

LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA*

Por: Dr. Antonio Rodríguez V.

I.- LA NORMA CONSTITUCIONAL QUE FUNDAMENTA LA SOLICITUD DEL PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

e El Presidente de la Corte Suprema de Justicia fundamentó su solicitud al Congreso Nacional en el texto del Art. 63 de la Constitución Política vigente, cuya codificación fue publicada en el Registro Oficial No. 183, del 5 de mayo de 1993. Esta disposición establece que los diputados gozarán de inmunidad parlamentaria durante el desempeño de sus funciones, "salvo en el caso de delito flagrante, que deberá ser calificado por el Congreso Nacional".

Como la norma constitucional mencionada es ambigua o, por lo menos, incompleta, consideramos imprescindible hacer un breve análisis de la inmunidad, a la luz de la doctrina, de los textos constitucionales de otros países y de la tradición constitucional ecuatoriana, en la esperanza de que contribuirá a clarificar conceptualmente los alcances de esta importante institución jurídica.

II.- LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN LA DOCTRINA.

Nos parece adecuado, con las limitaciones que el tiempo nos ha impuesto para la presentación de este informe, reseñar algunas opiniones de varios autores, pertenecientes a diferentes países y distintas corrientes de pensamiento, sobre la inmunidad.

1. LUIS FERNANDO VIVERO (Lecciones de Política, Imprenta de Gaultier-Laguionie, 1.827 p.p. 166-167) expresa que la legislación asegura la absoluta libertad en las discusiones en un parlamento "con la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones, en el

Informe presentado al H. Congreso Nacional por los legisladores integrantes de la Comisión Especial designada para el efecto, conformada por los Honorables Dr. Antonio Rodríguez V., Dr. Rubén Vélez N. y María Eugenia Lima.

ejercicio de su cargo, no siendo responsables por ellas ante ninguna autoridad, ni en ningún tiempo".

Este autor considera que esa inviolabilidad se asegura según las siguientes reglas:

"1a. Los representantes no podrán ser arrestados por ninguna otra autoridad durante su asistencia a la legislatura y mientras vayan y vuelvan de ella; excepto el caso de ser sorprendidos in fraganti en la ejecución de algún crimen..., de lo que se dará cuenta a la sala respectiva del poder Legislativo, con la información sumaria del hecho".

"2a. Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra un representante por delito que no sea de los expresados anteriormente, examinado el mérito del sumario en juicio, podrá cada sala, con el número de votos que designe su reglamento, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del tribunal competente para su juicio".

2. Otro autor español, TOMAS ELORRIETA Y ARTAZA (Tratado Elemental de Derecho Político Comparado, Hijos de Reus, Editores, Madrid, España, 1.916, p. 45), afirma que "la trascendencia de las funciones que desempeña el Parlamento ha sido causa de que en todas las legislaciones se concedan a los miembros del Parlamento ciertos privilegios necesarios para garantizar su independencia". Esos privilegios son dos: la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria. La inviolabilidad les protege "por los votos que emitan en las Cámaras" y la inmunidad parlamentaria "consiste en el derecho de todo representante, a no ser procesado sin autorización de la Cámara a la que pertenezca..."

3. ADOLFO POSADA (Tratado de Derecho Político, Segundo Tomo, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, España, 1.916, p. 491), reconoce que, desde épocas pasadas, "para dar a los miembros de la Cámara *independencia personal política*", se revestía el cargo de representante y su desempeño de ciertas garantías.

"Tales garantías -añade- son las conocidas como *inmunidades parlamentarias*, y comprenden: 1^o la inviolabilidad de los representantes por sus opiniones y votos, y 2^o, la inmunidad personal, en razón de la que los miembros de las Cámaras no pueden ser perseguidos por causa de delito, sino en ciertas condiciones o con previo acuerdo de la Cámara respectiva".

e 4. La NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA (Tomo XII, Editorial Francisco Seix, Barcelona, España, 1.965, p.p. 721-722) ratifica los conceptos anteriores. Establece que los representantes tienen derechos individuales (llamados inmunidades, en sentido amplio), tales como la inviolabilidad y la inmunidad (en sentido estricto).

La inviolabilidad *parlamentaria* es un privilegio "que confiere a los miembros de las cámaras la irresponsabilidad por sus actos relacionados con el ejercicio de sus funciones, o sea, por las palabras, **opiniones y votos emitidos en el seno de** aquellas". La inviolabilidad cubre exclusivamente los actos propios de la función parlamentaria: "discursos, interpelaciones, mociones, informes, votaciones, exposiciones de hechos y opiniones, presentación de enmiendas o proposiciones, **pero no protege contra los actos que permanecen al margen de aquella** función, tales como los escritos en la prensa, las agresiones, las palabras pronunciadas fuera de la Cámara".

