

# LOS PRIVILEGIOS PARLAMENTARIOS EN VENEZUELA Y EN EL DERECHO COMPARADO

**Prof. Norma Paz de Henríquez**

**Profesora Titular de la Facultad de Derecho. Investigadora adscrita al Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Carabobo.**

## INTRODUCCION

### I.- Origen y Evolución de los Privilegios Parlamentarios:

- A. Definición de los Privilegios Parlamentario;
- B. Justificación de los Privilegios Parlamentarios.

### II. Titularidad de los Miembros del Organo Legislativo:

#### A. Condiciones de elegibilidad:

- 1. Positivas.
- 2. Negativas: inelegibilidad.
  - a) Absoluta
  - b) Relativa

#### B. Incompatibilidad.

#### C. Compatibilidad.

### III.- Marco Constitucional de los Privilegios Parlamentarios:

#### A. Privilegios Parlamentarios Colectivos: Atribuciones Privativas de los cuerpos legislativos.

#### B. Privilegios Parlamentarios Personales:

- 1. Impunidad.
- 2. Inmunidad.

#### C. Análisis Comparativo entre la Impunidad y la Inmunidad Procesal.

### IV.- Allanamiento de la Inmunidad Parlamentaria:

#### A. Justificación.

#### B. Procedimiento.

### V- Los Privilegios Parlamentarios en el Derecho Comparado:

#### A. España.

#### B. Estados Unidos.

#### C. Colombia.

#### D. Argentina.

#### E. Bolivia.

Conclusiones

Notas

Bibliografía

## INTRODUCCION

El reto de fortalecer la democracia en Venezuela nos impone rescatar las funciones que el Congreso Nacional está llamado a desempeñar, no se puede concebir dentro de un estado democrático que el Parlamento y sus integrantes no cumplan las funciones a las que están obligados, como son la de legislar y controlar la Administración Pública, para lo cual necesitan, tanto el Congreso como órgano, como los parlamentarios, individualmente, gozar de ciertas prerrogativas o privilegios y de esta manera poder ejercer a cabalidad las atribuciones consagradas en la Constitución Nacional.

Al consagrar nuestra Constitución los privilegios parlamentarios, lo hace en beneficio de la función encomendada al Organo Legislativo y a sus integrantes, garantía indispensable que

debe acompañarlos en el ejercicio de sus funciones. Nuestro objetivo específico es hacer un análisis de los Privilegios Parlamentarios en la Constitución Nacional y Compararlos con los contenidos en otras constituciones extranjeras, a fin de hacer un estudio comparativo de dichas prerrogativas.

Para el estudio que nos hemos propuesto dividimos en cinco partes el presente trabajo: Origen y Evolución de los Privilegios Parlamentarios, la Titularidad de los Miembros del Organo Legislativo, el Marco Constitucional de los Privilegios Parlamentarios en el derecho comparado.

El primer punto expone: El Origen y Evolución de los Privilegios Parlamentarios. Definición de los Privilegios Parlamentarios y Justificación de los Privilegios Parlamentarios.

El Segundo trata de la Titularidad de los Miembros del Organo Legislativo. Condiciones de elegibilidad: Positivas y negativas: inelegibilidad: absoluta y relativa. La Incompatibilidad y la Compatibilidad.

El Tercero se refiere al Marco Constitucional. Estudiando en este capítulo los Privilegios Parlamentarios Colectivos: Atribuciones Privativas de los Cuerpos Legislativos. Los Privilegios Parlamentarios Personales: Impunidad e Inmunidad. Análisis Comparativo.

El Cuarto tiene que ver con la figura del allanamiento de la inmunidad parlamentaria, su justificación y procedimiento y por último.

El Quinto estudia los Privilegios Parlamentarios en el Derecho Comparado, escogiendo para dicho estudio las Constituciones de España, Estados Unidos, Colombia, Argentina y Bolivia.

## **I.- ORIGEN Y EVOLUCION DE LOS PRIVILEGIOS PARLAMENTARIOS**

Los privilegios parlamentarios nacen en Inglaterra, estos protegían, tanto a la persona del parlamentario como a su familia y a sus sirvientes. En sus orígenes aparecen estos como una consecuencia de las luchas que sostuvo el Parlamento inglés frente a la Corona, aquél necesitaba de ciertas libertades frente a las presiones del poder ejecutivo y del poder judicial, que en cierta forma era una dependencia del monarca. En sus inicios los Privilegios Parlamentarios son una concesión graciosa por parte de la corona.

Con la revolución de 1688, se estableció en la Declaración de Derechos, la siguiente disposición: "La libertad de palabra, de debates y de procedimientos en el Parlamento no podrá ser objeto de persecuciones ni cuestionado ante una Corte, o en algún lugar fuera del Parlamento" <sup>(1)</sup>. El origen de los privilegios Parlamentarios lo encontramos en el bill of rights de Inglaterra, el cual contenía algunos derechos de naturaleza económica de interés para la burguesía y otros referidos a la libertad de palabra en el Parlamento. Luego la institución de los Privilegios fue instituida en los Estados Unidos y de allí a otros países.

### **A. Definición de los Privilegios Parlamentarios:**

Los Privilegios Parlamentarios los podríamos definir como un conjunto de disposiciones constitucionales que van a garantizar la actividad de las Cámaras Legislativas, colectivamente, o la de los Parlamentarios, personalmente; protegiéndolos de una manera muy especial, a fin de que puedan realizar a cabalidad sus funciones, evitando cualquier interferencia de los otros órganos del Estado o de algún particular.

### **B. Justificación de los Privilegios Parlamentarios:**

Por ser el Congreso el órgano constitucional encargado de ejercer la función legislativa y la de control de la administración pública, el constituyente lo rodeó, tanto a él como a sus integrantes, de una serie de prerrogativas, que los hacen ser diferentes, constituyendo de esta

manera una excepción al derecho común, en el sentido de que los Parlamentarios gozan de ciertas prerrogativas que los colocan en situación excepcional, en cuanto al principio de igualdad consagrado en la Constitución.

