

# La inmunidad parlamentaria

Galo Chiriboga Zambrano

La inmunidad, según el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche es la libertad o exención de alguna carga, impuesta u obligación. Se deriva de la palabra latina *munus*, la cual, aunque tomada en general, significa *don o regalo*.<sup>1</sup>

La inmunidad parlamentaria está concebida como una protección que la Constitución otorga a los legisladores para rodearlos de la independencia y *libertad* necesarias en el ejercicio de sus funciones, en opinión de Rodrigo Borja.<sup>2</sup>

En nuestra Constitución, la inmunidad se encuentra prescrita en el Art. 137 en el *Capítulo De los Diputados* dentro del Título *De la Función Legislativa*, aunque considero que se trata de un derecho civil de quienes ejercen, como diputados, la representación popular.

Es cierto que el concepto de derecho político es una noción no *exenta de ambigüedad, imprecisión y vaguedad, al momento de establecer sus alcances*, como lo sostiene Antonieta Ocampo Delahaza.<sup>3</sup> Sin embargo, la inmunidad garantiza dos valores políticos fundamentales: la libertad y la participación. Libertad para que el legislador actúe libremente de presiones de las otras funciones del Estado y participación, pues es el pueblo que actúa por medio de sus representantes. Todos estamos de acuerdo en que la participación es un valor de la democracia y que es uno de los principios en que se fundamenta el orden democrático y un elemento de su legitimidad y validez.

En la democracia constitucional existen tensiones entre inmunidad y los mecanismos para su protección. El país ha sido testigo en los últimos años de tales tensiones y se ha llegado a sostener que el diputado se vale de la inmunidad para asegurar su impunidad.

La Constitución garantiza al diputado que no será civil ni penalmente responsable por los votos y opiniones que emita en el ejercicio de sus funciones. Esta protección permite que los diputados puedan desenvolverse con libertad y no temer que, por la expresión de sus opiniones o votos, puedan ser coaccionados por la vía de acciones legales en su contra.

Hernán Salgado sostiene que *con la inmunidad se asegura también el normal funcionamiento del órgano legislativo*.<sup>4</sup>

Doctrinariamente la inmunidad tiene dos categorías

## 1. La inmunidad de fondo o la irresponsabilidad jurídica

Por medio de la cual el legislador no puede ser perseguido, detenido o juzgado a consecuencia de sus votos, opiniones, discursos, en función de su actividad como diputado.

## 2. La inmunidad de procedimiento

Por medio de la cual el legislador no puede ser detenido o procesado, sino en determinadas circunstancias o con arre-

glo a un procedimiento específico. Es, en opinión de Hernán Salgado *un privilegio procesal* que en el caso de la Constitución Ecuatoriana, *no se podrá iniciar causa penal en su contra, sin previa autorización del Congreso Nacional*.<sup>6</sup>

Con relación a la inmunidad de fondo, se debe precisar las circunstancias en las cuales tal inmunidad opera. Hay autores que consideran que el legislador está protegido únicamente por las opiniones o votos emitidos en el ámbito de una reunión parlamentaria y, por consiguiente, cualquier opinión fuera de tal ámbito no estaría protegida. Al respecto, es preciso determinar que la norma constitucional establece que la inmunidad protege tanto a los votos como las opiniones que emitan los Legisladores en el ejercicio de sus funciones. En lo que tiene que ver al voto, este se consigna en la actividad legislativa que se desarrolla físicamente en el Parlamento, por lo tanto la inmunidad está circunscrita al voto parlamentario. En cuanto a las *opiniones*, éstas se dan dentro y fuera del recinto legislativo. Las *opiniones* que un legislador emite en un medio de comunicación, en un foro extra parlamentario, en un mitin político, etc., son producto del ejercicio de sus funciones como legislador, pues es en esa calidad que es requerida su opinión en los medios de comunicación, o en eventos extra parlamentarios, pues como bien lo sostiene Orlando Alcívar *pues si así no fuera, se verían privados de la posibilidad de fiscalizar con amplitud y sin limitaciones a los funcionarios públicos en general*.<sup>7</sup>

Hay que mencionar que la Constitución no limita la inmunidad al ámbito exclusivamente parlamentario y, por lo tanto, no cabe una interpretación restrictiva. Algunas Constituciones han extendido expresamente esta inviolabilidad de las opiniones emitidas por los legisladores fuera de la sala de sesiones, sea en forma oral o escrita, por los medios de comunicación, o en forma privada.

La inmunidad tiene una limitación temporal. La limitación temporal de la inmunidad ha sido constante en nuestras Constituciones y de ella nos relata Ramiro Borja y Borja:<sup>8</sup>

1. En la de 1830: *hasta que regresen a su domicilio.*
2. En la de 1835: *mientras duren las sesiones, van a ellas y regresan a sus casas.*
3. En las de 1843, 1851, 1861, 1869, 1884, 1897, 1906, 1929 y 1946 *mientras duren las sesiones, treinta días antes y treinta días después.*
4. En las de 1845, 1852 y 1878 *mientras duren las sesiones, un mes antes y un mes después.*
5. En la de 1945 *por todo el tiempo de su mandato.*
6. En la de 1967 *el tiempo de sus funciones.*
7. En la de 1979 *durante el desempeño de sus funciones*
8. En la de 1998 *en el ejercicio de sus funciones.*

La inmunidad de procedimiento no busca sustraer al legislador de la acción de la justicia y que la inmunidad se convierta en un equivalente de impunidad. La inmunidad de procedimiento es una protección procesal respecto de aquellos actos que un legislador, durante su mandato, puedan ser

denunciados como delitos y que no estén vinculados con el ejercicio de su función como legislador. Citamos el caso de un legislador que agrede físicamente a un ciudadano y le causa lesiones graves que determinan una incapacidad física severa y, por lo tanto, se adecua este comportamiento al tipo penal. En este caso, tenemos que analizar a) el enjuiciamiento y b) la detención.

