

Expediente Parlamentario



Responsable de la Integración de Textos:
Lic. Laura A. Morales Lozano



ENERO MARZO DE 2005

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. José González Morfín

Integrantes

Dip. Emilio Chuayffét Chemor

Dip. Pablo Gómez Álvarez

Dip. Manuel Velasco Coello

Dip. Alejandro González Yáñez

Dip. Jesús Martínez Álvarez

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Alfredo del Valle Espinosa

**Secretario de Servicios Administrativos
y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Alfredo Salgado Loyo

**Coordinador Editorial del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Lic. Sergio Mancilla Zayas

Portada y Diseño Interior

Ing. Humberto Ayala López

Corrección de Estilo

Mariana Vega Haro



**Comité del Centro de Estudios de
Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Pablo Franco Hernández

Secretarios

Dip. Israel Gallardo Sevilla

Dip. Mayela Quiroga Tamez

Integrantes

Dip. Sergio Álvarez Mata

Dip. Federico Barbosa Gutiérrez

Dip. Fernando de las Fuentes Hernández

Dip. Rafael Flores Mendoza

Dip. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro

Dip. Rebeca Godínez y Bravo

Dip. Héctor H. Gutiérrez de la Garza

Dip. Jorge Legorreta Ordorica

Dip. Germán Martínez Cázares

Dip. Fidel René Meza Cabrera

Dip. Jaime Moreno Garavilla

Dip. Arturo Nahle García

Dip. Raúl Paredes Vega

Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez

Dip. Sara Rocha Medina

Dip. Jorge Romero Romero

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Margarita Zavala Gómez del Campo



EDITORIAL

En palabras clásicas que provienen de los orígenes del parlamentarismo inglés, «el poder y jurisdicción del Parlamento es tan trascendente que no puede ser confinado, ni por causas ni por personas, dado que es omnipresente en la escala de la existencia política.»*

Las añejas palabras de Cocke (acotadas al constitucionalismo mexicano), parecerían estar presentes en el debate político de nuestros días en diferentes latitudes.

Esas mismas palabras, a conceptos del presente, nos indican que para el Poder Legislativo tan importante como la legislación es la vigilante observación del aparato administrativo del gobierno, por tratarse del cuerpo constitucional plural que ventila todos los asuntos nacionales en forma abierta; tanto, que le merecen ocasional crítica por su extrema franqueza.

El plano de igualdad entre poderes ha cobrado vigencia inusitada. Los procesos sociales y políticos del último tiempo en las más diversas partes del mundo han llevado consigo la intervención conjunta de los poderes fundamentales de cada país, y han sido ellos –no puede ser finalmente de otra forma– los que, quebrantados temporalmente o no, han dado entrada, salida y vuelta a entrar a cada promoción y fenómeno de poder político.

En este número de **Expediente Parlamentario**, el tema de «Las Prerrogativas Parlamentarias», desarrollado a la luz del sistema mexicano y del Derecho comparado, se nos presenta, estimo, con la accesabilidad que deriva del tratamiento conceptual, práctico y específico de la materia, que sobradamente nos permite observar en buena medida el régimen que sostiene la libertad de apreciación, opinión y pronunciamiento, dijéramos pleno, sobre los asuntos públicos que como cuerpo constitucional tienen las cámaras legislativas y la personal de sus integrantes, justamente en su recorrido internacional que nos permite comprender mejor este ramo común de los órganos legislativos.

Cabe señalar que como corresponde a toda facultad de ejercicio político y jurídico, la prerrogativa que nos ocupa en el quehacer legislativo no coloca a sus titulares en una condición de excepción jurídica ante la eventual comisión de conductas irregulares o antijurídicas en el desempeño del cargo u otras durante éste. El régimen jurídico constitucional consagra a este respecto los principios y formas para su tratamiento que, de nueva cuenta, en esta crónica de Derecho comparado, se nos presenta de manera oportuna.

* Palabras de Sir. Edward Cocke (1795), comentadas por Bernard Schwartz en *The Powers of Government*; traducida al español por José Juan Olloqui Labastida. Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1966.

De tal suerte, bajo la óptica señalada, la edición que ahora se presenta busca acrecer frente al lector su visión y apreciaciones sobre este tema, que me parece es del mayor interés ciudadano y siempre de la atención académica.

Palacio Legislativo de San Lázaro
Dr. Alfredo Salgado Loyo
Director General del CEDIP.

I. LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS

1. Marco Conceptual

Las prerrogativas o privilegios parlamentarios tienen por objeto garantizar la libertad e independencia del Parlamento; estos son otorgados a quien ejerce la función parlamentaria.

La doctrina utiliza los términos privilegio o prerrogativa parlamentaria; esto se debe a que su origen sajón los denominó como *privilege*, y al trasladarse a nuestras instituciones se hizo indistinto el uso de ambos conceptos; sin embargo, se hace necesario realizar la precisión del significado de estos conceptos para determinar cuál es el de correcta aplicación. Una prerrogativa, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española:

«...es la facultad que tiene una autoridad o alguno de los poderes supremos del Estado, mientras que un privilegio es la exención de una obligación que goza alguien por concesión de un superior o por determinada circunstancia propia.»¹

Por lo tanto, es de considerarse que debe referirse a estos derechos como prerrogativas y no como privilegios, en virtud de que las prerrogativas son otorgadas al legislador por un poder supremo del Estado; se considera como una garantía propia de la función, mientras que el privilegio va encaminado a una concesión particular, perdiendo así el sentido de protección a la institución parlamentaria.

Según lo señala el Maestro Fernández-Viagas, en el Derecho Parlamentario:

«...la expresión prerrogativas es utilizada como sinónima de ciertas excepciones o garantías de que gozan los diputados y senadores en orden al mejor desarrollo de sus funciones.»²

Estas garantías se traducen en la inviolabilidad y la inmunidad; la primera se relaciona con las opiniones manifestadas en el quehacer parlamentario, mientras que la segunda es la garantía de no ser detenido, preso, procesado ni juzgado, sin la previa autorización de la Asamblea.

1.1. Antecedentes Generales

La inmunidad de los legisladores nace en Inglaterra como una garantía frente a los posibles excesos de la Corona. Durante la Revolución del siglo XVII, se afirmó un régimen de garantías para los derechos individuales reconocidos como inviolables y sagrados; se convirtieron

¹ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA DE LA REAL ACADEMIA. www.rae.es

² FERNÁNDEZ-VIAGAS Bartolomé, Plácido.

en garantía de libertad el principio de separación y equilibrio funcional de los poderes y se desplazó la soberanía del Rey a la representación parlamentaria, por lo que era necesario garantizar las inmunidades a los miembros de los cuerpos deliberativos.

«A partir del principio- que ya había sido fijado por la Cámara de los Comunes en 1593- de que la Alta Corte del Parlamento no es nada si no va acompañada de la coerción», el *Bill of Rights* del 13 de febrero de 1689 dispuso: «Que las libertades de expresión, discusión y actuación en el Parlamento no pueden ser juzgadas ni investigadas por otro Tribunal que el Parlamento. Este principio se completaba con el establecimiento del Parlamento en sesión permanente derivado de la interpretación extensiva de la Cláusula XIII: los Parlamentos deben reunirse con frecuencia.»³

Los principios del *Bill of Rights* influenciaron a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano derivada de la Revolución Francesa; por lo tanto, las instituciones parlamentarias que dan fundamento al sistema de inmunidades son desarrolladas en el sistema francés.

La Constitución Francesa de 1789 estableció ciertos privilegios a la Asamblea Legislativa basándose en el principio de representación de la soberanía popular.

Consideraba que los representantes de la Nación no podían ser buscados, acusados ni juzgados en ningún momento por lo que hubieren dicho, escrito y hecho en el ejercicio de sus funciones de representantes, llamándole a esto inviolabilidad.

También creó un procedimiento especial para el caso de que el legislador participara en hechos criminales, ya que estos sólo podían ser detenidos en flagrante delito o por orden de arresto, siempre y cuando se pusiere en conocimiento del Cuerpo Legislativo, no pudiendo continuar la causa sino hasta después de que el Cuerpo Legislativo decidiera si había motivo para la acusación. Con estas disposiciones fueron diseñadas las tres garantías básicas de los legisladores: la inmunidad de expresión, la inmunidad contra el arresto y las limitaciones al proceso.

Con la expedición de la Constitución de 1793 se sustituyó el sistema parlamentario por un régimen de Asamblea, y fue definido un sistema de garantías para los representantes, muy semejante al anterior:

Cabe destacar que el Comité de Salud Pública, en su sesión del 12 de diciembre de 1793, derogó la inviolabilidad basándose en la vulneración que representaba frente al principio de igualdad, señalando:

«...no puede permitirse que en la investigación de la culpabilidad

³ COLAUTTI, Carlos E. *Inmunidades de los Funcionarios*. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina. 2000. Pág. 140.

y en el castigo de los delitos se haga una injusta distinción entre los representantes del pueblo y cualesquiera otros ciudadanos.»⁴

Para 1975, después de la época del Terror, fue aprobada una nueva Constitución en donde se establecieron las garantías de los miembros del Cuerpo Legislativo, basadas en los siguientes principios:

«La inmunidad de expresión fue diseñada en forma amplia y protegía lo dicho en el ejercicio de las funciones y no sólo lo expresado en la sede de las sesiones. Se determinó que la inmunidad era de por vida: no pueden ser buscados, acusados ni juzgados en tiempo alguno.

«En lo que se refiere a la inmunidad contra el arresto –fuera de los casos de flagrancia– la Constitución del año III preveía un sistema según el cual, para lo que hoy denominamos desafuero, debían intervenir ambas Cámaras.

«Para que fuera viable la prosecución de acciones penales también era preciso que se pronunciaran las dos ramas legislativas: el Consejo de Ancianos y el de los Quinientos. En todos los casos los legisladores sólo podían ser juzgados por una Alta Corte de Justicia que se formaba a estos efectos. La acusación decidida por ambas Cámaras implicaba la suspensión del legislador.»⁵

Las disposiciones de la Constitución de 1799 sobre inmunidades parlamentarias, continuaron vigentes hasta 1815, cuando se expidió el Acta Adicional a las Constituciones del Imperio en donde se delinearon las inmunidades de los miembros de las dos Cámaras.

El Acta Adicional no reconoció la inmunidad de expresión, pero sí la de arresto y proceso. Se continuaba con el principio del derecho anglosajón de que la inmunidad de proceso sólo correspondía durante el período de sesiones.

Cuando se reinstaló la República en 1848, la Constitución retomó las inmunidades de los legisladores. Sin embargo, la inmunidad de expresión quedó acotada, dado que cubría sólo las opiniones emitidas en el seno de la Asamblea.

Cuando se organizó la Tercera República con la Constitución de 1875 se determinaron nuevamente las inmunidades de los legisladores.