El objetivo perseguido por el Constituyente al consagrar estas prerrogativas, es garantizarle a los congresantes una independencia absoluta en el ejercicio de sus funciones y en este sentido protegerlos de persecuciones no solamente por parte de particulares sino también por parte de Funcionarios Gubernamentales.

Asimismo cuando el constituyente señala las atribuciones privativas de los cuerpos legislativos, le está garantizando al Congreso su independencia no sólo del Organismo Ejecutivo sino también del Judicial, asignándole una autonomía reglamentaria y presupuestaria, dotando a este cuerpo de poder suficiente, a fin de remover todos los obstáculos que se opongan al libre ejercicio de sus difíciles funciones, ser el juez en cuanto a la calificación de sus miembros y poder contar con un cuerpo policial propio.

Sin estas garantías constitucionales, la función del Congreso sería incompleta, ya que podría verse amenazada y presionado, especialmente por el Ejecutivo, destruyendo así su función de control y vigilancia, no se trata tampoco de un privilegio acordado a un individuo, para evadir la justicia o amparar hechos irregulares; es una protección acordada al Organismo Legislativo, a fin de asegurarle su regular funcionamiento.

## **II.-TITULARIDAD DE LOS MIEMBROS DEL ORGANISMO LEGISLATIVO: MANDATO**

Existiendo en Venezuela una democracia representativa y alternativa, el poder público va a estar ejercido por ciudadanos capaces, que hayan sido elegidos por voluntad del pueblo, a esta delegación se le llama mandato. El pueblo ejerce su soberanía a través de sus representantes, que han sido elegidos por él, estos representantes son fundamentalmente los Senadores, los Diputados y por supuesto el Presidente de la República.

El mandato tiene una duración limitada y su ejercicio comporta una situación especial de quién lo ejerce frente al orden público, para el caso de los miembros del Congreso, el mandato tiene un lapso de duración de cinco años, y solamente, la muerte, la renuncia o el allanamiento son causas para que sean sustituidos en sus cargos.

Jurídicamente el mandato comienza cuando el organismo encargado del proceso electoral proclama la elección de los candidatos, así es señalado por la Constitución Nacional al establecer el privilegio de la inmunidad sólo a partir de la fecha de su proclamación. Igual criterio es acogido para los suplentes, sólo que en el caso de éstos, se presume que su elección se ha efectuado sometida a una condición suspensiva, es decir están sometidos a un hecho futuro e incierto como sería, la suspensión, la muerte, la renuncia o inhabilitación del principal del cual han sido elegidos como suplentes.

El contenido del mandato fundamentalmente es el ejercicio de la competencia atribuida al Organismo Legislativo.

Existen en el Derecho Público varias teorías que explican el fenómeno del mandato; la acogida en Venezuela para la titularidad de los miembros del Organismo Legislativo es la "Doctrina del Mandato Representativo" opuesta a la del "Mandato Imperativo", puesto que los miembros de este órgano no tienen la obligación de renunciara sus funciones cuando la circunstancia electoral que los designa les revoca el mandato que les fuera conferido.

### **A. Condiciones de Elegibilidad:**

La elegibilidad es la capacidad legal que tiene todo ciudadano para obtener un cargo por elección, en principio todos somos elegibles.

A fin de asegurar la capacidad de los que pretenden ostentar cargos en el Congreso y evitar en los electores influencias que puedan perjudicar su capacidad de escogencia, se establecen ciertos requisitos que deben ser llenados por los aspirantes a tales cargos, y cuya ausencia viciaría de nulidad su elección. Estos requisitos que deben ser llenados por los aspirantes a tales cargos, y cuya ausencia viciaría de nulidad su elección. Estos requisitos son: positivos, porque exigen la presencia de una determinada condición y negativos, porque exigen que el aspirante no caiga dentro de ciertas prohibiciones establecidas, más comúnmente conocida, como "inelegibilidad".

## **1. Positivas**

Dentro de las condiciones de elegibilidad, anotadas como positivas podríamos mencionar: Ser venezolano por nacimiento, en cuanto a la edad, este requisito varía, si es para senador se exige la edad de 30 años y si es para diputado es suficiente con la edad de 21 años, requisitos estos que están contenidos en la Constitución Nacional.

## **2. Negativas: Inelegibilidad.**

Los requisitos negativos o "inelegibilidad", estos requisitos pueden ser absolutos, es decir darse el caso de una:

a) Inelegibilidad absoluta, vendría a ser la situación planteada en la Enmienda N41 de nuestra Constitución, la cual señala: "No podrán ser elegidos Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso, ni Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quienes hayan sido condenados mediante sentencia definitivamente firme, dictada por Tribunales Ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones públicas, o con ocasión de éstas..."

Asimismo podríamos afirmar que nos encontramos frente a un caso de inelegibilidad absoluta cuando el aspirante no cumpla con el requisito de la nacionalidad "venezolana por nacimiento" o no haya alcanzado la edad requerida (21 años para ser Diputado y 30 años para ser Senador). Tampoco pueden aspirar a ser elegidos quienes estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política, condiciones estas requeridas para ser elector; pero como para ser elegibles es necesario previamente ser elector, en virtud de que nuestra Constitución señala que "son elegibles y aptos para el desempeño de las funciones públicas los electores que sepan leer y escribir mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes" <sup>(2)</sup>.

b) La inelegibilidad relativa, está referida a las personas que transitoriamente no pueden ser elegidos Senadores o Diputados. Algunas veces nos encontramos con ciudadanos que llenan todas las condiciones exigidas para ser congresante y sin embargo se encuentran incapacitados, por mandato expreso del constituyente, debido a que ocupan un cargo, en virtud del cual son inelegibles, pero una vez transcurrido un determinado lapso de tiempo, estarán plenamente capacitados para ser elegibles, así lo señala el artículo 140 de nuestra Carta Magna: "No podrán ser elegidos Senadores o Diputados":

Primero: El Presidente de la República, los Ministros, el Secretario de la Presidencia de la República y los Presidentes y Directores de Institutos Autónomos hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos.