La inmunidad parlamentaria en cambio, a diferencia de la inviolabilidad, "protege a los miembros de las cámaras por actos ajenos a su función parlamentaria. Constituye un privilegio limitado al tiempo de duración del mandato aunque no al de duración de las **sesiones...**" La inmunidad se traduce -continúa- en la protección a los parlamentarios frente a las "persecuciones judiciales, arrestos o detenciones que podrían servir veladamente para obstaculizar o entorpecer el ejercicio de sus funciones..."

La inmunidad parlamentaria no tiene un alcance absoluto. En efecto, tiene dos limitaciones. La primera, de carácter material, pues no se refiere a actos ajenos al ejercicio de la función parlamentaria. La segunda, de carácter temporal (duración del mandato), ya que "su

alcance se reduce a condicionar la responsabilidad del parlamentario a la autorización que debe otorgar la cámara o el órgano competente de la misma..." **Esta autorización es totalmente discrecional del órgano competente.**

5. El Dr. ANTONIO CASTAGNO, en un artículo constante en la ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA (Tomo XV, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1.967, p.p. 935-937 y 265-266), luego de revisar la opinión de varios autores, especialmente Bielsa, Bidégain, Linares Quintana, Cushing, González Calderón, Andreozzi e Izaga, resume que las *inmidades* son "las exenciones de que están rodeados los legisladores, en razón de sus mandatos y como miembros de la cámara a la que pertenecen, durante todo el tiempo que ejerzan sus funciones".

También hace hincapié en la diferencia existente entre inviolabilidad (que algunos llaman irresponsabilidad) e inmunidad.

6. El Dr. AURELIO GARCIA, profesor ecuatoriano de larga trayectoria y de reconocido prestigio, en su Ciencia del Estado (Tomo II, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, Ecuador, 1.979 p.p. 265-266), sostiene que las prerrogativas parlamentarias de orden jurídico consisten en la llamada "inmunidad parlamentaria o legislativa". Gracias a esta inmunidad los senadores y diputados pueden expresar libremente sus opiniones y hallarse, por tanto, a cubierto de cualquier ataque, procedente de dentro o fuera del recinto parlamentario".

7. Otros dos prestigiosos juristas ecuatorianos, JULIO TOBAR DONOSO y JUAN LARREA HOLGUIN (Derecho Constitucional Ecuatoriano, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador, 1.981, p. 341), al criticar la ambigüedad del texto del actual Art. 63 de la Constitución, concluyen que la "inmunidad se extiende a todo el período del mandato legislativo" y que "no equivale a impunidad, sino que significa que el Legislador no puede ser sometido a juicio penal sin el consentimiento previo de la Cámara".

8. El actual Ministro de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, RAMIRO BORJA Y BORJA, en su extenso Derecho Constitucional Ecuatoriano (Quito, Ecuador, Tomo I, p. p. 406-413), hace un minucioso estudio de la inmunidad.

Este autor sostiene que, para evitar la influencia de otras Funciones u organismos del Estado sobre los integrantes de la Función Legislativa, se han consagrado las "inmunidades parlamentarias", que comprenden la inviolabilidad y la inmunidad.

La inviolabilidad consiste en que no se pueda "dar calidad de antecedente para sanción, es decir la calidad de infracción", a "ciertos aspectos" de los actos de los miembros del Congreso Nacional. Estima que entre los actos que no están sujetos a ser considerados como infracción están las opiniones y, en algunas legislaciones, los votos.

Más adelante, en forma más concreta, expresa que "la inviolabilidad comprende las opiniones y los votos emitidos en la Asamblea Nacional por sus miembros".

La inmunidad consiste en que, durante "cierto tiempo", determinadas sanciones no pueden aplicarse a los miembros del Congreso Nacional, "sino llenándose especiales requisitos", que se refieren a "las circunstancias del acto antijurídico o infracción", o a "la clase de sanción, civil o penal", o a la intervención del Congreso Nacional para dar lugar a la sanción respectiva.

9. HENRI CAPITANT, en su Vocabulario Jurídico (Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1.979, p. p. 322, 331 y 332), define a la inmunidad parlamentaria como el "privilegio cuya finalidad es permitir al parlamento el libre ejercicio de su función, asegurándole protección frente a las acciones intentadas en su contra por los particulares o el gobierno".

