyecto	Autor/Bloque	Legislador sujeto a exclusión	Motivos	Trámite
27 de julio de 1986	(p. 3944/5)	Sin identificar	Sin identificar	El presidente ordenó la detención de una persona de la barra, que había insultado a los legisladores. Un diputado hizo valer su autoridad ante el personal de seguridad, liberó al detenido y lo condujo fuera del edificio del Congreso. El presidente amenazó con hacer saber a la Comisión de Asuntos Constitucionales esa circunstancia, para que determinara si era del caso la aplicación del artículo 66 de la CN respecto del diputado interviniente.*	Sin tratamiento.
5 de noviembre de 1987	Resolución N° 1340-D-1987	Alende, Oscar Eduardo y otros (Partido Intransigente)	Isidoro Roberto Bakirdjián (Partido Intransigente)	El Diputado referido decidió dejar el bloque del Partido Intransigente e incorporarse al de la UCR. El proyecto impulsó excluir de la Cámara a dicho legislador, invocando el artículo 66 de la CN, por "desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones" e "inhabilidad moral sobreviniente a su incorporación", por incorporarse al Bloque de la UCR.	Sin tratamiento. Sobre el tema, ver Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales (O.D N° 1247/1987) sobre una cuestión de privilegio planteada por el Diputado.
17-18 de febrero de 1988	2559-D-1987	Diputado J.C. Pugliese (Bloque UCR)	Cambareri, Horacio Vicente (Frente Justicialista para la Democracia y la Participación)	Una comunicación del presidente de la Cámara puso en conocimiento la actitud del referido diputado, quien utilizó el servicio de télex de la Cámara con fines políticos vinculados a los hechos militares de enero de 1988. En dicho télex se expresaba: "leal es reconocer que dicho problema básicamente lo creó el Poder Ejecutivo de la Nación".	Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales (17/08/1988, O.D. N° 151/1988) el de mayoría propuso suspensión por tres sesiones efectivas sin goce de dieta, por desorden de conducta. Sesión de fecha 24/08/1988 se aprobó dictamen de mayoría, en votación nominal (diputado indicado se abstuvo).

* Schinelli (1996: 407).

Diario de sesiones del 01/01/1989 al 30/04/1989	p. 8024	Cambareri, Horacio Vicente (Frente Justicialista para la Democracia y la Participación)	Alende, Oscar Eduardo (Partido Intransigente)	Se solicita remoción fundado en el artículo 66 de la CN sin explicitar razones.	Sin tratamiento
22/11/1989	3622-D-1989	Casani de Alarcia, Leonor (Justicialista-Córdoba)	Luis Saadi (Frente Justicialista de Unidad Popular)	Petición de remoción por alteración de aptitudes mentales (Art. 58 CN) (Véase el texto en Suplemento II-1989-pag. 8294)	Tras la decisión de una Comisión constituida en el marco del artículo 73 del RCD.
06/06/1990	697-D-1990	Rodríguez, Jesús (Bloque UCR)	Eduardo Varela Cid (Partido Justicialista)	Se pidió corregir su conducta en el marco del artículo 66 CN. Por acusaciones formuladas en un pedido de informes. (Expediente 4607-D-89, Trámite Parlamentario 235).	Sin tratamiento
10/04/1991	Resolución Nº 6104-D-90	Lazara, Simón A. (Socialista U. Capital Federal) y otros.	Ángel Arturo Luque (Frente Justicialista de Unidad Popular)	Examen de las declaraciones públicas formuladas por el legislador referido, difundidas en el Diario <i>Clarín</i> del 08/04/1991. En dichas declaraciones, el diputado, refiriéndose a la situación creada en torno al crimen de María Soledad Morales acusa al juez de la causa de haber cobrado por dictar la prisión preventiva del principal imputado -su hijo- y señala los siguientes párrafos: "Si él hubiera matado a esa pobre criatura, que en paz descanse, yo lo juro que ese cadáver no aparece nunca más. [...] Que yo tengo el suficiente poder y la estructura como para que ese cadáver, si lo hubiera matado mi hijo, no apareciera nunca más". Causal de exclusión: Indignidad.	-El 10/04/1991 se aprobó sobre tablas un proyecto encomendando a la Comisión de Asuntos Constitucionales a analizar las declaraciones periódicas de Luque y si su situación se encontraba dentro del supuesto del artículo 66 de la CN. -Luque respondió con una cuestión de privilegio. -El 19/04/1991 se consideró el dictamen de mayoría tendiente a excluirlo por indignidad resultando aprobado el dictamen de mayoría.
19/05/1992	Resolución Nº 0119-D-93	Baglini, Raúl Eduardo (Partido Unión Cívica Radical)	Manuel Julio Samid (Frente Justicialista de Unidad Popular)	Causa: desorden de conducta en sus funciones consistente en facilitar fraudulentamente el quórum haciendo sentar en una banca a un tercero extraño al cuerpo.	19/05/1993: Moción sobre tablas: negativo.

