

# *La Irresponsabilidad de los Parlamentarios*

—El Artículo 142 de la Constitución—

Gustavo Tarre Briceño  
*Profesor de Derecho Constitucional  
en la Universidad Central de Venezuela  
Diputado al Congreso Nacional*

## SUMARIO

- I. CARACTERISTICAS
- II. PRIVILEGIO O PRERROGATIVA
- III. AMBITO DE LA PROTECCION
- IV. LA RESPONSABILIDAD ANTE EL CUERPO
- V. EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES
  - a. Doctrina comúnmente aceptada. b. Una interpretación diferente.

En los últimos años han sido frecuentes actuaciones ante los tribunales en contra de parlamentarios por expresiones y opiniones que pudieran ser delito. Ha venido desarrollándose en la opinión pública la necesidad de una regulación de la irresponsabilidad de los senadores y de diputados y de un estudio profundo de los fueros parlamentarios. El 13 de mayo de 1987 se produjo un debate, en sesión conjunta del Congreso sobre la materia en el cual se aprobó, por unanimidad el acuerdo que se incluye en este trabajo como anexo <sup>1</sup>.

Dice el artículo 142 de la Constitución: "No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los senadores ni a los diputados por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones; sólo responderán ante el respectivo Cuerpo, de acuerdo con esta Constitución y los reglamentos".

## I. CARACTERISTICAS

Esta institución existe en todos los estados democráticos, ya sea con el nombre de irresponsabilidad, de inviolabilidad, o de no responsabilidad. A veces se usa el término "inmunidad" para referirse tanto a la institución prevista en el artículo 142 como a la consagrada en el 143. Los ingleses hablan de "*freedom of speech*" y los italianos de *insindacabilità*.

En Venezuela, según el texto constitucional, tiene las siguientes características:

a) Se refiere a los votos y opiniones de los parlamentarios. Es decir que se extiende a los delitos que pudieran cometerse votando y opinando, tales como la difamación, la injuria, el vilipendio, la incitación a la rebelión y a los daños civiles que pudieran causarse por los mismos medios.

b) Esos votos y opiniones deben ser emitidos en ejercicio de las funciones parlamentarias. La definición rigurosa del ámbito de la función parlamentaria que sirve

1. Ver anexo N° 1.

de límite a la exención, no queda clara de la lectura del texto constitucional y se ve allí la más importante dificultad de interpretación del artículo 142.

c) La no responsabilidad es perpetua. "En ningún tiempo" dice la Constitución, lo que significa que a diferencia de la inmunidad, la inviolabilidad no se limita a la duración del mandato, sino que perdura después que éste finaliza.

## II. PRIVILEGIO O PRERROGATIVA

Durante mucho tiempo se dijo que se trataba de un privilegio, tanto la inmunidad como la irresponsabilidad eran calificadas como "privilegios parlamentarios". *Privata lex* es el origen de la palabra privilegio<sup>2</sup> pero hoy se duda que quepa tal figura en un Estado de Derecho. Dice al respecto el Profesor Orlando Tovar Tamayo: "los modernos tratadistas prefieren no llamar privilegio parlamentario a estas figuras, el privilegio como ley de excepción o ley particular, típica de la monarquía estamental y después de la monarquía absoluta, no tiene cabida racional ni filosóficamente hablando dentro del constitucionalismo, caracterizado por el principio de la igualdad ciudadana. De allí, que al establecerse una excepción a dicho principio, ésta debe fundamentarse en el fin supremo de toda Constitución: la marcha de los órganos del Estado dentro de sus esferas propias de competencia y la salvaguarda de los derechos ciudadanos". Se trata de una prerrogativa y "su finalidad no es proteger los intereses personales de los parlamentarios sino la independencia y autonomía de la rama legislativa del estado"<sup>3</sup>.

Privilegio o prerrogativa, en ambos casos, por romper el principio de la igualdad, es chocante y su interpretación debe ser eminentemente restrictiva. Decía el maestro Julien Laferrière que se trataba de un privilegio "chocante pero necesario". "Chocante: el parlamentario se ve sustraído a aquel principio elemental de justicia en virtud del cual se debe reparar el perjuicio injustamente causado a otro y se debe responder ante la justicia por las infracciones a la ley penal. Protegido por su irresponsabilidad el parlamentario puede impunemente difamar, derramar la calumnia o la injuria sobre los particulares. Puede impunemente violar la ley penal, incitar a delitos por los cuales quienes sigan las incitaciones serán condenados. No padecerá ninguna consecuencia, salvo, quizás las benignas sanciones del reglamento de la Asamblea a la que pertenece. De esta manera, el parlamentario queda colocado por encima de la ley a la que están sometidos los ciudadanos"<sup>4</sup>. Agrega Sebastián Soler: "parece más lógico suponer que siendo la libertad de opinión la base misma del régimen democrático, ha sido preferible correr el riesgo excepcional de un abuso y soportarlo, que el de establecer un contralor de los que tienen que aplicar la ley sobre los que tienen que hacerla, con grave peligro de estancamiento. Se ha elegido de entre dos males posibles el menor, evitándose una dictadura judicial de controles evidentemente conservadores que podrían extenderse a esferas políticas. El parlamento y el pueblo son los jueces de sus actos"<sup>5</sup>. Chocante, pero necesario. La función parlamentaria exige una total independencia del representante del pueblo a la hora de emitir juicio, opinar, votar, investigar, proponer, controlar. "No puede esperarse un valor fuera de lo común, ni siquiera por parte de los legisladores"<sup>6</sup>. El diputado o senador, sin inviolabilidad vería una espada de Damocles colocada sobre sus espaldas y sin

2. Ver discurso del Diputado José Rodríguez Iturbe en la sesión de instalación de la Cámara de Diputados el 2 de marzo de 1987.