«Ningún miembro de una u otra Cámara puede ser perseguido o buscado en ocasión de las opiniones o votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. (Ley Constitucional del 16 de julio de 1875). La Ley Constitucional del 26 de julio de 1881, amplió: no darán lugar a ninguna

⁴ FERNÁNDEZ -VIAGAS Bartolomé, Plácido. *La Inviolabilidad e Inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los privilegios parlamentarios*. Editorial Civitas. Madrid. 1990. Pág. 15.

⁵ COLLAUTI, Op.Cit. Pág. 4.

acción los discursos pronunciados en el seno de las Cámaras, como también los informes o cualquier otra pieza impresa por orden de una o de las dos Cámaras. No darán lugar a acción las reseñas de las sesiones públicas de las Cámaras hechas de buena fe en los periódicos.

«El sistema implicaba que la inmunidad tenía por objeto proteger el desarrollo del período de sesiones, sólo cubría al parlamentario durante dicho lapso. Su sentido era impedir que los particulares o el gobierno pudieran impedir su asistencia. Esta presunción se apoya en dos consideraciones: la primera es que se trata de una prerrogativa del Parlamento que tiene interés en sesionar con la plenitud de sus miembros; la segunda es que dado que la duración del período de sesiones no es muy larga, las partes interesadas en el procesamiento pueden casi siempre esperar, sin inconvenientes, su finalización.»⁶

Estos antecedentes fueron la pauta para el desarrollo de estas dos prerrogativas en las instituciones parlamentarias de diversos países, que serán analizadas a detalle con posterioridad.

1.2. Desarrollo en el Ámbito Nacional

Dentro de la legislación mexicana, la inmunidad parlamentaria fue plasmada en la Constitución de Apatzingán de 1814. El Artículo 59 señalaba⁷:

«Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados en el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.»

Expresamente, el texto constitucional señalaba que:

«...ningún ciudadano podrá excusarse del encargo de diputado. Mientras lo fuere no podrá emplearse en el mando de las armas.»

En la Constitución de 1824⁸ se contempló dentro del Título Tercero del Poder Legislativo, una Sección Cuarta relativa a las Funciones económicas de ambas Cámaras y prerrogativas de sus individuos.

El Artículo 42 estipulaba la prerrogativa de inviolabilidad por opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, mientras que el 43 estipulaba la inmunidad, señalando como período de aplicación desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo,

⁶ COLLAUTI, *Op. Cit.* Pág. 7

⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*. Editorial Porrúa. México 1991. Pág. 105.

⁸TENA RAMÍREZ, *Op. Cit.* Pág. 120

y sólo sobre las causas criminales.

Por otro lado, cabe destacar la inclusión del Gran Jurado para conocer de las acusaciones contra el Presidente de la República, los individuos de la Corte, los gobernadores de los estados, así como diputados y senadores.

Dentro de la Constitución centralista de 1836, la Tercera Ley relativa al Poder Legislativo contemplaba las facultades de las Cámaras y prerrogativas de sus miembros.

Se mantuvo la inviolabilidad por opiniones y se contempló la inmunidad para diputados y senadores sobre delitos comunes desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo, siendo juzgado por la Cámara contraria a la que perteneciera y, en caso de declaración afirmativa, suspendido en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

Expresamente se señala la prohibición a los diputados y senadores de renunciar al encargo sin causa grave, justa y calificada por su Cámara respectiva.

Cabe destacar el Proyecto de Reforma de 1839, ya que se da un tratamiento más específico a las prerrogativas parlamentarias.

«El Artículo 70 decretaba como prerrogativas de los diputados y senadores las siguientes:

«1.Ser inviolables por sus opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos ni molestados por ellas.

2.No poder ser juzgados civil ni criminalmente, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminado su encargo, sino por la Corte Suprema de Justicia, y en el segundo caso, previa la declaración de haber lugar a la formación de la causa.»⁹

Por su parte, el Artículo 71 señalaba en su fracción I, que los diputados y senadores no podían ser exonerados del encargo sin causa grave, justa y comprobada suficientemente, y calificada de tal por su Cámara respectiva.

Con este ordenamiento se pretendía extender la inmunidad a las causas de carácter civil; sin embargo, sólo procedía la intervención de la Cámara para la calificación de las causas penales.

Con las Bases Orgánicas de 1843 se respetaron las prerrogativas

⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.* Pág. 407.

otorgadas por la Constitución de 1836, en cuanto a la inmunidad; sin embargo, se adicionó el principio de inviolabilidad protegiendo los votos emitidos en el desempeño de sus funciones.

El texto Constitucional de 1857 regulaba la inviolabilidad únicamente de las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo. En lo que respectaba a la inmunidad, creó un Título IV denominado «De la responsabilidad de los funcionarios públicos,» en el que se determinaron los procedimientos para ser juzgados por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Por primera vez se hizo mención de la palabra fuero, señalando que:

«...en las demandas de orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público».¹⁰

A diferencia de las Constituciones anteriores, ya no había protección en las demandas de orden civil, y el plazo para exigir la responsabilidad por delitos o faltas oficiales se amplió al período en el que el funcionario ejerciera su encargo y un año después.

En cuanto al procedimiento para suprimir el fuero, cabe recordar que se había suprimido la institución del Senado de la República, por lo que en un principio conocían del caso el Congreso y la Suprema Corte, hasta las reformas en donde se reinstauró el Senado, y se le otorgó la facultad de constituirse como Jurado de Sentencia.

Como ya sabemos, el texto constitucional de 1917 tuvo su fundamento en el de 1857; por lo tanto, se mantuvieron las bases para la inviolabilidad. En lo que respecta a la inmunidad, se mantuvo el Título IV de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, estableciéndose las responsabilidades de los diputados de las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

Se señala que cuando un alto funcionario cometiera algún delito común u oficial y se encontrara desempeñando algún otro empleo, cargo o comisión durante el período que, conforme a la ley, estuviere disfrutando del fuero, no gozaría de dicha prerrogativa.

Se mantuvo el período para hacer exigible la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, así como la exclusión de las demandas del orden civil. En 1977, a raíz de la reforma política, se adicionó un segundo párrafo al Artículo 61 constitucional, en donde se estipuló la obligación del Presidente de cada Cámara de velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad al recinto donde

¹ TENA RAMÍREZ, *Op. Cit. Art. 108. Constitución Federal de la República. 1857.*

sesionan. Con esta adición quedó incluido expresamente dentro del texto constitucional el fuero de los parlamentarios completando en un mismo texto las prerrogativas parlamentarias.

2. Inmunidad

2.1. Concepto

Como parte de los principios que permiten al Parlamento actuar con libertad e independencia, encontramos a la inmunidad parlamentaria. Su concepto y aplicación han ido modificándose de conformidad con la evolución del propio Estado; nace por la necesidad imperante de proteger al Parlamento de los abusos de la Corona, pero ahora ese precepto ya no coincide con la realidad. Tan es así que en algunos países ya se le ha considerado innecesario y hasta trastocador de los derechos individuales por crear un régimen de excepción y vulnerar el principio de igualdad.

La inmunidad es considerada como:

«...la prerrogativa de que gozan los parlamentarios, mientras dure su mandato, consiste en no poder ser detenidos, procesados ni inculcados sin la previa autorización de la Cámara a la que pertenecen.»¹¹

Como ya se mencionó, el objetivo principal de las prerrogativas parlamentarias es garantizar la independencia y autonomía del cuerpo legislativo, en el caso de la inmunidad, a través del impedimento de la detención o procesamiento de alguno de sus miembros con la intención de apartarlo de sus funciones y con ello impedir el debido ejercicio de las funciones de las Cámaras. Es por lo anterior que la inmunidad parlamentaria no va en relación con la persona en sí misma, se concede en virtud del cargo que es ocupado, ya que como lo hemos venido señalando, se busca proteger a la Institución y no al legislador en particular.

2.2. Naturaleza Jurídica

En la concepción de Eloy García, la inmunidad es:

«...una autorización que, salvo el caso de flagrante delito, deberá emitir el Parlamento con carácter previo a todo arresto, detención o encauzamiento judicial que pudiera desembocar en la privación de la libertad para el diputado, autorización que, según el común parecer doctrinal, no entra en el fondo del asunto, es decir, no lleva aparejado un veredicto de culpabilidad o inocencia respecto de la conducta del diputado.»¹²

¹¹ FERNÁNDEZ-VIAGAS. *Op. Cit.* Pág. 91

¹² GARCÍA, Eloy. *La Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos*. Editorial Tecnos. Madrid. 1989. Pág. 75

Este concepto abarca la naturaleza jurídica de la prerrogativa al comprender que la decisión de la Asamblea no versa sobre el fondo del asunto, podemos considerarlo como a lo que en el derecho procesal se le conoce como un requisito de procedibilidad, aunque con ciertas complejidades.

El Congreso no entra al estudio material del delito. Aunque los procedimientos para retirar la inmunidad sean considerados como funciones jurisdiccionales, estos son sólo funciones materialmente jurisdiccionales; la función principal del Parlamento es formalmente legislativa y carece de la competencia y atribuciones que le son otorgadas por la Constitución al Poder Judicial para ejercer su función formalmente jurisdiccional.

Actualmente existen tres grandes sistemas de inmunidades parlamentarias:

"1. El primer sistema considera que la aplicación del derecho común sirve perfectamente para garantizar la protección de todos, comprendidos los parlamentarios. Se tiene libertad de palabra pero no se cuenta con inmunidad para el caso de las detenciones por cuestiones penales o civiles.

2. El segundo sistema considera que ninguna inviolabilidad puede constituir un obstáculo para el ejercicio de la justicia penal, sólo se restringe para casos civiles.

3. El tercer sistema privilegia la inmunidad en los asuntos de orden penal por el temor a ver la libertad de los parlamentarios obstaculizada por acciones injustificadas, garantizando la protección de sus miembros conforme a alguno de los siguientes criterios:

"a) Lo primordial es permitir a los parlamentarios que participen en los trabajos de sus asambleas, dictando una prohibición formal de proceder a su detención cuando se dirigen al Parlamento, se entran en el mismo o vuelven.

"b) Ampliar la protección y con este objeto establecer un procedimiento eficaz que evite de todos modos el establecimiento de un privilegio exorbitante, pero que prohíba toda diligencia judicial o detención sin autorización expresa de la Asamblea a la que pertenezca el parlamentario en cuestión."¹³

2.3. Ámbito Temporal y Espacial

La inmunidad parlamentaria tiene un carácter temporal, se circunscribe únicamente al período en que se ejerce la función legislativa. Una vez terminado el mandato, la protección cesa para esa persona y será otorgada a quien ocupe el cargo. Con lo anterior, se reitera el carácter

¹³ VAN DER HULST, Marc. *El Mandato Parlamentario. Estudio comparativo mundial. Unión Interparlamentaria. Ginebra. 2000. Pág. 86*

de la inmunidad como privilegio funcional. En cuanto al inicio de aplicación de la inmunidad existen dos corrientes: la basada en el sistema parlamentario inglés, en donde la prerrogativa inicia con la elección, y la que se fundamenta en el sistema francés en donde comienza al día de presentar su juramento.

