

POLITICA

en este número:

enrique tejera *parís*

Los precios internacionales justos y el ejemplo de la OPEP

gino germani

El proceso de transición a una democracia de masa en la Argentina

robert j. alexander

Algunas características generales del movimiento obrero en Latinoamérica

darcy ribeira

La Universidad de Brasilia

julio castro

La reforma agraria en el Uruguay

16

inmunitades parlamentarias

Pedro Aleixo, "Inmunitades Parlamentares". Estudos Sociais e Politicos, N° 18. Edicoes da Revista Brasileira de Estudos Politicos. Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil. 1961

Acabamos de leer la interesante monografía sobre las inmunitades parlamentarias del profesor Pedro Aleixo, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Minas Gerais,

en Brasil. El tema es de gran actualidad en Venezuela y las enseñanzas que contiene el libro pueden servir para discutir las fórmulas consignadas en nuestra Constitución, donde con tanta amplitud se establece esa garantía de la función legislativa.

Analiza el profesor Aleixo la forma de presentar la inmunidad parlamentaria en las diversas constituciones brasileras, a partir de la Constitución Imperial, dada por Pedro I en 1824, pasando luego a la primera Constitución de la República en 1891, para concluir en la vigente, que data de 1946. En todas se declara que los miembros de las Cámaras son inviolables por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones. Según la Constitución Imperial, ningún senador o diputado podía ser detenido, sin orden de la respectiva Cámara, a menos que se le sorprendiera en flagrante delito punible con pena capital. No obstante, la inmunidad no impedía que se instaurase el proceso criminal hasta la completa instrucción del sumario, momento en que se detenía el proceso en espera de la decisión de la Cámara. La Constitución de 1891, permitía al acusado pedir la prosecución del juicio inmediatamente sin el pronunciamiento de la Cámara, lo que implicaba una renuncia a la inmunidad.

La Constitución dictatorial de 1937, aun cuando consagraba previa licencia para detener a un miembro del Congreso, salvo el caso de flagrante delito, circunscribía la inmunidad al período de sesiones del Congreso y no daba garantías al parlamentario en cuanto a las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones, si en ellos se contenían difamación, calumnia, injuria, ultraje a la moral pública o instigación al crimen, por los cuales respondía penalmente. Además, por el voto de la mayoría el congresante podía perder el puesto en la respectiva Cámara, siempre que ésta considerase que las manifestaciones del par-

lamentario eran contrarias a la existencia o independencia de la nación o contenían incitación a la subversión violenta del orden político y social.

La Constitución de 1946 restablece la buena doctrina democrática, que había sido puesta de lado por la Constitución dictatorial de 1937.

La solicitud de allanamiento

En Brasil ha sido motivo de discusión la cuestión relativa a quién compete solicitar, ante la Cámara respectiva, la licencia para instaurar proceso al senador o diputado acusado de un delito. Esa discusión en la cual se han expuesto criterios diferentes, no podría presentarse entre nosotros, porque nuestras constituciones señalan expresamente tal función a la Corte Suprema de Justicia. En Brasil la disputa ha sido resuelta por dictamen de la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara Federal, según la cual "el derecho de solicitar licencia para promover la acción penal contra el senador o diputado es una consecuencia *sine qua non* del derecho de queja o de denuncia; cabe, por tanto, a quien tiene derecho a promover la acción".

El autor concluye diciendo que "La Cámara a la cual pertenece el congresante no debe dejar de conocer el pedido que le sea formulado para procesar a éste cuando es hecho:

- a) Por el Ministerio Público, en delitos de acción pública.
- b) Por el ofendido, su representante o su sucesor en delitos de acción privada.
- c) Por la autoridad policial, en el caso de prisión en flagrante delito, no susceptible de fianza.
- d) Por cualquiera de los órganos del Poder Judicial, competente para iniciar o proseguir el enjuiciamiento".

Según la vigente Constitución venezolana, artículo 143, párrafo primero, en caso de flagrante delito de carácter grave, la autoridad competente, que debe entenderse como la que practica la detención o tiene derecho a hacerlo, sólo le corresponde comunicar el hecho a la Cámara respectiva, acompañando la información debidamente circunstanciada del hecho, poniendo el indiciado bajo custodia en su respectivo domicilio. La medida cesa si la Cámara dentro de 96 horas no confirma la medida mientras decide sobre el allanamiento.

Consecuencias del allanamiento

Asunto relevante desde el punto de vista jurídico es el planteado por el autor acerca de las consecuencias producidas por la autorización para procesar al congresante, dada por la Cámara a que éste pertenece. Tal autorización no indica que el indiciado es punible, sino que simplemente puede ser procesado. Tomando los términos de Manzini, el autor sostiene que la autorización dada por la Cámara no constituye condición de *perseguidibilidad* sino de *procesabilidad* o *prosequibilidad* de la acción penal. Es decir, no prejuzga de la culpabilidad, que será dilucidada en el juicio contradictorio, porque la Cámara, al dar la autoriza-

ción, no entra al fondo del problema de la culpabilidad, pues, no obstante que para decidir examinara todas las actas y pruebas del proceso, no debe emitir juicio sobre asunto que compete a la justicia. Cabe también distinguir entre el derecho a promover la acción judicial, que pertenece al querellante y el derecho subjetivo de castigar, que pertenece al Estado. Por ello, ante la comisión de un delito, surge una pretensión punitiva representada en el derecho de actuar judicialmente, distinta del proceso propiamente dicho, por lo que sólo se hace necesaria la licencia para el proceso y no para el ejercicio de la acción penal.

La inmunidad no impide al querellante intentar la acción, sino que inhabilita al juez para desencadenar el proceso, que tiene su entrada en la acción introducida, pasando más allá de la fase sumarial.

La acción penal se inicia con la presentación de la denuncia del querellante, sin que ello implique que se está procesando a nadie. Se trata de lo que en nuestro derecho procesal penal se denomina la instrucción sumarial, que igual que en Francia e Italia puede ser hecha por un tribunal especial, denominado tribunal o funcionario de instrucción, distinto del de la causa, lo que no acontece en Brasil, donde la fase sumarial o preparatoria del proceso la realiza solamente el juez de la causa.

Entre nosotros sería inocua la discusión de los juristas brasileños. Nuestra Constitución, vigente desde enero del presente año, establece 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 artículo 215 de esta Constitución. Si la Corte declara que hay méritos 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".

El parágrafo 2º del artículo 215, a que se refiere el artículo arriba transcrito, atribuye a la Corte Suprema de Justicia declarar si hay o no méritos para enjuiciar a los miembros del Congreso y a otros funcionarios que enumera. Cuando se tratare de los otros funcionarios a que se refiere este parágrafo: miembros de la propia Corte, Ministros, el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República, los Gobernadores y los Jefes de Misiones Diplomáticas de la República, en caso afirmativo debe pasar los autos al tribunal ordinario competente, si el delito fuere común, o continuar conociendo hasta sentencia definitiva, cuando se tratare de delitos políticos. Pero cuando se tratare de miembros del Congreso, una vez tomada la decisión, debe dirigirse a la respectiva Cámara para notificarla a fin de que decida acerca del allanamiento del indiciado. Sólo después del allanamiento por la Cámara puede proseguirse el sumario, detenido en la fase de dictar auto de detención y continuar el juicio contra un congresante, ya por el tribunal competente, en caso de delito común, o por la Corte, en caso de delito político. Procede entonces tomar declaración al indiciado, que no había podido ser interrogado a causa de su inmunidad, y realizar otras diligencias complementarias. Ahora bien, la cuestión se plantea al decidir sobre los efectos y alcance de la resolución de la Cámara a la cual pertenece el congresante acusado. Si se declara el allanamiento, el efecto es la prosecución del juicio. Pero si la Cámara niega el allanamiento, no por ello queda exento de culpa el congresante.