Al referirse al derecho francés, este autor manifiesta que existen dos inmunidades: 1) La irresponsabilidad; y, 2) **la inviolabilidad**".

La irresponsabilidad parlamentaria (que la mayoría de autores denomina como inviolabilidad) es la inmunidad **"en virtud de la cual los miembros del parlamento nunca son responsables criminal o civilmente por los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones"**.

La inviolabilidad parlamentaria (que la mayoría de autores define como inmunidad, en estricto sentido) es la inmunidad **"en virtud de la cual, durante el período de sesiones, los miembros del parlamento no pueden ser perseguidos criminalmente por los crímenes y delitos no flagrantes cometidos fuera del ejercicio de sus funciones, salvo autorización de la cámara a que pertenecen"**.

10. En el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual (Tomo III, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1.979, p.p. 735 y 803), GUILLERMO CABANELLAS define a la inmunidad parlamentaria, en términos generales, como la "prerrogativa procesal de senadores y diputados, que los exime **de ser** detenidos o presos, salvo los casos dispuestos por las leyes, y procesados o juzgados sin la expresa autorización del respectivo Cuerpo..."

Cabanellas también fija una clara distinción entre la *inviolabilidad parlamentaria* y la *inmunidad parlamentaria*. Cree que "son fácilmente distinguibles".

Según él, la inviolabilidad parlamentaria es una "prerrogativa de senadores y diputados que los exime de responsabilidad por las manifestaciones hechas y por los votos emitidos en su carácter de legisladores". Adicionalmente, la inviolabilidad "impide castigar, tanto durante el mandato legislativo como una vez terminado éste, al senador o diputado por las manifestaciones y votos que como tal haya formulado; porque tales ideas, expresiones y actitudes no se consideran nunca delictivas, para asegurar la libertad de la función".

La inmunidad parlamentaria, en cambio, "hace no procesables a los legisladores mientras lo sean y por razón de delitos..."

11. El político y excelente escritor español RAMON TAMANES, al hacer un estudio de la actual Constitución Española (Introduc-

ción a la Constitución Española, Alianza Editorial, Madrid, España, 1.780), manifiesta que "los privilegios de los Diputados y Senadores, en cuanto representantes del pueblo, son expresivos de la soberanía nacional que personalizan".

e Habla únicamente de la *inviolabilidad*, que "significa que un Diputado o un Senador puede opinar lo que le parezca justo, sin que por ello se le pueda restringir o impedir el uso de la palabra o el ejercicio de sus libertades, y sin que sea perseguible por querrela judicial, salvo en determinadas condiciones".

La inviolabilidad, según él, no equivale a impunidad. "La Ley también se aplica a Diputados y Senadores. Pero a diferencia de los demás ciudadanos, un Diputado o un Senador no puede ser detenido **provisionalmente o procesado de inmediato** por la mera existencia de **indicios verosímiles de criminalidad**; salvo que haya sido encontrado en *flagrante* delito, **es decir, en el mismo momento de cometer el acto delictivo... En los demás casos, antes** tiene que ser despojado de su inmunidad por el Congreso o el Senado, previo el suplicatorio o petición formal de la autoridad judicial, que para tener efectos ha de ser **autorizado** por voto mayoritario de una u otra Cámara".

12. El mexicano RAFAEL DE PINA (Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 1.980, p. 300), también hace una clara distinción entre inviolabilidad e inmunidad parlamentaria.

Al referirse al Art. 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa que esa norma establece que "los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos y que jamás podrán ser reconvenidos por ellas".

Por otro lado, define a la inmunidad parlamentaria como la "garantía constitucional conferida a senadores y diputados en virtud de la cual no pueden ser objeto de persecución penal, sin el requisito previo de la concesión del suplicatorio por la cámara a que pertenezcan".

13. EMILIO FERNANDEZ VAZQUEZ (Diccionario de Derecho Público, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1.981, p. 428), utiliza la misma terminología de Capitant.

La irresponsabilidad (que la mayoría de autores menciona como inviolabilidad) "supone la libertad de opinión del legislador, en el sentido **de que** ningún miembro del Congreso puede ser acusado o intervenido judicialmente, ni molestado siquiera, por las opiniones o discursos que pronuncie en el ejercicio de sus funciones..."

