

REVISTA DE DERECHO

AÑO XXVI — ABRIL - JUNIO DE 1958 — N.º 104

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

HUMBERTO ENRIQUEZ FRODDEN
ALEJANDRO VARELA SANTA MARIA
JUAN BIANCHI BIANCHI
QUINTILIANO MONSALVE JARA
MARIO CERDA MEDINA
ESTEBAN ITURRA PACHECO



ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA — CONCEPCION (CHILE)

MARIO CERDA MEDINA

**Abogado, Profesor de Derecho Constitucional
y Director del Seminario de Derecho Público**

**NOTAS SOBRE LA IRRESPONSABILIDAD
PARLAMENTARIA**

1.—En los Estados demo-liberales o democracias contemporáneas, la función parlamentaria se halla rodeada de diversos privilegios que, en general, miran, como lo hacen notar diferentes autores (1), a la independencia y autonomía de las Cámaras respecto de todos los otros órganos y poderes del Estado.

Entre ellos reviste singular importancia la "irresponsabilidad" o "inviolabilidad" —como la denomina nuestro ordenamiento jurídico— por las opiniones y votos que emitan los parlamentarios en el desempeño de sus cargos.

La prerrogativa de la inviolabilidad es el producto de una larga lucha que se ha desarrollado, durante varios siglos, entre las asambleas representativas y el Poder Ejecutivo y que ha culminado, durante el siglo XIX, con la adopción de un sistema bastante completo de inmunidades de jurisdicción, que ha puesto a los Representantes al abrigo de las arbitrarias persecuciones del Poder Ejecutivo.

(1) Entre otros: **Santi, Romano**: "Principii di Diritto Costituzionale Generale". Edit. Dott. A. Giuffré. Milano, 1947; y **Duverger, Maurice**: "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques". Presses Universitaires de France. Paris, 1956.

Históricamente, la "irresponsabilidad" parlamentaria se remonta al Bill de Derechos inglés, de 13 de Febrero de 1689 (2), cuya declaración 8.ª de la primera sección reza textualmente: "Que la libertad de palabra, ni la de los debates o procedimientos en el seno del Parlamento, pueden ser entrabados o sometidos a discusión en ningún Tribunal o lugar cualquiera que no sea el mismo Parlamento".

Por su parte, la Sección VI.ª, inciso 1.º, del artículo primero de la Constitución de los Estados Unidos de Norte-América, dispone que "los Senadores y Representantes nunca podrán ser interrogados o molestados, en ningún lugar, por los discursos pronunciados o las opiniones emitidas en una u otra Cámara".

La Francia revolucionaria consagra idéntico privilegio en la Proclamación de los Estados Generales, de 23 de Junio de 1789, en el artículo 7.º de la Sección V.ª de la Constitución de 1791, en el artículo 110 de la Constitución del Año III, en el artículo 69 de la Constitución del Año VIII, en la Ley de Imprenta de 1819 —como corolario de la Constitución de 1818—, en el Decreto Orgánico del Cuerpo Legislativo de 1852 —como una consecuencia de la Constitución de ese mismo año— y en la Ley Constitucional de 16 de Julio de 1875.

Lo reproduce el artículo 58 del Proyecto de Constitución Francesa de 19 de Abril de 1946, y lo establece de una manera positiva el artículo 21 de la Constitución Francesa de 27 de Octubre de 1946, en los siguientes términos: "Ningún miembro del Parlamento puede ser perseguido, acusado, arrestado, detenido o juzgado con ocasión de las opiniones o votos emitidos por él en el ejercicio de sus funciones" (3).

La Constitución Italiana, de 27 de Diciembre de 1946, dispone al respecto que "los miembros del Parlamento no pueden ser perseguidos por las opiniones expresadas y los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones" (Artículo 68, inciso 1.º).

(2) Pergolesi, Ferruccio: "Diritto Costituzionale". Edit. Cedam, Padova, 1956. Página 238; Ranelletti, Oreste: "Istituzioni di Diritto Pubblico". Edit. Dott. A. Giuffrè. Milano, 1955. Página 385; Duverger, Maurice: "Constitutions et Textes Politiques". Paris, 1957.

(3) Duverger, Maurice: "Constitutions et Documents Politiques". Página 135.