En algunos parlamentos, la inmunidad va ligada al período de sesiones, es decir, en períodos de receso cesa la prerrogativa; sin embargo, en la gran mayoría de los parlamentos se aplica durante todo el ejercicio del mandato, sin interrupciones.

Uno de los puntos a considerar es la irrenunciabilidad de tal prerrogativa, en tanto que el objetivo de ella es proteger al órgano legislativo. Carecería de sentido establecer su carácter renunciabile, porque con ello se desvirtuaría el objetivo principal de permitir al Parlamento actuar con libertad e independencia, además de que, como ya lo mencionamos, no es un privilegio que se conceda en lo particular, sino que va implícito al asumir el cargo y sólo se pierde por mandamiento expreso del propio órgano legislativo o por solicitud de licencia, este último caso aún en discusión por la doctrina.

De este último comentario se deriva un debate muy interesante: ¿el legislador que solicita licencia está investido de inmunidad? Considerando que al solicitar su separación del cargo, el legislador pierde su titularidad y entra en funciones su suplente, entonces, de acuerdo con el postulado que señala que la inmunidad es en función del cargo, es lógico pensar que el legislador con licencia ya no goza de este beneficio.

En cuanto al ámbito de aplicación, en general la inmunidad parlamentaria se limita a los asuntos de orden penal. Sin embargo, en los parlamentos de tradición británica es a la inversa, no se aplica sobre los asuntos penales sino sólo en materia civil en casos muy limitados. Dentro del ámbito penal puede considerarse en general contra cualquier delito o limitarlo a la naturaleza de la infracción, aplicándose según el caso, para los delitos graves o en *contrario sensu*, dejando sin inmunidad en este tipo de delitos.

Por lo regular, la inviolabilidad permite que se establezca un procedimiento y el acusado se presente ante el tribunal, limitando su uso exclusivamente a la detención del parlamentario.

Para que un parlamentario deje de gozar de la prerrogativa de inmunidad, es necesario que el Parlamento lleve a cabo un procedimiento especial para retirar la inmunidad. Dependiendo del país, el procedimiento puede variar, como se analizará con posterioridad; sin embargo, es regla general que sea el Parlamento el facultado para suprimirlo.

2.4. Fuero

En nuestro país, para la denominación de las inmunidades se ha adoptado el término fuero, en una primera instancia:

«...evocando así aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. Ésta fue la acepción con que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial y que se externó en la jurisdicción de los tribunales especiales por razón del fuero.»¹⁴

Los fueros concebidos como la acepción planteada anteriormente fueron derogados con la Constitución de 1857, conservándose sólo el fuero militar y creándose lo que ahora denominamos como fuero constitucional.

«Los antiguos fueros constituían por regla general verdaderos privilegios a favor de las clases beneficiarias. El fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio a favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger la función de los amagos del poder o la fuerza.»¹⁵

La existencia del fuero constitucional se señala en el Artículo 61, adicionalmente, el Título IV, en específico los Artículos 110,111 y 112, establecen los casos en que proceden el Juicio Político y la Declaración de Procedencia contra diputados y senadores. Por lo tanto, aunque no exista una definición expresa de lo que constituye el fuero constitucional, se debe entender que busca proteger lo mismo que la inmunidad parlamentaria, esto es, garantizar la función del Parlamento, ya que no se puede proceder penalmente contra algún diputado o senador sin el previo consentimiento de la Cámara de Diputados.

Según Manuel Herrera y Laso:

«...la inmunidad es el género; fuero y juicio políticos, las especies. De allí infiere lógicamente que el desafuero solo reza contra delitos comunes. Para nosotros el fuero existe en los casos, con la diferencia tan importante de que en el juicio político el fuero despliega su máximo cometido, atrayendo al conocimiento de un tribunal especial la causa del aforado; esa fue la institución que México heredó de la Colonia, y que a través de la Constitución centralista de 1836 llegó a la de 1917 en forma de juicio político.»¹⁶

El concepto de fuero se ha mantenido en nuestra legislación a partir de la Constitución de 1917; sin embargo, su denominación ha generado

¹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México. 2001. Pág. 559-560.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ TENA, Op. Cit. Cita No. 12. Pág. 565.

confusión en cuanto al alcance material y jurídico del mismo, tanto así que con la reforma constitucional de 1982 que estableció un nuevo Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se pretendía:

«...suprimir toda referencia a la palabra fuero con el propósito de desechar la idea de un privilegio o protección especial para los funcionarios de mayor rango.»¹⁷

La reforma no cumplió su cometido, ya que el Artículo 61 constitucional mantuvo vigente el texto relativo a la obligación del Presidente de la Cámara por velar el respeto al fuero constitucional.

Para efectos doctrinales, el Maestro Burgoa Orihuela realiza una distinción sobre los tipos de fuero, señalando que existen dos clases: el fuero inmunidad y el fuero de no procesabilidad.

«El fuero-inmunidad y el fuero de no procesabilidad, opera diversamente, no sólo en cuanto a sus efectos jurídicos, sino por lo que atañe a los funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

«El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme a su Artículo 61; así como respecto al Artículo 108 constitucional.

«El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el Artículo 111 constitucional.»¹⁸

En lo referente a la supresión del fuero constitucional, éste tiene las mismas bases que ya señalamos dentro de la inmunidad parlamentaria, no es posible su renuncia, se remueve mediante un procedimiento especial seguido ante la Cámara de Diputados denominado Declaración de Procedencia, contemplado en los Artículos 111 y 112 constitucionales.

2.5. Derecho Comparado

2.5.1. Argentina

Las inmunidades parlamentarias y el procedimiento para suprimirlas están comprendidas en los Artículos 69 y 70 de su máximo ordenamiento. Por regla general, se establece que gozarán de ellas a partir del día de su elección hasta el de su cese. Sólo puede ser arrestado en caso

¹⁷ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano*. UNAM. México. 2004. Pág. 2.

¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Séptima edición. Editorial Porrúa. México. 1989. Pág. 556 –562.

de ser sorprendido *in fraganti* en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva.

Es facultad de cada Cámara suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez, mediante la votación de dos tercios de sus miembros en un juicio público.

«La Corte Suprema de Justicia ha decidido reiteradamente que la inmunidad debe interpretarse en forma restrictiva, dado que implica una excepción al derecho común. En consecuencia no se opone a la iniciación de acciones criminales contra un miembro del Congreso ni a que se adelanten los procedimientos de los respectivos juicios mientras que no se afecte su libertad personal, es decir, que no se dicte orden de arresto o prisión.»¹⁹

2.5.2. Bolivia

Establece el régimen de inmunidades dentro del Artículo 52 constitucional, plantea que la inmunidad será desde el día de su elección hasta la conclusión del mandato, sin discontinuidad; prevé los supuestos de acusación, persecución o arresto en todas las materias. Para poderlo juzgar, la Cámara a la que pertenece deberá de dar licencia con por lo menos la aprobación de dos tercios de votos.

La materia civil tiene especial tratamiento, ya que no podrá ser demandado ni arraigado desde sesenta días antes de la reunión del Congreso hasta el término de la distancia para que se restituya a su domicilio.

El Vicepresidente de la República, en su carácter de Presidente nato del Congreso Nacional y del Senado goza de las mismas prerrogativas que los diputados y senadores.²⁰

2.5.3. Chile

Aunque Chile tiene un régimen Presidencial, el procedimiento para suprimir los privilegios parlamentarios es distinto, ya que en él no participa el órgano legislativo al que pertenece el parlamentario, sino que se determina mediante una resolución judicial, tal y como se señala en los siguientes Artículos:

«Art. 58.- Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o designación, o desde el de su incorporación, según el caso, puede ser procesado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a la formación de causa. De esta resolución podrá apelarse ante la Corte Suprema.

¹⁹ COLAUTTI. *Op. Cit.* Pág. 152.

²⁰ CFR. www.congreso.gov.bo

"En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior.

"Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a la formación de causa, queda el diputado o senador acusado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.»²¹

2.5.4. Colombia

En este país también se le denomina fuero a la inmunidad parlamentaria. El fuero parlamentario permite que un diputado o senador desde el día de su elección, designación o incorporación, no pueda ser procesado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, sin que antes exista un pronunciamiento de la Corte de Apelaciones respectiva. Si un parlamentario es desaforado queda suspendido de su cargo y sujeto al juez competente como cualquier otro ciudadano.

La disposición está contenida en el Artículo 186 constitucional, que dispone:

«De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.»²²

El Reglamento del Congreso de Colombia prevé que sólo podrá suspenderse la función de congresista cuando medie una decisión judicial en firme; para tal efecto, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, conocerá el asunto y deberá emitir un dictamen que dará a conocer al Pleno para que tome la decisión pertinente.²³

2.5.5. Costa Rica

En este país, a lo que nosotros denominamos inmunidad, ellos le llaman inviolabilidad parlamentaria y está contemplada en el Artículo 110 constitucional, fracción II, que dispone:

«Durante las sesiones no podrá ser arrestado por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o que el diputado lo consienta.

«Desde que sea declarado electo propietario o suplente, hasta que termine su período legal, no podrá ser privado de su libertad por motivo penal, sino cuando previamente haya sido suspendido por la Asamblea.

²¹ Chile, *Base de Datos Políticos de las Américas*. (1998) *Inmunidad de los legisladores. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://www.georgetown.edu/pdba>

²² <http://www.camara.cl/hist/rtareas/faq/preguntas.htm>

²³ CFR. Ley de 1992. http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0005_92.HTM

Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el diputado la renuncie. Sin embargo, el diputado que haya sido detenido por flagrante delito, será puesto en libertad si la Asamblea lo ordenare.»

