

Prerrogativas parlamentarias

Por Jhenny Rivas Alberti *

Contenido:

1. La inmunidad parlamentaria
2. Protección contra el procedimiento judicial
3. Procedimiento parlamentario
4. Efectos temporales de la inmunidad
5. Procesos penales anteriores a la elección parlamentaria

1. La inmunidad parlamentaria

En el año 1945 el jurista *Ernesto Wolf* en su “Tratado de Derecho Constitucional Venezolano”, calificaba a la inmunidad parlamentaria como una garantía a favor del Poder Legislativo a fin de evitar la interferencia de otros poderes en la actividad legal del Congreso.¹

La inmunidad parlamentaria se trata de una figura doble: de una parte la prohibición de que un parlamentario sea puesto en custodia sin autorización de la Cámara, regla que suele tener la excepción de los supuestos de delito flagrante; de la otra la necesidad de obtener previa autorización parlamentaria para proceder judicialmente, en un procedimiento penal contra un parlamentario.²

* Doctora en derecho por la Universidad de Zaragoza, España

¹ WOLF Ernesto, Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, p.326-327

² MARTÍNEZ Sospedra Manuel, La Inmunidad Parlamentaria en el Derecho Español, p.26

La inmunidad del parlamentario se encuentra motivada por razones políticas. Protegiendo de esta manera la composición que el voto popular ha decidido.

La necesidad de este fuero especial a favor de los parlamentarios ha sido descrita por el Tribunal Constitucional español en los siguientes términos:

“A partir de estas premisas que han informado, desde su inicio, los distintos pronunciamientos de este Tribunal sobre el art. 71 C.E., debe configurarse también la prerrogativa de aforamiento especial que, teleológicamente, y en sede estrictamente procesal, opera como complemento y cierre -aunque con su propia y específica autonomía- de las de la inviolabilidad y la inmunidad, orientadas todas ellas hacia unos mismos objetivos comunes: Proteger a los legítimos representantes del pueblo de acciones penales con las que se pretenda coartar su libertad de opinión (inviolabilidad), impedir indebida y fraudulentamente su participación en la formación de la voluntad de la Cámara, poniéndolos al abrigo de querellas insidiosas o políticas que, entre otras hipótesis, confunden, a través de la utilización inadecuada de los procesos judiciales, los planos de la responsabilidad política y la penal, cuya delimitación es uno de los mayores logros del Estado constitucional como forma de organización libre y plural de la vida colectiva (inmunidad) o, finalmente, proteger la independencia del órgano y el ejercicio de las funciones del cargo constitucionalmente relevantes (aforamiento).”³

Se trata de evitar que en forma fraudulenta se utilice la vía judicial para alterar la composición del cuerpo parlamentario y la voluntad de los electo-

³ STC 22/1997

res. El parlamentario no es meramente el miembro de un órgano constitucional colegiado, es algo más, es un representante electo por el pueblo, con plena legitimidad democrática para ejercer las funciones propias de su cargo.⁴

2. Protección contra el procedimiento judicial

La garantía nuclear, y más llamativa, de la inmunidad parlamentaria consiste esencialmente en el establecimiento de un requisito o condición de procedibilidad de un verdadero obstáculo procesal. Sólo en el caso de procesos penales, no aplica para causas de otra naturaleza, por lo menos en lo que respecta a Venezuela. En este sentido, resulta ilustrativa la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena del 31 de octubre de 1995, mediante la cual se declaró la nulidad por inconstitucional de la “Ley que establece Normas Especiales de Procedimiento referidas a la Responsabilidad Civil de los Parlamentarios”, publicada en la Gaceta Oficial N° 4153, del 28 de diciembre de 1989.

Esta Ley aprobada por el Congreso extendía la garantía de inmunidad a otros procedimientos judiciales en contravención a lo dispuesto en los artículos 142, 143 y 144 de la Constitución de 1961. La Constitución de 1999 mantiene la garantía en estos mismos términos.