10 y 11/09/1992	p. 2794			Luis Alberto Saadi (Frente Justicialista de Unidad Popular)	Causa: incidente originado en el debate del proyecto tendiente a la privatización de YPF, dijo que: "en los corretillos de la Cámara de Diputados se dice que algunos legisladores han recibido un adelanto -una coima- de 3 millones de dólares y que recibirían 5 millones más cuando se apruebe la ley". Estas expresiones provocaron que la cámara se constituyera en comisión (ex art. 173 RCD: integrada por cinco miembros) para proponer medidas disciplinarias. Saadi retiró sus palabras invocando el art. 171 RCD.	19/05/1993, p. 642. Se aprobó resolución elaborada por la comisión, a tenor de la cual se sancionó con <i>apercibimiento severo</i> al diputado en uso de las facultades del art. 66 de la CN.
28/07/1993	Resolución N° 1576-D-1993	Castillo, Oscar Anibal (Bloque UCR)	Ferradas, Miguel Enrique (Partido Justicialista)		Causal: indignidad. El diputado nacional mencionado había desenfundado un arma, en la provincia de Catamarca, frente a fuerzas policiales.	Sin tratamiento
13/10/1993	2840-D-93 2860-D-93 2865-D-93	Fescina, Andrés (Bloque Federal) Biscrotti, Victorio Osvaldo, De Martino, Víctor, Gauna, Juan Octavio (Bloque UCR) Viqueira, Horacio (Bloque Intransigente); Bravo Alfrendo (Bloque Unidad Socialista)	Alberto Pierri (Frente Justicialista)		Causal: presunta extorsión practicada respecto de una empresa de distribución de gas.	Sin tratamiento

<p>13 y 14/09/1995</p>	<p>3858-D-1995</p>	<p>Varela Cid, Eduardo (Justicialista-Córdoba)</p>	<p>Varela Cid, Eduardo (Justicialista-Córdoba)</p>	<p>El diputado renuncia a sus fueros parlamentarios para presentarse ante la justicia. La denuncia contra el diputado consistió en que el 17 de agosto de 1995 se publicó en el Diario <i>La Razón</i> una denuncia en el sentido que: "Para oponerse a la privatización del correo denuncian que diputados ofrecen sus votos en venta" (<i>La Razón</i>, jueves 17 de agosto, tapa), "Reclaman que se investigue denuncia de empresario postal" y "Coimas: diputados van a la justicia" (<i>La Razón</i>, viernes 18 de agosto). En su interior, se desarrollaba que el Señor José Ongaro (Presidente de la Cámara de Prestadores Postales) denunció que dos personas del oficialismo le pidieron una coima para llegar a un acuerdo para aprobar en el Congreso artículos del proyecto de ley de correos que beneficien a las empresas agrupadas en la entidad a cambio de dinero.</p>
<p>Dictamen sin número de la comisión de asuntos constitucionales (sobre expedientes 3858-D-95 -renuncia de Varela Cid-, 4162-D-95 y 4184-D-95 -Recusación miembros de la comisión y exposición sobre el mérito de las probanzas) -De mayoría: encuadrar en el orden de conducta tipificado por el art. 66 de la Constitución Nacional, corregir al diputado y suspenderlo en el cargo por 45 días -art. 66 de la Constitución Nacional- -De minoría: encuadrar en el orden de conducta tipificado por el art. 66 de la CN, corregir al diputado y excluirlo de la cámara 28/09/95 consideración y aprobación (del dictamen de mayoría), el 28/09/95.</p>				