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia manifestó en su Sentencia No. 19 F de 1988, que:

«La inmunidad constituye un obstáculo de rito para el normal desarrollo del ejercicio de la acción penal, y la disfrutan todos los miembros de los Supremos Poderes y funcionarios equiparados. En virtud de ésta, las personas que la ostenten no pueden ser perseguidas por los hechos delictivos que realicen, mientras disfrutan del privilegio, salvo que la Asamblea Legislativa disponga someterlos a proceso (desafuero o levantamiento de la inmunidad). Lo importante por destacar es que la inmunidad no se traduce en una irresponsabilidad penal, sino en un privilegio para no ser sometido a proceso mientras se ejerce el cargo por el cual se otorga. **El rol desempeñado por algunos funcionarios justifica insertar criterios discrecionales para valorar la conveniencia de someterlos a una acusación penal mientras se desempeñan en el puesto. Ello tiende a garantizar la continuidad de la función pública y a evitar inoportunas interrupciones que puedan ocasionar a la colectividad daños mayores de aquellos ya producidos por el delito. Además, se trata de una necesaria garantía para la independencia y el equilibrio entre los Poderes del Estado, frente a una eventual extralimitación judicial, pero no significa que la persona adquiera un derecho a la absoluta irresponsabilidad penal, pues una vez concluido el período de sus funciones, dichos personeros son perseguibles penalmente como cualquier otro ciudadano, por hechos cometidos incluso en el tiempo en que ejercieron su mandato, ya se trate de delitos comunes o funcionales.** Tal es el caso de varias personas que ocuparon cargos por los cuales se les otorgaba el privilegio de inmunidad y hoy son perseguidos penalmente como cualquier otro ciudadano, por hechos supuestamente cometidos cuando desempeñaban la función. Esto es posible precisamente porque la inmunidad no constituye un derecho a la irresponsabilidad penal sino que, en síntesis, significa un derecho a no ser sometido a proceso penal mientras se desempeña el cargo, salvo que lo autorice la Asamblea Legislativa de conformidad con el inciso 9 del Artículo 121 de la Constitución Política. En ese sentido Costa Rica, a diferencia de otros países, sigue un criterio subjetivo para establecer cuándo es necesaria la autorización de la Asamblea Legislativa para proceder. Para ese fin basta que el hecho delictivo sea atribuido a un miembro de los Supremos Poderes del Estado o a un funcionario equiparado, sin observar el carácter o la naturaleza del hecho delictivo, a diferencia de otros países donde se sigue un criterio objetivo, en los cuales se disfruta del beneficio de inmunidad, aún cuando ya no se ejerza el cargo, si el hecho fue cometido con ocasión del ejercicio de sus funciones.»²⁴

²⁴ESQUIVEL SALAS, Hernán. *La Inmunidad Parlamentaria*. Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica. Marzo 1990. Año 2, No. 2.

2.2.6. Perú

Esta prerrogativa parlamentaria está contemplada en el Artículo 93 constitucional que señala que los Congresistas:

«No pueden ser procesados o presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

«...el Reglamento del Congreso de la República en su Artículo 16 agrega que la inmunidad de proceso no protege a los congresistas contra acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra y sean derivadas de sus actos. Además, agrega que si como resultado de sus actos el órgano jurisdiccional estimara conveniente y necesario dictar alguna medida que implique privación de la libertad de un congresista, se procederá solicitando al Congreso o a la Comisión Permanente que la autorice o no.

«Ni siquiera en casos de flagrante delito puede pasarse por alto la inmunidad, ya que solamente se otorga al Congreso o a la Comisión Permanente a fin de que autoricen o no el levantamiento de la inmunidad. Esto resulta realmente excesivo. La determinación de lo que sea delito flagrante no puede hacerse globalmente.»²⁵

2.5.7. Estados Unidos de América

Heredero de la tradición británica, Estados Unidos establece entre las prerrogativas de sus parlamentarios el *freedom from arrest*, tal y como lo prevé su Constitución en el Artículo 1, Sección Sexta.

«Sexta Sección

1. Los senadores y representantes recibirán por sus servicios una remuneración que será fijada por la Ley y pagada por el Tesoro de los EE.UU. En todos los casos, exceptuando los de traición, delito grave y perturbación del orden público, gozarán del privilegio de no ser arrestados durante el tiempo que asistan a las sesiones de sus respectivas Cámaras, así como al ir a ellas o regresar de las mismas, y no podrán ser objeto en ningún otro sitio de inquisición alguna con motivo de cualquier discusión o debate en una de las Cámaras.

«2. A ningún senador ni representante se le nombrará, durante el tiempo por el cual haya sido elegido, para ocupar cualquier empleo

²⁵ LATORRE BOZA, Derik. Inmunidad Parlamentaria. <http://www.asesor.com.pe/teleley/articulos/art-constitucional.htm>

civil que dependa de los Estados Unidos, que haya sido creado o cuyos emolumentos hayan sido aumentados durante dicho tiempo, y ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos podrá formar parte de las Cámaras mientras continúe en funciones.»²⁶

2.2.8. Alemania

La regulación de las prerrogativas parlamentarias establecida en el Artículo 46-2 de la Carta Magna Alemana señala que:

«...afirma que los diputados podrán ser acusados o detenidos por acción castigada con una pena, ‘sólo con el consentimiento previo de la Dieta Federal, a menos que hayan sido detenidos al perpetrar dicha acción o durante el día siguiente’.

«El 46-2 agrega que se requerirá autorización (*Genehmigung*) de la Dieta Federal ‘para cualquier otra restricción de la libertad personal de un diputado o para la incoación de procedimiento contra él, con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 18’. Y finalmente en el 46-4 dice que se dejarán en suspenso, si lo exige la Dieta Federal, todo procedimiento penal y toda actuación en virtud del Artículo 18 contra un diputado, así como toda detención (*Haft*) o restricción de otra clase de su libertad personal.»²⁷

2.5.9. Inglaterra

Padre de las prerrogativas parlamentarias. Sin embargo, actualmente en Inglaterra se ha determinado que en este sistema ninguna inviolabilidad puede constituir un obstáculo para el ejercicio de la justicia penal, sólo se admite la inviolabilidad en el ámbito del derecho civil para impedir la detención durante las sesiones y durante los 40 días precedentes y los 40 días siguientes.

«Como el único caso de detención considerado, esto es, ‘la prisión por deudas’, fue abolido en el siglo XIX, ya no tiene objeto la inviolabilidad así concebida. Por consiguiente, los parlamentarios británicos se encuentran sometidos al derecho común, con la única reserva de que el Speaker esté informado del procedimiento iniciado contra uno de sus colegas y pueda intervenir si hay abuso.»²⁸

2.5.10. Canadá

Este sistema también pertenece a la tradición británica, por lo tanto, sólo goza de protección de arresto en asuntos civiles.

«Los miembros del Parlamento no están por encima de la ley. Si ellos cometen alguna ofensa criminal están sujetos a la Ley criminal y no pueden

²⁶ Base de datos de las Américas. Op. Cit. <http://www.georgetown.edu/pdba>.

²⁷ LATORRE BOZA, Op. Cit. Pág. 9

²⁸ VAN DER HULST. Op. Cit. Pág. 36

clamar inmunidad para el arresto o la prisión por cargos criminales.»²⁹

2.5.11. España

El Artículo 71 constitucional señala que durante el período de su mandato, los diputados y senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva. El órgano jurisdiccional competente para conocer las causas en que se involucre a diputados y senadores será la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

«La denominación con que se conoce en el derecho español este privilegio es un tanto equívoca, pues parece aludir a una irresponsabilidad de los parlamentarios, en el sentido de sustraerlos por completo a la acción de la justicia, cuando en realidad lo que se trata es de un simple privilegio procesal, en cuya virtud se necesita previa autorización de la Cámara legislativa para perseguir a uno de sus miembros, pero sin que su posición frente a la ley penal sea distinta a la del resto de los ciudadanos.»³⁰

2.5.12. Francia

Este país fue uno de los primeros en desarrollar las prerrogativas parlamentarias, tal y como se señaló en el apartado referente a los antecedentes, aunque con distintas posturas. La inmunidad parlamentaria fue avanzando hasta quedar plasmada dentro del ordenamiento constitucional, siendo la Mesa de la Asamblea la competente para conocer de los casos criminales en que incurran los parlamentarios.

«Artículo 26.- Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones.

«En materia criminal o correccional, ningún miembro del Parlamento podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Asamblea de la que forma parte. No será necesaria esta autorización en caso de crimen o de flagrante delito o de condena definitiva.

«Quedarán en suspenso la detención, las medidas privativas o restrictivas de libertad o la persecución de un miembro del Parlamento, durante la duración del período de sesiones si lo requiere la asamblea de la que forme parte.

«La asamblea interesada se reunirá de pleno derecho en sesiones suplementarias para permitir, en caso necesario, la aplicación del apartado anterior.»³¹

²⁹ FRASER, John. *The House of Commons at Work. Les Etidions de la Henelière. Montreal. 1993. Pág. 157.*

³⁰ SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho Parlamentario Español. Editorial Espasa. Madrid. 1990. Pág. 122.*

³¹ CONSTITUCIÓN DEL 4 DE OCTUBRE DE 1958. <http://www.assemblee-nat.fr/>

2.6. Consideraciones

El panorama que presenta la inmunidad parlamentaria a nivel internacional presenta varias coincidencias. En un primer punto, podemos determinar que el objetivo de esta prerrogativa no es apartar al parlamentario de la justicia, sino proteger al órgano de la falta de alguno de sus miembros.

Otro de los puntos a considerar, es el hecho de que principalmente se establece la inmunidad para delitos con carácter penal, exceptuando principalmente el hecho de que el parlamentario sea encontrado en flagrante delito, entendiéndose que este concepto dependerá de cada una de las legislaciones aplicables.

En caso del ámbito civil, las posturas cambian; sin embargo, como regla general, se exceptúan del ámbito de la inmunidad. En los casos de países con tradición británica, ni los asuntos de orden civil caben dentro de la protección de la prerrogativa; el parlamentario siempre estará sujeto a la acción de la ley.

Generalizando, podemos señalar que en la mayor parte de los países analizados el órgano encargado de suprimir la inmunidad es la propia Cámara; sin embargo, existen ciertas excepciones en donde el encargo de suprimir la inmunidad es directamente el órgano judicial.

La protección de la inmunidad puede comenzar desde el momento de la elección, que es en la mayoría de los casos, o a partir de la designación y toma de protesta, su duración es por todo el ejercicio del mandato; sin embargo, algunas legislaciones plantean que se suprima durante los períodos de receso del Parlamento, ya que durante ellos el parlamentario no ejerce su mandato.

En general, existe la preocupación del uso y abuso de la prerrogativa, tanto así que en algunos países ha llegado a considerarse innecesaria su existencia, planteando que es violatoria de la igualdad de los ciudadanos vulnerando sus derechos humanos.

3. Inviolabilidad

3.1. Concepto

El origen de esta prerrogativa se da en Inglaterra cuando se establece el *freedom of speech*, que buscaba la protección del parlamentario respecto de las opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo; a partir de entonces se ha generalizado su uso en todos los Parlamentos del mundo.

«La prerrogativa de la inviolabilidad viene a contribuir al establecimiento de un marco en el que se consagra el más absoluto y libre intercambio de ideas y opiniones, aún cuando las mismas pudieran entrar en colisión con otros bienes jurídicos. La institución parlamentaria basada en la idea de representación ha procurado siempre lograr la necesaria conexión con los problemas, inquietudes y sospechas que pudieran desarrollarse en una realidad social a la que se pretende servir y ordenar. Es por ello que, históricamente, los diputados han venido contando con un plus de libertad de expresión cuya finalidad no es eludir las exigencias profundas de la justicia, sino servir a razones político constitucionales de libertad y representación de la sociedad.»³²

Se considera la inviolabilidad como irresponsabilidad, entendida esta última como «la persona a la que no se le puede exigir responsabilidad»³³, debido al origen del vocablo francés *Irresponsabilité*.