3. *Informe presentado el 18-6-87 al Presidente de la Cámara de Diputados.*

4. *Manuel de Droit Constitutionnel*, p. 708.

5. Citado por José Rafael Mendoza, *Curso de Derecho Penal Venezolano*, Tomo I, p. 293.

6. Corte Suprema de los Estados Unidos, Tenney V. Brandhove (1951), citado por Edward Corwin. *The Constitution, and what it means today*, p. 24.

duda se restringiría la contundencia de sus afirmaciones si existiera el permanente temor de una denuncia penal o de una demanda por daños. Llegó a decir Sarmiento que “estos privilegios son tan esenciales al sistema representativo que sin ellos no puede funcionar”. La necesidad de esta prerrogativa es explicada de la siguiente manera por Henri Bonneau: se trata “esencialmente de garantizar la independencia del Parlamento, que sólo se asegura si sus miembros están en la posibilidad de cumplir su mandato de manera efectiva y en plena libertad. La historia constitucional de diversos países demuestra que se trata de una institución para la salvaguarda de la democracia. Este fundamento de las inmunidades tiene consecuencias en su naturaleza: No son prerrogativas vinculadas a la persona de los parlamentarios sino garantías constitucionales establecidas en favor de las asambleas representativas de la nación. Los interesados se encuentran en una situación de derecho objetivo, con todas sus consecuencias; no son titulares de derechos subjetivos. Estos caracteres constantes de las inmunidades parlamentarias no pueden ser perdidos de vista por el jurista, que debe abordar el tema haciendo abstracción de toda consideración política”<sup>7</sup>.

Así se ha entendido desde el siglo XIV en Inglaterra, cuando en el año 1397 fue enjuiciado y condenado por traición un miembro del Parlamento de apellido Haxey por haber sostenido en Cámara una propuesta de reducción de los gastos del Rey. La condena fue revocada en 1399 al subir al trono Enrique IV y esta decisión se ha tomado como el primer reconocimiento de la libertad de discurso en el Parlamento<sup>8</sup>. En 1926 los miembros de la Cámara de los Comunes Eliot, Holles y Valentine fueron condenados “por discursos sediciosos en la Cámara y por tumulto en el mismo lugar”. La sentencia fue revocada por la Cámara de los Lores argumentando que “las palabras dichas en el Parlamento sólo pueden ser juzgadas en el Parlamento”<sup>9</sup>. Finalmente en la Declaración de Derechos de 1688 (Bill of Rights) quedó establecido que “la libertad de discurso, debates y procedimientos en el Parlamento no puede ser cuestionada ni originar acusación en ningún tribunal o lugar fuera del Parlamento”<sup>10</sup>.

Siguiendo el ejemplo inglés, la no responsabilidad se transformó con el tiempo en una característica esencial de los Estados de Derecho.

### III. AMBITO DE LA PROTECCION

¿Qué ampara la no responsabilidad? Cabe la pregunta específica en lo que concierne a las acciones civiles. El texto de la norma constitucional es sumamente claro: no hay responsabilidad. Esto quiere decir que los parlamentarios no son susceptibles de *ninguna* de las responsabilidades exigibles ante los tribunales, que conoce el derecho venezolano: ni civiles, ni penales. En lo que concierne a la responsabilidad disciplinaria queda abierta la posibilidad de su establecimiento en los reglamentos ya que el propio artículo 142 habla de una responsabilidad “«ante el respectivo cuerpo» de acuerdo con esta Constitución y los reglamentos”.

Es ocioso, entonces, plantear la discusión en relación a la responsabilidad civil derivada del delito, prevista en el artículo 1º del Código de Enjuiciamiento Criminal, o en cuanto a una responsabilidad civil autónoma por daño causado, según el artículo 1.185 del Código Civil. El “no responderán” de la norma Constitucional no distingue entre las responsabilidades y sólo puede interpretarse como una exención total, por lo menos en lo que a los tribunales concierne; en este sentido afirma el doctor José

7. “Les immunités parlementaires dans la Constitution française du 27 octobre 1946”. *Révue du Droit Public*, Tome LXIV, N° 1, Janvier-Mars 1948. En este sentido, ver Andrea Manzella, *II Parlamento*, p. 244.

8. Ver E.C.S. Wade and A.W. Bradley, *Constitutional Law*, p. 156.

9. *Ibidem*.

10. *Ibidem*.

Guillermo Andueza: "la inviolabilidad tiene un carácter absoluto, el Congresante está protegido contra *cualquier* acción judicial derivada de sus votos y opiniones. *Esta irresponsabilidad es penal y civil*. Si el voto o la opinión del Congresante ha causado algún perjuicio al Estado o a los particulares, ni aquél ni éstos pueden exigirle una indemnización pecuniaria"<sup>11</sup>.