LA IRRESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA

137

La Constitución Alemana de 23 de Mayo de 1949, en el artículo 46, inciso 1.º, expresa asimismo que: "Los Diputados no pueden en ningún momento ser perseguidos, judicial o disciplinariamente, por los votos que han emitido o por las palabras que hayan pronunciado en el seno de la Dieta Federal o en una de sus comisiones. Nunca pueden ser llamados a responder de cualquier modo fuera de la Dieta. Estas disposiciones no se aplican a las difamaciones o injurias".

Por último, la Constitución Chilena de 1925 establece en el artículo 32, que "los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos".

La ligera revista pasada sobre algunas Constituciones de Estados demo-liberales actualmente existentes, nos demuestra la preocupación de garantizar la independencia de las Cámaras legislativas y la libertad de expresión de los miembros del Parlamento. Pudiera decirse que este empeño es una verdadera constante del Derecho Público democrático liberal (4).

Los ejemplos podrían ser ampliados considerablemente, pero consideramos que no es necesario hacerlo, ya que los textos constitucionales citados pueden hacer derivar las conclusiones necesarias para la cabal determinación de esta institución, por desgracia no siempre bien comprendida.

2.—El ámbito o esfera jurídica en que se desenvuelve el privilegio de la "irresponsabilidad" o "inviolabilidad", está perfectamente delimitado en los textos transcritos y, particularmente, en el artículo 32 de nuestra Constitución Política que nos interesa fundamentalmente.

El texto constitucional no deja lugar a equívocos: la inviolabilidad juega en relación con las opiniones que se manifiesten y los votos que se emitan por los parlamentarios en el desempeño de sus cargos.

(4) La tendencia se advierte también en las Constituciones de las denominadas "democracias populares" —Artículo 57 de la Constitución Yugoslava de 13 de Enero de 1953—, y en los Estados autoritarios —Artículo 89 de la Constitución Portuguesa de 11 de Abril de 1933—.

Dicho de otra manera, la garantía o privilegio que analizamos guarda relación con la expresión de la palabra, sea de viva voz, sea por escrito, por medio de la prensa o en cualquiera otra forma que la técnica permita, pero, además, para que esta garantía opere, es indispensable que la expresión de la opinión o del voto corresponda a un parlamentario en el ejercicio de su cargo, es decir, en cumplimiento de la función pública que el orden jurídico respectivo califica y determina como parlamentaria, la que no es de difícil precisión atento el examen de la Constitución Política y de sus normas complementarias.

Es precisamente en las opiniones que se manifiestan y en los votos que se emiten, que se delimita materialmente la función parlamentaria, pues, como dice Pergolesi, "en esto, en efecto, se tipifica la función parlamentaria: expresar con el pensamiento y con el voto la voluntad de un órgano constitucional elegido por el voto soberano del pueblo" (5).

De lo dicho se infiere que el privilegio en examen no cubre ni mira a las "acciones" o "actos" realizados por los parlamentarios en el seno de la Asamblea a que pertenecen o en el de alguna de sus comisiones. "Así, por ejemplo —dice Ranelletti— a los actos que ellos realizaran, destinados a impedir en todo o en parte, aún temporalmente, al Senado o a la Cámara de Diputados el ejercicio de sus funciones" (6).

Y, como expresa Biscaretti Di Ruffia, los demás actos, que no sean la expresión de opiniones o votos, pueden ser objeto de diversos tipos de sanciones y fuente de responsabilidad para el ejecutor (7).

Tampoco puede pretenderse que el privilegio "pueda cubrir comportamientos delictuosos —corrupción para el voto, violencia que acompaña la manifestación del pensamiento, etc.— (8).

(5) Pergolesi, Ferruccio: Obra citada, página 238.

(6) Ranelletti, Oreste: Obra citada, página 385. También, Santi Romano: Obra citada, página 235.

(7) Biscaretti Di Ruffia, Paolo: "Diritto Costituzionale". Edit. Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene. Napoli, 1956. Página 304.

(8) Pergolesi, Ferruccio: Obra citada, página 238. También, Balladore Pallieri, G.: "Diritto Costituzionale". Edit. Dott. A. Giuffrè, Milano, 1957. Página 208.

LA IRRESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA

139

Es interesante observar sobre la materia, que la Constitución Alemana de Bonn, ya citada, si bien es cierto que consagra la irresponsabilidad de los parlamentarios por los votos que han emitido o por las palabras que hayan pronunciado en el seno de la Dieta Federal o en alguna de sus comisiones, establece que estas disposiciones no se aplican a las difamaciones o injurias, con lo cual nos parece que el privilegio se limita considerablemente.