El efecto de esa negativa es la paralización del juicio, que no podrá continuar respecto del congresante indiciado aunque sí respecto de los coautores o cómplices, si los hubiere, sino hasta el momento en que vencido el período legislativo del parlamentario acusado, no se requiera autorización previa para juzgarle. Opina el profesor Aleixo que en este caso corren los lapsos para la prescripción de la acción penal. Nosotros sostenemos que la prescripción no corre porque existe fuerza mayor que impide el ejercicio de la acción penal. Esta cuestión tiene gran importancia, pues si se considera que corren los lapsos para la prescripción de la acción, prácticamente la negativa de la Cámara equivaldrá a una exoneración de culpa, jugando aquélla el papel de tribunal que la ley no le confiere en estos casos. El profesor Aleixo, a este efecto dice: "Terminada la legislatura, cesan inmediatamente las inmunidades, una vez terminado el mandato cuya existencia es la única razón por la cual son ellas concedidas. Así, cuando la prisión es legalmente decretada y no se ejecutó por falta de autorización de la cámara competente, podrá ser ejecutada inmediatamente; por falta de tal licencia el proceso que no se instauró o no prosiguió podrá luego ser iniciado o proseguir sus trámites normales". Y más adelante agrega: "Cesado el mandato, por haber llegado a su término, en virtud de renuncia o por haber sido perdido, el Poder Judicial desembarazadamente está en condiciones de actuar contra el ex congresante, preservada siempre la inviolabilidad que el artículo 44 de la Constitución asegura (artículo 142 de la Constitución venezolana) en cuanto a opiniones, palabras y votos".

"Es posible que el lapso transcurrido entre la fecha del acto o entre la fecha del último término procesal y la fecha del reinicio de la actividad judicial sea suficiente para que se complete el plazo capaz de producir, por medio de prescripción, la extinción de la punibilidad. He allí un efecto de la concesión de las inmunidades parlamentarias que el legislador no previó. Por cuanto la ley ordinaria no determina que la falta de autorización de la licencia para aprehender o para procesar criminalmente conlleva suspensión del curso de los plazos de la prescripción, frecuentemente ocurrirá extinción de la acción penal, en virtud de haber transcurrido durante el ejercicio del mandato, tiempo suficiente para completar aquel plazo."¹ El Constituyente ni el legislador ordinario prevén nada sobre esta materia. Si esta doctrina resultara correcta, además de la exención de pena, colocaría al ofendido o querellante en condiciones de no poder actuar judicialmente para interrumpir el lapso de prescripción y, como asentamos antes, la negativa de la Cámara tendría valor de eximente de responsabilidad penal o de la pena correspondiente al delito, a la vez que burlaría la finalidad de la institución de la inmunidad que es de protección a la función legislativa y no prerrogativa personal del congresante, que así quedaría impune en razón de esa prerrogativa, dejando sin efecto los reclamos de los ofendidos y sin satisfacción adecuada los derechos de la sociedad, que ha elegido a un congresante para legislar, pero no para que cometa delitos. Los delitos no son parte integrante de la función legislativa. Con respecto a la prescripción, otros autores opinan de distinto modo que el profesor Aleixo.

1. *Pedro Aleixo, obra comentada. Pág. 128.*

El eminente jurista brasileiro, Pontes de Miranda afirma: "El pedido de licencia para procesar al miembro de la Cámara de Diputados o del Senado Federal, interrumpe la prescripción hasta el término de las funciones electivas. Terminadas éstas, por no haber sido reelegido o no haber sido elegido el congresante acusado para otro cuerpo donde gozaría de inmunidad procesal, la prescripción comienza a correr".¹ Contra el criterio de Pontes de Miranda se pronuncia su compatriota, José Duarte quien alega que las causas de interrupción y suspensión de la prescripción son taxativamente previstas en la ley.²

Julien Laferriere, después de analizar las disposiciones de la ley francesa de 1881, sobre delitos de prensa, que tienen un corto lapso de prescripción de tres meses dice: "Si la prescripción corriese en esos casos, la acción podría extinguirse antes de que la Cámara hubiese decidido sobre la demanda de autorización, o si la rechaza, antes del fin de las sesiones. Este sería el caso para muchos perseguidos por difamación en los cuales se diera por sentado que la Cámara negaría la autorización en tal hipótesis. La inviolabilidad se transformaría así en irresponsabilidad completa. Semejante situación no podría admitirse. Se aplica aquí el principio general: *Contra non valentem agere non currit prescriptio*". La solicitud de autorización para procesar regularmente presentada, suspende la prescripción hasta la autorización, si es acordada, y si es rechazada, hasta el fin de las sesiones en otra época y hasta la terminación del mandato en esta época."³ Las diferenciaciones que establece Laferriere entre la época anterior y la actual obedece a que en Francia antes la inmunidad se circunscribía a la duración de las sesiones, mientras que actualmente se extiende a todo el período para el cual fue electo el congresante.

La tradición constitucional venezolana se expresa en disposiciones constantes que ordenan la suspensión de todo procedimiento criminal o civil durante la inmunidad, continuando la averiguación hasta la terminación del sumario, estado en que se detendrá hasta la extinción de la inmunidad. (Constituciones de 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936 y 1945. La Constitución vigente no hace referencia a esa paralización del juicio, que interrumpe los lapsos procesales, porque se juzgó innecesario expresarlo, pero ello debe darse por sentado y tal fue la intención de los constituyentes y de los miembros de la Comisión que redactó el proyecto, entre los cuales figura nuestro nombre.

Criterios jurídicos sobre las inmunidades

Los juristas brasileiros para responder a las críticas formuladas contra la inmunidad parlamentaria, que se ha llegado a considerar como un privilegio antide-

1. Pontes de Miranda, *Comentarios a Constituicao de 1946*. Tomo II, Pág. 412. Editor Borsot. Río de Janeiro. 1960
2. Referencia de Alcino Pinto Falcao, Juez de Río de Janeiro, "Da Imunidade Parlamentar". Informe de Dereito Constitucional Comparado e Particular brasileiro, Pág. 114. Edicao Revista Forense. Río de Janeiro.
3. Julien Laferriere. *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2^e Edition, Editions Domat. Pág. 722. Paris, 1947.

mocrático, contrario a la justicia, formulan juicios que el autor destaca ampliamente.