#### IV. LA RESPONSABILIDAD ANTE EL CUERPO

Si plantea, como ya se ha dicho, una responsabilidad "ante *el respectivo cuerpo* de conformidad con esta Constitución y con los reglamentos".

La Constitución, en el artículo 158 dice: "Son atribuciones privativas de cada uno de los cuerpos legislativos: 1º) Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan para quienes lo infrinjan. La separación temporal de un senador o diputado sólo puede acordarse por el voto de las dos terceras partes de los presentes".

Como se ve no se establece una relación directa con el artículo 142 pero puede decirse que el constituyente quiso establecer expresamente la sanción máxima a la que puede hacerse acreedor un parlamentario. En los reglamentos, igualmente sin referencia expresa al artículo 142 de la Constitución, se prevé: "Cuando algún Diputado infringe gravemente las reglas del debate, la Cámara declarará la falta por el voto de la mitad más uno de los miembros asistentes, a solicitud del Presidente o de cualquiera de los parlamentarios presentes. Para privar al culpado de voz y voto durante el resto de la sesión, se requerirá el dictamen de las dos terceras partes de los Diputados presentes"<sup>12</sup>. Como puede observarse, esta potestad disciplinaria está limitada al orden en el transcurso del debate. Igual comentario puede hacerse en relación a la atribución concedida al Presidente de "llamar al orden a los Diputados que la infrinjan"<sup>13</sup>. Más directamente vinculada con la responsabilidad ante el respectivo cuerpo, está la norma contenida en los Reglamentos que ordena a los parlamentarios observar "circunspección" y evitar "las alusiones personales ingratas, así como las expresiones contrarias a la dignidad parlamentaria, las cuales se considerarán como infracción al orden y no serán asentadas en el Acta en caso de producirse"<sup>14</sup>. No hay entonces una normativa reglamentaria suficiente en la que se regule la responsabilidad "ante el cuerpo" por los votos y opiniones emitidos por parlamentarios.

En el debate que sobre esta materia se produjo en el Congreso se constató esta carencia. Dijo el diputado David Morales Bello: "es también el momento oportuno para preocuparnos por la generación de las normas de carácter disciplinario que sirvan a la colectividad de recurrencia a la instancia de la Cámara respectiva y le sirven a las Cámaras mismas para el momento en el cual algún Senador o Diputado se haga acreedor de una sanción de carácter disciplinario"<sup>15</sup>. Y el autor de este trabajo agregó: "Pero también pensamos que es muy útil que se encomiende a una Comisión Bicameral el estudio de estos problemas que estamos planteando —la responsabilidad ante la Cámara—, que no quede en el aire la disposición contenida en el artículo 142 que es la que permite que no exista impunidad en relación a la gestión parlamentaria. No

11. *El Congreso, Estudio Jurídico*, p. 18. (Subr. nuestro).

12. Artículo 93 del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados. Idéntica norma está recogida en el artículo 90 del Reglamento del Senado y en el artículo 50 del Reglamento del Congreso.

13. Ver artículo 11, ord. 7 del Reglamento de Diputados. Art. 11, ord. 6 del Reglamento del Senado y 10, ord. 7, del Reglamento del Congreso.

14. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 86; Reglamento del Senado, artículo 84; el Reglamento del Congreso, en su artículo 48 se refiere al tema pero no establece la sanción en lo que al Acta se refiere.

15. Sesión del día 13-5-87.

podemos gozar frente al país de una total impunidad por lo que digamos, somos nosotros mismos los que tenemos el encargo de disciplinar a aquellos parlamentarios que no tengan la prudencia que impone el ejercicio de un privilegio”<sup>16</sup>.

No siendo suficiente la regulación de la responsabilidad ante el cuerpo, debe actuarse con extremo cuidado so pena de contravenir el principio esencial del derecho penal *nullum crimen sine legem*. Esta carencia obliga a los parlamentarios a un auto-control aún mayor. Todo privilegio o prerrogativa debe ejercerse con prudencia. Santo Tomás, al enumerar las virtudes cardinales, nos recordaba que ellas son la justicia, la fortaleza y la prudencia, y decía que ésta era la virtud esencial del Gobernante. El filósofo trata, además, de conciliar la política y la moral al indicar que el poder supremo al no estar limitado por la ley, no escapa al control de Dios quien lleva al soberano al acatamiento voluntario. La Ley vincula al soberano, no por la coerción sino por su fuerza de dirección. Esta fuerza que la ley humana obtiene de la ley eterna es capaz de crear obligaciones en el foro de la consciencia<sup>17</sup>.

Dice sobre este tema Nicolás Pérez Serrano: “Ahora bien, el freno debe hallarse en el propio respecto que a la función guarde el parlamentario consciente; y además, en el poder disciplinario de la mesa y de la Asamblea: sería inmundo que el privilegio reconocido para la seguridad de la noble misión legislativa o fiscalizadora no sirviera para independencia de su titular, sino para agredir impunemente y alevosamente a quien no pueda defenderse”<sup>18</sup>.

Se observará, sin embargo, que no puede confiarse exclusivamente en el auto-control y la prudencia y el argumento es razonable y fundamenta el reclamo de una pronta regulación reglamentaria de la materia como sucede en otros países.

En este sentido ha dicho la Corte Suprema de la República Argentina: “Las demasías en que pudiera incurrir un legislador en sus funciones no son irreparables pues ellos pueden ser corregidos por la Cámara a la cual pertenecen”.