No cabe duda, sin embargo, de que la disposición de la Constitución Alemana, aparte de ser moralizadora, está encuadrada perfectamente dentro de los principios del Estado de Derecho democrático liberal, pues de esta manera evita que el Parlamento se convierta en tribuna para desahogar odios o rencores, muchas veces personales y sin ninguna raigambre doctrinaria, prevaleciendo torcidamente de un privilegio creado para proteger la libertad de expresión frente a un Monarca omnipotente, pero que en la actualidad casi carecen de razón de ser, en presencia de tribunales independientes y celosos de sus prerrogativas.

Sobre esta desnaturalización del privilegio de la irresponsabilidad entre nosotros, vale la pena recordar las palabras de nuestro gran constitucionalista don José Guillermo Guerra: "En cuanto a la manifestación de opiniones, la pasión política y la enemistad personal han llevado, en centenares de ocasiones, a Diputados y Senadores a convertir la tribuna parlamentaria en un verdadero reducto de difamación y desahogo contra sus adversarios personales, sin que estos desmanes puedan tener una sanción legal de ninguna especie" (9).

La doctrina y la jurisprudencia chilenas reafirman lo que se ha venido manifestando, en orden a que la prerrogativa del artículo 32 de la Constitución Política se refiere únicamente a las opiniones y votos que se emitan en el desempeño del cargo parlamentario, siendo particularmente interesante al respecto la sentencia pronunciada por la Excelentísima Corte Suprema con fecha 12 de Enero de 1934, lo mismo que los votos de minoría de los ministros señores Novoa y Fontecilla (10).

(9) Guerra, José Guillermo: "La Constitución de 1925". Páginas 211 y 212.

(10) Gaceta de los Tribunales: Año 1934, I.er Semestre. Sentencia N.º 39, página 231.

Y para finalizar este párrafo, podemos decir que, de acuerdo con el artículo 32 de la Constitución Política, "los conceptos o juicios sobre personas o cosas, están comprendidos en la inviolabilidad de Senadores y Diputados por lo que expresen y voten en el ejercicio de sus cargos" (11).

3.—El privilegio parlamentario que estamos examinando, opera siempre que las opiniones que se manifiesten o los votos que se emitan se realicen en el desempeño de las funciones parlamentarias.

Ahora bien, ¿qué debemos entender por éstas?

Estimamos que no se puede dar una respuesta aplicable a la totalidad de los ordenamientos jurídicos, ya que cada uno de ellos tipifica y delimita esta función de una manera diferente, pero puede servirnos de orientación o pauta el concepto expresado por el profesor Pergolesi, quien nos ha dicho que la función parlamentaria se caracteriza precisamente por la expresión, con el pensamiento y con el voto, de la voluntad de un órgano constitucional elegido por el voto soberano de un pueblo.

Sin embargo, creemos conveniente profundizar un poco más los conceptos, para evitar mal entendidos y errores a los que no son ajenos ni los publicistas ni los magistrados.

La función parlamentaria, que es una función jurídica perfectamente caracterizada en los Estados democrático-liberales, es bastante compleja. Generalmente se la identifica o confunde con la mera función legislativa, pero un examen, siquiera superficial, de cualquier ordenamiento constitucional, nos demuestra que aquélla rebalsa los límites de ésta.

Circunscribiendo el análisis a nuestro ordenamiento constitucional, es fácil advertir que, tanto la Cámara de Diputados como el Senado, aparte de la función denominada legislativa, tienen funciones administrativas y aún judiciales que realizar. Su función no queda limitada a la elaboración de la ley, sino que, además, deben

(11) Doctrina de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago en sentencia de 2 de Junio de 1933, publicada en la *Gaceta de los Tribunales*: Año 1933, 1.er Semestre. Sentencia N.º 80, página 329. Véase, además, el interesante voto de minoría del Ministro señor Rivas, cuya doctrina jurídica nos parece de enorme interés.

LA IRRESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA

141

coadyuvar a la administración del Estado y al ejercicio de la función jurisdiccional, por diversos modos.

Y como las Cámaras son órganos colectivos, integrados precisamente por representantes denominados, de una manera general, parlamentarios, son las opiniones y votos de éstos, expresados en el ejercicio de sus múltiples funciones —legislativas, administrativas y jurisdiccionales— los que gozan de la prerrogativa de la irresponsabilidad o inviolabilidad.