Por el prestigio intelectual de que goza, tanto en Brasil como en América, el gran jurista y hombre público Rui Barbosa, quien llenara un largo período del Imperio e iluminaba con su pensamiento gran lapso de la República brasilera, presentamos primero la opinión de éste acerca de la inmunidad parlamentaria. Decía Rui Barbosa: "No son las inmunidades parlamentarias ese privilegio de los miembros del Congreso que se figuran los amigos del estado de sitio. Ellas constituyen privilegios, es cierto, pero de las Cámaras, del Senado, del Congreso, de la Nación, cuya voluntad manifiestan en el ejercicio del Poder Legislativo y que no podrían expresar con soberanía sin ese escudo para la conciencia de sus miembros. El Congreso es un poder inerme, el Presidente de la República un poder armado". Y agrega: "Lejos de ser establecida contra la igualdad para favorecer un número diminuto de ciudadanos la inmunidad fue creada con el propósito de evitar, en beneficio de todos ellos, que el *onus* público de su mandato se convierta para los encargados de ejecutarlo, en la más peligrosa desigualdad. Si no fuera por esa defensa contra las violencias del poder, más resguardado estaría el más modesto particular, por su simple obscuridad, que el hombre político escogido por sus conciudadanos para contener al ejecutivo, entregándolo indefenso a los resentimientos de éste".¹

Contra poniéndolo al pensamiento de Rui transcribimos también la opinión del no menos brillante de sus contemporáneos, el jurista Joao Barbalho, quien en su obra *Constitución Federal Brasileira* se pronuncia contra la inmunidad parlamentaria por considerarla institución anacrónica en el régimen democrático. Afirma Barbalho: "En un régimen en el cual el jefe del Ejecutivo dispone de la inmensa fuerza y prestigio que es inherente a la realeza, es preciso fortalecer y amparar al elemento democrático; los representantes del pueblo precisan ser garantizados contra el rey, que sin eso los puede perseguir y anular", y más adelante argumenta que "si otrora era cosa explicable y justificada, en la lucha contra el poder omnímodo y avasallador, la inmunidad realmente no tiene razón de ser, es irri- tante y funesta".²

Se nos ocurre indicar la similitud que guarda con el pensamiento de Barbalho el expresado años después por el gran jurista austriaco Hans Kelsen, quien dice: "La institución de la inmunidad parlamentaria tuvo en su origen el sentido de una protección del parlamento contra los obstáculos que a su actividad podían provenir de parte del monarca o de su gobierno. Pero en el Estado moderno carece de sentido, una vez afirmada la "independencia" del poder judicial; y más en la democracia, en la que no existe una antítesis radical entre el gobierno y el parlamento".³

Las opiniones emitidas por otros juristas brasileros y de otros países, que el autor expone en dos capítulos de su obra, nos permitimos resumirlas así:

1. *Cita de Pedro Aleixo, obra comentada. Pág. 27*
2. *Cita de Pedro Aleixo, obra comentada. Pág. 29.*
3. *Hans Kelsen. "Teoría General del Estado." Pág. 449. Editorial Labor, S. A. Barcelona, 1934.*

1º En la inmunidad no se trata de un privilegio, incompatible con el régimen igualitario de la democracia, ni de un derecho subjetivo o personal, sino de una prerrogativa universalmente aceptada para asegurar la independencia del legislador en el desempeño de sus funciones. Se trata de una garantía funcional constituida por un expediente personal y otro formal.

2º La inmunidad es privilegio de la Cámara, no del congresante. Se trata de una prerrogativa inherente a la función legislativa, creada en beneficio de las Cámaras, de la Constitución, de la Ley, de la Nación y por ello los miembros del Poder Legislativo sólo gozan de inmunidad en tanto lo son, con el propósito de que a nombre de la nación que los eligió elaboren la voluntad soberana de ésta, expresada en los actos del Congreso. Es *conditio sine qua non* del libre ejercicio del mandato.

3º Siendo una prerrogativa funcional atribuida a las Cámaras, la inmunidad no es renunciable y cabe a cada Cámara separadamente privar a sus miembros de la protección de que gozan como miembros de ellas para someterlos a la justicia ordinaria, en razón de los delitos de que se les acuse.

La inmunidad parlamentaria en las constituciones del mundo

Después del análisis de las opiniones de los juristas brasileiros y de otras naciones sobre la inmunidad parlamentaria, el autor pasa revista a la institución en varios países de los diversos continentes. En todos la garantía se consagra, independientemente de la orientación ideológica del régimen. Tanto en las democracias clásicas, como en los regímenes totalitarios comunistas o fascistas y hasta en el Portugal de Oliveira Salazar. Lo que no se indica es en qué medida funcionan esas garantías en los regímenes totalitarios.

La institución tiene mayor antigüedad en Inglaterra, donde, como todas las demás garantías, fue conquistada en lucha contra el Poder Real: Enrique IV, al finalizar el siglo XIV, reconoció ese derecho, no propiamente a los parlamentarios, sino a un procurador eclesiástico que había propuesto en la Cámara de los Comunes censuras a Ricardo II, razón por la cual fue sometido a prisión por éste. Numerosos conflictos con otros poderes, especialmente con el judicial, fueron afirmando las prerrogativas parlamentarias, hasta que se las consagró definitivamente en el *Bill of Rights* de 1689, que confiere al *speaker* la libertad de palabra en los debates y la inmunidad que sustrae de toda prisión a los miembros de la Cámara de los Comunes. Razonablemente, observa Alcino Pinto Falcao, que en Inglaterra, la garantía de inviolabilidad personal se ha ido restringiendo. Instituida primitivamente para impedir la prisión por deudas, frecuente en el antiguo derecho inglés, "prácticamente cayó en desuso, tornándose en casi una reliquia histórica, dada la rareza en que por tal motivo pudiera haber actualmente esa clase de detención". La inviolabilidad no protegió nunca contra las prisiones por crímenes graves, contra las prisiones preventivas, prisiones por ofensas o desobediencia a los tribunales ni contra la prisión sin juicio por determinación del Gobierno, debido a razones de seguridad, de acuerdo con la ley de defensa del país. A esa situación se llegó, porque en el siglo XVII se hizo imposible obtener justicia contra un parlamentario, dada la abusiva extensión que la in-

violabilidad había alcanzado convirtiéndola en práctica intolerable. Los ingleses, fuera de la prohibición de prisión por deudas, ya en desuso, "no sienten la necesidad de extender la prerrogativa a otras situaciones, toda vez que dado el adelanto de la educación política, sería absurdo pensar en la ocurrencia de prisiones por motivos odiosos de persecución política, lo que sería intolerable para el simple ciudadano y, con mayor razón, para cualquier representante con asiento en el parlamento inglés".¹

En Francia las inmunidades nacen con la Revolución, para impedir los intentos de disolución de la Asamblea y las amenazas que se cernían sobre los parlamentarios. Mirabeau logró que los representantes del pueblo francés decretaran la inviolabilidad de los diputados encargados de redactar la Constitución.

La Constitución de los Estados Unidos establece que los senadores y los representantes gozan del privilegio de no poder, en ningún caso, salvo por traición, felonía y rebelión, ser presos cuando se hallaren presentes en las sesiones de sus respectivas Cámaras ni durante el tiempo que gastaren en ir o venir de ellas. Gozan también de la libertad de palabra, y de sus opiniones no responden sino ante la Cámara.

115

Las constituciones del Medio Oriente: Afganistán, Egipto, Eritrea, Etiopía, Irak, Irán, Jordania, Líbano, Libia, Sudán, Siria, Turquía, Israel, consagran en términos más o menos semejantes la inmunidad parlamentaria. Pero todos permiten la prisión en caso de flagrante delito. Además todos prevén la autorización de la respectiva Cámara para el sometimiento a juicio. La Constitución de Abisinia no requiere autorización, sino para los juicios penales; los juicios civiles están libres de ese requisito. La Constitución de Turquía establece inmunidad contra los juicios por delitos anteriores o posteriores a la elección. En casi todas estas constituciones la garantía de inmunidad se concede durante el período de sesiones de las Cámaras.