13/02/2002	Resolución N° 0390-D-02 y 397-D.2002	-De Nuccio, Fabián (Frente Grande) -Leonelli, María Silvína (UCR)	Norma Hilda Ancarani de Godoy (Concertación Justicialista para el Cambio)	<p>-Solicitar a la Comisión de Asuntos Constitucionales el examen de declaraciones públicas de la señora diputada Ancarani de Godoy y las imputaciones que se realizaron el 6 de marzo en el programa periodístico "Punto doc". En dicho programa se mostró a la diputada comprometida con la recepción y fines que se les dio a los fondos provenientes del Ministerio del Interior, como adelantos del Tesoro de la Nación (ATN). El programa informó sobre la presunta participación de la legisladora en los destinos de 998.000 dólares recibidos a través de fundaciones. La diputada ocupaba el cargo de vicepresidente en la Comisión de Juicio Político.</p> <p>A raíz de las acusaciones efectuadas, la diputada amenazó gravemente a los periodistas que la entrevistaban.</p> <p>-Causal: indignidad moral atento a lo dispuesto por el artículo 66 de la Constitución Nacional, las amenazas proferidas son contradictorias con lo que se supone debe ser la integridad moral de un diputado de la Nación.</p>	<p>- Dictamen de Comisión de Asuntos Constitucionales N° 50/02 de fecha 05/04/2002: se aconseja excluir a la Diputada por desorden de conducta (art. 66 CN)</p> <p>- Sesión de fecha 10/4/2002 se aprobó el proyecto.</p>
------------	--------------------------------------	--	---	---	---

02/05/2002	Resolución N°1936-D-02	Molinari Romero, Luis (UCR)	Julio Carlos Moisés (Jujuy, Partido Justicialista)	<p>Por desorden de conducta en función del artículo 66 de la CN, en virtud de las manifestaciones que este habría realizado en el programa periodístico “Punto Doc/2”, de América TV. Allí se transmitió una nota en la que se informaba sobre diversas causas penales seguidas en su contra por falsificación de documentos públicos, estafas reiteradas, administración fraudulenta, defraudaciones, malversación de caudales públicos, abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público. Se agrega otra causa en la que se encuentra procesado por los delitos de privación ilegítima de la libertad y lesiones. Esta causa se habría originado en una brutal golpiza que el diputado impartió a su propio hijo y a dos sobrinos suyos, todos menores de edad, en el año 1996. Acusados de haber robado, los menores fueron encerrados desnudos en la cámara frigorífica del municipio –a cargo del actual diputado–, fueron golpeados con mangueras y correas y, finalmente, los obligó a pasear desnudos por la ciudad. Si bien el diputado se negó a hacer manifestaciones sobre este episodio en la entrevista periodística efectuada, las cámaras ocultas del programa registraron cuando el diputado reconoció haber ordenado la paliza y afirmó que volvería a hacerlo, reivindicando el uso de la violencia como forma de hacer justicia por mano propia y de inculcar el valor de la honradez en los niños a través de la fuerza. Estas declaraciones del legislador, adelantando su predisposición a volver a cometer las mismas conductas delictivas, resultan impropias del cargo que ejerce y ameritan la atención de esta Cámara, a fin de analizar las medidas que corresponda adoptar.</p>
<p>-Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales N° 542/2002 de fecha 12/07/2002. El dictamen de mayoría aconsejó rechazar la exclusión o sanción al legislador. El dictamen de minoría aconsejó la exclusión del legislador.</p>				