Segundo: Los Gobernadores y Secretarios de Gobierno de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos si la representación corresponde a su jurisdicción o mientras ejerzan el cargo si se trata de otra jurisdicción; y

Tercero: Los funcionarios o empleados nacionales, estatales o municipales, de institutos autónomos o de empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, legislativa o municipal. Esta inelegibilidad está limitada a cierto tiempo y al territorio en el cual actúa el funcionario.

**B. Incompatibilidad.** La incompatibilidad es la imposibilidad para una misma persona de desempeñar simultáneamente dos cargos públicos remunerados.

La Constitución Nacional en su artículo 123, prohíbe que una misma persona desempeñe a la vez más de un destino público remunerado, y la aceptación de un segundo destino implica la renuncia al primero. Esta prohibición hecha al congresante, bajo la pena de pérdida del mandato, tiene su fundamento en una razón de tipo moral, ya que este funcionario debe estar por completo dedicado al cumplimiento de los deberes que involucra el mandato para de esta manera garantizar la eficiencia del trabajo parlamentario y en una razón jurídica, ya que en virtud del principio de la separación de los Poderes, el Congresante no podría ejercer bien y fielmente sus funciones, si se desempeñara como miembro de otro órgano del Poder Público que haría ficticia la posibilidad de garantizar la independencia del órgano Legislativo frente al Ejecutivo y al Judicial.

Esta prohibición conocida con el nombre de incompatibilidad tiene sus excepciones en la propia Constitución Nacional.

**C. Compatibilidad.** El artículo 123 de la Constitución Nacional al establecer la incompatibilidad de los funcionarios públicos, prevé algunas excepciones, al señalar... "a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales que determine la ley" aquí existe una compatibilidad de funciones que no son excluyentes, estos cargos por supuesto, no deben ser a tiempo completo, ya que de ser así, el Congresante no estaría dedicando el tiempo suficiente a la función primordial para la cual fue elegido.

También el artículo 141 de nuestro texto Constitucional contempla otras excepciones que podríamos incluir dentro de las compatibilidades, al señalar: que los Senadores y Diputados podrán aceptar cargos de Ministros, Secretario de la Presidencia de la República, Gobernador, Jefe de misión diplomática o Presidente de Instituto autónomo, sin perder su investidura.

Se le exige al Congresante que para desempeñar estos cargos debe separarse de la respectiva Cámara, pero no es obligado a renunciar, por el contrario, conserva su investidura de Senador o Diputado durante todo el tiempo que desempeñe el cargo a que ha sido llamado a ejercer y, una vez finalizada esta misión, podrá incorporarse de nuevo a la Cámara.

### **III. MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS PRIVILEGIOS PARLAMENTARIOS.**

Nuestro texto Constitucional prevé tanto los Privilegios Parlamentarios de Orden Colectivo como los del tipo personal.

Los Privilegios Parlamentarios de orden colectivo, son protecciones que el orden Constitucional otorga al Congreso como órgano, es decir le garantiza a las Cámaras su plena autonomía para el ejercicio de su función legislativa y de control de la administración

pública, rodeándolo de una serie de facultades especiales que lo colocan por encima de los controles ordinarios.

El artículo 158 de la Constitución Nacional señala que "son atribuciones privativas de cada uno de los cuerpos legislativos":

1. Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan para quienes lo infrinjan. La separación temporal de un Senador o Diputado sólo podrá acordarse por el voto de las dos terceras partes de los presentes;
2. Calificar a sus miembros y conocer de sus renunciaciones;
3. Organizar su servicio de policía;
4. Remover los obstáculos que se opongan al ejercicio de sus funciones.
5. Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos con base a la partida anual que se fije en la ley respectiva;
6. Ejecutar y mandar ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y a las funciones privativas anteriormente enunciadas.

El constituyente a fin de garantizarle al Órgano Legislativo su actuación, señala en el artículo 159, lo siguiente: "Los actos de los cuerpos legislativos en ejercicio de sus funciones privativas no estarán sometidos al veto, examen o control de los otros poderes salvo lo que esta Constitución establece sobre extralimitación de atribuciones".

De tal manera que de acuerdo a lo previsto en este artículo sólo es posible recurrir contra un acto de las Cámaras en ejercicio de sus funciones privativas, únicamente en el caso de que exista extralimitación de funciones.

Nuestro Constituyente permite a los Cuerpos Legislativos actuar sin trabas ni interferencias en su funcionamiento, estableciéndole como único límite el señalado en la propia Constitución y es por ello que podemos afirmar que este es un privilegio que se le acuerda al Órgano Legislativo.

Asimismo nuestra Constitución establece los privilegios personales que van a amparar a los miembros de las Cámaras enfocados en su naturaleza particular; estas prerrogativas se establecen, no en interés personal del congresante, sino con la finalidad de garantizar la independencia de las Cámaras.

Estas prerrogativas que amparan a la persona del parlamentario son la Irresponsabilidad o Impunidad, consagrada en el artículo 142, el cual expresa: "No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los Senadores ni a los Diputados por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con esta Constitución y los reglamentos". Y la Inmunidad Procesal, prevista en el artículo 143, que reza: "Los Senadores y Diputados gozarán de inmunidad desde la fecha de su proclamación hasta veinte días después de concluido su mandato o de la renuncia del mismo, y en consecuencia, no podrán ser arrestados, detenidos, confinados, ni sometidos a juicio penal, o registro personal o domiciliario, ni coartados en el ejercicio de sus funciones...".

A nivel estatal también son consagradas estas garantías de tipo personal, así vemos como en la Constitución del Estado Carabobo se establece la irresponsabilidad para los Diputados a la Asamblea Legislativa o miembros de su Comisión Delegada, por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante el cuerpo de acuerdo con esta Constitución y las disposiciones reglamentarias.