Después de estudiar las constituciones del Medio Oriente, el autor extiende su análisis a otras regiones y a otros países de Europa y Asia: Albania, Alemania Occidental, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Polonia, Rumania, El Sarre, Checoslovaquia, Rusia, Yugoslavia, Holanda, Japón, la India, Ceilán, Australia, Vietnam, China Comunista y China Nacionalista, Suiza e Indonesia.

En las constituciones de esos países, como en las del Medio Oriente, se establece también la inmunidad parlamentaria, con las limitaciones determinadas por la historia, las contingencias políticas, la orientación ideológica predominante en el momento de redactar la Constitución. Bélgica, Finlandia, Islandia y Vietnam limitan la inmunidad al período de sesiones de las Cámaras.²

1. *Alcino Pinto Falcao, obra citada. Págs. 23, 24 y 25.*
2. *Las primeras constituciones revolucionarias y la de 1875 en Francia, casi todas las constituciones de Venezuela y gran parte de las del mundo, anteriores a 1917, circunscribían la inmunidad al período de sesiones, y a un tiempo variable en cada país, antes y después de dichas sesiones.*

Alemania Occidental y Portugal incluyen la inmunidad por opinión emitida en las Cámaras, salvo los casos de difamación e injuria, en la primera, y además por calumnia, ultraje a la moral pública o provocación al crimen, en la segunda. En Portugal el diputado queda sujeto a la pérdida del mandato si emitiere opinión contraria a la existencia de ese país como Estado independiente o que de cualquier manera incitare a la subversión violenta del orden político y social.

La Constitución de El Sarre dispone que el diputado puede ser sometido a juicio por ante el Tribunal Constitucional si divulga intencionalmente, para conocimiento del público, informaciones que por deliberación de la Asamblea o de una Comisión debían conservarse en secreto, o si, con propósito de lucro, abusa de la influencia de sus conocimientos en su calidad de diputado, en forma que comprometa el prestigio de la Asamblea.

La Constitución de Vietnam autoriza la supresión de la inmunidad, además del caso de flagrante delito, cuando se trate del delito de alta traición o de ofensa a la seguridad del Estado.

Finalmente, entre las estudiadas por el autor, las constituciones de los países de América Latina, son las de mayor interés para nosotros, no precisamente por su más rico contenido democrático, ni por la estabilidad de sus preceptos, sino porque en ellas se reflejan las peculiaridades propias de los pueblos de esta área del mundo. Contienen esas constituciones, en su mayoría, con más o menos amplitud, el instituto de la inmunidad parlamentaria. Sin embargo, cabría observar que hay poca uniformidad en la forma de consignar las inmunidades parlamentarias, pues mientras algunas constituciones latinoamericanas les dan gran extensión, otras las restringen notablemente. Algunos tratadistas observan respecto de nuestras constituciones, que acaso por errada interpretación de las fórmulas inglesas de la inmunidad, que sólo evita la prisión en procesos civiles, muchas prohíben la persecución y demanda de los parlamentarios en materia civil. Tal es el caso de las constituciones de Bolivia, Honduras, Nicaragua, Panamá, Costa Rica y la de El Salvador, anterior a la de 1950, vigente. Las de Venezuela, anteriores a la de 1961, disponían que los congresantes no podían ser obligados a comparecer en juicio, en ninguna forma, ni a prestar juramento durante el mismo tiempo. La norma general admitida, contrariamente a lo dispuesto en esas constituciones citadas últimamente, exime de responsabilidad penal y prohíbe la prisión o enjuiciamiento de los parlamentarios por delitos penales solamente.

República Dominicana, donde la Constitución durante más de treinta años ha sido letra muerta, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú, limitan la inmunidad al período de sesiones. Ecuador, a semejanza de algunas de las constituciones venezolanas, distinta de la vigente y de la promulgada en 1947, fija el tiempo de la inmunidad en el período de sesiones y treinta días antes y treinta días después de transcurridas éstas. Panamá fija el período de sesiones y veinte días antes y veinte días después de éstas para la duración de la inmunidad. Colombia y Perú, fijan también además del tiempo de sesión un lapso anterior y posterior a éstas. La Constitución de Guatemala declara insubsistente la inmunidad cuando el miembro de la Asamblea es considerado responsable de maniobras dirigidas a vulnerar el principio de la alternabilidad en el poder. No autoriza las arbitrarie-

dades o excesos de la iniciativa personal de los representantes y considera que la sentencia condenatoria a uno de éstos acarrea la pérdida de su mandato.

La Constitución de El Salvador (artículo 44), en caso de delitos graves, establece que la autorización para enjuiciar al representante implica destitución o pérdida del mandato. En caso de delitos menos graves o faltas, los diputados no podrán ser detenidos ni llamados a deponer, sino después de terminado su mandato.

La Constitución de Uruguay autoriza la formación de causa, con suspensión de funciones del congresante acusado, que será puesto a la orden de los tribunales. Pero en caso de que la acusación sea por violación de la Constitución y delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos u otros delitos considerados como graves, actúa como tribunal la Cámara del Senado, ante la cual se constituye como acusador, por derecho exclusivo que le acuerda el artículo 84 de la Constitución, la Cámara de Representantes, "después de haber reconocido sobre ellos a petición de parte o de alguno de sus miembros y declarados haber lugar a la formación de causa".

Las constituciones de México, Perú y Nicaragua prevén acusación del congresante por la Cámara de Diputados ante la Cámara del Senado, convertida en gran jurado, constituyendo ese procedimiento como una especie de ante-juicio para proceder al procesamiento ordinario.

La Constitución venezolana de 1819, cuyo proyecto redactó el Libertador Simón Bolívar, constituía al Senado en Jurado hábil para juzgar a los congresantes, que solamente podrían ser sometidos a juicio por este cuerpo durante el tiempo de su representación. En este caso, la Cámara de Diputados nombraba el Fiscal acusador, que debía actuar siguiendo las instrucciones de dicha Cámara. Esa estructura judicial recordaba la prevista en la Constitución del año III, en Francia, en la cual la Cámara tenía el papel de Jurado, después que el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos habían decretado el enjuiciamiento del parlamentario.

La Constitución de Honduras de 1957, no citada por el profesor Aleixo, difiere en cuanto a inmunidades de la de 1936. La nueva Constitución suprimió el párrafo 4º del artículo 98 de la precedente que prohibía el extrañamiento y el confinamiento durante el mandato. La Constitución de 1957 establece en su artículo 182 la pérdida del mandato por inasistencia injustificada o por romper el quórum. La expulsión de la Cámara acordada en estos casos implica inhabilitación durante diez años para desempeñar cargos públicos.

La Constitución de Chile se aparta, en cuanto al enjuiciamiento de los parlamentarios, de las normas establecidas en las demás constituciones de América y del mundo. Esa Constitución estatuye las inmunidades parlamentarias previstas en todos nuestros países y dispone que "ningún diputado o senador, desde el día de su elección, puede ser acusado, perseguido o arrestado, salvo el caso de delito flagrante, si la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva, en Tribunal Pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formar causa. De esta resolución podrá recurrirse ante la Corte Suprema".

