



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**INFORME SOBRE LA INMUNIDAD
PARLAMENTARIA:**
*Resumen de los estudios de caso de Armenia,
Ucrania y Guatemala*

Agosto 2006

El presente documento es el resumen de una publicación presentada para revisión y financiada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, en febrero de 2006. Elaborado por Development Alternatives, Inc. (DAI), este documento refleja los puntos de vista de los autores.

Inmunidad parlamentaria y desarrollo de la democracia ¹

Prácticamente todas las democracias establecidas y emergentes brindan cierto grado de inmunidad procesal a los miembros del poder legislativo o del parlamento; con frecuencia, tales derechos se encuentran establecidos en la constitución de un país. El legítimo propósito de la inmunidad es permitir a los legisladores expresarse libremente y asumir posturas políticas sin temer una represalia con motivaciones políticas. Sin embargo, la protección frente a procesos penales y/o civiles puede permitir a algunos parlamentarios involucrarse en conductas corruptas o ilícitas con impunidad; otra posibilidad es que el poder legislativo y/o los poderes ejecutivo y judicial del estado, al estar excesivamente politizados, puedan invalidar la legítima protección que supuestamente la inmunidad debe conferir. Ambos escenarios pueden alentar abusos y servir para menoscabar la confianza pública en el poder legislativo como institución democrática.

La inmunidad parlamentaria está recibiendo una atención cada vez mayor como una potencial amenaza para el desarrollo democrático. Una encuesta de opinión pública realizada en el 2003 en Armenia reveló que la mayoría de los armenios eliminaría del todo la inmunidad parlamentaria, equiparándola con la corrupción y privilegios especiales, y no con una legítima protección.² La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) financió recientemente en Latinoamérica una conferencia para hablar de los atroces abusos de la inmunidad oficial, con el objetivo de crear normas jurídicas regionales para limitar el ámbito de la inmunidad.³ La Asamblea Nacional de Camboya prometió en febrero de 2006 restablecer la inmunidad parlamentaria a tres miembros de la oposición, a quienes se les había retirado la inmunidad el año pasado, a pesar de la firme protesta de grupos de derechos humanos locales e internacionales que consideraban que los cargos penales por difamación tenían motivaciones políticas. Incluso en las democracias más establecidas de la Unión Europea, la inmunidad ha sido calificada como “anacrónica, obsoleta y contraria a los principios fundamentales del derecho constitucional moderno.”⁴ El abuso de un instrumento legal importante, que protege la expresión independiente en las democracias, corre pues el riesgo de socavar el verdadero apoyo popular necesario para la democratización.

En este informe, examinamos la inmunidad parlamentaria en práctica durante los pasados 10 años, resaltando los hallazgos de nuestros recientes estudios de caso en Armenia, Ucrania y Guatemala. Nuestros hallazgos indican que instituciones débiles, específicamente la falta de estándares de conducta ética para los legisladores y de parámetros claros para la interposición de

¹ Los autores son especialistas en desarrollo de la práctica de Democracia y Gobernabilidad de DAI (Alternativas de Desarrollo Inc.). Este informe se basa en parte en un artículo encargado por el USAID bajo el IQC (Contrato de Cantidad Indefinida – Indefinite Quantity Contract) de Fortalecimiento del Poder Legislativo. Los autores agradecen a Charlie Wise y Trevor Brown por la valiosa investigación y las entrevistas realizadas para el estudio de caso de Ucrania; a Jack Bournazian por su investigación para el estudio de Armenia; y a Nerea Aparicio por el mismo trabajo en Guatemala.

² Según una encuesta realizada por IREX/ProMedia en el 2003, 64% de la población se opone a la inmunidad.

³ El proyecto USAID/America’s Accountability/Anti-Corruption (Responsabilidad/ Anticorrupción en las Américas de USAID) auspició la conferencia internacional llevada a cabo del 24 al 26 de octubre del 2005 en Lima, Perú con la participación de 12 países de la región.

⁴ “Normas sobre la Inmunidad Parlamentaria en el Parlamento Europeo y en los Estados Miembro de la Unión Europea”, Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria, página 6, 2001.

una acción judicial a funcionarios electos, son un indicador mayor del abuso de la inmunidad, que el ámbito legal de la inmunidad. Por lo tanto, los encargados de las reformas deben considerar enfoques institucionales integrales para limitar el abuso de la inmunidad; especialmente, cuando se relaciona con la corrupción.

¿Qué es la inmunidad parlamentaria?