Por ello, muchos autores utilizan como sinónimo ambos términos, señalando que uno está inmerso en el otro:

«La inviolabilidad supone la total irresponsabilidad que goza el parlamentario por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones. Dicha irresponsabilidad es absoluta y perpetua, quedando liberado, en cualquier tiempo, de las acciones penales, civiles y administrativas que contra él pudieran dirigirse.»³⁴

En el derecho parlamentario:

«...se considera la inviolabilidad como aquella prerrogativa personal de los senadores y diputados, que los exime de responsabilidad por las manifestaciones que estos hagan, así como por sus votos en el cuerpo colegislador.»³⁵

3.2. Naturaleza Jurídica

Tal y como lo habíamos mencionado, el objetivo de las prerrogativas parlamentarias es garantizar la función del Parlamento, otorgando así a

³² FERNÁNDEZ-VIAGAS, Plácido. *Op. Cit.* Pág. 27

³³ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Trigésima Ed. Madrid. 1991.

³⁴ FERNÁNDEZ-VIAGAS, Plácido. *Op. Cit.* Pág. 21

³⁵ DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS. www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur

sus integrantes ciertos derechos a ejercer mientras cumplen su función. Estos derechos se caracterizan en el caso de la inviolabilidad por la libre manifestación de ideas y opiniones al interior del órgano legislativo.

«Es claro que la institución jurídica de la inviolabilidad parlamentaria lo que garantiza es la más absoluta libertad de expresión del diputado cuando emite una opinión en el ejercicio de sus funciones. Se viene así a reconocer la necesidad de proporcionar a las Cámaras, por medio de la palabra o del escrito, todos los datos, noticias e instrumentos de conocimiento que fueren precisos para que las mismas puedan formar su voluntad con total libertad.»³⁶

3.2. **Ámbito Temporal y Espacial**

Por lo regular, el inicio de la inviolabilidad parlamentaria se da a partir del momento de la elección; sin embargo, hay países donde surge hasta que el parlamentario presta su juramento.

Su aplicación es por todo el tiempo que dure el mandato, a excepción de los países de tradición británica en donde sólo se otorga el privilegio durante el tiempo de sesiones.

En cuanto a su culminación, existen dos corrientes, la primera que afirma el cese de sus efectos al finalizar el término del mandato, y la segunda relativa a que lo que se haya expresado en el tiempo de ejercicio siempre será inviolable.

Su ámbito de aplicación es de igual forma variable, ya que en algunos Parlamentos la inviolabilidad cubre sólo lo expresado en el interior del recinto, mientras que en otros se extiende a todo lugar.

«La inviolabilidad del ejercicio del mandato parlamentario más que al lugar en donde se han expresado las opiniones en cuestión. La libertad de palabra no está entonces limitada en el espacio, aplicándose este privilegio tanto en el interior como en el exterior del Parlamento. Por el contrario, quedan excluidos de la irresponsabilidad los actos que no pueden relacionarse con el ejercicio del mandato parlamentario, incluso si tiene lugar dentro del espacio parlamentario.»³⁷

Se entiende que la inviolabilidad protege también los discursos, las propuestas de ley, los votos, la participación en comparencias y en general todo el actuar parlamentario. Esto se amplía también a lo expresado en las publicaciones oficiales del Parlamento, no así a la prensa o medios de comunicación en donde, por lo general, no es posible invocar la inviolabilidad.

³⁶ FERNÁNDEZ-VIAGAS, Plácido. *Op. Cit.* Pág. 25

³⁷ VAN DER HULST, *Op. Cit.* Pág. 70

Incluso hay autores que señalan que la inviolabilidad se extiende no sólo al ámbito formal, sino también al ámbito material del quehacer legislativo.

«La finalidad de este privilegio parlamentario, sin duda alguna, es asegurar la libertad de expresión en el ejercicio de las funciones parlamentarias, no únicamente la legislativa, sino también la de control sobre gobierno, la electoral, la presupuestaria, etcétera.»³⁸

Actualmente existen dos posturas de inviolabilidad conocidas como «irresponsabilidad relativa y privilegio especial».

«La irresponsabilidad absoluta está limitada a las intervenciones en la Asamblea Federal. Sin embargo, las Cámaras pueden otorgar, previo examen por las comisiones, la irresponsabilidad relativa para actos vinculados directamente a las actividades parlamentarias, como son los discursos públicos, los debates en la televisión o en la radio y las publicaciones. Esta irresponsabilidad relativa significa que las demandas penales sólo pueden intentarse con autorización del Parlamento.

«El privilegio especial se otorga para las publicaciones no oficiales por las intervenciones de parlamentarios en el seno de la Asamblea. La diferencia entre privilegio absoluto y el privilegio especial residen en el hecho de que en caso de inviolabilidad absoluta, los tribunales no tienen jurisdicción, mientras que sí la poseen en el caso de privilegio especial, pero el Parlamento puede entonces invocar este privilegio como medio de defensa en un proceso por calumnia y difamación.»³⁹

Existen ciertas limitaciones en lo que respecta a la aplicación de la inviolabilidad parlamentaria, aunque ésta cubre todo lo actuado al interior del Parlamento, esto no implica que los miembros del Congreso puedan violar ciertas normas de conducta interna, por lo que no se aplicará en cuestiones de insultos al Presidente o a algún otro miembro del Parlamento, o a agravios como calumnia y difamación e, incluso, en algunos casos, a la violación a lo actuado en sesiones con carácter de secretas o al Secreto de Estado.

La inviolabilidad es considerada inherente al mandato, por lo tanto no aplica su renuncia y tampoco puede suprimirse por la Asamblea.

En el ámbito nacional, la inviolabilidad se plantea en el Artículo 61 constitucional que a la letra dice:

«Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.»

³⁸ DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS, *Op. Cit.*

³⁹ VAN DER HULST. *Op. Cit. Pág. 72.*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación recién resolvió que:

«...los senadores y diputados jamás podrán ser reconvenidos por las opiniones que se manifiesten en el desempeño de sus cargos. Dicha Sala del máximo tribunal indicó que no procede una demanda civil en contra de un legislador federal por daño moral, con base en las manifestaciones expresados por éste en el ejercicio de sus funciones.»⁴⁰

Esto nos delimita el ámbito de aplicación; sin embargo, debemos considerar lo que expresa el maestro Tena Ramírez:

«Esto significa que respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida, lo mismo si la expresión de las ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia) que si no lo constituyere. Tal es la irresponsabilidad.»⁴¹

La afirmación del Maestro Tena tiene sentido, ya que en nuestra legislación no existe un Código de Ética de los legisladores o un Estatuto Parlamentario que pudiera regular y sancionar dichas conductas. La inviolabilidad hasta cierto punto no está claramente delimitada en cuanto a la regulación interna del Parlamento, generando que se vulnere el orden y la permisión de conductas ilícitas.

3.4. Derecho Comparado

3.4.1. Argentina

La Constitución argentina plantea en su Artículo 68 que ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita en el desempeño de su mandato de legislador.

Según Collauti: «Los legisladores están protegidos por la inmunidad del Artículo 68, siempre que haya conexidad entre la expresión y la función, cualquiera que sea el sitio en que las opiniones fueron emitidas. Lo sustancial es la materia sobre la que versa la expresión. Cuando ella tiene alguna conexidad con lo político, corresponde la inmunidad.»⁴²

3.4.2. Bolivia

En este país, su regulación es bastante escueta ya que sólo determina la inviolabilidad por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones, no especificando a partir de cuándo comienza, ni si incluye o no los votos o discursos manifestados por los parlamentarios.⁴³

⁴⁰ MORA DONATTO, Cecilia. *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*. Miguel Ángel Porrúa. México 2001. Pág. 121.

⁴¹ TENA RAMÍREZ, Op. Cit. Pág. 279.

⁴² COLLAUTI. *Derecho Constitucional*. Op. Cit. Pág. 150-151.

⁴³ CFR. www.congreso.gov.bo.

3.4.3. Chile

La regulación chilena tiende a ser más amplia, la inviolabilidad parlamentaria abarca no sólo las opiniones y votos manifestados en sesiones de Pleno, sino que también las expresadas al interior de la Comisión.

«Art. 58. Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.»⁴⁴

3.4.4. Colombia

En este país, la inviolabilidad abarca las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de su encargo, no obstante se limita a las disposiciones del Reglamento del Congreso.

«Art. 185. Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo.»

El Artículo 265 del Reglamento del Congreso señala que la prerrogativa de inviolabilidad permanecerá, aún después de haber cesado su mandato, sobre las opiniones manifestadas en actos congresionales y por votos emitidos en el ejercicio de su encargo.⁴⁵

3.4.5. Costa Rica

La disposición constitucional que regula la inviolabilidad sólo contempla las opiniones emitidas al interior de la Asamblea y es parca en cuanto a su alcance y contenido.

«Art.110.- El diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea.»

3.4.6. Perú

La Constitución señala en su Artículo 93 la inviolabilidad de los congresistas ante autoridad y órgano jurisdiccional alguno, por las opiniones o votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.⁴⁶ Como se observa, en cuestión de inviolabilidad queda mucho por regular en América Latina, no se define correctamente el ámbito de aplicación ni las sanciones por vulnerar la inviolabilidad con algún tipo de injuria o calumnia. En general, abarca más allá del mandato parlamentario, pero sólo sobre opiniones manifestadas dentro de éste, en cualquier lugar al interior de la Asamblea.

⁴⁴ <http://www.camara.cl/legis/const/c05.htm>

⁴⁵ CFR. Op. Cit.

⁴⁶ CFR. <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Peru/per93.html>

Desde su origen, al Órgano Legislativo le fueron atribuidas funciones jurisdiccionales, esto es, el enjuiciamiento de los delitos cometidos por los integrantes de algún poder de la Unión, así como también la exigencia de responsabilidad por determinados delitos cometidos por los parlamentarios o por los miembros del Gobierno.

Actualmente, esta función ha ido perdiendo en esencia la motivación que originalmente generó su creación, ya que en un principio se incluía dentro de esas actividades la calificación de las elecciones, cuestión que ahora, por considerarse el órgano adecuado y con mayor imparcialidad, ha sido delegada a Tribunales especiales del Poder Judicial.

El análisis de incompatibilidades también era incluido dentro de la función jurisdiccional del trabajo parlamentario; sin embargo, actualmente las incompatibilidades son determinadas desde la Carta Magna y pocos son los casos que realmente se analizan, dándose la existencia de comisiones especiales que cumplen esa finalidad en algunos Parlamentos.

Otro de los aspectos de la función jurisdiccional es la relativa al enjuiciamiento de los delitos cometidos por los propios miembros de las Cámaras o del Gobierno, y la supresión de la prerrogativa de inmunidad para ponerlos a disposición de la autoridad judicial correspondiente.