Dicha Constitución también reproduce la norma constitucional referida a la inmunidad de los Diputados de la Asamblea Legislativa, dentro del territorio del estado, desde 10 días antes de comenzar las sesiones hasta 10 días después de concluir estas o separarse del ejercicio de sus

funciones. En este sentido no podrán ser arrestados, detenidos, confinados, ni sometidos a juicio penal, a registro personal o domiciliario, ni coartados en el ejercicio de sus funciones.

### **A. Privilegios Parlamentarios Colectivos: Atribuciones Privativas de los cuerpos legislativos.**

Los Privilegios Parlamentarios Colectivos están consagrados en nuestra Constitución al enunciar ésta las atribuciones privativas de los cuerpos legislativos. En el artículo 158 se señalan dichas atribuciones, las cuales analizaremos de seguidas:

1. Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan para quienes lo infrinjan. Esta autonomía reglamentaria consiste en el derecho que tiene cada Cámara, las Cámaras en sesión conjunta y la Comisión Delegada, de darse su propio reglamento, así como las sanciones aplicables no solamente a los miembros del Congreso cuando violen las reglas del debate; sino también a los espectadores en caso de alterar el orden de las sesiones o atentar contra el cuerpo o alguno de sus integrantes.

El constituyente quiso garantizar que la separación de un congresante de la Cámara no quedara a la voluntad reglamentaria y señaló que para la separación temporal de un Senador o Diputado sólo podrá ser acordada por el voto de las dos terceras partes de los diputados o senadores, según el caso.

2. Calificar a sus miembros y conocer de sus renunciaciones. Esta facultad implica el que cada Cámara es el Juez de elección de sus integrantes y será quien decida si las credenciales exhibidas por los Senadores y Diputados que se incorporan a la Cámara son conformes a derecho, esta facultad no se extiende hasta juzgar la validez de las credenciales respectivas, se limita a la comprobación de que las credenciales han sido otorgadas correctamente por los respectivos organismos electorales, así como la identidad de los parlamentarios. En caso de que existiera alguna causa de nulidad que invalide la elección de un congresante, la autoridad competente para declarar la nulidad de la elección es la Corte Suprema de Justicia.
3. Organizar su servicio de policía. Esta facultad se refiere a la potestad que tienen las Cámaras de designar su cuerpo de vigilancia a fin de garantizar la plena independencia del Congreso, está prohibido al Ejecutivo situar elementos de la fuerza pública en el recinto ni en los alrededores en donde se realizan las sesiones, sólo en casos extremos que atentan contra el orden público podría hacer acto de presencia la fuerza pública no dependiente del Congreso y a solicitud de las propias Cámaras.
4. Remover los obstáculos que se opongan al ejercicio de sus funciones. Este es un derecho que el constituyente le acuerda a las Cámaras en virtud de la atribución otorgada al órgano Legislativo de controlar la administración pública, y en tal virtud tiene la potestad de eliminar cualquier obstáculo que impida la libre gestión constitucional.

Para la consecución de este fin, nuestro constituyente, de conformidad con el artículo 160, faculta a los Cuerpos Legislativos o sus Comisiones a realizar las investigaciones que juzguen convenientes estableciéndoles la obligación, tanto a los funcionarios de la administración pública, de institutos autónomos como a los particulares, de comparecer ante ellos y suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones, con la única limitación que se le notificará al interesado el objeto de su citación y ésta debe ser hecha con cuarenta y ocho horas de anticipación por lo menos.

Esta obligación de comparecer a declarar ante las Cámaras o sus Comisiones, deja a salvo a los derechos y garantías por todos conocidos, en el sentido de que nadie está obligado a declarar contra si mismo, -o contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni contra su cónyuge o concubina.

Es importante destacar que cuando el Organo Legislativo realiza esta actividad investigativa, está realizando funciones que en virtud de la separación de los poderes, le corresponden al órgano judicial; sin embargo el constituyente le acuerda a aquel órgano la facultad de ejercer funciones judiciales al permitirle la posibilidad de realizar investigaciones que conllevan la instrucción de expedientes, declaraciones de testigos, etc.; configurándose así el privilegio parlamentario.

5. Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos con base a la partida anual que se fije en la ley respectiva. De conformidad con esta atribución, las Cámaras tienen autonomía presupuestaria, al elaborar ellas mismas su presupuesto de gastos en base a la partida asignada al Organo Legislativo, de esta manera se evita la intervención de otro órgano, que en un momento dado podría entorpecer, mediante disposiciones presupuestarias, el funcionamiento normal del Organo Legislativo.
6. Ejecutar y mandar a ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y a las funciones privativas anteriormente enunciadas.

## **B. Privilegios Parlamentarios Personales:**

Los privilegios parlamentarios personales son protecciones que el constituyente le acuerda a las personas de los Senadores y Diputados no en interés personal de ellos, sino con la finalidad de garantizarles plena libertad en el ejercicio de sus funciones.

Estos privilegios personales son: irresponsabilidad o impunidad y la inmunidad procesal.

1. **IMPUNIDAD:** La irresponsabilidad o impunidad está consagrada en el artículo 142 de nuestra Constitución al establecer: «No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo de los Senadores ni a los Diputados por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con esta Constitución y los reglamentos».

De acuerdo a la disposición anteriormente transcrita podemos definir la Impunidad como aquel conjunto de disposiciones constitucionales en virtud de las cuales el parlamentario siempre será inimputable por los juicios y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Hay que destacar que este privilegio tiene un carácter permanente y va a amparar al congresante siempre y cuando esté en el ejercicio de sus funciones, protegiéndolo tanto penal como civilmente y por ser de orden público es irrenunciable.

