

El estatuto
de los parlamentarios.
Su definición, finalidad
y alcances

(24 de marzo de 2004)



***Clausura de cursos de la Maestría en Derecho,
impartidos en la Cámara de Diputados
28 de noviembre de 2005***

El estatuto de los parlamentarios. Su definición, finalidad y alcances ¹

(24 de marzo de 2004)

EN PRIMER término quiero manifestar nuestro agrado por la invitación que se ha hecho a la Secretaría de Servicios Parlamentarios para expresar puntos de vista sobre el tema que hoy se discute aquí.

Voy a dar lectura a algunos de los aspectos de la ponencia, ya que diversos temas han sido tratados por nuestros antecesores en el uso de la palabra.

Entendemos por estatuto de los parlamentarios al ordenamiento o conjunto de normas que definen la condición jurídica o *status* funcional de cada uno de los legisladores que integran el Congreso o Parlamento de un Estado. Sin embargo, determinar su objeto de análisis no es cuestión sencilla, basta revisar las aportaciones doctrinales tanto nacionales como extranjeras sobre la materia, para establecer que este concepto tiene en el presente un contenido muy amplio.

Algunos especialistas aclaran que el concepto de estatuto de los legisladores se ha ido robusteciendo en la medida en que las sociedades y sus formas de organización e instituciones políticas han evolucionado haciéndose más complejas, ya que en sus orígenes en Inglaterra y Francia sólo se referían a la existencia de ciertas prerrogativas y privilegios de que gozaban los parlamentarios para defenderse y mantener su independencia respecto de los poderes Ejecutivo y Judicial que emanaban directamente del rey.

¹ Intervención del Lic. Alfredo del Valle Espinosa del 24 de marzo de 2004 en la *Mesa 2: El futuro de la función parlamentaria. Estatuto de los legisladores*, del Primer Ciclo de Mesas Redondas **Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano**, convocado por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura.

Si partimos de esta variedad temática para el análisis del estatuto que establece la condición jurídica de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, de entrada nos enfrentamos con que los enunciados relativos no están concentrados en un cuerpo unitario ordenado y sistemático de preceptos arropados bajo tal denominación, sino que se encuentran dispersos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento para el Gobierno Interior, normas contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

De manera muy general yo quisiera apuntar cuáles son todos estos enunciados que se encuentran dispersos y que constituyen, a saber, la condición de desempeño de la función parlamentaria. Por un lado tenemos, conforme a la naturaleza de la función, el conjunto de los derechos que deriva de la propia naturaleza de la función que se desempeña y que consiste en el derecho a la libertad, a la libertad de información, a la libertad de análisis, a la libertad de divulgación y a la libertad de expresión de la voluntad en la toma de decisiones; otro derecho es el derecho de acceso a los órganos del debate parlamentario, como consecuencia de la naturaleza del encargo; otro derecho sería el derecho de acceso a la información y, otro, el de las condiciones, o a gozar condiciones, para el desempeño del encargo.

Por el lado de los deberes, el deber principal es el de ejercer la responsabilidad que conlleva la representación y, en ese sentido, este deber implica el desempeño de la función, tanto en el Pleno como en las comisiones, el deber de no actuar en contrario a la naturaleza de su función, el deber de conducirse con verdad y conforme al compromiso político con sus electores, el deber de no actuar con abuso de su encargo o usar del mismo en beneficio propio, el deber de trato apropiado entre pares y con los demás titulares de los órganos del estado, el deber de transparencia en el desempeño del encargo y, como consecuencia, la rendición de cuentas.

De manera muy esquemática, todos esos aspectos conforman la temática del estatuto de los legisladores.

Comenzaremos por el tradicional y conocido que es el de la inviolabilidad, opinión y la inmunidad. Nos enfocamos primero a las llamadas prerrogativas o privilegios conferidos a los legisladores por nuestra Carta Magna, básicamente en el artículo 61 constitucional, cuyos efectos jurídicos protegen a los diputados y senadores de ser perseguidos o acusados por las opiniones que emitan en el ejercicio de su función, así como en el 111 que les otorga la garantía de no ser detenidos, presos, procesados ni juzgados, sin la previa autorización de la Cámara de Diputados.

No obstante que una parte de los doctrinarios aún justifican la existencia de estas excepciones que protegen al legislador, invocando que son una tradición aceptada en el Derecho Constitucional de casi todos los países, que salvaguarda la independencia de los congresos y parlamentos para que estén libres de presiones políticas de otros poderes, tal *status* o condición jurídica ha sido cuestionada por otros sectores de la propia doctrina que declaran a estas figuras en estado de crisis, ya que constituyen excesivos privilegios, se afirma, o bien claras vulneraciones al principio de igualdad ante la ley.

Según refiere el español Fernández-Viagas, la construcción teórica de tales prerrogativas resultaba justificada en el momento de la lucha por el poder de la burguesía revolucionaria, en una concepción defensiva de sus relaciones con el resto de los poderes del estado, tratando de asegurar cuando menos su supervivencia política, pero en la actualidad resulta carente de fundamento, ya que en los ordenamientos vigentes caracterizados por la separación de poderes, su sometimiento a la Constitución y a la ley, así como el reconocimiento de los derechos fundamentales, pierde sentido la necesidad de prever garantías específicas para los legisladores.