⁴ MARTÍNEZ Sospedra Manuel, La Inmunidad Parlamentaria en el Derecho Español, p.34

3. Procedimiento parlamentario

La inmunidad no protege contra las investigaciones penales que puedan realizar el Ministerio Público, no obstante en caso de acordarse que el imputado irá a juicio se abre un procedimiento previo que debe ser resuelto por la Asamblea Nacional y por el Tribunal Supremo de Justicia.

El artículo 200 de la Constitución de 1999 establece que de los presuntos delitos que cometan los asambleístas conocerá en forma privativa el “Tribunal Supremo de Justicia”, por disposición de la propia Constitución es este el único tribunal competente para ordenar previa autorización de la Asamblea Nacional, su detención y continuar con el respectivo procedimiento.

Es por ello que una vez que se declare la apertura a juicio, el juez que conoce de la causa contra un parlamentario debe remitir de forma inmediata los autos al Tribunal Supremo de Justicia en Sala Penal. La Sala Penal revisará la diligencias, indicios racionales y de acuerdo a lo establecido en el artículo 379 del COPP, una vez recibida la querrela convocará a una audiencia oral y pública dentro de los treinta días siguientes para que el imputado dé respuesta a la querrela. Concluido el debate, el Tribunal Supremo de Justicia declarará, en el término de cinco días siguientes, si hay o no mérito para el enjuiciamiento. Cuando el Tribunal Supremo de Justicia declare que no hay motivo para el enjuiciamiento pronunciará el sobreseimiento.

Si el Tribunal Supremo de Justicia acuerda el enjuiciamiento, enviará la solicitud de autorización para continuar con el proceso a la Asamblea Nacional. Recibida la solicitud la Asamblea Nacional procederá a designar una comisión especial que se encargará de estudiar el asunto y presentará un informe a la plenaria, dentro de los treinta días siguientes a su constitución (artículo 25 del Reglamento Interior y de Debates). En ejercicio de sus funciones la comisión especial podrá recabar toda la información que considere necesaria garantizado en todo caso el derecho a la defensa del diputado investigado.

El informe presentado por la comisión especial debe ser discutido en plenaria, en caso de aprobarse el enjuiciamiento, se produce el allanamiento de la inmunidad y su consecuencia más importante es la consecución del juicio penal por parte del Tribunal Supremo de Justicia y la suspensión de sus funciones durante el proceso, de acuerdo con el artículo 380 del Código Orgánico Procesal Penal. Se mantiene la investidura parlamentaria pero el ejercicio de las funciones se suspende durante el proceso penal.

Si la plenaria decide no allanar la inmunidad el Tribunal Supremo de Justicia no podrá continuar con el enjuiciamiento, una vez que cese en sus funciones como parlamentario la causa podrá ser reabierta.

En el caso de delito flagrante la autoridad competente lo pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará en forma inmediata al Tribunal Supremo de Justicia (artículo 200 de la Constitución de 1999) a los efectos de iniciar el procedimiento anteriormente indicado.

Cuando se trata de juicios que se seguían con anterioridad a la obtención de la condición de parlamentario, el juez que conoce de la causa debe remitir las actuaciones procesales al Tribunal Supremo de Justicia, único tribunal competente para conocer de la causa.

La reforma del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional del año 2010, incorporó la posibilidad de decidir sobre la autorización solicitada por el Tribunal Supremo de Justicia en la misma oportunidad en la que se recibe la solicitud o en la sesión más próxima. Bajo este supuesto, no se permite la investigación de una Comisión plural, que impida componendas políticas que utilizando la vía judicial pretenda romper mayorías parlamentarias, bloquear acuerdos, o comprar voluntades de los diputados suplentes. El acceso a la pruebas, al expediente que maneja el Ministerio Público por parte de una comisión de investigación parlamentaria plural es una garantía que debe acompañar a la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria.

4. Efectos temporales de la inmunidad

El artículo 200 de la Constitución de 1999 señala en forma clara que los diputados gozan de inmunidad desde su proclamación (acto formal que realizan las autoridades electorales) hasta el cese de sus funciones por la conclusión del mandato o la renuncia al mismo. El momento de inicio es sólo el de la proclamación no se hace referencia en texto constitucional a un momento distinto.