2. **INMUNIDAD:** En el artículo 143 de la Constitución se establece este otro privilegio parlamentario individual, al señalar que: Los Senadores y Diputados gozarán de inmunidad desde la fecha de su proclamación, hasta veinte días después de concluido su mandato o de la renuncia del mismo, y en consecuencia, no podrán ser arrestados, detenidos, confinados, ni sometidos a juicio penal, a registro personal o domiciliario, ni coartados en el ejercicio de sus funciones».

Podríamos conceptualizar la inmunidad afirmando que es el conjunto de disposiciones constitucionales que establecen la imposibilidad de arrestar, detener, confinar, someter a juicio penal, a registro personal o domiciliario o coartar en el ejercicio de sus funciones a los parlamentarios, desde el momento de su proclamación hasta 20 días después de concluido su mandato o de la renuncia del mismo.



En caso de que un Senador o un Diputado al Congreso, se encuentren en flagrante delito, es decir haya participado en la perpetración de algún delito de carácter grave encontrándolo in fraganti, tampoco podrán ser detenidos; la autoridad competente lo que hará será ponerlo bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho a la Cámara respectiva o a la Comisión Delegada con una información debidamente circunstanciada. Cesando esta medida, si dentro del término de 96 horas la Cámara respectiva o la Comisión Delegada, no autoriza que continúe en ese estado mientras se decida sobre el allanamiento, estableciendo el constituyente responsabilidad penal para los funcionarios o empleados públicos que violen la inmunidad de los Senadores y Diputados.

A nivel estatal también los Diputados a las Asambleas Legislativas de los estados gozan de estos privilegios parlamentarios personales.

En efecto la Constitución del Estado Carabobo sancionada en diciembre de 1990, prevé en sus artículos 26 y 27 la impunidad y la inmunidad. Consagrando la impunidad o irresponsabilidad para los Diputados a la Asamblea Legislativa, de una manera similar a la establecida a nivel nacional para los Congresantes, así el artículo 26 señala: "No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los Diputados a la Asamblea Legislativa o Miembros de su Comisión Delegada, por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante el cuerpo de acuerdo con esta Constitución y las disposiciones reglamentarias".

En cuanto a la inmunidad, nuestra Constitución estatal dispone lo siguiente: "Los Diputados a la Asamblea Legislativa gozarán de inmunidad dentro del territorio del estado, desde diez (10) días antes de comenzar las sesiones hasta diez (10) días después de concluir éstas o separarse del ejercicio de sus funciones. En consecuencia, no podrán ser arrestados, detenidos, confinados, ni sometidos a juicio penal, a registro personal o domiciliario, ni coartados en el ejercicio de sus funciones.

En caso de delito flagrante de carácter grave cometido por un Diputado, la autoridad competente lo pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho a la Asamblea Legislativa o a la Comisión Delegada, con una información debidamente circunstanciada. Esta medida cesará si dentro del término de 96 horas, la Asamblea Legislativa o la Comisión Delegada no autoriza que continúe en ese estado mientras se decide sobre el allanamiento. Los funcionarios o empleados públicos que violen la inmunidad de los Diputados a la Asamblea Legislativa incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados de conformidad con la Ley".

### **C. Análisis Comparativo entre la Impunidad y la Inmunidad**

#### **Procesal.**

La impunidad tiene un carácter permanente, tanto a nivel Nacional como estatal, por lo que al parlamentario no podrán enjuiciarlo nunca, por los juicios y opiniones emitidos por él, cuando se encontraba en el ejercicio de sus funciones.

La inmunidad procesal, por el contrario si tiene un tiempo de duración, contándose dicho lapso para los Senadores y Diputados al Congreso, desde el momento de su proclamación por parte del Consejo Supremo Electoral, hasta veinte (20) días de haber terminado en el ejercicio de sus funciones, o de la renuncia de las mismas, disfrutando de esta prerrogativa en todo el territorio de la República.

A nivel estatal los Diputados a la Asamblea Legislativa, gozan de este privilegio desde diez (10) días antes de comenzar las sesiones hasta diez (10) días después de concluir éstas o separarse del ejercicio de sus funciones, amparándolos únicamente dentro del Territorio del Estado.

La inmunidad procesal protege a los Parlamentarios por actos extraños al ejercicio de sus funciones.

La impunidad de los parlamentarios es tanto penal, como civil, sólo tienen responsabilidad disciplinaria ante la propia Cámara. Esto significa que el parlamentario es irresponsable tanto civil como penalmente, por lo que no podrá ser procesado por aquellos delitos de opinión que pudiere haber cometido en el ejercicio de sus funciones. Podrá en el ejercicio de sus funciones no solamente dentro de la cámara, sino en cualquier acto en el que actúen en representación de la misma, difamar, injuriar, calumniar, es decir cometer este tipo de delitos que no solamente están tipificados en la ley penal, sino que también están catalogados como delitos civiles, y sin embargo no ser imputables, ser inimputables por la comisión de los mismos, y no se les podrá jurídicamente intentar acción por las opiniones sustentadas.

La inmunidad procesal, sólo protege a los parlamentarios en materia penal y por actos extraños al ejercicio de sus funciones, garantiza la libertad de los congresantes. Este privilegio no comprende ni los juicios civiles, ni los juicios administrativos, por ejemplo si un parlamentario es deudor de una suma de dinero, a un particular podrá ser demandado ante los tribunales civiles para el cobro de dicha suma. También si adeuda al fisco nacional cierta cantidad de dinero por concepto de impuestos, podrá igualmente ser demandado para el pago de dicha cantidad.

Cabe mencionar una reciente decisión de la Corte Suprema de Justicia anulando la Ley que establece Normas Especiales de Procedimiento referidas a la responsabilidad civil de los Parlamentarios del año 1989, señala la Corte que "... el fuero parlamentario es inaplicable a las acciones judiciales que provienen del orden civil, privado, patrimonial o familiar, común o especial respecto de las cuales el congresista está sometido a las mismas reglas y responsabilidad de los demás ciudadanos: de manera que, tal como él está facultado para interponer las acciones que le convengan, puede a su vez ser demandado en idénticas condiciones que los ciudadanos a quienes representa: salvo si las acciones penales o civiles derivadas del delito estén referidas a votos u opiniones dadas por senadores y diputados al Congreso de la República incorporados a la Cámara respectiva" <sup>(3)</sup>.