Firme la resolución de enjuiciamiento conlleva la suspensión y sometimiento al

Juez competente. Pero a diferencia de la Constitución venezolana y de otras aludidas, la decisión es puramente judicial y las Cámaras no intervienen en ningún momento en el juzgamiento de los congresantes.

Según la Constitución de Chile, allí no se requiere el allanamiento previo por las Cámaras de alguno de sus miembros acusado de delito. Tal fórmula implica una renuncia de las Cámaras a una facultad que se considera inherente a la función legislativa. El procedimiento autoriza a pensar que someter a la Corte de Apelaciones de la jurisdicción la autorización del enjuiciamiento del congresante acusado, indica que se considera la inmunidad como prerrogativa personal del diputado o senador y no como garantía funcional de las Cámaras, según lo postula la doctrina, o que las Cámaras delegan sus funciones a tal respecto en el Poder Judicial.

Las constituciones de Costa Rica y Panamá, autorizan la renuncia de la inmunidad del congresante incurso en acusación de delito. La Constitución venezolana de 1947 autorizaba a la respectiva Cámara para ordenar la continuación del procedimiento a petición del congresante indiciado. (Art. 147). Esas disposiciones conllevan una derogatoria del principio general de la irrenunciabilidad de esa prerrogativa, que no es personal sino de la Cámara.¹

La Constitución de Cuba, a la que el profesor Aleixo excusa referirse, por cuanto ignora la situación legal de un país bajo dictadura y sin Parlamento, merece una referencia, siquiera sea de origen histórico, a fin de que, a pesar de la situación de esa República, no quede sin alusión en una revista de las instituciones creadas en América para la libertad. Esa Constitución, que data del año 1940, establece las inmunidades real y procesal. Pero contiene una novedad en cuanto al tiempo en que la Cámara debe autorizar el enjuiciamiento de uno de sus miembros cuando le es solicitado por el juez. El artículo 127 dispone que "si el Senado o la Cámara de Representantes no resuelven sobre la autorización solicitada (para enjuiciar al congresante acusado), durante los cuarenta días consecutivos de la legislatura abierta y después de recibido el suplicatorio del juez o tribunal, se entenderá concedida la autorización para instruir el proceso y sujetar al mismo al senador o representante".

Ese plazo de cuarenta días se reduce a la mitad, cuando un congresante es detenido *in fraganti* durante el receso de las Cámaras. La detención se notifica al

1. En Panamá, no obstante la renuncia de la inmunidad por el diputado inculpado, la Cámara puede negar el enjuiciamiento y ya se ha presentado pronunciamiento en tal sentido, en el caso de un diputado indiciado de un delito culposo cometido al guiar su automóvil, con el cual burió a un transeúnte. La Cámara consideró que el delito no era grave y, por tanto, no justificaba autorizar la renuncia de la inmunidad presentada por el diputado autor del delito. Esa resolución fue posible porque el aparte único del artículo 114 de dicha Constitución dice: A pedido de un diputado "puede la Asamblea o la Comisión Legislativa Permanente", según el caso, levantar temporalmente o parcialmente la inmunidad del mismo. La potestad pertenece al cuerpo legislativo, aun cuando se da al congresante iniciativa para solicitar su allanamiento.

presidente de la Cámara respectiva quien debe convocar de inmediato a sesiones extraordinarias con el solo objeto de conocer de la solicitud de allanamiento hecha por el juez o tribunal. A partir de la notificación se considerará concedida la autorización si transcurren veinte audiencias sin decidir sobre ella.

Como observa Alcino Pinto Falcao, no obstante que en derecho público el silencio indica negativa de la autorización de procesamiento solicitada, la Constitución cubana dispone lo contrario.¹

La novísima Constitución de Venezuela, promulgada el 23 de enero del presente año, y que no pudo estudiar el profesor Aleixo antes de la publicación de su ensayo que comentamos, trata de la inmunidad parlamentaria con una amplitud no conocida antes en el país y que no contiene ninguna de las constituciones del continente americano. Dedicó esa Constitución seis largos artículos a dicho instituto en cuya elaboración estuvo presente el propósito de evitar los abusos del Poder y facilitar la función legislativa de los congresantes, a los cuales se confiere alta dignidad y jerarquía, como representantes de la voluntad popular que son.

El artículo 142 establece que "no se podrá exigir 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".

La inmunidad, según el artículo 143, se extiende por todo el tiempo del mandato y aun por veinte días más, después de concluido éste por extinción o renuncia. Los congresantes, 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 senador o diputado, la autoridad competente lo pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho a la Cámara respectiva o a la Comisión Delegada con una información debidamente circunstanciada. Esta medida cesará si dentro del término de noventa y seis horas la Cámara respectiva 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 senadores y diputados incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados de conformidad con la ley."

Del artículo 144, que trata del enjuiciamiento del congresante, en los casos en que procede y del pedido de su allanamiento, hemos tratado ya, señalando que la delegación en la Corte Suprema de Justicia de la facultad de decidir si hay méritos para el enjuiciamiento y de pasar los autos a la Cámara respectiva para que resuelva sobre el allanamiento del congresante indiciado, constituye un sano procedimiento jurídico. Con él se evitan muchas enojosas discusiones, tales como las que trae el profesor Aleixo en relación con los motivos del juicio, personales o políticos, porque la Corte actúa como un tribunal de mero derecho, y al llegar

1. *Alcino Pinto Falcao, ob. cit., pág. 39.*

a ella quedan sin efecto los motivos desprovistos de juricidad que pudieran haber inspirado la acusación y que automáticamente serán desechados.¹

El allanamiento, según el artículo 145 puede ser acordado por la Cámara respectiva o por la Comisión Delegada. En este último caso (art. 146), la Cámara respectiva podrá revocarlo en las sesiones inmediatamente siguientes.

¿Qué efectos produce esta revocatoria? Hace cesar la detención, si ella existe, y toda medida que limite la función del congresante indiciado. Ahora bien, en el caso en que se hubiere dictado sentencia, ¿anula la sentencia o simplemente paraliza sus efectos? Si la sentencia conlleva la pérdida de los derechos políticos y con ellos de la representación, ¿podrá la revocatoria del allanamiento dictado por la Cámara, para una persona que ha dejado de ser miembro de ella, retrotraer la situación al momento en que actuó la Comisión Delegada y restituir su condición al inculgado? Si la sentencia dictada en el juicio penal contuviera como efectos civiles una obligación de hacer o de dar ¿estará el beneficiario obligado a repetir o a restituir las cosas al estado primitivo? En nuestro concepto el derecho del beneficiario de la sentencia emana de un título ejecutivo válido, contra el cual no prevalece recurso no previsto por la ley. Los efectos producidos por la sentencia tienen plena validez y sobre ellos no influye ninguna decisión de la Cámara.

Otras preguntas serían pertinentes sobre los efectos de esa revocatoria, que por sus múltiples alcances no son previsibles. Podría alegarse que las consecuencias de la revocatoria no llegarían a producir prácticamente efectos graves y que es difícil que en el corto lapso que dura el ejercicio de la Comisión Delegada la sentencia dictada pudiera quedar ejecutoriada, dada la extensión de los lapsos judiciales, previstos en nuestros códigos de procedimiento, pero no por ello dejan de ser inquietantes los posibles resultados de dicha revocatoria desde el punto de vista teórico.