18/07/2017	Resolución N° 3933-D-2017	Carrió, Elisa (Coalición Cívica)	Julio de Vido (Bloque FPV-PJ)	Exclusión del Diputado Nacional Julio De Vido del seno de la H. Cámara por inhabilidad moral, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 66 de la Constitución Nacional. Las causas que fundamentan el proyecto fueron: ser el ministro con más causas de corrupción de la historia, tener cinco procesamientos por delitos de corrupción que por mandato constitucional son equiparados a los delitos que atentan contra el orden democrático, en los términos del artículo 36 de la CN. Los delitos que se le imputan gozan de un grado de "convicción" tal que han dado lugar a que distintos jueces de la Nación hayan decidido procesar al diputado. Ese estado de convicción preliminar obliga, a los legisladores, a tomar medidas como la que en este acto se propone.	-Orden del Día 1465/17, del 25/07/2017: Dictamen de Mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales: i) aconseja la aprobación de un proyecto de resolución excluyendo al diputado; ii) tres dictámenes de minoría: dos aconsejan el rechazo del proyecto, otro aconseja aprobar un proyecto de resolución excluyendo al diputado y autorizando a la renuncia de futuros parlamentarios de los diputados que lo hubiesen solicitado. -Sesión de fecha 26/07/2017: se rechazó la exclusión.
7/08/2018	Proyecto de Resolución N° 4705-D-2018 y 4706-D-2018	Enríquez, Jorge Ricardo (PRO) y otros. Menna, Gustavo (UCR) y otros.	Rodolfo Tailhade (Bloque FPV-PJ)	Excluir de la Honorable Cámara al Diputado Nacional en los términos del art. 66 CN, en razón de sus manifestaciones públicas respecto del Juez Federal Claudio Bonadio y el Fiscal Carlos Stornelli.	Sin tratamiento.

Honorable Senado de la Nación						
Año	Proyecto	Autor/Bloque	Legislador sujeto a exclusión	Motivos	Trámite	
20/09/2000	2072-S-00	Pedro del Piero (Frepasso)	Emilio Marcelo Cantarero (Salta-Justicialista)	Causal: inhabilidad moral/coimas en el Senado. Pesas sobre Cantarero, dos graves cuestiones: su propia confesión dada a una periodista, luego ratificada por esta, de haber recibido un soborno por la sanción de la ley de reforma laboral; y por otro, su propia confesión, dada a la Senadora Silvia Sapag de su actitud con el trámite de la ley de hidrocarburos (afirmo haber endurecido el proyecto en la comisión que presidía para "negociar mejor con las empresas petroleras")	Sin tratamiento	
26/03/2003	0012-S-03	Vilma Lidia Ibarra (Frepasso)	José Luis Barrionuevo (Justicialista-Catamarca)	Excluir al Senador Luis Barrionuevo del H. Senado por desorden de conducta e inhabilidad moral en el ejercicio de sus funciones, en virtud de lo expresado en el artículo 66 de la CN. A José Luis Barrionuevo se le endilgaba convocar públicamente al robo de urnas, incitando a la violencia, en el marco de las elecciones locales en la Provincia de Catamarca.	-Tratado en Asuntos Constitucionales el 25-03-2003. -Fecha de sanción: 27-03-2003: rechazado.	
06/04/2005	668-S-2005	Diana Conti (Frepasso)	Raúl Ernesto Ochoa (San Luis-Justicialista)	Excluir al senador Raúl Ernesto Ochoa del seno del H. Senado, en virtud de lo expresado en el artículo 66 de la CN, ello en virtud de la sentencia del Tribunal Federal de la Provincia de San Luis que lo condena por el delito de haber emitido su voto dos veces en las últimas elecciones de octubre de 2001.	-El 11/05/2005, Dictamen S/Nº la Comisión aconseja aprobar un proyecto de resolución para suspender al senador Ochoa en los términos del artículo 66 de la CN por desorden de conducta hasta tanto quede firme la sentencia por haber votado dos veces en las elecciones del 14/10/2001. -Sesión 11/05/2005 se aprobó el dictamen.	