En Venezuela, a pesar de la falta de regulación, las Cámaras pueden expresar su rechazo a la actitud o actividad de los parlamentarios, pudiendo este rechazo ser interpretado como una sanción moral. Las Cámaras han debatido e incluso en algunas oportunidades han emitido pronunciamientos, en relación a votos y opiniones de parlamentarios.

La actividad del doctor Carlos Canache Mata, Presidente de la Cámara de Diputados, fue censurada por el cuerpo “por remitir a la Fiscalía General de la República las actas y anexos del debate efectuado en el Congreso, en relación al caso “Sierra Nevada”. Consideró la Cámara baja “que tal proceder violó el Reglamento Interior y de Debates, puesto que en su artículo 2º éste atribuye tal facultad al Presidente del Congreso” y “que este comportamiento del Presidente de la Cámara configura una lesión a la seriedad de las instituciones democráticas”<sup>19</sup>. En los debates que precedieron a la censura —propuesta el 18 de junio de 1980— mucho se discutió en relación a la juridicidad de la misma, por no estar ella prevista en los reglamentos. Hubo acuerdo en relación a la ausencia de efectos jurídicos pero, sin embargo, el Diputado Canache Mata renunció a la Presidencia del cuerpo.

Posteriormente, en ocasión de una serie de denuncias formuladas por el Diputado Paciano Padrón sobre la comercialización y distribución de leche a precios populares por parte de entes estatales, el Diputado Eduardo Morales Gil (AD), propuso, invocando la responsabilidad ante el cuerpo establecida en el artículo 142 y en el numeral

16. Gustavo Tarre Briceño. Sesión del 13-5-87. Al respecto fue aprobada la proposición que figura en anexo Nº 1.

17. *The Political Ideas of St. Thomas Aquinas Representative Selections*, p. XX.

18. *La Constitución Española (9 de Diciembre de 1931); antecedentes, texto, comentarios*, pp. 224-225 (1932).

19. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* del 3 de julio de 1980. Ver texto completo del acuerdo en el Anexo Nº 2.

1º del artículo 158 de la Constitución, “Amonestar públicamente al Diputado Paciano Padrón”<sup>20</sup>. Esta proposición encontró el rechazo de todas las fuerzas parlamentarias de oposición. Fue calificada de “terrorismo de la mayoría en contra de investigaciones que la minoría debe realizar” por el Diputado Víctor Hugo de Paola, jefe de la Fracción Parlamentaria del Movimiento al Socialismo<sup>21</sup>; “se trata —dijo a nombre del Partido Social Cristiano Copei el Diputado Gustavo Tarre Briceño— de silenciar el control parlamentario; se trata de que cualquier Diputado que vaya a ejercer el derecho que le otorga la Constitución y el Reglamento, sepa que corre el riesgo de ser amonestado por la Cámara, de verse censurado, de verse silenciado”<sup>22</sup>. “Un abuso, un atropello, un terror contra la oposición”, afirmó el Diputado Orlando Fernández<sup>23</sup>. Por el Partido Comunista rechazó la propuesta el Diputado Alonso Ojeda Olaechea: “No estamos de acuerdo con esto porque pensamos que el fuero de los parlamentarios hay que respetarlo”<sup>24</sup>. La proposición de Morales Gil, según Gastón Guizandes (OPINA) “No tiene otro propósito que el de sembrar las bases para el ejercicio hegemónico de un poder que se ejerce en Venezuela en los últimos tiempos con la mayor irresponsabilidad”. “No podemos permitir que AD vulnere la función contralora del Congreso”, dijo por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria el Diputado Héctor Pérez Marcano<sup>25</sup>. La intención de la mayoría de aprobar la proposición en referencia provocó una seria crisis parlamentaria que se tradujo en el retiro de las fracciones de oposición del trabajo de las Comisiones y una masiva inscripción de oradores en el debate en la Cámara Baja. Esta situación duró ocho días, al cabo de los cuales se decidió una tregua que permitió la reanudación de los trabajos del Congreso y la proposición de amonestación nunca fue sometida a votación<sup>26</sup>.

Debe acotarse que amonestar significa “prevenir o advertir a una persona, para que se enmiende o abstenga de hacer cosa ilícita”<sup>27</sup>. Se trata de una sanción, no prevista por el Reglamento y el desorden que produjo la propuesta de aplicarla evidencia una vez más la necesidad de una normativa en esta materia.

En fecha más reciente el Diputado Vladimir Gessen acusó, por televisión al Movimiento al Socialismo, de financiarse mediante atracos, secuestros y hechos de corrupción. La Cámara de Diputados acordó, por unanimidad, “repudiar, por considerar ligera la actitud del Diputado Vladimir Gessen, quien, sin justificación alguna agrade innecesariamente a un partido político venezolano”<sup>28</sup>. La Cámara acordó además removerle de la Presidencia de la Sub-Comisión Antidrogas.

## V. EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES

### a) *La doctrina comúnmente aceptada*

“Quien quiera que lea el texto del artículo 142 de nuestra Constitución puede derivar la conclusión de que se trata de un texto inequívoco”, afirmó el Diputado David Morales Bello<sup>29</sup>. No compartimos ese criterio. No queda claro, en la redacción constitucional, cuándo un parlamentario está actuando a título privado y cuándo

20. Ver Anexo Nº 3.

21. Ver *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* del día 10 de junio de 1986.

22. *Idem*.