La inmunidad parlamentaria describe un sistema en el que se confiere a los miembros del poder legislativo “Inmunidad (jurídica) procesal” parcial en caso de delitos cometidos en el fuero civil y/o penal. Antes de enjuiciar, o en algunos casos investigar, a un miembro del poder legislativo por un presunto delito, es necesario retirarle la inmunidad, por lo general a través de una corte superior o por votación del propio poder. El propósito es reducir la posibilidad de presionar a un miembro a cambiar su conducta oficial (por ejemplo su voto, orientación política, exposición a la corrupción del gobierno), empleando la amenaza de entablar una acción judicial en su contra.

La inmunidad parlamentaria toma tradicionalmente una o dos formas básicas, cada una de las cuales tiene sus ventajas y desventajas. Algunos países como los Estados Unidos, adoptan un alcance *limitado* de la inmunidad, restringiendo la protección a acciones y declaraciones que el legislador emprende directamente en su calidad de representante políticamente elegido y hacedor de leyes. Si el legislador participa en una actividad ilegal fuera de su función legítima de representante, es sometido a investigación, acción judicial, juicio y potencialmente sanción, como cualquier otro ciudadano. De manera similar, el modelo británico brinda protección a los legisladores frente a acciones civiles (por ejemplo, cargos por calumnia y difamación) que ocurran en el cumplimiento de sus deberes. El modelo Continental (basado en el sistema francés) proporciona a los parlamentarios una inmunidad de *amplio* alcance, que incluye la protección frente a acciones judiciales civiles y penales, dentro y fuera de sus funciones como parlamentarios. La mayoría de las democracias en desarrollo ha adoptado una inmunidad de amplio alcance, supuestamente para protegerse contra los autoritarios abusos del pasado. De conformidad con sus respectivas constituciones, los legisladores de Ucrania y Guatemala gozan de una amplia inmunidad, mientras que los miembros del parlamento armenio se encuentran protegidos por una inmunidad limitada, directamente relacionada con su “estatus” como diputados. La siguiente tabla presenta los detalles de los sistemas de inmunidad de los países estudiados.

	<i>Sistema político</i>	<i>Tipo de inmunidad</i>	<i>¿Quién retira la inmunidad?</i>	<i>Situación política reciente</i>
Ucrania	Semi-presidencial; parlamento unicameral con 450 escaños; periodo de 4 años.	Amplio: con protecciones frente a arresto, detención y acción judicial sin consentimiento del Parlamento; no otorga protección frente a registro o investigaciones.	Parlamento	Desde enero de 2005, el partido político del Presidente constituye la mayoría en el parlamento [el partido del presidente anterior no lo era]. Una falta de consolidación del partido político desde 1996 ha impedido una mayoría duradera en el parlamento.

Guatemala	Sistema presidencial de Guatemala con congreso unicameral de 158 miembros; periodo de 4 años.	Amplio: con protección frente a acusaciones civiles y penales, así como protección frente a la mayoría de tipos de investigación o reunión de evidencia.	Magistrados de la Corte Suprema; no se puede apelar la decisión.	Desde el 2004, el partido del Presidente es el más grande en el Congreso, sin embargo no tiene mayoría; el Congreso está bastante fracturado. 2000 – 2004, el partido del Presidente (FRG) también tuvo mayoría en el Congreso.
Armenia	Semi-parlamentario; con Presidente elegido por separado; parlamento unicameral con 131 escaños; periodo de 4 años.	Constitucionalmente limitado, pero de amplia interpretación.	Parlamento	Las elecciones parlamentarias en el 2003 produjeron una coalición de mayoría con una fuerte tendencia pro-gobierno. Los oponentes del Presidente en el Parlamento están agrupados bajo una endeble sombrilla de cooperación.

De qué manera alimentan la corrupción los abusos de la inmunidad parlamentaria:

- *Los miembros pueden utilizar un escaño en el parlamento específicamente para encubrir sus actividades ilegales o corruptas.* En Ucrania, un ex funcionario del gobierno, Pavlo Lazarenko, fue acusado de corrupción (conforme a una acusación de una corte de distrito de los Estados Unidos, Lazarenko utilizó su influencia política para establecer una red clandestina internacional de cuentas bancarias para lavar por lo menos 114 millones de dólares a través de esquemas de negocios clandestinos), postuló al parlamento y ganó un escaño en 1998, quedando así protegido bajo el escudo de la inmunidad parlamentaria. Sus partidarios en el parlamento pudieron rechazar el primer intento para retirarle la inmunidad. Sin embargo, un segundo intento para retirarle la inmunidad tuvo éxito luego de que sus presuntas transgresiones fueran más evidentes y se hicieran públicas.

En Armenia existe una fuerte percepción pública de que una amplia mayoría de parlamentarios están en la Asamblea Nacional principalmente para proteger intereses de negocios corruptos. Esta imagen se ve reforzada por el hecho de que a pesar de existir una posible evidencia de corrupción, los funcionarios del gobierno sólo han solicitado el levantamiento de la inmunidad parlamentaria en dos ocasiones desde la transición democrática, y en una de ellas para tratar el caso de la participación de los miembros de la oposición en un mitin de protesta.