Según la legislación y la doctrina italianas sobre la naturaleza de la autorización dada por la Cámara para enjuiciar a uno de sus miembros, esa autorización es irrevocable. El artículo 15 del Código de Procedimiento Penal de dicho país, en efecto, dice: "La autorización concedida (para enjuiciar a un parlamentario) no puede ser revocada." El tratadista Giuseppe Lojacono confirma que esa autorización es por naturaleza irrevocable, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución de Italia, que consagra la inmunidad parlamentaria y sobre ello no puede caber duda, cuando la decisión de la Cámara es positiva, es decir, cuando autoriza el enjuiciamiento. Cuando la Cámara niega la autorización para procesar al parlamentario, la decisión es también irrevocable, pero puede ser reconsiderada, si en virtud de una solicitud del juez respectivo, en presencia de hechos nuevos que agreguen evidencias sobre la responsabilidad del indiciado, se le juzgare necesaria. Sin embargo, entonces no se trataría de una revisión, sino de que los hechos nuevos traídos al proceso plantean una solicitud distinta de allanamiento. En tal sentido dice Lojacono: "Una eventual subsiguiente conce-

1. *Nuestro procedimiento es una combinación entre el tradicional sistema de allanamiento previo acordado por la Cámara respectiva y el procedimiento previsto en la Constitución chilena ya analizado.*

sión de autorización no constituiría, en tal caso, revocatoria de la precedente providencia: sería un acto completamente autónomo, que a diferencia del primero remueve el obstáculo opuesto por la prerrogativa a la prosecución del procedimiento."¹

En Venezuela no cabe discusión sobre la revocabilidad de la autorización dada por la Comisión Delegada para enjuiciar a un congresante, pues se trata de una disposición constitucional que así lo indica. No obstante, la autorización concedida por la misma Cámara es irrevocable, en virtud de las razones alegadas. La propia posibilidad de revocar la autorización de enjuiciamiento efectuada por la Comisión Delegada debe ser muy bien fundada, tomando en cuenta las consecuencias que puede acarrear.

El artículo 147 trata de la suspensión de inmunidad para el congresante que ocupe cargo público, que conlleve la separación de la respectiva Cámara o por licencia que exceda de veinte días. En caso de separación de la Cámara, el respectivo suplente gozará de inmunidad mientras desempeña las funciones del principal, a partir de la convocatoria y hasta veinte días después de concluido su ejercicio.

Este artículo demuestra que la inmunidad es funcional y que sólo puede disfrutarla quien ejerce la función, que así estará protegida siempre independientemente de la persona del congresante.

Diferentes clases de inmunidades

Estudiemos ahora las dos clases de inmunidades a que se refieren las constituciones modernas y a las cuales dedica el autor uno de los capítulos más largos y densos de su libro.

De acuerdo con la doctrina, hay dos clases de inmunidades: la *inmunidad material* que se refiere a la garantía de que disfruta el congresante de no ser perseguido por sus opiniones y votos, emitidos en el ejercicio de su función legislativa. Esta inmunidad no es susceptible de ser levantada, de acuerdo con los términos de la Constitución venezolana (art. 142) y con los términos de la Constitución brasilera (art. 44). Hemos visto, que en determinadas circunstancias, algunas constituciones permiten levantar esta inmunidad material. Esta clase de inmunidad también la denominan los tratadistas, *irresponsabilidad parlamentaria*.²

La *inmunidad procesal o formal*, es la que se establece en el artículo 143 de la Constitución venezolana, y en el artículo 45 de la Constitución brasilera. Se refiere a la garantía que tiene el legislador de que durante todo su mandato no puede ser perseguido penalmente por actividades delictivas cometidas fuera del

1. Giuseppe Lojaco. "Le Prerogative dei Membri del Parlamento". (Art. 68 della Costituzione), págs. 137 y 138. Editore Datt. Antonino Guiffre. Milano 1954. Ver, además, págs. 106 y 107 del mismo autor.
2. Julien Laferriere. *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2^e Edition, Págs. 709 y 710. Editions Domat. Paris, 1947.

ejercicio de la función legislativa, salvo autorización de la Cámara a la cual pertenece. Esta garantía o inmunidad se denomina *procesal o formal*, porque a diferencia de la primera no exime de responsabilidad, pero no podrá ser deducida mediante proceso *sino con autorización de la Cámara* de la cual forma parte el congresante inculcado. En la doctrina se conoce también esta clase de inmunidad con el nombre de *inviolabilidad parlamentaria*.¹

En Brasil se ha discutido durante varios años y con motivo de diferentes casos, sobre la extensión que debe darse a la inmunidad real o material, aun cuando la Constitución señala taxativamente los actos del congresante que están cubiertos por esa garantía. Sin embargo, se le ha querido extender para cubrir los actos practicados fuera de la Cámara por la imprenta y por la radio, alegándose que están implícitos en el ejercicio del mandato. El diputado Raúl Pila, citado por el autor, sostuvo en la Cámara de Diputados de Brasil que "las condiciones de la vida moderna, con sus poderosos medios de difusión, como la imprenta, servida por la composición mecánica y por eficientes rotativas, la radio, la televisión, no permiten se restrinja al ámbito de las Cámaras y de sus Comisiones, internas o externas, el ejercicio de la función del representante de la nación. Dejó de ser un ambiente materialmente limitado por las paredes de un edificio, aquel donde se ejerce la función parlamentaria. Presentado un proyecto de interés general, propuesta una reforma importante, denunciado un abuso clamoroso, el representante se ve desde luego asediado por la prensa y por la radio que desea informar mejor al público. Forzoso se le torna así ampliar el debate, con ventajas para el funcionamiento del régimen democrático. Las Cámaras del Parlamento, son hoy, apenas, el centro desde donde irradia la acción parlamentaria y no se le puede confinar sólo a ellas".²

Contra esta opinión del diputado brasileiro Raúl Pila, está no sólo la jurisprudencia de países con larga tradición, sino la doctrina. El constitucionalista francés Julien Laferriere, a quien hemos citado antes, dice que "la irresponsabilidad no cubre sino los actos de la función parlamentaria. Cuando se trata de un acto que no corresponde al ejercicio mismo del mandato parlamentario, no existe entonces la razón de la inmunidad. Porque la inmunidad tiene por fin proteger los

1. Julien Laferriere, *ob. cit.*, Pág. 714. Alcino Pinto Falcao, en su obra citada ya, págs. 14 y 15, critica el uso de los términos utilizados por Laferriere arriba indicados, que son los empleados por los constitucionalistas franceses, porque en Brasil la Constitución denomina "inviolabilidad" a lo que Laferriere llama "irresponsabilidad" y viceversa. En la legislación alemana se usa el término "indemnidad" para designar la garantía del artículo 44 de la Constitución de Brasil (142 de la Constitución venezolana), o sea, la inmunidad real y se deja la expresión inmunidad para la garantía del artículo 143 de la Constitución venezolana (45 de la Constitución de Brasil). En Venezuela no hay posible confusión, pues el artículo 142 habla de responsabilidad no exigible. Los demás artículos hablan de inmunidad, aun para referirse a la garantía del artículo 142.