23. *Idem*.

24. *Idem*.

25. *Idem*, sesión del 17 de junio de 1986.

26. Ver la prensa nacional del 12 al 20 de junio de 1986.

27. Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*.

28. Sesión del 30 de julio de 1987. Ver el texto del acuerdo de la Cámara de Diputados en el Anexo Nº 4.

29. Discurso en la Cámara de Diputados del 13-5-87.

lo hace en ejercicio de sus funciones. Esto es de suma importancia porque —como lo señala Georges Burdeau, “el parlamenatrio vuelve al ámbito del derecho común desde el momento en que el acto no encuentra su motivo en el ejercicio de la función”<sup>30</sup>; y agrega el profesor Marcel Prelot: “la irresponsabilidad no se extiende a opiniones expresadas a título privado”<sup>31</sup>. El privilegio no fue otorgado al parlamentario en su interés personal sino en defensa de la función; por ello es importante una cuidadosa delimitación en relación a los actos de los parlamentarios para saber cuáles de ellos se encuentran protegidos<sup>32</sup>.

La doctrina venezolana —y también la extranjera— es sumamente restrictiva en la interpretación del ámbito de ejercicio de la función parlamentaria. Así Luis Beltrán Prieto expresa que la irresponsabilidad sólo cubre los votos y opiniones expresados en ejercicio de funciones legislativas. “El Congresante director de un periódico, o columnista de uno de éstos, el que participa en un mitin, habla por la radio o por la televisión, aun cuando repita las palabras ofensivas que ha dicho en la Cámara, no estará protegido por la inmunidad parlamentaria que le garantiza el artículo 142 de la Constitución, porque escribir en los periódicos, hablar por la radio o en una asamblea pública no son tareas propias de la función parlamentaria”<sup>33</sup>. José Rafael Mendoza limita dicho ámbito a las opiniones que “son expresadas públicamente en las sesiones, en las reuniones de las Comisiones Parlamentarias o publicadas en el Diario de Debates de ambas Cámaras”<sup>34</sup>. Por su parte José Guillermo Andueza afirma: “En cambio, el Congresante es responsable por aquellas opiniones emitidas fuera del ejercicio de sus funciones. Por ejemplo, el Senador o el Diputado es responsable de un discurso pronunciado en un mitin de su partido o en un escrito publicado en un diario. Asimismo es responsable de aquellas faltas o delitos cometidos dentro del recinto de la Cámara que no tipifiquen un delito de opinión”<sup>35</sup>.

Por su parte el Profesor Brewer-Carías precisa: “Sólo puede hablarse de irresponsabilidad, por tanto, en relación a los votos y opiniones del parlamento emitidos en el ejercicio de sus funciones, por lo que no estarían amparadas por este privilegio las opiniones de los parlamentarios que no se realicen durante el ejercicio de sus funciones, y éstas no son otras, que la participación en las sesiones y debates de las Cámaras o de sus Comisiones, o en el cumplimiento de algún mandato expreso conferido por éstas. Por tanto, no están amparadas por este privilegio, todas las declaraciones de los parlamentarios a los medios de comunicación social, sino sólo aquellas que se relacionen directamente con sus funciones, las cuales, por la naturaleza del trabajo parlamenatrio, nunca son de carácter individual: la función de legislar se realiza en las Cámaras actuando como cuerpos colegisladores; por lo que los votos y opiniones expuestos en las sesiones de aquéllas o de sus Comisiones en la tarea legislativa están amparados con la irresponsabilidad; y la función de controlar se realiza también y solamente, por las Cámaras o sus Comisiones, por lo que los votos y opiniones expuestos en las sesiones y debates de ellas, también están amparados con la irresponsabilidad. Por tanto, las opiniones de los parlamenatrios expresadas fuera de esas sesiones respecto de personas o acontecimientos, y que puedan originar daños morales o patrimoniales, o las que expongan los parlamentarios usurpando las funciones que corresponden a las propias Cámaras o a las Comisiones, colectivamente, sí originan responsabilidad civil y penal de los parlamentarios, y lo único que los be-

30. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, p. 518.

31. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, p. 709.

32. Henri Bonneau, *op. cit.*, p. 61.

33. *Las Inmunidades Parlamentarias*, pp. 6 y 7.

34. *Curso de Derecho Penal Venezolano*, II, p. 295.

35. *El Congreso, Estudio Jurídico*, p. 19.

neficiaría serían las prerrogativas procesales derivadas de la inmunidad parlamentaria”<sup>36</sup>.

En fecha reciente, el Profesor Orlando Tovar adelanta una precisión: “¿Qué se entiende por actividad parlamentaria? Siendo el parlamentario un titular de un órgano plural no hay la menor duda que sería actividad parlamentaria toda aquella desarrollada con la finalidad de que el órgano plural arribe a una decisión...”

Se trata de una actividad para lograr una convención o para impedirla. En segundo lugar, habrá actividad parlamentaria cuando en acatamiento de una decisión de la Cámara o de uno de sus órganos, autorizado reglamentariamente, un parlamentario actúa en el sentido exigido por el cuerpo o por sus órganos. Si la Cámara ordena a una Comisión que actúe en una forma determinada u opine en una forma determinada, mal podrá hacerse responsable a quien acata la Cámara”<sup>37</sup>.