La inmunidad (a la que menciona como inviolabilidad, contrariando a la mayoría de autores) es la "prerrogativa que ampara, por lo común, a los miembros del Poder Legislativo, diputados y senadores, y en virtud de la cual no pueden ser detenidos ni apresados mientras estén en el ejercicio de su mandato, salvo en el caso de haber sido sorprendidos in fraganti en la comisión de un delito considerado grave; sin que tampoco puedan ser procesados o juzgados, a menos que el cuerpo legislativo a que pertenezcan conceda la correspondiente autorización..."

14. El gran jurista alemán KARL LOEWENSTEIN, en su Teoría de la Constitución (Editorial Ariel, Barcelona, España, 1.982, p.p. 256-257), obra clásica del derecho constitucional, afirma que en la legislación se busca "la eliminación de la posibilidad de una presión gubernamental sobre los miembros del parlamento durante el ejercicio de su mandato. Esto está suficientemente garantizado por medio de las inmunidades parlamentarias... Los privilegios de irresponsabilidad e inviolabilidad protegen al diputado de cualquier prosecución penal o de cualquier otro tipo, por acciones que haya realizado en el ejercicio de su función parlamentaria, así como de cualquier perjuicio (detención, denuncia, acusación) que pueda inferir el gobierno".

15. MANUEL OSSORIO (Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1.982, p.p. 384-385) define a la inmunidad, en términos generales, como la "prerrogativa que ampara a los miembros del Poder Legislativo, diputados y senadores, en virtud de la cual no pueden ser de-

tenidos ni presos mientras estén en ejercicio de su mandato; salvo el caso de haber sido sorprendidos *in fraganti* en la comisión de un delito considerado grave; sin que tampoco puedan ser procesados o juzgados, a menos que el cuerpo legislativo a que pertenezcan conceda la correspondiente autorización'. Esta es, según este autor, la denominada **inviolabilidad**.

e La irresponsabilidad, por su parte, alude a la libertad de opinión de los senadores y diputados, "en el sentido de que ningún miembro del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente ni molestado por las opiniones o discursos que emita en el ejercicio de la función legislativa".

III.- LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLA Y DE ALGUNOS ESTADOS LATINOAMERICANOS.

Este análisis, extremadamente sucinto, se concretará al texto vigente de las Constituciones Española y de algunos Estados latinoamericanos.

1. El Art. 71 de la Constitución Española diferencia claramente los conceptos de inviolabilidad y de inmunidad.

El num. 1 prescribe que los "Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones".

El num. 2 dispone que, durante el período de su mandato, "los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva".

2. El Art. 60 de la Constitución de la Nación Argentina habla de la inviolabilidad. "Ninguno de los miembros del Congreso -dice- puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de **legislador**".

El Art. 61 se refiere a la inmunidad propiamente dicha. Establece 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...; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho".

Finalmente, el Art. 62 se refiere a la autorización que puede dar la Cámara correspondiente para el juzgamiento. El texto es el siguiente: "Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, por dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento".

3. La Constitución Política de la República de Bolivia es menos precisa.

El Art. 51 contiene el concepto de la inviolabilidad. "Los Senadores y Diputados -prescribe- son inviolables en todo tiempo por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones".

El Art. 52 define la inmunidad: "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 que pertenece no da licencia por dos tercios de votos..."

4. La Constitución de la República Federativa del Brasil contiene conceptos similares.

El Art. 53 dice que "los Diputados y Senadores son inviolables por sus opiniones, palabras y votos".

El num. 1 del mismo artículo se refiere a la inmunidad y a la autorización que debe conceder la Cámara para el enjuiciamiento. Señala textualmente que "los miembros del Congreso Nacional no podrán ser detenidos, salvo en caso de delito flagrante no afianzable, ni procesados **penalmente, sin previa licencia de su Cámara**".

5. La Constitución Política de Colombia insiste en los mismos conceptos.

El Art. 185 indica que "los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo..."

El Art. 186 habla de la inmunidad: "De los delitos que comentan 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".

6. La Constitución de Chile, en su Art. 58, regula la inviolabilidad. "Los diputados y senadores -prescribe- sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o comisión".

Los incs. 2, 3 y 4 se refieren a la inmunidad. Brindan menos garantías a los legisladores y son más explícitos sobre el delito flagrante y el procedimiento que deberá seguirse en el caso de que un senador o diputado sea privado de su libertad. "Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o designación, o desde el de su incorporación, según el caso, puede ser procesado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa" (inc. 2). "En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente" (inc. 3). "Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador acusado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente" (inc. 4).