<p>11/03/2013 Reproducido por Expediente 0066-S-15</p>	<p>0712-S-13.</p>	<p>Linares, Jaime (GEN)</p>	<p>Carlos Saúl Menem</p>	<p>Excluir al senador Carlos Saúl Menem del seno de la Honorable Cámara conforme lo dispuesto en el artículo 66 de la CN. La Cámara Federal de Casación lo condenó como coautor del delito de contrabando agravado por tratarse de material bélico y por contar con la intervención de funcionarios públicos. La Cámara sostuvo que su intervención en los hechos no resulta controvertida. Consiste en el dictado de decretos (Nº 1697/31; 2283/91; 103/95) por los que autoriza a Fabricaciones Militares a realizar exportaciones de material bélico con destino a Panamá y Venezuela. A su vez, se encontró acreditado que el destino, Panamá, era ficticio. Y que además, conocía el destino real (Croacia) que tendría el material bélico (Decreto Nº 1697 y 2283/91). También se acreditó, que el destino Venezuela (Decreto Nº 103/95) era falso y que el real sería Croacia así como también se enviaría a Ecuador.</p>	<p>Sin tratamiento</p>
<p>9/08/2018</p>	<p>Resolución Nº 2685-S-18</p>	<p>Costa, Eduardo Raúl (UCR)</p>	<p>Cristina Fernández de Kirchner (Bloque FPV)</p>	<p>Excluir a la Senadora Cristina F. de Kirchner del seno de la H. Cámara, conforme lo dispuesto en el art. 66 de la CN. Se fundamenta en la existencia de una situación crítica, encontrándose vinculada a diversas causas penales en avanzada etapa de investigación. Manifiesta que la Senadora cuestiona la imagen, el prestigio y la honorabilidad de la Cámara, y además lesiona gravemente la responsabilidad y la ética republicana del pueblo. Agrega que la Senadora ha incurrido en graves actos de inconducta que afectan el honor y el decoro de la Cámara, tratándose de un escándalo moral que obliga a todo el cuerpo a dejarla en situación de paridad con cualquier ciudadano.</p>	<p>Moción de preferencia con dictamen (afirmativa).</p>

VI. Conclusiones

Han sido exiguos los casos de diputados y senadores excluidos del Congreso de la Nación, lo que pone de manifiesto que los antecedentes en la jurisprudencia parlamentaria no son suficientes para crear doctrina.

Es necesario diferenciar con claridad las potestades disciplinarias de los miembros de las Cámaras (art. 66 de la Constitución Nacional), de la suspensión y el desafuero (arts. 69 y 70 de la Constitución Nacional) y la prerrogativa de cada Cámara de ser juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez (art. 64 de la Constitución Nacional).

Se observó una considerable amplitud de conductas sujetas a ser juzgadas como motivo o causa para la exclusión de un legislador, entre ellas podemos observar:

En la Cámara de Diputados:

- Caso de un diputado que dejó el bloque del Partido Intransigente para incorporarse al de la UCR.
- Caso de un diputado que utilizó el servicio télex de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación con fines políticos vinculados a los hechos militares de enero de 1988.
- Tres casos de diputados que efectuaron declaraciones en medios de comunicación que resultaron reñidas con el buen orden y decoro que debe guardar la investidura, configurándose la causal de indignidad.
- Dos casos de diputados denunciados por solicitar coimas para votar de determinada manera una iniciativa legislativa.
- Un caso de un diputado acusado de facilitar fraudulentamente el quórum haciendo sentar en una banca a un tercero extraño al cuerpo.
- Caso de un diputado que se encontraba involucrado en causas judiciales por corrupción y procesado en cinco (5) de ellas.

En la Cámara de Senadores:

- Caso de un senador imputado de haber recibido sobornos en oportunidad de sancionarse una ley.
- Caso de un senador al que se le endilga convocar públicamente al robo de urnas.
- Caso de un senador al que un Tribunal Oral lo condenó por haber emitido su voto dos veces en las elecciones de octubre de 2001.
- Dos casos de senadores a los que se le endilga poseer causas judiciales en trámite.

En la Cámara de Diputados –en el período que se desarrolla desde el año 1983 a la actualidad– se registraron un total de dieciséis pedidos de exclusión, de los cuales tuvieron tratamiento nueve de ellos. De esos nueve casos, dos culminaron en exclusiones de la Cámara, un caso culminó con apercibimiento, dos con sanciones disciplinarias y dos fueron rechazados en el recinto por votación de sus pares.