#### **IV. ALLANAMIENTO DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA.**

Se llama allanamiento el acto por el cual la Cámara respectiva o la Comisión Delegada autorizan al Tribunal penal competente para someter a juicio a los parlamentarios y, ordenar su arresto o detención.

La averiguación sumarial y la acción penal pueden ser iniciadas independientemente del allanamiento, pero la detención del parlamentario no puede ser ordenada sin que previamente la Cámara lo haya autorizado.

Al ejercer la Cámara o la Comisión Delegada esta acción, se le levanta la inmunidad al parlamentario, permitiendo de esta forma colocarlo en la misma situación que cualquier ciudadano frente a los órganos de la administración de justicia.

Nuestra Carta Magna dispone en su artículo 144: "El Tribunal que conozca de acusaciones o denuncias contra algún miembro del Congreso practicará las diligencias sumariales necesarias y las pasará a la Corte Suprema de Justicia a los fines del ordinal 24 del artículo 215 de esta Constitución. Si la Corte declara que hay mérito para la continuación de la causa, no habrá lugar al enjuiciamiento sin que preceda el allanamiento del indiciado por la Cámara respectiva o por la Comisión Delegada".

Para que las Cámaras o la Comisión Delegada puedan acordar el allanamiento es necesario que se convoque expresamente a una sesión, con no menos de veinticuatro horas de anticipación y mediante acuerdo razonado aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros.

En caso de haber sido acordado el allanamiento por la Comisión Delegada, estará sujeto a que la Cámara respectiva pueda revocarlo en sus sesiones inmediatas siguientes.

#### **A. Justificación.**

Tomando en cuenta que nuestra Constitución estableció las prerrogativas en beneficio de la Cámara, más no de la persona individualmente considerada, teniendo un carácter público, lo cual le impide al parlamentario renunciar a tales beneficios, es necesario para ciertos casos, que el titular del mandato pueda ser privado de dicho privilegio, dejando a la Cámara la potestad de decisión.

#### **B. Procedimiento.**

El allanamiento sólo puede efectuarlo la propia Cámara y excepcionalmente la Comisión Delegada a petición de la Corte Suprema de Justicia, siendo la decisión de la Cámara un fallo político más no jurisdiccional que tienda a valorar o no la conducta del parlamentario.

El procedimiento para el allanamiento de la inmunidad parlamentaria comienza con la realización de todas las diligencias sumariales necesarias por parte de cualquier tribunal, en uso de sus funciones legítimas, al que le hayan sido formuladas acusaciones o denuncias contra algún miembro del Congreso. Una vez instruido el sumario lo enviará a la Corte Suprema de Justicia a fin de que ésta declare si hay o no mérito para el enjuiciamiento del congresante. Si la Corte declara que hay mérito para la continuación de la causa, no habrá lugar al enjuiciamiento sin que preceda el allanamiento del indiciado por la Cámara respectiva o la Comisión Delegada.

La decisión de la Cámara debe ser tomada en una sesión expresamente convocada con no menos de veinticuatro horas de anticipación y mediante acuerdo razonado y aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros. En caso de haber sido ordenado el allanamiento por la Comisión Delegada, puede la Cámara, a la cual pertenezca el parlamentario allanado, revocar la medida cuando a bien lo tenga.

En ciertos casos, cuando el parlamentario haya incurrido en la comisión de un hecho punible de carácter grave y sea encontrado in fraganti, la autoridad competente procederá a poner al parlamentario bajo custodia en su residencia; debiendo informar inmediatamente a la Cámara o a la Comisión Delegada en forma circunstanciada y la Cámara procederá a autorizar la medida o a revocarla, debiendo cesar esta medida si dentro del término de noventa y seis horas de Cámara respectiva o la Comisión Delegada no autoriza que continúe en ese estado mientras se decida sobre el allanamiento.

### **V. LOS PRIVILEGIOS PARLAMENTARIOS EN EL DERECHO COMPARADO.**

Teniendo como objetivo fundamental el análisis de los Privilegios Parlamentarios en nuestra Carta Magna de 1.961, abordaremos esta figura en otros países, partiendo del estudio de sus Constituciones.

A. España: Siendo este país un Estado social y Democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, justicia, la igualdad y el pluralismo político; teniendo como forma política la Monarquía Parlamentaria.

Señala la Constitución española, vigente, del 27 de diciembre de 1.978, en el Título III referido a las Cortes Generales, en el Capítulo Primero, las disposiciones referentes a las Cámaras, así lo establece el artículo 66, que las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

Aprueba dicha Constitución la inviolabilidad de las Cortes Generales.

En cuanto a los privilegios individuales prevé que los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

Establece igualmente la inmunidad de los Diputados y Senadores durante el período de su mandato; podrán ser detenidos sólo en caso de flagrante delito; no pudiendo ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

B. Estados Unidos de América: La Constitución de los Estados Unidos fue redactada por la Convención Constitucional de 1.787 para crear el sistema de gobierno federal que entró en vigor en Norteamérica en 1.789. Desde esa fecha se le han agregado 26 enmiendas. Las primeras 10, llamadas la Declaración de Derechos, fueron adoptadas en 1.791. La Enmienda XXVI fue ratificada el 5 de Julio de 1971.

Esta Constitución le confiere todas las facultades legislativas al Congreso, el cual será compuesto por un Senado y una Cámara de Representantes.

En el artículo I. Sección 5 de la Constitución de los Estados Unidos de América, se establece para las Cámara como privilegio colectivo, el que cada una de ellas será el Juez de las elecciones, designaciones y calificaciones de sus miembros, cada una constituirá el quórum para sus procedimientos; pero un número menor podrá aplazar las sesiones de un día para otro y estará autorizado para exigir la asistencia de los miembros ausentes, del modo y bajo las sanciones que cada Cámara determine.