Por manera que, desde un punto de vista material —y esquemmatizando al máximo—, la función parlamentaria comprendería la expresión de opiniones y votos, tanto al legislar como al administrar o ejercer actos de jurisdicción, dentro de los límites de la competencia atribuida por el ordenamiento jurídico estadual

Y desde un punto de vista formal, el privilegio de la inviolabilidad comprendería las opiniones y votos expresados en la asamblea de la Cámara respectiva, en el seno de las comisiones parlamentarias —de cualquiera naturaleza que sean— y en el seno de los comités correspondientes, ya que, de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional y las normas que lo complementan, todos estos órganos son aptos para el desempeño del cargo parlamentario.

Fuera de estos casos, la extensión del privilegio de la inviolabilidad nos parece abusiva, como nos lo parece la doctrina sustentada por la H. Comisión de Legislación y Justicia del Senado, en dictamen de 19 de Julio de 1945, que se resume en que "todo Senador tiene derecho de emitir su opinión, dentro del recinto de la Corporación, en forma amplísima, sobre todas las cuestiones o materias que juzgue de interés y que estime conveniente para el mejor desempeño de su cargo" (12).

En nuestra opinión, todo parlamentario tiene derecho a expresar las opiniones que le parezcan convenientes, pero siempre que lo haga en cumplimiento de su función, que como función pública hemos tratado de caracterizar.

Las opiniones injuriosas o calumniosas que se viertan fuera del ámbito de su competencia, aunque se verifiquen en el recinto

(12) Boletín de Sesiones Ordinarias: Año 1945, Tomo I, páginas 908 y 927.

parlamentario, no están protegidas por el privilegio de la inviolabilidad y dan lugar a las acciones civiles y penales pertinentes.

Porque los hechos, desde un punto de vista jurídico, corresponden al ejercicio de una función o no corresponden a ella, sin que interese el lugar, el espacio, el territorio en que se realicen, a menos que el mismo ordenamiento jurídico condicione la validez del acto a su realización dentro de un determinado ámbito espacial. —Esto es particularmente claro con respecto a las reuniones de la Cámara de Diputados y del Senado, de acuerdo con el artículo primero del Reglamento respectivo—.

De la misma manera que todo escrito o documento suscrito por un juez en su oficio no es un acto jurisdiccional —ya que lo será únicamente cuando cumpla las prescripciones del ordenamiento jurídico respectivo—, toda opinión manifestada por un parlamentario dentro del recinto de su Cámara no implica el ejercicio de su función jurídica.

Como lo reconoce la mayoría de los publicistas (13), el privilegio de la inviolabilidad es una garantía de la función y no un privilegio de la persona. Dicho de otro modo, la inmunidad se concede al "funcionario" o "representante" y no a X o a Z que eventualmente lo encarnen, por lo cual opera mientras ejecute la respectiva función y deja de proteger al parlamentario tan pronto como exceda los límites de su competencia.

El parlamentario, concebido como funcionario del Estado —o, si se quiere, como elemento de un órgano complejo—, sólo puede actuar válidamente dentro de los límites de la competencia asignada a su función y solamente en cuanto actúe dentro de ella goza de esta irresponsabilidad o inviolabilidad.

Los actos que el individuo —persona natural— parlamentario realice fuera de los límites de su competencia, sólo pueden afectarle jurídicamente a él mismo y no gozan ni pueden gozar de la prerrogativa de la inviolabilidad, creada únicamente como protección de una función jurídica específica dentro del Estado —función parlamentaria—.

(13) Véase, particularmente, a **Crosa, Emilio**: "Diritto Costituzionale". Unione Tipografico-Editrice Torinese. Torino, 1955. Página 285.

LA IRRESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA

143

En resumen, la prerrogativa o privilegio de la "irresponsabilidad" sólo cubre o protege a los Diputados o Senadores por las opiniones que manifiesten o los votos que emitan en el ejercicio de la función pública configurada por la Constitución y las normas que la complementan, por lo que, en cada caso particular, habrá que determinar si la emisión del voto o la expresión de la opinión quedan o no enmarcados en el ámbito de la función aludida (14).

Otra interpretación, por sentimental, moral o política que sea, corre el imperdonable riesgo de no ser precisamente jurídica.