- *Un poder ejecutivo con mucho poder, con el respaldo de una mayoría en el parlamento, puede violar el espíritu de inmunidad en su totalidad con el fin de silenciar a los miembros de la oposición cuando intentan hacer pública la corrupción del gobierno.* Los miembros del congreso guatemalteco informaron sobre la presión ejercida para cambiar sus votos, por el temor de que aquellos que tenían el poder político en sus manos pudieran presentar cargos falsos e influenciar a una Corte Suprema políticamente manipulable para que les retiren su inmunidad. Un ex diputado comentó que como resultado “*el Congreso guatemalteco no promulga leyes en base a una agenda nacional, para resolver problemas importantes de la sociedad guatemalteca; más bien, promulga leyes que dependen de la presión política.*”

En Ucrania, el entonces presidente Leonid Kuchma ordenó al Procurador General (Jefe de procesos judiciales) solicitar al parlamento que levante la inmunidad parlamentaria de la parlamentaria Yulia Tymoshenko, una ex funcionaria del gobierno y categórica reformadora. El Procurador General arrestó de inmediato a Tymoshenko, antes de recibir el consentimiento del parlamento para detenerla (en aparente violación de la Constitución). Si bien cabe resaltar que este abuso de la inmunidad ocurrió bajo el mandato de un ex presidente con menos tendencias democráticas, los observadores consideran que todavía hay mucho trabajo por hacer para que los poderes y prácticas de la Procuraduría General se ajusten a las normas del Consejo de Europa para evitar la futura manipulación del sistema.

Lecciones aprendidas de Armenia, Ucrania y Guatemala

- *Se debería considerar los aspectos políticos de un país al momento de discutir los cambios en la definición legal o el alcance de la inmunidad.* En Ucrania (un sistema de inmunidad amplia), existe evidencia de que los fiscales, bajo la dirección del ex presidente Kuchma, persiguieron a los miembros del parlamento (o, a la inversa, ignoraron las solicitudes de investigación de un miembro del parlamento aparentemente corrupto), principalmente en base a motivaciones políticas que emanaban del ejecutivo o del partido de mayoría en el poder. En Armenia (inmunidad limitada), los argumentos legales del brazo de la fiscalía partidaria del poder ejecutivo para retirar la inmunidad a los miembros de la Asamblea Nacional no se enfocan en el hecho de que los delitos estén o no dentro del alcance de la inmunidad, sino más bien en la “gravedad” del delito. Por ejemplo, cuatro diputados de la oposición, que participaron en un mitin de protestas contra el gobierno en 1996, vieron cuestionada su inmunidad en base a la gravedad de los cargos (traición), más que en base al hecho de que las actividades de protesta estuvieran en el campo de su condición de diputados o no. Por otro lado, los votos de la Asamblea Nacional de Armenia para retirar o mantener la inmunidad a un miembro del parlamento tienden a caer dentro de las líneas del partido político.

En el caso de Guatemala y varios otros países latinoamericanos, es la Corte Suprema, más que el propio congreso, la que debe votar para levantar la inmunidad de un legislador. Sin embargo, el congreso guatemalteco es muy influyente en la selección de los magistrados de la Corte Suprema, lo que crea una relación de clientela entre los dos, en lugar de control y equilibrio. El congreso guatemalteco limita también firmemente el grado de investigación y reunión de evidencia que se puede hacer antes de que se levante la inmunidad.

- *Las organizaciones de medios de comunicación y de la sociedad civil pueden desempeñar un importante papel poniendo en relieve los casos y ejerciendo presión sobre el ejecutivo y el parlamento para proteger o sancionar a las personas en casos de inmunidad de perfil alto.* En un destacado caso de 2001 en Guatemala, conocido como el “Guategate”, una Corte Suprema politizada votó para retirarle la inmunidad al ex presidente del Congreso, General Ríos Montt, y a veintidós miembros del partido de turno en el 2001, a quienes se les acusó de reducir secretamente los impuestos a las bebidas alcohólicas y otras bebidas embotelladas – cambiando esencialmente una ley que ya había sido promulgada en ese periodo, antes de que fuera publicada. Esto se habría hecho supuestamente con el fin de favorecer a la ponderosa industria de los licores a cambio de dinero y/o favores. En ese momento, una intensa presión

de los medios de comunicación y una coalición de ONGs y organizaciones de derechos humanos fueron de gran influencia para forzar a la Corte Suprema a actuar.