El enjuiciamiento deberá contar con la autorización del Congreso, ya que no se trata de una infracción en el ejercicio de su rol de diputado, pues es evidente que las lesiones no se producen por *sus opiniones o voto*.

La detención del diputado debe ser analizada en dos contextos. Si ésta se produce en el momento en que la infracción es cometida, esto es en forma flagrante, la autoridad que procede a tal detención no requiere de autorización del Congreso para ejecutarla. En cambio, si el diputado no fue detenido en el momento que cometía la infracción, para poder detenerlo con posterioridad a la comisión de la infracción, sí se requerirá la autorización del Congreso, no sólo para su detención sino también para su enjuiciamiento.

Podría ocurrir que el diputado sea detenido en el momento de la perpetración de la infracción, pero que el Congreso no autorice, posteriormente, su enjuiciamiento. En este caso, la autoridad que detuvo al diputado deberá revocar su detención, pues ningún ciudadano puede estar detenido por más de 24 horas sin fórmula de juicio, como lo ordena el numeral 6 del Art. 24 de la Constitución.

En cambio, si el Congreso autoriza el enjuiciamiento, el juez tendrá absoluta libertad de ordenar o no la detención del procesado, la misma que deberá tomarse en forma exclusiva por el juez analizando los méritos procesales pertinentes.

La inmunidad de procedimiento es aplicable exclusivamente para aquellos actos que puedan ser denunciados como delitos en contra de un legislador, durante su mandato, y que no estén vinculados a su función de legislador (emitir votos y opiniones).

La inmunidad de procedimiento no protege al legislador por causas personales que se hayan iniciado con anterioridad a la posesión de su cargo. En este evento, las causas seguirán tramitándose y si en ellas el juez ordena una detención, la fuerza pública cumplirá con ella y el juez no requerirá de autorización del Congreso para proceder a tal detención.

En cambio, la inmunidad de fondo, esto es no ser enjuiciado civil o penalmente por los votos u opiniones, no está

sometida al escrutinio o autorización del Congreso, pues la Constitución establece que sobre las mismas, los diputados no serán civil ni penalmente responsables. La Constitución ha dispuesto una *causa de justificación*, es decir que si en tal situación (emisión de voto u opinión) se produce la lesión de un bien jurídico, penal o civilmente protegido, esta opinión o voto se halla legitimada, o justificada, por la disposición constitucional, es decir por el propio orden jurídico, ya que hay un interés de que la inmunidad prevalezca sobre otros bienes jurídicos. La consecuencia, por lo tanto, es obvia si el ordenamiento jurídico, y en este caso por disposición constitucional, se autoriza u ordena una conducta determinada, no puede al mismo tiempo sancionarla.

Las causas de justificación están previstas en la legislación penal ecuatoriana como: legítima defensa, estado de necesidad, mandato de la Ley, obediencia debida, entre otros.

La inmunidad de procedimiento opera por imperio de la disposición constitucional del Art. 137 y es de aplicación exclusiva del juez que, en este caso, es el presidente de la Corte Suprema de Justicia por el fuero del que gozan los diputados, por lo tanto no es procedente que las querrelas penales propuestas en contra de un diputado, por sus opiniones o votos, sean sometidas a *autorización del Congreso*, pues la Constitución no prevé tal consulta para estos casos, el juez deberá ordenar el archivo de la denuncia, o acusación, por tratarse de hechos que tienen justificación penal establecida en la Constitución.

En tratándose de otras infracciones (no votos ni opiniones) el juez sí deberá buscar la autorización del Congreso. En el caso de que el Congreso no conteste la solicitud de autorización en el plazo de treinta días, se entenderá concedida. Aquí funciona el silencio administrativo positivo. La contestación es, en definitiva, *si autorizo*; si en el Congreso no se adopta tal decisión y se comunica al juez dentro del plazo establecido en la Constitución que el Congreso no tomó resolución alguna, el Juez no podrá iniciar el enjuiciamiento, pues no tiene la resolución del *si autorizo*.

La inmunidad parlamentaria fue creada en la Carta de Derechos (Bill of Rights) en Inglaterra, el 13 de febrero de 1689. Hoy se discute si tal derecho debe ser mantenido, dado que en algunos países el sistema democrático se encuentra lo suficientemente consolidado, que sería impensable que la Función Ejecutiva, o la Judicial, sean instrumentalizadas para perseguir a un parlamentario. Por supuesto, no ocurre lo mismo en nuestro país, de ahí la conveniencia de mantener la inmunidad.

## Notas

1. Escriche Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1986, pág. 269.-
2. Borja Rodrigo.- Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1997, pág. 530.-
3. Ocampo Antonieta.- Teoría de los Derechos Políticos, Fondo Editorial Banco Central de Reserva del Perú, Lima, 1997, pág. 19.-
4. Salgado Pesantes Hernán.- Inmunidad Parlamentaria en el Ecuador, Novedades Jurídicas, Ediciones Legales, año 01, # 2, abril 2004, pág. 49.-
5. Salgado Pesantes Hernán.- Ob. Cit.
6. Constitución Política de la República del Ecuador.-
7. Alcívar Santos Orlando.- Comentarios a la Constitución Política del Estado, Guayaquil, diciembre de 1998, pág. 123.-
8. Borja y Borja Ramiro.- Derecho Constitucional Ecuatoriano, tomo I, pág. 408