Para concluir este párrafo, podemos decir que, según las opiniones más caracterizadas del pensamiento jurídico europeo, no entran en el concepto de función parlamentaria los discursos pronunciados fuera del recinto parlamentario, ni los hechos delictuosos en general que de estos discursos se deriven —presión ilícita, tráfico de influencia y vías de hecho—.

Al respecto, es interesantísima la opinión de Duverger, que no podemos menos que transcribir, al decir que la inmunidad "no se aplica sino a los actos cumplidos en el ejercicio de la función de Diputado: los discursos de los Diputados en las reuniones públicas, sus artículos en los periódicos, no están cubiertos por la irresponsabilidad; lo mismo las vías de hecho sobre un colega o un periodista en el recinto de la Asamblea" (15).

5.—La irresponsabilidad o inviolabilidad parlamentaria tiene un alcance amplísimo en cuanto a sus efectos.

En efecto, importa irresponsabilidad desde el punto de vista penal, civil, disciplinario y político (16).

Dados los términos que emplea el artículo 32 de nuestra Constitución Política, el privilegio de la inviolabilidad da lugar a una plena irresponsabilidad penal, civil y disciplinaria, cuando la expresión de la palabra pudiera constituir delito, alcance que también tiene en los demás Estados democráticos liberales, salvo la

(14) Véase: **Biscaretti Di Ruffia**, Paolo: Obra citada, página 303. En el mismo sentido: **Pergolesi**, Ferruccio, Obra citada, página 238.

(15) **Duverger**, Maurice: "Droit Constitutionnel", página 485.

(16) **Crosa**, Emilio: Obra citada, página 285; **Balladore Pallieri**: Obra citada, página 207; **Biscaretti Di Ruffia**: Obra citada, página 304.

excepción que hemos señalado en el Derecho Constitucional Alemán (17).

La irresponsabilidad penal significa que el parlamentario no responde por los delitos que comete por medio de la expresión oral o escrita en el desempeño de su función parlamentaria. Generalmente por los delitos de calumnia o injuria.

La irresponsabilidad civil supone que el parlamentario no está afecto a la obligación de indemnizar los perjuicios efectivos o meramente morales que cause a terceros mediante sus expresiones constitutivas de delitos civiles.

Por su parte, la irresponsabilidad disciplinaria implica que el parlamentario, que es a la vez funcionario del Estado —en los ordenamientos jurídicos en que no existe incompatibilidad—, no puede ser objeto de medidas disciplinarias por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones.

La irresponsabilidad política involucra la idea de que los parlamentarios, durante el plazo de su función, no pueden ser revocados anticipadamente a consecuencia de opiniones manifestadas o votos emitidos en el cumplimiento de la misma (18).

Lo antes aseverado no significa que el miembro del Parlamento no esté sujeto a ninguna disciplina, ya que efectivamente lo está, pero esa disciplina es de naturaleza meramente parlamentaria, interna podríamos decir, y es la que ejercita el Presidente de la Asamblea de acuerdo con las normas contenidas en las leyes, reglamentos o actos que regulan el régimen interior de las respectivas corporaciones.

Por regla general, las sanciones establecidas en dichas leyes, actos y reglamentos que miran al funcionamiento interno de las

(17) La Constitución Portuguesa, por su parte, dispone que "la inviolabilidad por las opiniones y los votos no exime a los miembros de la Asamblea Nacional de la responsabilidad civil y criminal por difamación, calumnia e injuria, ultraje a la moral pública o provocación pública al crimen" (Artículo 89, inciso 1.º).

(18) El Párrafo 2 del artículo 89 de la Constitución Portuguesa dispone: "La Asamblea Nacional puede revocar los mandatos a los Diputados que emitiesen opiniones contrarias a la existencia del Portugal como Estado independiente o que, de cualquier modo, incitaren a la subversión violenta del orden político y social".

LA IRRESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA

145

asambleas, van desde la simple amonestación hasta la prohibición de entrar al recinto parlamentario, pasando por la censura y la privación del uso de la palabra, además de la aplicación de multas (19).

Y aparte de tales sanciones disciplinarias internas, el privilegio de la inviolabilidad juega con toda su amplitud, en los términos antes descritos (20).

(19) Artículo 135 N.º 5 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile y artículo 120 N.º 6 del Reglamento del Senado.

(20) **Crosa, Emilio**: Obra citada, página 285; **Biscaretti Di Ruffia**: Obra citada, página 298; **Ranelletti, Oreste**: Obra citada, página 406; **Balladore Pallieri**: Obra citada, página 203.