Cada Cámara establecerá las reglas de sus diligencias, castigará a sus miembros cuya conducta sea improcedente y con la anuencia de los dos tercios de sus miembros, podrá expulsar a cualquiera de ellos.

Los Senadores y Representantes gozan de prerrogativas individuales o personales, al establecer el texto constitucional de los Estados Unidos que no podrán ser aprehendidos durante su asistencia a las sesiones de su respectiva Cámara, ni en su traslado hacia y desde la misma; además no podrán ser interrogados en ningún otro lugar acerca de los discursos o debates sostenidos en cualquiera de las Cámaras.

C. Colombia: La Constitución Política de Colombia del año 1.991, establece para los Congresantes la impunidad por las opiniones dadas en el ejercicio del cargo, al señalar en su artículo 185 que: "Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo".

La Constituyente Colombiana, señala en el artículo 186, lo siguiente: "De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención.

En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación".

D. Argentina: La nación Argentina consagra en su Constitución, normas que le dan ciertas garantías a sus congresantes; así en su artículo 68 prevé la impunidad al señalar que "Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su trabajo de legislador".

Dicho texto constitucional contiene también la figura de la inmunidad parlamentaria, al establecer en su artículo 69 que "Ningún Senador o Diputado, desde el día de su elección hasta el de 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".

El allanamiento de la inmunidad parlamentaria está contenido en el artículo 70 de la Constitución que comentamos, al señalar que "Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier Senador o Diputado, cuando examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del Juez competente para su juzgamiento".

E. Bolivia: La Constitución Política de la República de Bolivia, establece que los Senadores y Diputados son inviolables en todo tiempo por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones, esta inviolabilidad es prevista en el artículo 51 de la Constitución Boliviana.

La inmunidad parlamentaria la consagra el artículo 52 al establecer que: "Ningún Senador o Diputado desde el día de su elección hasta la finalización de su mandato, sin discontinuidad, podrá ser acusado, perseguido o arrestado en ninguna materia, si la Cámara a la que pertenece no da licencia por dos tercios de votos. En materia civil no podrá ser demandado ni arraigado desde 60 días antes de la reunión del Congreso hasta el término de la distancia para que se restituya a su domicilio".

Al hacer el análisis comparativo de las constituciones de España, Estados Unidos de América, Colombia, Argentina y Bolivia, partiendo del estudio de los privilegios parlamentarios en nuestro texto constitucional podemos afirmar lo siguiente:

En cuanto a la impunidad por los juicios y opiniones emitidos por los congresantes en el ejercicio de sus funciones, tanto en España como en Colombia, Argentina y Bolivia se establece este privilegio parlamentario individual en una forma muy similar al contenido en nuestro texto constitucional.

En la Constitución de los Estados Unidos de América se establece para los congresantes la prohibición a ser interrogados en ningún otro lugar acerca de los discursos o debates sostenidos en cualquiera de las Cámaras.

Al establecer la inmunidad parlamentaria, la Constitución española consagra para sus congresantes, similares ventajas a las conferidas por nuestra constitución, con pequeñas diferencias atendiendo a la duración de la inmunidad, la cual será únicamente durante el periodo del mandato, no gozando como aquí, de la misma, por un lapso después de finalizado éste.

Una diferencia importante es que en España si es posible detener a un Diputado o Senador, siempre y cuando sean encontrados in fraganti delicto. Esta medida no es permitida en nuestro derecho, ya que si el parlamentario es conseguido en flagrante delicto, lo único que puede hacer la autoridad competente es colocarlo bajo custodia en su residencia.

La Constitución Estadounidense le confiere a sus Cámaras facultades más amplias que las acordadas por nuestro constituyente. Esta Constitución permite la expulsión de los miembros del Congreso, con la anuencia de los dos tercios de la Cámara a la que pertenezca; facultando a estos a castigar a los miembros cuya conducta sea impropia.

En dicho país norteamericano los Senadores y Representantes gozan de prerrogativas individuales al establecer el texto constitucional que no podrán ser aprehendidos durante su asistencia a las sesiones de su respectiva Cámara, ni en su traslado hacia y desde la misma; además no podrán ser interrogados en ningún otro lugar acerca de los discursos o debates sostenidos en cualquiera de las Cámaras.

En este último aspecto nuestro texto constitucional le confiere a sus parlamentarios el goce de este privilegio en todo el territorio nacional, siendo más limitado para los parlamentarios a nivel regional, quienes gozan del privilegio de la inmunidad únicamente dentro del territorio del estado para el cual son diputados a la Asamblea Legislativa.

La Constitución Colombiana a pesar de establecer la irresponsabilidad de los Congresistas por las opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo de una manera muy parecida a nuestro texto constitucional; no ocurre lo mismo al tratar la inmunidad, ya que en dicho país los congresantes no gozan como en el nuestro, de tal privilegio, sino por el contrario, podrán ser aprehendidos en caso de flagrante delito, dejándole a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de cualquier causa en la que esté involucrado el miembro del Congreso.

En Argentina, su Constitución cuando consagra la inmunidad parlamentaria, lo hace protegiendo a los Diputados y Senadores durante el tiempo desde la elección hasta su cese. Al igual que en Colombia pueden ser arrestados los Diputados o Senadores en caso de ser sorprendidos in fraganti.

Igualmente prevé la Constitución Argentina la figura del allanamiento a la inmunidad parlamentario para lo que es necesario el voto de los dos tercios de la Cámara correspondiente. En este sentido esta Constitución se asemeja a la de los Estados Unidos de América y podemos afirmar que dichos textos en materia de allanamiento son más exigentes que el nuestro que sólo requiere el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

Igualmente sucede con la Constitución Boliviana al prever el allanamiento a la inmunidad parlamentaria, al establecer para su procedencia, el voto de los dos tercios de la Cámara respectiva.