7. El Art. 139 de la Constitución Política de la República de Nicaragua es más sucinto. El texto que abarca la inviolabilidad y la inmunidad, es el siguiente: "Los Representantes estarán exentos de responsabilidad por sus opiniones y votos emitidos en la Asamblea y gozan de inmunidad conforme la ley".

8. La Constitución de la República Dominicana ratifica los conceptos que, en términos generales, hemos transcrito anteriormente.

El Art. 31 expresa que "los miembros de una y otra Cámara gozarán de la más completa inmunidad penal por las opiniones que expresen en las sesiones".

El Art. 32 indica que "ningún Senador o Diputado podrá ser privado de su libertad durante la legislatura, sin la autorización de la Cámara a que pertenezca, salvo el caso de que sea aprehendido en el momento de la comisión de un crimen".

9. Finalmente, el Art. 143 de la Constitución de la República de Venezuela se refiere a la inmunidad, al delito flagrante y a la autorización de la Cámara respectiva para el enjuiciamiento de un senador o diputado.

El inc. 1 manifiesta 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, o coartados en el ejercicio de sus funciones".

El inc. 2 regla el caso de delito flagrante: "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".

El inc. 3 analiza el caso de la autorización de la Cámara respectiva para el enjuiciamiento: "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... 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".

IV.- LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO DEL SIGLO XX.

La Constitución de 1979, con todos sus defectos, no puede dejar de ser considerada como un producto de la tradición constitucional de nuestro país. En ese sentido, el análisis de las numerosas constituciones que han regido la vida política del Ecuador se vuelve indispensable para comprender con exactitud el alcance real de sus instituciones. Nos limitaremos, en este informe, a las Constituciones vigentes durante el siglo XX.

1. La Constitución de 1906, como todas las demás, es más precisa que la actual. Establece normas sobre la inmunidad en el Art. 39.

En el inc. 1 expresa que "los Senadores y Diputados no serán responsables por las opiniones que manifiesten en el Congreso, y gozarán de inmunidad treinta días antes de las sesiones, durante ellas y treinta días después".

En el Inc. 2 deja constancia de la necesidad de que la Cámara respectiva autorice previamente el arresto o enjuiciamiento de un senador o diputado: "No serán enjuiciados, arrestados ni perseguidos, si la Cámara a que pertenecen no autoriza previamente el enjuiciamiento, el arresto o la persecución, con el voto de la mayoría de los miembros presentes".

En el inc. 3, por último, dicta normas sobre el delito flagrante de un senador o diputado: "Cuando algún Senador o Diputado fuere sorprendido cometiendo crimen o delito, será puesto a disposición de la Cámara a que pertenece, a fin de que ésta declare, con vista del sumario, si debe o no continuar el juicio. Pero si el crimen o delito fuere cometido cuando el Congreso hubiere clausurado sus sesiones, se procederá libremente al enjuiciamiento del Senador o Diputado".

2. La Constitución de 1929 es exactamente igual. Únicamente nos permitimos transcribir el texto del Art. 27:

"Los Senadores y Diputados no serán responsables por las opiniones que manifestaren en el Congreso y gozarán de inmunidad treinta días antes de las sesiones, durante ellas y treinta días después".

"No serán enjuiciados ni privados de su libertad, si la Cámara a que pertenezcan no autorice previamente el enjuiciamiento o el arresto, con el voto de la mayoría de los miembros presentes".

"Si algún Senador o Diputado fuere sorprendido cometiendo crimen o delito, será puesto a disposición de la Cámara a que pertenezca, a fin de que ésta declare si debe o no iniciarse el enjuiciamiento, pero si el crimen o delito fuere cometido cuando el Congreso hubiere clausurado sus sesiones, se procederá libremente al enjuiciamiento del Senador o Diputado".

3. El texto sobre la inmunidad de la Constitución de 1945, contenido en el Art. 29, es tal vez, el más extenso y completo.

El inc. 1 habla de la inmunidad y de la irresponsabilidad. En cuanto a la primera, dice que "los diputados gozan de inmunidad por todo el tiempo que dura su mandato". En cuanto a la segunda, expresa que "no son responsables por las opiniones emitidas en la Cámara". A continuación, sin embargo, establece una excepción: "las resoluciones contrarias a la Constitución **tomadas con** su voto".

El inc. 2 se refiere a la comisión de un delito flagrante: "Ningún diputado puede ser detenido, arrestado ni preso, excepto en caso de flagrante delito, en el que el juez instructor debe poner el hecho en conocimiento del Congreso en un plazo no mayor de veinticuatro horas contadas desde el momento de la detención y pedir el permiso necesario para su juzgamiento".