«La exigencia de responsabilidad por determinados delitos cometidos por los parlamentarios o por los miembros del Gobierno, también ha sido una atribución característica de los Parlamentos. El mecanismo de *impeachment*, a través del cual la Cámara Baja realiza una acusación que posteriormente, es juzgada por la Cámara Alta, procede del Parlamento británico, donde durante largas décadas se utilizó como mecanismo de exigencia de responsabilidad política.»⁴⁷

Actualmente, los Parlamentos más evolucionados han buscado evitar que sus Cámaras tengan facultades de juzgar actos de connotación delictiva o penal, esto ha generado que sean los órganos jurisdiccionales los que las asuman; sin embargo, en la gran mayoría de los Congresos aún sigue siendo la Asamblea la que tiene el poder de determinar si se pone a disposición de la justicia o la inmunidad se convierte en un verdadero privilegio para evadirla.

⁴⁷ SANTAOLALLA, *Op. Cit.* Pág. 248.

BIBLIOGRAFÍA

1. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano. UNAM. México 2004.
2. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Séptima edición. Editorial Porrúa. México 1989.
3. COLLAUTI, Carlos E. Inmunidades de los Funcionarios. Editorial La Ley. Buenos Aires. Argentina 2000.
4. ESQUIVEL SALAS, Hernán. La Inmunidad Parlamentaria. Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica. Marzo 1990. Año 2 No. 2.
5. FERNÁNDEZ-VIAGAS Bartolomé, Plácido. La Inviolabilidad e Inmunidad de los Diputados y Senadores. La Crisis de los Privilegios Parlamentarios. Editorial Civitas. Madrid 1990.
6. FRASER, John. The House of Commons at Work. Les Etidions de la Heneliére. Montreal 1993.
7. GARCÍA, Eloy. La Inmunidad Parlamentaria y el Estado de Partidos. Editorial Tecnos. Madrid 1989.
8. LATORRE BOZA, Derik. Inmunidad Parlamentaria. Revista electrónica www.asesor.com.pe.
9. MORA DONATTO, Cecilia. Temas Selectos de Derecho Parlamentario. Miguel Ángel Porrúa. México 1991.
10. SANTAOLALLA, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Editorial Espasa. Madrid 1990.
11. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1991. Editorial Porrúa. México 1991.
12. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Trigésima Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 2001.
13. VAN DER HULST, Marc. El Mandato Parlamentario. Estudio Comparativo Mundial. Unión Interparlamentaria. Ginebra 2000.

Bases de Datos

Base de Datos Políticos de las Américas. Análisis comparativo de las constituciones de los regímenes presidenciales. Georgetown University y Organización de los Estados Americanos. En: www.georgetown.edu

Páginas Web

www.congreso.gov.bo
www.assemblee-nat.fr

Diccionarios

1. Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia. Vigésima Primera Edición. Madrid. 1992.
2. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.
<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/diccion.htm>

II. LOS PARLAMENTOS DEL MUNDO

Congreso Nacional de Chile⁴⁸

El Congreso Nacional de Chile fue fundado el 4 de julio de 1811. Está compuesto por la Cámara de Diputados con 120 miembros y por el Senado, integrado por 49 parlamentarios. Se rige por la Constitución Política de 1980 y por la Ley Orgánica Constitucional N° 18.918. Sus principales funciones son ejercer la representación de la ciudadanía, concurrir a la formación de las leyes junto con el Presidente de la República y fiscalizar los actos del gobierno.

Aún cuando el papel básico que cumple el Congreso Nacional en nuestro sistema democrático es la elaboración de las leyes, éste y ambas Cámaras poseen, además, otras atribuciones exclusivas. Cada una de las Cámaras, es decir, el Senado y la Cámara de Diputados, así como el Congreso Nacional en pleno, tienen atribuciones que le son propias en forma exclusiva.

Las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional son dos:

- 1.- Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado sigue la misma tramitación que un proyecto de ley.
- 2.- Pronunciarse respecto de la declaración del Estado de Sitio.

1. La Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos por votación directa, en representación de los 60 distritos electorales en los que se encuentra dividido el país. (Artículo 43° de la Constitución Política de la República).

Cada distrito, que puede estar compuesto por una o más comunas, elige a dos diputados que duran en sus cargos cuatro años, pudiendo ser reelegidos en forma indefinida. Al cabo de este tiempo, que se denomina Período Legislativo, la Cámara de Diputados se renueva en su totalidad.

Las vacantes que se produzcan por muerte, incapacidad o inhabilidad, se proveen por el acompañante en la lista electoral del diputado que cesó en el cargo. En caso de no existir dicho acompañante y restar más de dos años para el término del período, el partido al que pertenecía el diputado que produjo la vacante propone una lista de tres nombres, entre los cuales la Cámara elige al nuevo diputado por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio.

⁴⁸ Fuente: www.camara.cl

Los diputados elegidos como independientes y que mantuvieren su calidad de tales en el momento de producirse la vacante no se reemplazan, a no ser que en su postulación hayan integrado una lista en conjunto con un candidato perteneciente a un partido político. Este sistema elimina las elecciones complementarias contempladas en la Constitución de 1925. (Artículo 47 de la Constitución Política de la República).

Los requisitos para ser candidato a diputado, señalados en el Artículo 44° de la Constitución, son los siguientes:

1. Ser ciudadano con derecho a voto.
2. Tener cumplidos 21 años de edad.
3. Haber cursado la enseñanza media o su equivalente.
4. Residir en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente, durante un plazo no inferior a dos años previos al día de la elección.

Funcionamiento de la Cámara de Diputados.

El día 11 de marzo siguiente a la elección de parlamentarios, los ciudadanos cuya elección como diputado haya sido aprobada por el Tribunal Calificador de Elecciones, se reúnen en la Sala de Sesiones de la Cámara. Abre la sesión, en calidad de Presidente Provisional, el diputado electo que haya sido el último en desempeñar el cargo de Presidente o de Vicepresidente de la Cámara. Luego del juramento o promesa de desempeñar fiel y legalmente el cargo que debe prestar todo diputado, se procede a elegir la Mesa de la Cámara. Constitucionalmente, el Presidente de la Cámara es uno de los llamados para subrogar al Presidente de la República cuando éste no pueda desempeñar el cargo.

La Cámara sólo puede entrar en sesión y adoptar acuerdos con la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio. Se llama Sesión a cada reunión que celebre la Cámara o alguna de sus Comisiones. Si a la hora que fija el Reglamento no hay quórum en la Sala, no podrá haber Sesión y, en tal caso, los diputados ausentes son sancionados con una multa. El público tiene libre acceso a las tribunas de la Sala de Sesiones, salvo en sesiones secretas. Está estrictamente prohibido realizar cualquier manifestación durante las sesiones y, en caso de haberlas, el Presidente puede ordenar desalojar las tribunas.

El Trabajo en Sala y Comisiones.

La actividad legislativa del Congreso Nacional se desarrolla principalmente los días martes, miércoles y jueves de cada semana. Para lograr un equilibrio entre el trabajo interno de la Cámara y el compromiso

con su comunidad, el diputado dispone de una semana al mes para conocer, en el terreno mismo, los problemas del distrito que representa.

Dentro del ámbito de trabajo en que se desenvuelven los diputados en la sede del Congreso, se destacan dos modalidades, las Sesiones de Comisión y las Sesiones de Sala, las que, de acuerdo con el horario de trabajo que la Cámara establece, se realizan en las mañanas y en las tardes de manera alternada. Estos horarios son modificados cuando así lo acuerda la Cámara. Cada reunión celebrada por la Sala o por alguna Comisión, se denomina Sesión, y el quórum o asistencia mínima necesaria para su iniciación, en caso de tratarse de Sesión Plenaria, es de la tercera parte de sus miembros en ejercicio.

Comisiones.

Es la instancia en que un grupo de diputados estudia en detalle los diversos proyectos de ley sometidos a su conocimiento. Una vez concluido este estudio, se designa a un miembro de ésta (diputado informante) para sostener el informe de la Comisión ante la Sala de Sesiones, en donde se discute y se vota.

Las Comisiones de la Cámara de Diputados están compuestas por trece miembros y las del Senado por cinco, designados proporcionalmente, de acuerdo con la representación de cada partido político en las respectivas Corporaciones. Éstas se han constituido según áreas específicas, las cuales mantienen cercana relación y similitud con los ministerios en que está organizado el Poder Ejecutivo. En la Cámara de Diputados existen Comisiones permanentes, especiales, investigadoras y unidas.

- **Permanentes:** Su constitución está contemplada en el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.
- **Especiales:** Son formadas temporalmente para conocer problemas específicos que la Cámara estime de relevancia.
- **Investigadoras:** Son formadas temporalmente, con el objeto de ejercer la facultad fiscalizadora, propia de la Cámara.
- **Unidas:** Son conformadas por dos o más Comisiones, cuando las materias sometidas al estudio de la Cámara de Diputados tienen relación con más de una.
- **Comisiones Mixtas:** Son formadas por igual número de diputados y senadores (cinco en cada caso), cuyo objetivo es el de solucionar las divergencias surgidas entre ambas Cámaras en la discusión de un proyecto de ley.

La nómina de las Comisiones Permanentes de la Cámara de Diputados es la siguiente:

- De Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social.
- De Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.
- De Constitución, Legislación y Justicia.
- De Educación, Cultura, Deportes y Recreación.
- De Hacienda.
- De Defensa Nacional.
- De Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones.
- De Agricultura, Silvicultura y Pesca.
- De Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente.
- De Salud.
- De Trabajo y Seguridad Social.
- De Minería y Energía.
- De Economía, Fomento y Desarrollo.
- De Vivienda y Desarrollo Urbano.
- De Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.
- De Familia.
- De Ciencia y Tecnología.
- De Régimen Interno, Administración y Reglamento.
- De Pesca, Agricultura e Intereses Marítimos.

Estas Comisiones las integran, además de los trece diputados a quienes les corresponde por derecho propio, los miembros de la Mesa de la Cámara.

Sala de Sesiones.

Es el lugar donde los diputados se reúnen para tratar los asuntos legislativos, políticos, económicos, sociales, etc., que le competen a la Cámara. En ella se aprueban o se rechazan los proyectos de ley o de acuerdo (convenios internacionales) que se someten a su consideración y cuyos informes le son elevados por la Comisión correspondiente.

Cómo se Genera una Ley.

Toda ley debe seguir un proceso que comienza con la presentación de un proyecto de ley en el Senado o en la Cámara de Diputados. (Artículo 62° de la Constitución Política de la República).

Los mecanismos para iniciar un proyecto son dos:

1. A través de un Mensaje del Presidente de la República.

2. A través de una Moción que presenten uno o más parlamentarios.

Ciertas materias de ley son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, por lo que sólo pueden ser presentadas por el Presidente de la República.