Presenta una singularidad interesante la Constitución Boliviana, que la hace diferente a los demás textos que hemos estudiado, y es que la inmunidad parlamentaria se hace extensiva a la materia civil, gozando el parlamentario de dicho privilegio para las causas civiles, desde 60 días antes de la reunión del Congreso hasta el término de la distancia para que se restituya a su domicilio.

## CONCLUSIONES

Una vez derrocado el Régimen de Marcos Pérez Jiménez en la madrugada del 23 de Enero de 1.958, se gesta rápidamente en Venezuela un nuevo orden político, que debido a la correlación de fuerzas existentes para ese momento, asume la figura institucional de democracia liberal representativa.

Ese orden así considerado es producto de un pacto social bajo el nombre de "Pacto de Punto Fijo", la Constitución de 1.961 lo sella jurídicamente al organizar al Estado y la Sociedad Venezolana según la perspectiva que este pacto encierra.

No es posible concebir a un Estado moderno y democrático donde el Congreso y sus integrantes no cumplan a plenitud sus funciones, para lo cual gozan de ciertas prerrogativas otorgadas por el orden constitucional.

Actualmente los Diputados y Senadores gozan de todas las atribuciones que la Constitución del 61 les dio. Sólo que, recientemente este tema ha dado lugar a muchísimas opiniones ya que fue sacado de la esfera jurídica un beneficio adicional en materia civil, que estaba dado a los parlamentarios cuando no estuvieran en el ejercicio de sus funciones, contenido en la ley que establece normas especiales de procedimiento referidas a la responsabilidad civil de los parlamentarios.

Con la anulación de la "Ley que establece normas especiales de procedimiento referidas a la Responsabilidad civil de los Parlamentarios", por parte de la Corte Suprema de Justicia, observamos que la tendencia dominante en el Derecho Constitucional actual, consiste en restringir en gran medida los privilegios que tradicionalmente les habían sido conferidos. La sentencia que ha declarado la inconstitucionalidad de dicha Ley, que estableció un procedimiento especial, en materia civil, deja incólume por supuesto las prerrogativas que tienen Diputados y Senadores en la Constitución del 61.

Los Congresantes están exentos de la posibilidad de ser acusados y juzgados en cuanto a la forma que entienden y cumplen el encargo que el electorado les han confiado.

Esta irresponsabilidad, no es absoluta y así lo dispone el artículo 142 de la Constitución. Esta irresponsabilidad está limitada a sus actuaciones políticas y no comprende todas las apreciaciones que el parlamentario exprese, en particular, los personales e individuales durante el ejercicio del mandato popular recibido; y, por otra parte, encuentra sus límites en las sanciones de los reglamentos del cuerpo y los que prevea la legislación para aquellos actos que escapen al alcance de la irresponsabilidad y que no son otros que los ajenos a sus funciones.

Es importante recalcar que la Ley rige para los Senadores y Diputados como para cualquier otro ciudadano, pero la Constitución establece claramente los pasos para privar de la inmunidad a aquellos que desvirtuando la norma jurídica, incurran en un hecho delictivo.

Consideramos este tema de las prerrogativas parlamentarias de una importancia incuestionable, ya que el mismo tiene que ver con la buena marcha de los órganos del Estado. Creemos que es urgente redimensionar las funciones y actividades de la administración pública a las posibilidades de legislación, control y evaluación del Congreso.

El fortalecimiento de la descentralización política del Estado en Venezuela puede aumentar la eficacia del órgano legislativo en la medida en que los estados miembros asuman su propia gestión administrativa, legislativa y judicial.

Es urgente que el Congreso Nacional se despartidice, para lo cual es necesario que se establezca definitivamente la elección uninominal de Senadores y Diputados al Congreso Nacional y no como lo es actualmente en donde se establece una dualidad en la que se intenta conjugar la permanencia del poder de los partidos políticos en el Congreso y la presencia de representantes elegidos uninominalmente.

Seguros estamos de que al proceder a una revisión a fondo de la Constitución vigente, el punto de los privilegios parlamentarios será uno de los temas fundamentales a ser considerados y analizados con la debida profundidad.

#### **NOTAS:**

1. Andueza José Guillermo. "El Congreso", pág. 18. Ediciones del Congreso de la República. Caracas-Venezuela.- 1971.
2. Constitución de la República de Venezuela de 1.961. Arts. 111 y 112.
3. Diario El Nacional, Cuerpo D., página política, miércoles 1-11-95.

#### **BIBLIOGRAFIA**

- Andueza, José Guillermo. "El Congreso". Ediciones del Congreso de la República. Caracas - Venezuela, 1.971.
- Brewer Carias, Allan R. "Instituciones Políticas y Constitucionales", Tomo 2. Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-San Cristóbal, 1.985.
- Currie, David P. "Introducción a la Constitución de los Estados Unidos". Zavalia Editor. University of Chicago, 1.988.
- La Roche, Humberto J. "Instituciones Constitucionales del Estado Venezolano". Novena Edición. Maracaibo-Venezuela, 1.984.
- Oropeza, Ambrosio. "La Nueva Constitución Venezolana de 1.961 ". Segunda Edición. Caracas-Venezuela, 1.971.
- Tovar, Orlando. "Derecho Parlamentario". Colección Historia Constitucional Venezolana.

Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho. Caracas, 1.973.

**TEXTOS LEGALES:**

Constitución de la República de Venezuela. Año 1.961.

Constitución Española. Año 1.978

Constitución de los Estados Unidos de América. Año 1.787.

Constitución Política de Colombia. Año 1.991.

Constitución de la Nación Argentina. Editorial Betina Montiel 249 (1408) capital Federal.  
Año 1.994.

Constitución Política del Estado República de Bolivia, Editorial Serrano Ltda. 1.967.

Constitución del Estado Carabobo. 1.990.