Los incs. 3, 4 y 5 vuelven a tratar sobre la inmunidad, y prescribe la posibilidad de que el Congreso (o la Comisión Legislativa Permanente, en su receso) autorice el enjuiciamiento de un diputado, dentro de un plazo no mayor de sesenta días, debiendo entenderse el silencio como negativa. "Para enjuiciar a un diputado, el juez o tribunal correspondiente pedirá autorización al Congreso. Toda solicitud en tal sentido irá acompañada de la documentación y pruebas en que se fundamenta".

La última parte del inc. 3 incorpora un nuevo elemento, que nos parece fundamental: "El Congreso aprobará o negará el enjuiciamiento, sin necesidad de motivar la resolución".

4. La Constitución de 1946 insiste en los mismos conceptos: se refiere a la irresponsabilidad y la inmunidad, determina que un senador o diputado sólo podrá ser enjuiciado con autorización previa de la respectiva Cámara y regula el procedimiento para el caso de delito flagrante. El texto, contenido en el Art. 33, es el siguiente: "Los Senadores y Diputados no serán responsables por las opiniones que manifiesten en el Congreso, y gozarán de inmunidad treinta días antes de las sesiones, durante ellas y treinta días después. No serán enjuiciados, arrestados ni perseguidos, si la Cámara a que pertenecen no autoriza previamente el enjuiciamiento, el arresto o la persecución, con el voto de la mayoría de los miembros presentes. Cuando algún Senador o Diputado fuere sorprendido cometiendo crimen o delito, será puesto a disposición de la Cámara a que pertenece, a fin de que ésta declare, con vistas del sumario, si debe o no continuar el juicio. Pero si el crimen o delito fuere cometido cuando el Congreso hubiere clausurado sus sesiones, se procederá libremente al enjuiciamiento del Senador o Diputado".

5. Finalmente, la Constitución de 1967 también distingue, en el Art. 126, la irresponsabilidad de la inmunidad.

En cuanto a la primera, la limita únicamente a las opiniones expresadas en el Congreso. El texto señala que "ningún legislador será responsable por las opiniones que manifestare en el Congreso, pero sí por su voto a favor de las resoluciones contrarias a la Constitución" (como ya indicaba la Constitución de 1945).

En cuanto a la segunda, esta Constitución prescribe que "el legislador goza de inmunidad durante el tiempo de sus funciones; no podrá ser enjuiciado penalmente, perseguido ni privado de libertad, sin autorización de la Cámara a que pertenece, o del Tribunal de Garantías Constitucionales, si el Congreso no se hallare reunido". Debemos recordar que, según la Constitución de 1945, el organismo sustituto del

Congreso Nacional, en su receso, era la Comisión Legislativa Permanente.

V.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

El escaso tiempo de que ha dispuesto la Comisión designada por usted, y la falta de orden en la documentación del Congreso Nacional, nos ha impedido hacer un análisis a fondo de los antecedentes que sobre la inmunidad parlamentaria -debates, informes, resoluciones- se han producido en el Congreso Nacional. Únicamente hemos conocido el informe presentado, con fecha 1 de octubre de 1982, por los diputados Dr. Alejandro Carrión Pérez, Lic. Pío Oswaldo Cueva y Dr. Gonzalo González, en relación con la solicitud del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Gonzalo Zambrano Palacios, para iniciar el enjuiciamiento al diputado Jorge Chiriboga Guerrero. Entre los aspectos que cabe mencionar de este informe están los siguientes:

- a) Defiende la institución de la inmunidad parlamentaria y sostiene que el derecho Constitucional la ha consagrado "como un privilegio de gran importancia, con la finalidad de asegurar no sólo la independencia de los legisladores, sino la existencia misma de la Legislatura. Ha existido, en suma, para posibilitar el imperio de la democracia, en cuanto a conservar libres de presión a los legisladores, para que cumplan sus deberes y obligaciones sin temor".
- b) Al hacer un análisis del Art. 62 de la Constitución -actual Art. 63-, concluye que la inmunidad "comprende todo el período para el cual son elegidos los Representantes, tanto nacionales como provinciales".
- c) Establece que la inmunidad parlamentaria "consiste en una prerrogativa de los Representantes a no ser detenidos o presos, salvo en casos de delito flagrante".

VI.- CONCLUSIONES GENERALES.