2. Raúl Pila, cita de Pedro Aleixo, obra comentada. Págs. 71 y 72.

actos a los cuales el diputado debe contraerse para cumplir su papel de miembro de la Asamblea y solamente estos actos". Y agrega luego: "Un diputado no está amparado por la irresponsabilidad parlamentaria cuando realiza actos que, sin duda, se relacionan con su actividad de hombre público, pero que no son necesarios para el ejercicio de su mandato legislativo, actos que podrían ser también realizados por quien no es parlamentario; por ejemplo, el diputado que escribe en un periódico, que pone *affiches*, habla en una reunión pública, (aun cuando escriba o repita lo que dijo en la tribuna de la Cámara). (Cass, 29 junio 1897, S. 98. I, 17), que participa en las manifestaciones en la vía pública. En estos casos no se trata del ejercicio de la función parlamentaria. Si para estos actos el parlamentario se beneficia de alguna inmunidad, sería de la establecida en el artículo 14 de la ley de 16 de julio de 1875, es decir, no de la irresponsabilidad, sino de la inviolabilidad parlamentaria".¹

Circunscribiendo el debate a los términos del derecho brasilero, el profesor Aleixo resume las conclusiones de las opiniones sustentadas en las Cámaras, aun cuando disiente en algunos puntos de esas opiniones. En tal sentido dice:

- "a) que el parlamentario solamente goza de la prerrogativa cuando él emplea palabras o expresa sus opiniones y votos, en el *ejercicio legítimo del mandato*;
- b) que la prerrogativa constitucional no puede autorizar la práctica de actos criminosos, cualesquiera que ellos sean;
- c) que sería violación flagrante del canon de la igualdad, regla básica de la democracia;
- d) que sería establecer en favor de los miembros del Congreso el más reprobable de los privilegios, el de practicar el crimen sin castigo;
- e) que la prerrogativa debe ser entendida como implicación del hecho de sustraer al miembro de la representación popular, de la censura y juzgamiento de otro poder y porque constituye excepción a la competencia jurisdiccional del Poder Judicial, sólo prevalece en los términos y límites en que es necesaria para el ejercicio legítimo del mandato;
- f) que el poder disciplinario de las Cámaras, que no castiga en general los delitos practicados por los congresantes con abuso del ejercicio del mandato, si se considerara la inviolabilidad absoluta, perpetua, conduciría a la consecuencia absurda de que aquellos crímenes no tuvieran sanción alguna;
- g) que el mandato no autoriza la práctica del crimen; y consiguientemente, quien comete un delito no está ejerciendo el mandato;
- h) que el privilegio del representante se resume y concreta en la *libertad de opinión*; y no hay manifestación del derecho de opinar cuando el diputado utiliza en la tribuna un documento secreto y lee el texto respectivo;
- i) que allí no hay, en rigor, un *decir*, sino un *hacer*.

Las opiniones resumidas, que son las vertidas en 1957 por la Cámara de Dipu-

1. Julien Laferriere, obra citada, Págs. 711 y 712. Recuérdese el significado de los términos usados por Laferriere.

tados de Brasil para autorizar el enjuiciamiento de un diputado que había leído en la Cámara un telegrama que contenía materias secretas de la defensa nacional, no recibe la total aprobación del profesor Aleixo. En efecto, argumenta que "la Constitución no estableció lo que era legítimo y lo que no lo era y por ello la inserción en el voto de la palabra *legítimo* implica una reforma ineficaz del texto constitucional. Ha de entenderse que lo que se propuso el Constituyente al establecer la inmunidad por las palabras y votos emitidos en las Cámaras, fue precisamente resguardar al congresante de toda posibilidad de enjuiciamiento por los delitos que cometiere al expresarlo, pues resguardarlo de las expresiones no delictuosas sería baladí e inoficioso. Entre permitir que el congresante sea inquietado en el ejercicio de sus funciones, dice Aleixo, aun cuando practique crímenes al ejercerlas, y suprimir la sustancial condición de independencia del representante del pueblo, el Constituyente prefirió, para beneficio del representado y para defensa de los delicados intereses de la nación, asegurar la condición de independencia. La impunidad presumida es consecuencia inevitable de la propia garantía. Sería inocuo que se pretendiera sustraer un miembro del Poder Legislativo a la censura y al juzgamiento de otro Poder, cuando su procedimiento fuese normal, lícito, regular, insusceptible de cualquier conminación para entregarlo a la jurisdicción común después de que se vislumbrase en su actitud funcional cualquier rasgo de anormalidad, de ilicitud, de irregularidad que lo sujetase a alguna sanción". Y más adelante agrega: "La inmunidad real no cubre, no protege, no deja impunes los crímenes que están fuera de los límites marcados por el ejercicio de las funciones que consisten en la misión de votos, palabras y opiniones.¹ Según esta opinión, que interpreta rectamente los alcances de la disposición constitucional, cuanto diga el representante en la Cámara y en sus comisiones para sustentar sus convicciones en apoyo de sus votos, queda exento de toda incriminación. Pero cualquier extensión que a esa interpretación quiera dársele iría contra el texto constitucional que taxativamente señala la amplitud que tiene la protección que garantiza.

"Votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones" que establece nuestra Constitución, "opiniones, palabras y votos" que dice la Constitución brasileña, tienen una connotación que no admite que se le amplíe y la determinación de la oportunidad en que deben ser emitidos quita toda posibilidad de que se le interprete extensivamente. Las funciones del congresante no pueden interpretarse en forma tal que se les desnaturalice. La esencia de la representación parlamentaria estriba en la actividad legislativa y en el control que ejerce sobre el Poder Ejecutivo, mediante el uso de los recursos que la Constitución y las leyes ponen a su disposición. Esa actividad legislativa y ese control administrativo conllevan la expresión de opiniones, que podrían considerarse delictivas si fueran emitidas por personas sin la investidura parlamentaria y por los que la ostentan cuando lo hacen fuera del ejercicio de su mandato, es decir, fuera de la Cámara y de sus comisiones. Para que la acción del parlamentario no pueda ser impedida, el Constituyente quiso protegerlo, pero sin autorizarlo para el abuso de la investidura que, por su honorabilidad, no debe servir de escudo para el delito.

1. Pedro Aleixo, obra comentada, Págs. 75, 76 y 77.

En cuanto a la *inmunidad procesal o formal*, el profesor Aleixo comienza afirmando que así como tratándose de la inmunidad real o material la regla es la negativa de licencia para el enjuiciamiento del parlamentario, tratándose de inmunidad formal o procesal, la regla es la concesión de licencia para instaurar el proceso o ejecutar la prisión del congresante acusado de cometer un delito de cualquier naturaleza. "Sólo de acuerdo con criterios objetivos plenamente justificados, debe la Cámara negar la licencia para el proceso o para la prisión de uno de sus miembros señalado como autor de cierto delito."¹

Reconoce luego el autor las dificultades que existen de fijar criterios orientadores para que las Cámaras procedan a levantar la inmunidad a uno de sus miembros. Expone luego numerosos pronunciamientos de la Cámara de Diputados de Brasil y las opiniones de varios tratadistas, con argumentaciones enderezadas a conceder o negar el allanamiento del congresante. Las más caracterizadas de esas opiniones concuerdan en que en la concesión o negación de la licencia para procesar al congresante, las Cámaras usan de un derecho soberano que les es potestativo y que pueden negarlo habiendo motivos para concederlo y viceversa. Pero esa potestad debe ejercerse con la debida discreción y cuidadoso estudio para no desacreditarla. El estudio debe versar sobre las causas que originan la solicitud y la justicia que la abonan, la naturaleza del delito, si es político o de otra clase y si en el fondo de la solicitud obran propósitos de persecución, odios o inquinas personales contra el acusado, con el fin de separarle de su función o con el de desprestigiarle ante la opinión pública, o si, por el contrario, se trata de motivos honestos y legítimos para perseguir al criminal, que con falta a la consideración de su investidura o con abuso de ésta, ha cometido un delito que la Cámara no debe impedir sea castigado, en razón de que el autor sea uno de sus miembros y por el hecho de serlo. Para Laferriere, citado por el autor, lo que interesa no es que la petición sea o no fundada, sino que la Cámara debe limitarse a apreciar la conveniencia del proceso y las repercusiones que pueda tener para el libre desenvolvimiento del mandato popular.