El Profesor Méndez Fuenmayor dio oralmente su opinión a la Comisión de Mesa de la Cámara de Diputados afirmando que la función parlamentaria se limita a los votos y opiniones emitidas en Cámara, en Comisión o por encargo de la Cámara.

Cualquier otra actividad de un parlamentario podría ser juzgada previo allanamiento de la inmunidad. Como criterio de distinción plantea: es ejercicio de la función parlamentaria lo que el senador o diputado hace como miembro de la Cámara y que no podría hacer un particular<sup>38</sup>.

El Rector Humberto José La Roche opina en idéntico sentido, al referirse a la institución de la irresponsabilidad que él llama “impunidad”: “Las opiniones deben ser sustentadas cuando el congresante actúa en razón de sus funciones. No cuando está realizando actividades en razón de otro cargo o de otra actividad específica que desempeña. Por ejemplo: si un Diputado habla en el seno de la Cámara sobre una materia cualquiera y en su discurso se tipifica una actividad catalogada como delito, está protegido por la inmunidad y no puede ser castigado. Pero si el mismo Diputado es presidente o directivo de un Sindicato, NO como Diputado sino como Miembro del Sindicato, entonces, NO estará protegido por la impunidad. ¿Por qué? Porque aquí no está actuando como miembro del Parlamento. Está actuando como miembro del Sindicato y por tal razón la impunidad no lo ampara, ya que no se trata de una acción que se verifica en razón de las funciones específicas que desempeña”<sup>39</sup>.

El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV, Profesor de Derecho Penal, Alberto Arteaga, dice: “Las declaraciones de un parlamentario simplemente como miembro de un partido político, de gobierno o de oposición, o sus apreciaciones sobre el acontecer social, o *sus juicios sobre personas o sucesos al margen* de su actividad parlamentaria en sentido estricto, no quedan cubiertos con el privilegio y, por tanto, se impone su responsabilidad penal, *civil* y *administrativa*”<sup>40</sup>.

Llama poderosamente la atención el carácter inequívoco de la interpretación de la norma constitucional contenida en el artículo 142. Con la excepción de Ambrosio Oropeza, cuya opinión examinaremos más adelante, nuestros profesores de derecho constitucional y de derecho penal tienen una visión absolutamente restrictiva de ámbito del ejercicio de las funciones parlamentarias.

La doctrina extranjera ha sido igualmente restrictiva. Dice Maurice Hauriou: “Pero para que el miembro del Parlamento esté amparado por la inmunidad, se requiere que esté en el ejercicio de sus funciones; fuera de lo que es estrictamente la función parlamentaria (participación en la sesión, en los trabajos de las comisiones, en las misiones parlamentarias en el exterior) el diputado o senador regresa al dere-

36. *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo 2, p. 210.

37. Orlando Tovar, *op. cit.*

38. Sesión del día 18 de junio de 1987.

39. *Instituciones Constitucionales del Estado Venezolano*, pp. 45 y 46.

40. *Estudios de Derecho Penal*, p. 157.



cho común; ya sea que intervenga en una reunión pública, en un consejo general o en un concejo municipal, o que escriba en un periódico, el diputado no es más que un simple ciudadano. Sometido a las responsabilidades ordinarias”<sup>41</sup>.

Bonneau, por su parte, aclara: “Por otra parte, es natural que el parlamentario sea responsable de los actos que no constituyan ejercicio de sus funciones, aun cuando ellos se vinculen con una actividad política. Aún más, hay que entender de manera restrictiva los actos de la función si se quiere respetar el espíritu de la institución: El parlamentario debe, en ciertos casos, considerarse como fuera de la función. Primero, la irresponsabilidad no se aplica a los delitos cometidos dentro del recinto parlamentario. Segundo, aun cuando la Constitución se refiera a los “votos” emitidos en el ejercicio de la función, sería intolerable que la irresponsabilidad cubriese la corrupción consentida por un diputado en la oportunidad de una votación”<sup>42</sup>. Comentando la Constitución francesa de 1958, dice Maurice Duverger, refiriéndose a la irresponsabilidad: “Pero ello sólo se aplica a los actos cumplidos en el ejercicio de las funciones. Los artículos de prensa, los discursos en reuniones públicas o privadas, no están cubiertos por ella”<sup>43</sup>. En Italia el Estatuto Albertino sólo protegía a los parlamentarios por lo expresado “en las Cámaras”. La Constitución de 1948 se refiere, como la nuestra y la francesa, “al ejercicio de las funciones”, lo que, según Constantino Mortati, “no incide en la sustancia, porque en cualquier caso la inmunidad cubre los actos estrictamente inherentes a la función, es decir sólo aquellos que se llevan a cabo en el seno de los varios órganos parlamentarios o paraparlamentarios (como son los grupos) y no fuera de ellos (a menos que se efectúen en el cumplimiento de misiones inherentes al cargo). Resultando la prerrogativa así circunscrita, la responsabilidad puede hacerse efectiva cuando la misma opinión, expresada en el parlamento, sea reproducida fuera de su ámbito, por voluntad del autor y no si dicha reproducción se lleva a cabo como divulgación de los debates por la prensa”<sup>44</sup>. Refiriéndose al ordenamiento constitucional español, dice Fernando Santaolalia López: “Se trata, por consiguiente, de un privilegio que cubre el ejercicio de la función parlamentaria: sólo lo realizado al amparo de ésta puede ser protegido por la inviolabilidad. No abarca, en modo alguno, lo que los parlamentarios pueden decir o hacer al margen de sus funciones oficiales. Como éstas sólo pueden ejercitarse en la sede de la institución parlamentaria, la consecuencia es que lo pronunciado o realizado por Diputados y Senadores en lugares extraños a las Cámaras no queda cubierto por la inviolabilidad”<sup>45</sup>. Podríamos seguir indefinidamente citando tratadistas que interpretan de la manera más restrictiva el ámbito de la irresponsabilidad. Basta con recordar que para los ingleses se limita a la libertad de discurso —y nada más—. Podemos resumir diciendo que tanto la doctrina nacional como extranjera, así como la jurisprudencia en otros países —ya que en el nuestro no existe— coinciden en establecer límites muy rigurosos a la irresponsabilidad de los parlamentarios. Generalmente se admite que éstos están protegidos cuando hablan y votan en Cámara o en las Comisiones o cuando actúen fuera de ellas pero con mandato del cuerpo<sup>46</sup>.