- *Un imperio de la ley débil es un factor crítico en el abuso de la inmunidad.* En países con un fuerte poder ejecutivo (como en Armenia y Ucrania en el pasado reciente), los fiscales se encuentran bajo presión política y persiguen a miembros del parlamento que se oponen al régimen (tanto por razones reales como inventadas), e ignoran los cargos de corrupción que enfrentan los funcionarios del gobierno o miembros del parlamento del partido gobernante. En efecto, en muchos países en desarrollo no existe un escudo de protección apropiado entre el poder ejecutivo y las oficinas de la procuraduría. En el caso Guatagate, si bien la Corte Suprema, bajo la presión pública, votó para retirarle la inmunidad a varios parlamentarios del partido de la mayoría, estas personas no fueron finalmente condenadas por lo que muchos consideran un sistema judicial políticamente comprometido.
- *A pesar de su debilidad, la inmunidad parlamentaria ha servido en ocasiones para controlar de manera decisiva el poder del ejecutivo.* En el caso de Yulia Tymoshenko, a pesar de las amenazas, el acoso y la detención asociados con cargos políticamente motivados, la parlamentaria y reformadora ucraniana se libró de un juicio y un posible largo encarcelamiento cuando el parlamento protegió su inmunidad.

Recomendaciones para equilibrar las protecciones de la inmunidad parlamentaria con la necesidad de mayor transparencia y controles contra la corrupción:

Los sistemas de inmunidad política ofrecen un importante grado de protección a los miembros de los partidos de la oposición en sociedades en vías de democratización. Sin embargo, el abuso de esta protección amenaza la integridad de aquellas instituciones legislativas, con frecuencia nacientes y ponen en peligro el propio proceso de democratización. En consecuencia, los reformadores de la democracia deberían enfocar su atención en fortalecer los sistemas existentes más que en empezar el debate para terminar con la inmunidad parlamentaria.

- En países con altos niveles de corrupción y con débiles frenos y equilibrios entre los poderes del estado, los parlamentos deben hacer mayores esfuerzos para controlar la conducta de los miembros con el fin de volver a ganar la confianza pública en la institución. Por ejemplo, las reformas legislativas deberían examinar y promover el uso de Códigos de Ética o Conducta parlamentarios para establecer normas mínimas de conducta claras, por debajo de las cuales los parlamentarios deberían ser censurados o expulsados. De manera similar, deberían aprobarse leyes que regulen la revelación de activos e ingresos para contrarrestar el alcance de potenciales abusos de la inmunidad. Los líderes parlamentarios deberían garantizar que las violaciones a la ética sean investigadas (a través de comités de ética internos o de un defensor del pueblo externo designado) y que se cumplan las sanciones. Se deben divulgar los Códigos de Conducta apropiados tanto dentro como fuera de los parlamentos.
- Los donantes internacionales podrían establecer un conjunto de normas mínimas de inmunidad, específicamente relacionadas a escudos de protección, frenos y equilibrios entre el ejecutivo y el legislativo que puedan proporcionar a los parlamentarios, la sociedad civil y los medios de comunicación, una herramienta objetiva para determinar si existe un potencial

abuso. Esta práctica tiene precedentes – Naciones Unidas brinda leyes modelo y normas mínimas para una legislación anticorrupción específica que sirva de parangón para la legislación específica propuesta; muchas instituciones parlamentarias regionales ya promueven Códigos de Ética o Conducta modelo para los líderes gubernamentales y parlamentarios.

- Los esfuerzos para fortalecer las operaciones de los partidos políticos a nivel nacional deberían divulgar los criterios para la selección de candidatos y promover cambios en las reglas que permitan la publicación de listas electorales abiertas de los partidos (de manera que los electores conozcan a las personas así como a los partidos por los que están votando). Esto podría desalentar a los corruptos que postulan o ganan un escaño con la intención específica de conseguir la inmunidad parlamentaria.
- Los medios de comunicación juegan un importante papel al llamar la atención con respecto a investigaciones con motivaciones políticas o a parlamentarios que se benefician de la impunidad que les es conferida por el puesto que ocupan. Por lo tanto, las iniciativas de fortalecimiento de los medios de comunicación deberían brindar capacitación a los periodistas sobre el tema de la inmunidad parlamentaria, las normas específicas e instituciones involucradas, y sobre la manera de llevar a cabo un periodismo de investigación. Los periodistas deben conocer bien los Códigos de Conducta parlamentarios y utilizarlos para sacar a la luz los comportamientos corruptos.
- Las reformas del sector judicial o del imperio de la ley deberían incluir un enfoque específico sobre las consideraciones de la inmunidad política. Éstas incluyen la evaluación de un método para el nombramiento de fiscales, asesoría sobre cómo aislar las decisiones de la fiscalía de las influencias políticas, y capacitación para los miembros del parlamento sobre cómo imponer una supervisión adecuada de las funciones fiscalizadoras.