En la Cámara de Senadores –en el periodo que se desarrolla desde el año 1983 a la actualidad– se registraron un total de cinco pedidos de exclusión, siendo el treinta por ciento de los antecedentes

encontrados en la Cámara de Diputados. De ellos, un caso culminó en una suspensión en los términos del artículo 66 de la CN hasta tanto “pase en autoridad de cosa juzgada la sentencia judicial recaída en la causa que se le sigue por haber votado dos veces en las elecciones celebradas el 14 de octubre de 2001”,³¹ uno fue rechazado y tres no tuvieron tratamiento.

En este somero análisis podemos concluir que, por su carácter institucional e histórico, el Senado de la Nación ha sido más estricto en la aplicación de la sanción de exclusión, no habiéndose encontrado precedentes parlamentarios en los cuales se haya aplicado dicha sanción desde 1983 a la actualidad, extremo que puede obedecer a diversos motivos que exceden el objeto del presente trabajo.

Con respecto a los bloques parlamentarios a los que pertenecen los diputados nacionales cuya exclusión fue peticionada, cabe señalar que trece pertenecen al bloque justicialista, considerando incluido en ese ámbito al actual bloque Frente para la Victoria-PJ, mientras que dos pertenecen al bloque parlamentario Partido Intransigente.

Con respecto a los diputados nacionales que fueron autores de los mentados proyectos, cabe señalar que en nueve casos pertenecen a la Unión Cívica Radical, incluyendo en ese ámbito dos casos correspondientes al actual interbloque Cambiemos, tres de ellos al bloque justicialista, uno al bloque Partido Intransigente, uno al bloque Socialista y uno al bloque Frente Grande.

También ha sido pendular el procedimiento seguido en los diversos antecedentes, toda vez que, como hemos manifestado, el mismo no se encuentra regulado. En efecto, en algunos casos se encomendó a la Comisión de Asuntos Constitucionales a “examinar las declaraciones públicas” de los diputados, en otros casos se constituyó la Comisión de Asuntos Constitucionales como comisión especial *ad hoc* en donde se produjo una cantidad considerable de prueba, mientras que en otros supuestos no se produjo prueba, ni se tuvieron a la vista las actuaciones judiciales, limitándose a la celebración de una sola reunión de comisión, por lo que, en definitiva, resulta compleja y sinuosa su caracterización.

Nótese que la omisión del ejercicio del derecho de defensa durante el procedimiento sancionador punitivo no se salva con el recurso posterior, pues “el ejercicio de la potestad disciplinaria supone el respeto inexcusable del principio axiológico fundamental del debido proceso adjetivo en forma previa a la aplicación de la sanción”.³²

Todo lo expuesto, evidencia la necesidad de promover una regulación –con carácter de norma reglamentaria del artículo 66 de la Constitución Nacional– que pondere y respete los bienes jurídicos y garantías y derechos constitucionales en pugna, pudiéndose tomar como parámetros el Reglamento de la Comisión de Juicio Político de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y del Senado de la Nación o, como mínimo, determinar plazos y comisiones actuantes, tal como lo hace la Ley de Fueros N° 25320.

31 Cfr. Antecedentes en cuadro 1, obrante en punto III, Expediente 668-S-2005, solicitud de exclusión de Raúl Ernesto Ochoa.

32 Sesión (2004: 314).

Ello teniendo en cuenta que la finalidad última de la ley debe ser proveer de una garantía institucional para los electores, tendiente a prevenir las persecuciones de los legisladores a fin de silenciar críticas o neutralizar los controles, pues, tal como expresa Gelli: “silenciar a un legislador afecta el debido proceso democrático”.³³

Asimismo, será necesario efectuar una enumeración lo más taxativa posible de las conductas que, por su extrema gravedad, puedan dar lugar a la exclusión de un diputado, ya que si bien existe cierto grado de discreción en la apreciación de la causal de exclusión formulada en el artículo 66 –en menor o mayor medida asimilable a las causales expresadas en el artículo 53 de la CN: como causal de remoción por juicio político, “mal desempeño en el ejercicio de sus funciones”, o en el artículo 110 que sujeta la permanencia en el cargo de los jueces mientras dure su “buena conducta”–, no implica que en el desarrollo de la causa deba tolerarse la ausencia de la garantía de debido proceso y de la defensa en juicio, ni que se permita arbitrariedad en la acreditación de los hechos.