Debe anotarse que se admite, aun en la doctrina más limitativa, la reproducción en los medios de comunicación fidedigna o de buena fe de las expresiones y opiniones, cubiertas por la irresponsabilidad de los parlamentarios.

41. *Précis de Droit Constitutionnel*, p. 533 (1929).

42. “Les immunités parlementaires dans la constitution française du 27 octobre 1946”, *Revue du Droit Public*, janvier-mars 1948, p. 63.

43. *Les Institutions françaises*, p. 112.

44. *Instituzioni di Diritto Pubblico II*, p. 492.

45. *Derecho Parlamentario Español*, p. 83.

46. Sólo conseguimos una interpretación extensiva en Italia (ver Andrés Manzella, *II Parlamento*, Bologna 1973, que analizaremos más adelante) y en la doctrina venezolana igualmente analizaremos la posición sostenida por Ambrosio Oropeza, en la *Nueva Constitución Venezolana* 1961.

La ordenanza francesa del 17 de noviembre de 1958, dice: "No dará lugar a persecución alguna, la información acerca de las sesiones públicas de las ásambleas hecha de buena fe".

b) *Una interpretación diferente*

La visión restringida de la no responsabilidad de los parlamentarios no se adapta a una época en la que la función se ejerce, no sólo en el recinto del Parlamento, sino por sobre todo ante los medios de comunicación.

Las características modernas de las teorías representativas conducen a una relación entre elegido y electores que se realiza por la prensa, la radio y la televisión. Esta circunstancia nos conduce a examinar el texto del artículo 142 con mayor amplitud.

Así lo hace Ambrosio Oropeza, co-redactor de la Constitución, quien comienza por señalar que la Constitución de 1945 establecía la no responsabilidad de los miembros de las Cámaras por "las opiniones que emitan en ellas", es decir en los locales donde celebran sus sesiones. La Constitución de 1947 —continúa Oropeza— estableció que senadores y diputados no eran responsables "por las opiniones que emiten en el ejercicio de sus funciones". Redacción semejante a la de la actual Constitución. Afirma entonces el senador Oropeza: "Se desprende de la redacción que se ha dado al precepto sobre irresponsabilidad parlamentaria que ella no se reduce como antes a discursos u opiniones pronunciadas en el seno de las Cámaras, sino también a las emitidas fuera del Congreso en concentraciones populares, por la prensa o la radio, siempre, naturalmente, que tales opiniones o discursos tengan alguna relación con problemas planteados o por plantearse en el recinto del Congreso y directamente vinculados al ejercicio del mandato representativo. Si tal no es el caso, si un diputado o senador en reuniones públicas, por la prensa o la radio lesiona gravemente la reputación de las personas por capricho o venganza personales, parece claro que en semejante situación no podría escapar a las sanciones penales correspondientes si la respectiva Cámara concede el allanamiento o terminado el período de la inmunidad parlamentaria" <sup>47</sup>.

En Italia se viene reconociendo que la función parlamentaria no se puede circunscribir al ámbito de las Cámaras debido al rol de intermediación que ejercen los grupos —fracciones— entre el Parlamento y los partidos políticos. La presencia política es ante el país. La jurisprudencia parlamentaria italiana ha establecido que la no responsabilidad se ha extendido prácticamente a toda la actividad política del parlamentario <sup>48</sup>. Esta extensión se ha producido por vía indirecta: Las Cámaras han negado el allanamiento de la inmunidad cuando las solicitudes se fundamentan en hechos vinculados con la actividad política del parlamentario fuera del Parlamento o por la prensa.