La breve reseña de las opiniones de varios autores y del texto de la Constitución Española, de las Constituciones de algunos países la-

tinoamericanas y de las Constituciones del Ecuador dictadas durante el siglo **XX**, nos permite afirmar que, más allá de las diferencias de terminología y de detalles, que terminan siendo secundarias, existe una clara y casi unánime visión conceptual de las divisiones, alcances y límites de la inmunidad parlamentaria.

En el afán de resumir y sistematizar nuestro criterio sobre la inmunidad parlamentaria, a la luz del análisis realizado en este informe, nos permitimos establecer las siguientes conclusiones:

1. La inmunidad es una garantía y un privilegio concedidos en todas las legislaciones a favor de los miembros del Congreso Nacional, en cuanto representantes del pueblo, para asegurar su independencia y la absoluta libertad en las discusiones. Busca protegerles de acciones o presiones intentadas en su contra por los particulares o el gobierno.
2. La inmunidad protege a los diputados de la posibilidad de ser arrestados, perseguidos, enjuiciados y, en términos globales, coartados en el ejercicio de sus funciones.
3. La inmunidad sólo tiene una excepción: el delito flagrante, que deberá entenderse en los términos en los cuales está definido en el Art. 175 del Código de Procedimiento Penal, que dice: "Es delito flagrante el que se comete en presencia de una o más personas o cuando se lo descubre inmediatamente después de su comisión, si el autor es aprehendido con armas, instrumentos o documentos relativos al delito recién cometido". En este caso, la legislación establece un procedimiento distinto: el diputado sí podrá ser detenido. No obstante, inmediatamente después deberá ser puesto a órdenes del propio Congreso Nacional.
4. Las garantías y privilegios -denominados inmunidades parlamentarias- concedidos a los diputados son dos: la inviolabilidad (que algunos autores y legislaciones califican como irresponsabilidad) y la inmunidad en sentido estricto (que algunos autores y legislaciones califican también como inviolabilidad).

5. La inviolabilidad parlamentaria es un privilegio que confiere a todo representante la irresponsabilidad por sus actos relacionados con el ejercicio de sus funciones, es decir, que protege a los diputados por las opiniones, discursos, interpelaciones, mociones, informes y votos emitidos en el Congreso Nacional. La inviolabilidad no les protege por actos ajenos a sus funciones. Más aún, el Derecho Constitucional Ecuatoriano establece una excepción en cuanto al voto: que sea contrario a los preceptos de la Constitución.

6. La inmunidad parlamentaria en sentido estricto protege a los diputados por actos ajenos a su función y consiste en el derecho de todo representante a no ser perseguido o procesado por causa de delito no flagrante, sin autorización previa del Congreso Nacional (o de la Cámara a la que pertenezca). La inmunidad protege a los parlamentarios frente a las persecuciones judiciales, arrestos o detenciones que podrían servir veladamente para entorpecer el ejercicio de sus funciones. La inmunidad -sostienen varios autores- no significa impunidad.

7. La inmunidad parlamentaria protege al diputado durante todo el tiempo de su mandato. En algunas legislaciones, como la ecuatoriana, se extiende a períodos anteriores (siempre contados a partir de la elección) y posteriores. No debe tenerse en cuenta si el acto por el cual se pretende juzgar a un diputado es o no anterior a su mandato. Lo que importa es que se pretenda iniciar el enjuiciamiento mientras se encuentra en el ejercicio pleno de sus funciones.

8. La inmunidad en sentido estricto puede ser levantada -otorgando la autorización para iniciar el enjuiciamiento del diputado- por el órgano competente (Congreso Nacional o Cámara), previa la solicitud del respectivo tribunal. La resolución, que debe ser totalmente discrecional, deberá ser adoptada por la mayoría establecida legalmente (en algunos casos es una mayoría especial). En el Derecho Constitucional Ecuatoriano, inclusive, se ha establecido que la resolución no debe ser necesariamente motivada.

VII.- ANALISIS DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y REGLAMENTARIAS VIGENTES.

La inmunidad parlamentaria está consagrada en el Art. 63 de la actual Constitución: los diputados gozarán "durante el desempeño de sus funciones" de "inmunidad parlamentaria, salvo en el caso de delito flagrante, que será calificado por el Congreso Nacional".

En esta norma es fácil distinguir cuatro aspectos fundamentales: 1) Los diputados gozarán de inmunidad parlamentaria; 2) La inmunidad parlamentaria les protegerá "durante el desempeño de sus funciones; 3) No gozarán de inmunidad parlamentaria "en el caso de delito flagrante"; y, 4) El delito flagrante deberá ser "calificado por el Congreso Nacional".