Tal como indica Sesín, la discrecionalidad es una modalidad de ejercicio que el orden jurídico, expresa o implícitamente, confiere a quien desempeña la función administrativa, con el objeto de que, a través de una apreciación subjetiva del interés público comprometido, complete creativamente el ordenamiento jurídico en su concreción práctica, seleccionando una alternativa entre varias igualmente válidas,³⁴ en el mismo sentido,

la congruencia, la proporcionalidad entre el hecho y la sanción según la ponderación de las circunstancias particulares de cada caso, los factores atenuantes y agravantes, y el interés público en juego, son elementos que se entrecruzan y perfilan el correcto ejercicio de la discrecionalidad y su control posterior.³⁵

En ese orden de ideas y para finalizar, entendemos que la exclusión o expulsión de un legislador debe, prioritariamente, resguardar la voluntad de la ciudadanía expresada en el ejercicio de la voluntad popular, interpretarse con criterio restrictivo y, asimismo, estimamos conveniente promover una regulación –por vía legal o reglamentaria– que imponga condiciones y restricciones a las posibles causales de indignidad y que establezca reglas procedimentales que respeten la dignidad humana, el derecho a ser oído, a producir prueba y a que la eventual decisión de remoción pueda ser controlada judicialmente.

33 Gelli (2011:109).

34 Sesín (2004:126).

35 Sesín 2004: 309).

Bibliografía

- Badeni, G. (2011). *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley.
- Bianchi, A. (2002). *Control de Constitucionalidad: tomo 2*. Buenos Aires: Editorial Abaco Rodolfo de Palma.
- Bidart Campos, G. (2005). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino: tomo II-A*. Buenos Aires: Ediar.
- Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, Sala III (28/05/1993). Dictamen del Fiscal ante la Cámara, Considerando III. “Luque, Ángel A. c. Caja Nac. de Prev. de la Ind. Com. y Act. Civiles”.
- Cayuso, S. (2000). Desafuero y facultades disciplinarias. Intersección de una misma cuestión en el espacio constitucional. *La Ley 2000-E*, 1223.
- Colautti, C. (1979). *Antecedentes de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Eizaguirre, S. (2015). El control judicial de las denominadas cuestiones políticas. En AA. VV., *Control público y acceso a la justicia*. Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Buenos Aires: Ediciones RAP.
- Gelli, M. A. (2011). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. Buenos Aires: La Ley.
- Gentile, J. (2008). *Derecho Parlamentario*. Buenos Aires-Madrid: Ciudad Argentina.
- González Calderón, J. (1981). *Curso de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalma.
- González, J. V. (1971). *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Estrada.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (18 y 19 de abril de 1991). Miembro informante del dictamen de mayoría. *Debates Parlamentarios*, p. 5551 y ss.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (13 y 14 de septiembre de 1995). *Diario de Sesiones*, p. 4097 y ss.
- Linares Quintana, S. (1963). *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Argentino y Comparado. Parte Especial: tomo VIII*. Buenos Aires: Editorial Alfa.
- Menem, E. (2012). *Derecho Procesal Parlamentario*. Buenos Aires: La Ley.
- Quiroga Lavié, H. (1978). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales.
- Salvador de Arzuaga, C. y Stefanini, S. (1993). Algunas consideraciones sobre el poder disciplinario de las Cámaras Legislativas. *La Ley 1993-D*, 302.
- Schinelli, G. (1996). *Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación*. Buenos Aires: Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.
- Sesín, J. (2004). *Actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control judicial, Segunda edición actualizada y ampliada*. Buenos Aires: Lexis Nexis.