El autor dedica un pequeño capítulo de su libro a dilucidar la ubicación jurídica de la *inmunidad real* dentro del derecho penal, cuestión, que para nosotros tiene una importancia relativa, pues el congresante, una vez elegido, para los actos señalados en el artículo 142 de nuestra Constitución (Art. 44 de la Constitución brasilera) deja de ser sujeto activo del delito y sale del ámbito del Derecho Penal, de modo tal que por sus "votos y opiniones" emitidos en el desempeño de sus funciones no se le podrá exigir responsabilidad en "ningún tiempo".

Tampoco tiene importancia práctica para nosotros el capítulo que el autor dedica a las inmunidades parlamentarias durante el estado de sitio, pues éste, que equivaldría a la suspensión de garantías, una vez declarado el estado de emergencia establecido en el Título IX de la Constitución Nacional de 1961, no afecta a las inmunidades de los congresantes, a tenor de lo dispuesto en el parágrafo segundo del artículo 241 de dicha Constitución: "La restricción o suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional."

1. Pedro Aleixo, obra citada, pág. 81.

En Brasil, por el contrario, el artículo 213 de su Constitución establece: "Las inmunidades de los miembros del Congreso Nacional subsistirán durante el estado de sitio, sin embargo, podrán ser suspendidas, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara o del Senado, las de determinados diputados o senadores cuya libertad se torne manifiestamente incompatible con la defensa de la nación o con la seguridad de las instituciones políticas y sociales."

A pesar de la tajante disposición constitucional, el autor afirma razonablemente que "la inmunidad real del artículo 44 (Constitución de Brasil) nunca se suspende ni jamás se extingue. De la inmunidad procesal no hay que hablar en la suspensión: ella se suspende en definitiva, ya sea para la prisión, para iniciar o proseguir la acción penal, mediante deliberación de la Cámara interesada, siempre por el voto de la mayoría de sus miembros".¹

En materia de inmunidades parlamentarias, las numerosas constituciones venezolanas contienen novedades importantes desde el punto de vista teórico.

La Constitución de 1811, la primera de la América Latina continental, estableció la inmunidad para diputados y senadores "durante el tiempo que desempeñen sus funciones legislativas y el que gastarán en venir a ellas y restituirse a sus domicilios", siguiendo en ello lo dispuesto en la Constitución de los Estados Unidos. De allí en adelante, hasta la Constitución de 1947, la inmunidad se extendía también al período de sesiones y a un número de días antes y después de éstas, que era en casi todas las constituciones, de treinta. La Constitución de 1893, que fue la undécima de la República, al igual que las constituciones que le precedieron decía que la inmunidad "consiste en la suspensión de todo procedimiento *civil o criminal*, cualquiera que sea su origen y naturaleza. Cuando alguno cometiere un hecho que merezca pena corporal, la averiguación continuará hasta el término del sumario, quedando en este estado hasta el término de la inmunidad". Claramente se establecía, sin lugar a dudas, la paralización del juicio con todas sus consecuencias jurídicas, fórmula que se conserva en las posteriores constituciones.

La novedad de esa Constitución consiste en que prohíbe a las Cámaras "allanar a ninguno de sus miembros para que se viole en él la inmunidad". Además, dispone: "Los magistrados, autoridades y corporaciones y sus agentes, que priven de su libertad a un senador o diputado, durante el goce de su inmunidad, podrán ser acusados ante la Corte de Casación o la Alta Corte Federal, según el caso, y serán condenados a la pérdida de sus empleos, con inhabilitación para ejercer todo cargo público, nacional o de los Estados, por un período de cuatro años, y a responder por los perjuicios ocasionados. El derecho de acción del ofendido no prescribe sino pasados cinco años."

Esta disposición, con algunas variantes, se repite en casi todas las constituciones posteriores. Pero como la inmunidad duraba poco tiempo, cinco meses en total, la protección de que gozaban los legisladores muchas veces fue precaria.

Finaliza el libro que comentamos con tres capítulos sobre las inmunidades de los diputados estatales, de los concejales (vereadores) del Distrito Federal y de

1. *Pedro Aleixo, obra comentada, págs. 99 y 100.*

los concejales (vereadores) municipales, en donde aplica los principios antes expuestos, con las limitaciones determinadas por las funciones. Algunas constituciones estatales de Brasil conceden inmunidades a los suplentes, práctica que critica, con justeza, el autor, porque el suplente que no ejerce las funciones no está sometido tampoco a las limitaciones del principal, doctrina acorde con nuestra práctica constitucional, según la cual el suplente sólo goza de inmunidad durante el tiempo en que sustituye al principal y veinte días después de abandonar el cargo, en el caso del congresante. Las constituciones de los Estados de Venezuela establecen inmunidad temporal para sus diputados, durante las sesiones y un período más o menos largo antes y después de éstas.

El libro del profesor Aleixo es sugeridor de grandes y apasionantes temas sobre la función legislativa y su protección mediante las inmunidades de los parlamentarios, sobre los cuales volveremos, tales como los referentes al enjuiciamiento de los actos delictivos cometidos antes de la investidura del congresante; las causas de pérdida de las inmunidades por incorporación a las fuerzas armadas; la irrenunciabilidad de la inmunidad y otros que apenas hemos tocado en este largo comentario, en el cual más que reseñar quisimos dejar expuestas algunas ideas sobre una cuestión que en este momento tiene gran importancia para Venezuela, tanto más si se considera que sobre el tema no existen en el país estudios detenidos, por falta de frecuencia de los casos, ya que el sistema que establecía las inmunidades hacía innecesario el procedimiento. Las constituciones venezolanas, con la sola excepción de la Constitución de 1947 y la vigente de 1961, garantizaban, como hemos visto, una inmunidad temporal. Durante siete meses del año los congresantes no disfrutaban de inmunidad y en ese lapso podían ser procesados por los delitos cometidos en el período de inmunidad, sin necesidad de recurrir al expediente de solicitar el consentimiento de la Cámara respectiva para hacerlo, que además la Constitución no preveía, sino que, como indicamos, más bien prohibía a las Cámaras allanar a sus miembros para que se violara en ellos la inmunidad.

El libro del profesor Aleixo ha sido una excelente oportunidad para aportar ideas que pueden ayudar a dilucidar cuestiones pendientes en el Congreso de Venezuela.

LUIS B. PRIETO F.