Con respecto al acto de proclamación el artículo 153 de la Ley Orgánica de Procesos electorales establece que corresponde al “Consejo Nacional la Junta Nacional Electoral y las Juntas Electorales correspondientes, según el caso, procederán a proclamar a los candidatos y las candidatas que hubiesen resultado electos o electas de conformidad con el procedimiento de totalización y adjudicación, emitiéndoles las credenciales correspondientes”.

El acto de la proclamación es pues una de las fases del proceso electoral a cargo de los órganos electorales competentes y en este mismo sentido se aplicaba la expresión “proclamación” en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (artículos 22, 55.25, 60, 180, 228).

Una vez que los candidatos a diputados son proclamados por las autoridades electorales gozan de inmunidad parlamentaria con todas las consecuencias anteriormente expuestas.

En este sentido resulta ilustrativo señalar que en la tradición constitucional venezolana el momento de inicio de la inmunidad es previo al inicio del período de sesiones correspondientes, así en la Constitución de 1830 los diputados y senadores gozaban de inmunidad desde el día de su “nombroamiento” (artículo 83), Constitución de 1857 los diputados y senadores gozaban de inmunidad “desde el día de la elección” (artículo 34), Constitución de 1864, senadores y diputados gozaban de inmunidad desde el 20 de enero de cada año (artículo 30), la legislatura se iniciaba a partir del 20 de febrero, estas normas fueron reiteradas en las constituciones de 1874, 1881, 1891, 1893 y 1901, en la Constitución de 1904 los senadores y diputados gozaban de inmunidad 30 días antes del 23 de mayo (artículo 46), la legis-

latura se iniciaba a partir del 23 de mayo, Constitución de 1909 senadores y diputados gozaban de inmunidad 30 días antes del 19 de abril, la legislatura se iniciaba a partir del 19 de abril, estas normas fueron reiteradas en las constituciones de 1914, 1922, 1925, 1931, 1936, 1945 y 1953.

La Constitución de 1961 se refiere al igual que la Constitución de 1999 a la “fecha de su proclamación”, como el momento de inicio de la inmunidad.

Esta protección anticipada también persigue evitar que se utilicen los mecanismos judiciales para impedir que los nuevos parlamentarios o parlamentarios reelectos se incorporen a la nueva legislatura y ejerzan sus funciones.

5. Procesos penales anteriores a la elección parlamentaria

Cuando una persona a quien se le seguía un proceso penal es electa como parlamentario, realizado el acto de proclamación por los órganos electorales, goza de inmunidad parlamentaria, en consecuencia el tribunal que conoce de la causa debe remitir las actuaciones penales al Tribunal Supremo de Justicia quien conocerá en forma privativa de tales causas (artículo 200 de la Constitución de 1999).

Un tribunal distinto al Tribunal Supremo de Justicia no es competente para conocer de una causa penal en contra de una persona que ostenta la condición de diputado.

El Parlamento goza de una altísima legitimidad democrática pues sus miembros son electos en forma directa por el pueblo, es la voluntad de

éstos que las personas electas se incorporen y ejerzan sus funciones constitucionales. La inmunidad parlamentaria también garantiza el respeto y la protección a la voluntad popular de los electores.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia⁵ ha señalado con respecto a los procesos penales abiertos con anterioridad a la elección de un diputado: “que las detenciones o medidas que se dicten en el transcurso de un proceso abierto con anterioridad a la elección de un diputado no se caracterizan propiamente por ser inesperadas o simuladas, no se justifica que respecto de tales decisiones o medidas se active el procedimiento en que consiste la inmunidad, o que sean cubiertas por la prohibición de detención que asiste a los parlamentarios durante el ejercicio de sus funciones”.

Tales afirmaciones olvidan los conceptos básicos de la inmunidad parlamentaria en tanto que la inmunidad no es un asunto discrecional respecto del cual puedan considerarse que existen motivos que justifican la activación de la inmunidad en unos casos y en otros no. Una vez que se produce la proclamación del diputado electo el mismo goza de la inmunidad parlamentaria con los efectos antes descritos.

⁵ SCON-TSJ 26/10/2010 EXPEDIENTE AA10-L-2010-000210