Las siguientes son materias de iniciativa exclusiva presidencial:

- La alteración de la división política o administrativa del país, o materias que se refieran a la administración financiera o presupuestaria del Estado.
- Imposición, supresión, reducción, o condonación de tributos de cualquier clase o naturaleza.
- Creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales o semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales.
- Contratación de empréstitos o celebración de cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado.
- Fijación, modificación, concesión o aumento de remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío. Establecimiento de las modalidades y de los procedimientos de la negociación colectiva.
- Determinación o modificación de normas sobre seguridad social.

Algunas materias sólo pueden originarse en el Senado y otras sólo en la Cámara de Diputados.

Las materias que sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados son las siguientes:

1. Leyes sobre tributos de cualquier naturaleza.
2. Leyes sobre los presupuestos de la Administración Pública.
3. Leyes sobre reclutamiento.

Por su parte, sólo pueden tener origen en el Senado:

1. Leyes sobre amnistías.
2. Leyes sobre indultos generales.

La Cámara en que se inicia la tramitación de un proyecto recibe el nombre de Cámara de Origen; una vez aprobado por ella pasa a la otra, que cumple la función de Cámara Revisora. Si es aprobado por ambas, es remitido al Presidente de la República para su promulgación o veto.

Mesa Directiva. Cámara de Diputados

La Mesa de la Cámara de Diputados de Chile es el máximo organismo de la Corporación. Este organismo está integrado por un Presidente, el Primer Vicepresidente y el Segundo Vicepresidente.

A la Mesa le corresponde, entre otras obligaciones, dirigir las Sesiones de Sala, representar oficialmente a la Cámara de Diputados y velar por el correcto funcionamiento interno de la Corporación. Todas sus obligaciones, atribuciones y proceso de elección están establecidas por ley.

Los Comités Parlamentarios son los organismos que agrupan a diputados de un mismo partido político, y a través de su Jefe permiten la relación de la Mesa con la Corporación, con el fin de hacer más expedita la tramitación de los asuntos legislativos.

Se denomina Jefe de Bancada al diputado que representa a un Comité Parlamentario, o al conjunto de ellos, si existieren varios Comités de un mismo partido.

Los diputados independientes deben integrarse a un Comité Parlamentario.

Los Comités Parlamentarios, ordenados alfabéticamente, son los siguientes:

- Comité Partido Demócrata Cristiano.
- Comité Partido por la Democracia.
- Comité Partido Radical Social Demócrata.
- Comité Partido Renovación Nacional.
- Comité Partido Socialista de Chile.
- Comité Partido Unión Demócrata Independiente.

Para su organización, la Cámara se divide en dos áreas:

1. Área Legislativa, que comprende:

A) La Subsecretaría Legislativa de la Cámara de Diputados.
Es la responsable de la dirección, organización y coordinación de las diferentes actividades, funciones y cometidos que en materia de apoyo a las tareas de legislar y fiscalizar, competen a la Corporación.

Para desarrollar un adecuado trabajo, el Área Legislativa está conformada por la Secretaría, las Comisiones, la Oficina de Informaciones y la Redacción de Sesiones.

B) Secretaría General.

Es la Unidad responsable de todas las actividades legislativas y fiscalizadoras que desarrolla la Sala de la Corporación o que se relacionan con ella o con el ejercicio de las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados. El responsable directo de su funcionamiento es el Oficial Mayor de la Cámara de Diputados.

C) Comisiones.

Son las unidades encargadas del estudio pormenorizado y especializado de los proyectos de ley o proyectos de acuerdos aprobatorios de tratados internacionales sometidos a la consideración de la Cámara de Diputados.

El responsable de su funcionamiento es el Abogado Secretario Jefe de Comisiones:

Bajo su dependencia funciona la Secretaría de Comisiones, que es la unidad responsable de prestar apoyo administrativo a todas las Comisiones, la que está a cargo del Oficial Mayor de Comisiones.

D) Redacción de Sesiones.

Es la unidad responsable de registrar, de manera escrita, todo lo ocurrido en las Sesiones de Sala y, en ciertos casos, en las Comisiones, cuando se requiere constar con una versión taquigráfica de las Sesiones que celebran, atendidas las materias que se analizan, tales como acusaciones constitucionales o investigaciones ordenadas por la Corporación.

E) Oficina de Informaciones.

Ésta requiere informes y antecedentes a la Administración del Estado, principalmente a través de los Artículos 9 y 10 de la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; recaba y recopila información de interés para la Corporación proveniente de fuentes diversas y elabora informes, principalmente jurídicos, económicos y estadísticos, así como minutas sobre temas específicos. La Oficina está dividida en tres Secciones - Jurídica, Estudios y Estadísticas-, y es la responsable del funcionamiento de la Oficina de Información Ciudadana, del Sistema de Asesoría Externa y del Concurso Anual de Memoristas.

F) Oficina de Información Ciudadana.

Es la unidad encargada de entregar un servicio telefónico destinado a informar a la ciudadanía y a las entidades públicas o privadas acerca de las principales actividades que se desarrollan en la Cámara de Diputados.

2. Área Administrativa, compuesta por:

A) La Subsecretaría Administrativa de la Cámara de Diputados. Es la responsable del adecuado funcionamiento administrativo de la Corporación, de acuerdo con lo establecido por la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento, y las instrucciones del señor Secretario General de la Cámara de Diputados.

B) Contraloría Interna.
Encargada del control interno de los procedimientos administrativos de la Corporación.

C) Dirección de Administración.
Vela por el adecuado funcionamiento de los servicios e instalaciones de la Cámara de Diputados.

La descripción de las unidades que componen la Dirección de Administración es la siguiente:

- Dirección de Finanzas.

Encargada de llevar la contabilidad general y las cuentas del presupuesto de la Cámara de Diputados y administrarlo de conformidad con lo establecido por la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento.

- Departamento de Relaciones Públicas.

Es la unidad encargada de colaborar con los diputados en su relación con la ciudadanía y los medios de comunicación. El Departamento de Relaciones Públicas está compuesto por las áreas de Prensa, Comunicaciones y Protocolo y el Canal de Televisión, y por las unidades de Programación Cultural y el servicio de Visitas Guiadas al Congreso Nacional a cargo de la Unidad de Atención de Delegaciones (UAD).

- Oficina de Personal.

Tiene a su cargo la implementación de las políticas relativas al recurso humano de la Corporación, así como el registro y hoja de vida de los funcionarios.

- Departamento de Informática.

Tiene a su cargo la implementación de planes y políticas informáticas, redes de comunicaciones y el soporte técnico a los usuarios de la Corporación.

- Seguridad y Protocolo.

Es la responsable de la planificación y adopción de medidas preventivas activas y pasivas, orientadas a evitar la ocurrencia de cualquier tipo de riesgo que pueda atentar contra la integridad física de los honorables diputados y demás personas que desarrollan actividades en la Cámara de Diputados, así como la integridad del inmueble, equipos mobiliarios, vehículos, correspondencia y comunicaciones.

Por otra parte, es la encargada de coordinar las medidas de protocolo y ceremonial en actos oficiales de la Presidencia y la Mesa de la Corporación.

2. El Senado

El Senado está integrado por 38 senadores elegidos en forma directa, dos por cada una de las 19 Circunscripciones Senatoriales en que se encuentra dividido el país. Lo integran, además, por derecho propio y con carácter vitalicio, los ex Presidentes de la República que hayan desempeñado ese cargo durante seis años en forma continua, habiendo actualmente un Senador Vitalicio; también integran el Senado nueve senadores designados, con lo que en la actualidad el total es de 38 senadores.

Para ser senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos 40 años de edad, haber cursado la enseñanza media completa, tener residencia en la región a que pertenece la Circunscripción Senatorial correspondiente, al menos con dos años de anterioridad a la elección.

Los senadores elegidos en forma directa duran ocho años en su cargo, siendo renovados en forma parcial cada cuatro años. Los senadores vitalicios lo son de por vida. Los senadores designados duran también ocho años en su cargo, renovándose su totalidad cada ocho años.

El Senado tiene 17 Comisiones Permanentes:

- Gobierno, Descentralización y Regionalización.
- Relaciones Exteriores.
- Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.
- Economía.
- Hacienda.
- Educación, Cultura, Ciencias y Tecnología.
- Defensa Nacional.
- Obras Públicas.
- Agricultura.
- Medio Ambiente y Bienes Nacionales.

- Trabajo y Previsión Social.
- Salud.
- Minería y Energía.
- Vivienda y Urbanismo.
- Transportes y Telecomunicaciones.
- Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.
- Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura.

Funciones del Senado

La principal función del Senado es la de concurrir, en unión con la Cámara de Diputados, a la formación de las leyes y a la aprobación de los tratados internacionales.

El Senado tiene, además, las atribuciones indicadas en la Constitución, que le son exclusivas:

- Conocer de las acusaciones constitucionales que entable la Cámara de Diputados.
- Resolver sobre la admisibilidad de acciones judiciales que se pretenda iniciar contra algún Ministro de Estado por actos de éste en el desempeño de su cargo, que se estime que causan perjuicios injustamente.
- Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia.
- Otorgar la rehabilitación de la ciudadanía.
- Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República, en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran.
- Otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República se ausente del país por más de treinta días o en los últimos noventa de su mandato.
- Declarar, oyendo al Tribunal Constitucional, la inhabilidad del Presidente de la República y pronunciarse sobre la dimisión que el Presidente de la República haga de su cargo.
- Aprobar la declaración del Tribunal Constitucional sobre responsabilidad del Presidente de la República en hechos que hayan motivado la inconstitucionalidad de un partido u organización, que no haya respetado los principios básicos del régimen democrático y constitucional.
- Dar su dictamen al Presidente de la República en los casos que éste lo solicite.
- Aprobar los nombramientos que el Presidente de la República proponga, en los casos que la Constitución y las leyes establezcan.

El Senado, sus Comisiones y demás órganos, no podrán fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización.

El Senado funciona, básicamente, en sesiones de Comisión y de Sala, de conformidad con lo prescrito en la Constitución, en la Ley Orgánica del Congreso Nacional y en el Reglamento de la Corporación.

III. NOVEDADES LEGISLATIVAS

Adopción de la Constitución Europea

El 29 de octubre de 2004, las cabezas de Estado o de Gobierno de los 25 países miembros y 3 países candidatos firmaron el Tratado, estableciendo la Constitución europea que el 18 de junio del mismo año fue recibida sin ánimo por ellos.

Este Tratado sólo puede entrar en vigor cuando sea adoptado por cada uno de los países signatarios, de acuerdo con sus propios procedimientos constitucionales: es llamado la ratificación del Tratado por los Estados miembros.