Así, los privilegios se han convertido en vestigios históricos criticados por la doctrina y censurados por los ciudadanos, que han visto cómo en numerosas ocasiones son utilizados para dejar impunes los excesos en las actuaciones de los legisladores o bien, los hechos delictivos.

Para resumir lo anterior basta señalar que se han planteado dos interrogantes. Primera: Qué sentido tiene una garantía específica de inviolabilidad parlamentaria cuando su contenido se confunde con el derecho a la libertad de expresión que, indudablemente, corresponde a todo diputado o senador por el simple hecho de su condición ciudadana. Segunda: Qué fundamento puede tener la inmunidad frente la improcedencia o falta de fundamentación de las acciones penales, pues en el estado de derecho no cabe mayor defensa ante este tipo de riesgos, que la proporcionada por los propios jueces y tribunales.

Una postura más mesurada y conciliadora sobre la regulación de los privilegios mencionados ha planteado que deben mantenerse, en el caso de la inviolabilidad, para evitar que los legisladores en lo personal, no se vean privados de expresarse libremente para cuestiones relacionadas con el cumplimiento de sus encomiendas, ya que no se trata de un fuero personal sino en atención a sus funciones.

Por lo que hace a la inmunidad se ha referido que lo verdaderamente indispensable es clarificar el procedimiento para sustanciarlo, ya que las normas vigentes presentan diversas lagunas, e incluso antinomias. De igual forma se ha puesto énfasis en que el problema de la eficacia de este

mecanismo no deriva de su construcción jurídica, sino que se encuentra vulnerada o restringida por cuestiones de carácter político.

Por lo que corresponde a los derechos, los deberes y las sanciones, el tema ha sido abordado con relativa frecuencia por los legisladores del Congreso de la Unión, circunscribiendo la problemática a la ausencia de un apartado específico dentro de la Ley Orgánica del Congreso que refiera cuáles son los derechos mínimos y deberes u obligaciones de los diputados y senadores sin distinción del cargo que ocupen al interior de la Asamblea: presidentes, vicepresidentes, secretarios, y con independencia del grupo parlamentario u órgano interno al que estén adscritos.

Aunque hay quienes afirman que en esencia, en todos los congresos y parlamentos, estos derechos y deberes funcionales son los mismos y que básicamente se traducen en asistir a las sesiones del Pleno y a las comisiones, participar en las discusiones y votaciones, desempeñar los cargos y funciones asignados, respetar la dignidad de la Asamblea y de los legisladores, percibir una remuneración y tener a su alcance los recursos humanos y materiales para el ejercicio de su encargo, así como observar el orden y la disciplina previstos en las normas reglamentarias y acatar la autoridad del presidente de la Cámara o el Congreso, sostenemos que el contenido de alguno de estos derechos y obligaciones varía en función de los acuerdos y consensos a que lleguen las fuerzas políticas representadas en las cámaras.

Recordemos que las normas que rigen la vida interna de un Congreso o Parlamento derivan de sus propios intereses y necesidades, los cuales se encuentran condicionados por múltiples factores, tales como su integración y las estructuras operacionales que tienen instrumentadas para la toma de decisiones que de tal suerte son variables.

Para tratar de mostrar lo anterior, a continuación se exponen algunos ejemplos, primero, relativos a los derechos.

Buena parte de los reglamentos y leyes orgánicas de otros países, entre los que podemos citar España, Italia y Chile, parten de que los legisladores tienen el derecho a formar parte al menos de una comisión, pero la definición de cuál será ésta recae en su respectivo grupo parlamentario, que en todo momento tendrá, además, el derecho de remover, sustituir o cambiar a los integrantes de comisiones que estén adscritos a su grupo, aunque en algunos casos tienen que someter la decisión a la voluntad del Pleno. Sin embargo, en el Reglamento del Congreso argentino se prevé que la pertenencia de un diputado a una comisión es por toda la legislatura y que sólo se podrán remover por causa justificada, previa discusión y votación de la Asamblea.

Otro ejemplo es el relativo al derecho a solicitar información a las dependencias gubernamentales. En ciertos países, esta es una facultad de que goza todo parlamentario, independientemente de la comisión de la que forme parte. En otros, como el nuestro, tal potestad está sujeta a la decisión de al menos la mayoría de los integrantes que conforman una comisión, es decir, el derecho no forma parte del *status* jurídico individual del legislador, sino que está subordinado al órgano técnico.

Por lo que se refiere a las obligaciones, vale la pena mencionar en primer término la de asistencia, considerada genéricamente como el primer deber de un parlamentario o la condición mínima para ejercer las demás obligaciones inherentes a la función. En sí su definición no implica un problema; lo que varía es la sanción ante el incumplimiento de esta obligación.