## ANEXO 1

### EL CONGRESO DE LA REPUBLICA,

*Considerando:*

Que acciones en curso y procedimientos aplicados en algunos Tribunales de Justicia han intentado desconocer el principio de exención de responsabilidad consagrado en el artículo 142 de la Constitución, respecto a los votos y opiniones de los Senadores y Diputados en el ejercicio de sus funciones, creándose situaciones judiciales

47. Ambrosio Oropeza, *La Nueva Constitución Venezolana —1961—*, pp. 414 y 415.

48. Andrea Manzella, *Il Parlamento*, p. 247.

que atentan contra la protección sustantiva de la representación popular ejercida por los miembros del Congreso;

*Considerando:*

Que corresponde a las Cámaras Legislativas Nacionales velar, en colaboración con las demás ramas del Poder Público, por la preservación de la autonomía del Congreso, evitando que se consumen violaciones al Ordenamiento Jurídico que le compete,

*Acuerda:*

- 1º Rechazar los intentos de desconocimiento de la protección sustantiva de la exención de responsabilidad consagrada en el artículo 142 de la Constitución, materializados mediante acciones y procedimientos actualmente en curso contra miembros del Congreso de la República, por actuaciones enmarcadas en el ejercicio de sus funciones específicas;
- 2º Destacar que la figura del allanamiento, relacionada con la posible responsabilidad penal atribuible a los miembros del Congreso, sólo es procedente en materia penal, y que la protección de no responsabilidad penal ni civil, por votos y opiniones de Senadores y Diputados, se refiere al ejercicio de las funciones propias del mandato que cumplen;
- 3º Solicitar de los Jueces de la República que, en acatamiento a lo dispuesto en dicho artículo constitucional, se abstengan de dar curso a acciones penales o civiles que intenten vulnerar el principio de no responsabilidad, sin cuya inviolabilidad se somete a riesgos contrarios a Derecho el ejercicio autónomo del mandato popular con el cual están investidos los integrantes del Poder Legislativo Nacional.

Dado, firmado y sellado en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los trece días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y siete.

---

ANEXO 2

LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA,

*Considerando:*

Que el Presidente de la Cámara de Diputados remitió a la Fiscalía General de la República las actas y anexos del debate efectuado en el Congreso, en relación con el caso "Sierra Nevada";

*Considerando:*

Que tal proceder violó el Reglamento Interior y de Debates del Congreso, puesto que en su artículo 2º éste atribuye tal facultad al Presidente del Congreso en el caso en que se trate de actos y resoluciones emanadas del Congreso en pleno;

*Considerando:*

Que este comportamiento del Presidente de la Cámara configura una lesión a la seriedad de las instituciones democráticas, al hacerse partícipe de una maniobra política que utilizó al Fiscal Encargado, doctor Víctor Ortega Mendoza, como factor de ella,

*Acuerda:*

Censurar el proceder del Presidente de la Cámara de Diputados.

---

 ANEXO 3

La Cámara de Diputados de la República, previo el análisis de las actuaciones que ha venido cumpliendo el diputado Paciano Padrón en su carácter de Presidente de la Comisión Permanente de Contraloría y tomando en consideración las diversas quejas que, tanto en el seno de dicha Comisión como de la propia Cámara, han sido formuladas en atención a la forma como dicho Diputado personaliza las facultades y atribuciones del Cuerpo que dirige, incurriendo en usurpación de autoridad y en utilización de esas funciones para propósitos ajenos a las finalidades institucionales propias de la actividad parlamentaria.

Considerando igualmente que corresponde a la Cámara en pleno salvaguardar su respetabilidad, ejerciendo vigilancia sobre el comportamiento institucional de cada uno de sus integrantes, exigiéndoles las responsabilidades que les resulten atribuibles y aplicándoles las sanciones a que se refieren los artículos 142 y numeral 1º del 158 de la Constitución de la República, acuerda:

Amonestar públicamente al diputado Paciano Padrón por sus reiteradas violaciones de la legalidad con que deben actuar los Presidentes de Comisiones Permanentes o Especiales en el cumplimiento del trabajo parlamentario, excitándolo a rectificar en lo sucesivo su manera de actuar y a no incurrir en violación de la normativa constitucional y reglamentaria, aplicable a las condiciones previstas en el Reglamento

---

 ANEXO 4

## LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA,

*Considerando:*

Que el Diputado Vladimir Gessen a través de los medios de comunicación hizo graves señalamientos sobre la conducta de un partido político venezolano, con importante representación parlamentaria: el Movimiento al Socialismo;

*Considerando:*

Que estas agresiones sin prueba alguna que las respalde, sólo contribuyen a la degradación de la política venezolana y al menoscabo de la institución partidista;

*Considerando:*

Que el Movimiento al Socialismo MAS constituye hoy un componente probadamente significativo de la vida democrática de la nación;

*Considerando:*

Que la conducta indecorosa de algún militante de cualquier partido político, no puede ser pretexto para considerar a esa organización como culpable del delito cometido por quien haya militado en sus filas;

*Considerando:*

Que el rol de parlamentario —Senador o Diputado— implica un compromiso muy alto con la verdad y con el respeto a los demás que actúan legítimamente en el orden democrático,

*Acuerda:*

PRIMERO: Repudiar por considerar ligera la actitud del Diputado Vladimir Gessen, quien sin justificación alguna agrede innecesariamente a un partido político venezolano.

SEGUNDO: Repudiar este tipo de conducta que atenta contra el prestigio del sistema de partidos políticos sobre el cual se sustenta el régimen democrático de nuestro país.

TERCERO: Darle publicidad al presente Acuerdo.

Dado, firmado y sellado en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los treinta días del mes de julio de mil novecientos ochenta y siete. Años 177º de la Independencia y 128º de la Federación.

El Presidente,  
*José Rodríguez Iturbe*

El Secretario,  
*José Rafael García*