Este texto, que no ha sido modificado desde el año 1979, es muy general y lato, ambiguo e incompleto. Si se analiza las disposiciones sobre la inmunidad parlamentaria que constan en todas las Constituciones ecuatorianas del siglo XX, esta disposición es la menos clara y explícita.

Las características de esta norma constitucional hacen imprescindible su análisis a la luz de la doctrina, la tradición constitucional ecuatoriana (es la razón de la larga reseña anterior) y las normas legales y reglamentarias vigentes.

La primera inquietud que se plantea es la siguiente: ¿las normas legales y reglamentarias vigentes están en contra del texto constitucional o lo aclaran, amplían y complementan? Antes de entrar a un examen pormenorizado, nos permitimos dejar constancia de lo siguiente: 1) Esas normas legales y reglamentarias han venido siendo aplicadas permanentemente por el propio Congreso Nacional sin que nadie las impugne por contrarias a la Constitución; 2) Aun en el evento no consentido de que fueran contrarias al texto constitucional, por no haber sido suspendidas de acuerdo con lo prescrito en el num. 1 del Art. 146 de la Constitución, se encuentran plenamente vigentes; y, 3) En consecuencia, consideramos que complementan, aunque inadecuadamente, el texto constitucional:

- a) El Art. 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el inc. 1 del Art. 154 del Reglamento Interno del Congreso Nacional no son más que una repetición -con variaciones mínimas- del Art. 63 de la Constitución.
- b) Los Arts. 62 y 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el Art. 156 del Reglamento Interno del Congreso Nacional, en evidente concordancia con el Art. 63 de la Constitución, regulan el único caso en el cual el diputado no goza de la inmunidad parlamentaria: el delito flagrante.

En estos textos sólo existe una diferencia: el inc. 2 del Art. 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, al referirse a la Comisión que deberá informar sobre la calificación de la flagrancia, establece que deberá ser designada por el Presidente del Congreso Nacional; el inc. 2 del Art. 156 del Reglamento Interno, en cambio, prescribe que esa Comisión deberá ser designada por el Congreso Nacional. Es obvio que, en este caso, prevalece la norma legal.

- c) El Art. 155 del Reglamento Interno del Congreso Nacional (que fue la base para la integración de esta Comisión) se refiere a la inmunidad parlamentaria y, por tanto, a la autorización para el enjuiciamiento de un diputado por un delito no flagrante. No está en contradicción con la norma constitucional ni las disposiciones de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
- ch) El Art. 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y el inc. 2 del Art. 154 del Reglamento Interno del Congreso Nacional desarrollan, aunque en una forma muy incompleta y parcial, las definiciones y las divisiones de la prerrogativa denominada inmunidad parlamentaria, según el análisis doctrinario y legislativo realizado anteriormente.

En efecto, la segunda disposición mencionada (el inc. 2 del Art. 154 del Reglamento Interno del Congreso Nacional), aunque utilizando los términos menos aceptados, reconoce la división de la inmu-

nidad parlamentaria en irresponsabilidad (inviolabilidad) e inviolabilidad (inmunidad en estricto sentido). El texto es bastante claro. Expresa que la inmunidad "incluye" la irresponsabilidad y la inviolabilidad. La irresponsabilidad se refiere a las "opiniones" que los diputados "emitan en el Parlamento". La inviolabilidad ampara al diputado "en caso de que se le impute un delito en materia distinta de su función".

El Art. 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, por su parte, en concordancia con la primera parte del inc. 2 del Art. 154 del Reglamento Interno del Congreso, define la inviolabilidad o irresponsabilidad legislativa: "Los diputados no serán penal ni civilmente responsables por las opiniones y votos emitidos en el desempeño de sus funciones".

Creemos que ninguna de las dos disposiciones analizadas en este literal es contraria al Art. 63 de la Constitución. Todo lo contrario: lo complementan y se complementan entre ellas.

VIII.- CONCLUSION FINAL.

Los integrantes de la Comisión estimamos que no nos corresponde hacer un pronunciamiento sobre el respectivo proceso penal. Es una atribución privativa de la Función Judicial, a través de los tribunales y jueces competentes. Sin embargo, a base del estudio que hemos realizado en este informe, atentas la denuncia presentada y la solicitud del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Francisco Acosta Yépez, opinamos que el Congreso Nacional está plenamente facultado -constitucional, legal y reglamentariamente- para levantar la inmunidad de la diputada... y, por tanto, autorizar la iniciación del sumario de ley.

Salvo el mejor y **más acertado criterio de usted y los señores diputados.**