Así, por ejemplo, todavía algunos congresos de América Latina no aplican descuentos a las inasistencias de los diputados, o bien, sólo lo hacen para las faltas a las sesiones de Pleno; dejan al margen la asistencia a las reuniones de las comisiones. En cambio, hay otros órganos que prevén sanciones no sólo de carácter pecuniario, sino incluso de que se publique copia de la nómina con el descuento respectivo, como es el caso de la legislación griega; o bien, en el Congreso de Chile, ante el supuesto de que se tenga que levantar una sesión por falta de quórum, los diputados que no estén en la sala serán sancionados con una deducción en sus remuneraciones.

Una obligación inherente a la de asistir a las sesiones de Pleno o de las comisiones es la de participar en los debates y discusiones, así como en la definición de la decisión. Me refiero a la obligación de votar, que si bien está estrechamente vinculada al derecho de abstenerse en algunos congresos o parlamentos, es una obligación a la que un legislador debe sujetarse cuando tenga alguna especie de interés en el asunto que está tratando.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en su artículo 82, refiere que cuando uno o más individuos tuvieren interés personal en algún asunto que se remita al examen de una comisión, se abstendrán de votar y firmar el dictamen, y lo avisarán por escrito al presidente de la Cámara, a fin de que sean sustituidos para el sólo efecto del despacho del asunto.

En el caso del Congreso chileno, su Reglamento determina exhaustivamente la obligación de “inhibirse”, al prescribir que los diputados no tendrán derecho a voto en los asuntos que les interesen directa y personalmente a ellos, a sus ascendientes y descendientes, a sus cónyuges, a sus parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y se-

gundo de afinidad, aunque si se les permite votar en asuntos de índole general que puedan beneficiar una actividad, gremio o profesión en que tengan interés.

En fin, los derechos y obligaciones que se han aludido son sólo algunos, pero si se comparan los distintos estatutos nos percataremos fácilmente de la variabilidad de su regulación.

Otro problema que se ha mencionado, aplicable a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es que no prevé un capítulo destinado a definir ese mínimo de derechos y obligaciones a los que está sujeto cada legislador. Se ha dicho que es una ley para los grupos parlamentarios que subordina los derechos individuales a esa forma de organización, lo que ha generado en ocasiones malestar en la toma de decisiones, que incluso se han llegado a calificar de ilegítimas y que han marginado los derechos individuales de los diputados o senadores.

A tal efecto, referimos una iniciativa que se presentó en la legislatura pasada por el diputado César Augusto Santiago, para reformar la Ley Orgánica a fin de adicionar un capítulo específico de derechos y obligaciones.

Ahora bien, por lo que se refiere a los principios y valores en que se sustenta la actuación del legislador, cabe decir que en los estados democráticos como el nuestro, otro de los temas prioritarios que se ha incorporado en la agenda de la discusión es el referente a la importancia de regir por reglas éticas o morales, el ejercicio de la función de los poderes y órganos públicos.

Tal exigencia se puede explicar en buena medida por la generalizada pérdida de confianza, tanto en las instituciones como en los funcionarios.

Ahora bien, el tema de la ética enfocado a los congresos o parlamentos le dota todavía más de una connotación especial en virtud de que, como sabemos, el órgano legislador de un estado se integra por representantes populares que cumplen funciones destinadas a satisfacer el interés público y el bien común y cuya legitimidad está determinada ante los ojos del ciudadano por cuestiones como la coherencia en la palabra, la honestidad y el cumplimiento de las promesas, lo que se resume en conducirse con la dignidad que impone el cargo y con la imparcialidad y objetividad debida en la toma de las decisiones que impartan a toda la colectividad.

Y para finalizar, como uno de los problemas que implica el tratamiento del estatuto de los legisladores, habrá de resolverse el relativo a cuál es el lugar y la forma idónea para incorporar estos aspectos en una reforma.

Es imposible tratar de concentrar todo el estatuto de los legisladores en una sola ley o código, ya que, como hemos analizado, la temática es muy vasta y va desde cuestiones muy genéricas tendientes a salvaguardar la autonomía y el adecuado funcionamiento del Congreso o Parlamento, que normalmente se prevén en el texto constitucional, hasta enunciados muy específicos destinados a definir los alcances y límites de cada legislador, previstos típicamente en las leyes orgánicas o reglamentos, así como en otros relativos a los principios y valores con los que se encuentra y en los que se sustenta su actuación.

Las iniciativas presentadas sobre la materia en la LVIII y LIX Legislatura, han planteado diversos formatos. Algunos legisladores proponen modificar una o varias de las normas vigentes que conforman el estatuto de los parlamentarios y crear otras. Otros más sugieren adicionar un título a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o un capítulo a los títulos relativos a cada una de las cámaras, o bien, crear un código o una ley de ética de la función parlamentaria.

Quiero terminar manifestando que algunos de los puntos expresados en esta ponencia tuvieron como sustento tanto la investigación que se hizo en la propia oficina de la Secretaría, como trabajos que se realizaron en el servicio de investigación y análisis que tiene la Biblioteca y que dieron por resultado dos trabajos o dos investigaciones: uno relativo a las normas relacionadas con la conducta parlamentaria en los diversos reglamentos vigentes del Congreso, y otro relativo a un estudio comparativo de los estatutos de los parlamentarios en diversos países del mundo.

Muchas gracias.