Dependiendo de las tradiciones legales e históricas de los países, los procedimientos que descansan en la Constitución no son idénticos. Ellos comprenden uno o ambos de los siguientes tipos de mecanismo:

- El método parlamentario: el texto es adoptado mediante un voto sobre un texto de un tratado internacional ratificado por las Cámaras del Estado.
- El método del referéndum: el referéndum es adoptado, sometiendo el texto del Tratado directamente a los ciudadanos, que votan a favor o en contra de él.

Hay muchas variantes o combinaciones de estos dos métodos, dependiendo del país o sus requerimientos, por ejemplo, cuando la ratificación del Tratado necesita un ligero ajuste a la Constitución nacional debido al contenido del texto.

Una vez que el Tratado sea ratificado, la ratificación se hará oficial notificando a todos los países signantes. Éste podrá entrar en vigor y hacerse efectivo, en principio, de acuerdo con el Tratado, en noviembre 1 del 2006.

Principales Novedades del Proyecto de Tratado

El Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, es un Tratado Internacional tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material, sin que pueda por ello negarse que este mismo texto tiene también, por su contenido general, muchas de las características propias de un texto constitucional. Por ello, se usan coloquialmente las expresiones de «Constitución Europea» o «Tratado Constitucional».

Las novedades más importantes del Tratado son:

- Simplificación

Consolidación en un solo texto de los actuales Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea. Al mismo tiempo, se realiza un ejercicio de sistematización y simplificación de sus principales disposiciones, así como de actualización de los mismos y de inclusión de una serie de preceptos nuevos de gran contenido político e institucional. (Parte I y en los capítulos de la Parte III sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia y la acción exterior de la Unión).

Simplificación de los instrumentos y procedimientos de acción de la Unión. Los instrumentos normativos previstos en el Tratado (Título V de la Parte I) son:

- Actos legislativos: leyes y leyes marco europeas, que reemplazan a los actuales reglamentos y directivas.
- Actos no legislativos: reglamentos y decisiones europeas.
- Actos no obligatorios: recomendaciones y dictámenes.

- Eficacia

Creación de un Presidente del Consejo Europeo. Esta institución (reconocida como tal por el Proyecto de Constitución) contará con un Presidente que será elegido por mayoría cualificada por el mismo Consejo Europeo, por un mandato de dos años y medio. Sus funciones serán:

- Presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo.
- Preparar y dar continuidad a los trabajos del Consejo Europeo.
- Facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo.
- Presentar un informe al Parlamento Europeo al término de cada reunión.

Creación de un nuevo Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. Esta figura será nombrada por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y con la aprobación del Presidente de la Comisión.

El Ministro de Asuntos Exteriores contribuirá con sus propuestas a la formulación de la Política Exterior y de Seguridad Común, y las ejecutará como mandatario del Consejo de Ministros.

Reconocimiento de una personalidad jurídica única a la Unión Europea. Inscripción clara de ciertos principios fundamentales que regulan las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros (principio de atribución de competencias, principio de cooperación leal, principio de primacía del Derecho de la Unión, principio del respeto de la identidad nacional de los Estados, incluyendo sus estructuras políticas y constitucionales, etc.).

Generalización del actual procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario. El procedimiento de codecisión consiste en el acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo para que se puedan adoptar normas de derecho derivado de la Unión Europea.

Introducción de la posibilidad de que el Legislativo comunitario (Consejo y Parlamento Europeo) confiera a la Comisión el poder de aprobar reglamentos delegados, que completen o desarrollen elementos no esenciales de la ley o de la ley marco. El objeto de esta reforma es dotar de una mayor agilidad al procedimiento normativo comunitario.

Clasificación de las competencias de la Unión en tres categorías:

- Exclusivas
- Compartidas
- Medidas de apoyo

Mientras que la lista de materias de las competencias exclusivas y de las medidas de apoyo tiene carácter exhaustivo, la lista de materias incluidas en las competencias compartidas es indicativa, definiéndose por oposición a todos aquellos ámbitos de actuación que no tienen carácter exclusivo ni de medidas de apoyo. Tanto el carácter no exhaustivo de las competencias compartidas como la subsistencia de una cláusula de flexibilidad (ex-Art. 308 TCE), son una garantía mínima para permitir la evolución de la Unión y su adaptación a las nuevas necesidades de la realidad social y económica.

Carta de Derechos Fundamentales

Integración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, proclamada solemnemente en diciembre de 2000, dotándola de carácter jurídicamente vinculante. Inclusión de una cláusula habilitante que permitirá a la Unión como tal adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos; la decisión será adoptada por mayoría cualificada de los Estados miembros. Esto ubicará a la Unión en situación similar a la que tienen los Estados miembros, sometidos al control externo del Tribunal de Estrasburgo en materia de derechos humanos.

Parlamentos Nacionales

La previsión de un nuevo papel para los Parlamentos Nacionales a la hora de verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad.

El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad contiene un mecanismo, coloquialmente denominado de «alerta temprana», de acuerdo con el cual todas las propuestas de la

Comisión de naturaleza legislativa han de ser remitidas directamente a los Parlamentos Nacionales, para que estos puedan emitir un dictamen a la atención de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo.

Si al menos un tercio de los Parlamentos Nacionales (un cuarto en el caso de propuestas en el ámbito de los asuntos de justicia, libertad y seguridad) emite dictámenes motivados apreciando el incumplimiento del principio de subsidiariedad, la Comisión debe reexaminar su propuesta.

El Tribunal de Justicia es competente para conocer de los recursos por violación del principio de subsidiariedad interpuestos por los Estados miembros a instancia, si procede, de sus Parlamentos Nacionales de acuerdo con sus respectivos ordenamientos constitucionales

Entre algunos de los acontecimientos de carácter parlamentario que recientemente se han suscitado, destacan los siguientes:

En 2003, **Argentina** adoptó una ordenanza que reformó el Artículo 99, párrafo cuarto de la Constitución. Con esta reforma, cuando un candidato a un puesto en la Suprema Corte es propuesto por el Presidente, su expediente personal debe ser publicado, de modo que el pueblo pueda presentar objeciones relevantes a la postulación. Como repercusión a la reforma constitucional, el Senado adecuó su Reglamento interno.

En **Australia**, el Senado reformó sus Reglas de Funcionamiento No. 74. La enmienda está relacionada con la protección del privilegio parlamentario sobre el proceso de preguntas y respuestas. Una resolución del Senado del 30 de octubre del 2003, declaró que éste y sus Comités no podían aceptar reclamos de confidencialidad comercial, a menos que fueran hechos por un Ministro y acompañados por una orden ministerial que basara el reclamo, incluyendo una orden del daño comercial resultante de la apertura de la información. En junio de 2002, el Senado adoptó, como una medida temporal por un período de prueba, un procedimiento en donde las leyes no se considerarían en el Pleno del Comité, a menos que el Senado circulara reformas a una ley o requiriera que se pusiera a consideración de un Comité. Este procedimiento fue incorporado a sus Reglas de Funcionamiento en diciembre 3 del 2003.

El 5 de febrero del 2004, en **Bélgica**, una Ley introdujo varios cambios relacionados con los procedimientos de elecciones que fueron adoptados por la reunión plenaria del Parlamento. La Ley cubre las elecciones al Concilio de FLEMION, Wallon, las regiones de la Capital Bruselas y la comunidad germano parlante. En particular, los cambios restauran la alternación de candidatos y la baja de 21 a 18 sobre la edad de elegibilidad para la elección de Concilio, y la designación de miembros de Gobierno en las comunidades mencionadas. Los cambios también

introdujeron un umbral del 5% sobre la distribución de asientos entre las listas electorales de cualquier elección.

En **Indonesia**, en la reunión anual de los Consultores de la Asamblea fue adoptada la cuarta enmienda a la Constitución indonesia. Abolió el Cuerpo Supremo Consultivo, una institución que tenía la función de asesorar al Presidente y a la que le era asignado el equivalente al 20% del presupuesto nacional y regional para educación.

Así mismo, la Cámara de Representantes aprobó la Ley de la Elección General. De acuerdo con ésta, las elecciones generales serán conducidas en 3 etapas. La primera es para elegir a los miembros de la Cámara de Representantes (a nivel nacional), los representantes de los Consejos Locales; en la segunda etapa para los representantes provinciales o Cámaras distritales y en la tercera etapa, la elección va encaminada al Presidente y al Vicepresidente.

Los candidatos son puestos en una sola boleta por cada partido que obtenga al menos el 15% de los asientos en la Cámara de Representantes Nacional o el 20% del voto popular.

En **Pakistán**, la iniciativa de reformas número diecisiete pasó por ambas Cámaras del Parlamento y recibió la aprobación del Presidente Pervez Musharraf. La iniciativa dio fin al debate que tenía prácticamente paralizado al Parlamento y creaba un sistema en la política nacional por un año, resolviendo el debate sobre la validez de la *Legal Framework Order* (LFO), decretada por el General Pervez Musharraf en 2002.

La iniciativa afirma la validez de la LF, pero también enmienda la Constitución con el efectivo de modificar ciertas previsiones de la LFO. Después de obtener el decreto del Presidente, la reformada LFO, a través de esta enmienda constitucional, se convirtió en parte de la Constitución Nacional.

La enmienda da al Presidente el poder de disolver la Asamblea Nacional y referir el asunto a la Corte Suprema dentro de los 15 días de su disolución. La Corte deberá decidir dentro de 30 días, y su decisión será final. Mediante una enmienda similar al Artículo 112 constitucional, en caso de disolución de la Asamblea Provincial, el Gobernador es requerido para referir la disolución a la Corte Suprema, después de obtener la aprobación del Presidente, y de que la Corte finalmente decida el asunto durante los siguientes 30 días.

Otra enmienda se refiere a que ahora el Presidente requiere designar al jefe de servicios consultando con el Primer Ministro. Antes de la reforma, el Presidente podía hacerlo a su discreción.

La iniciativa también garantizaba inmunidad al Presidente Muscharraf por todos los actos cometidos desde su acción militar en octubre 12 de 1999, y lo aceptaba como Presidente electo.

El 17 de agosto de 2004, en **Chile** se llevó a cabo la inauguración de la Conferencia de Bibliotecas Parlamentarias, IFLA 2004.

Parlamentarios, embajadores y representantes de distintos países participaron en la ceremonia de inauguración de la Conferencia de Bibliotecas Parlamentarias IFLA 2004, que se realizó en la Biblioteca del Congreso Nacional entre el 17 y el 19 de agosto.

El objetivo era debatir e intercambiar experiencias en torno a las nuevas tecnologías de información y conocimiento, transparencia del proceso legislativo, redes y *networking* y la factibilidad de crear una red de bibliotecas parlamentarias para América Latina.

Al encuentro asistieron representantes de bibliotecas parlamentarias de países como: Gana, Ecuador, México, Australia, Estados Unidos, Argentina, Botswana, Armenia, Bolivia, Brasil, Canadá, Holanda, India, Irán, Israel, Japón, Corea, Macedonia, Nueva Zelanda, Perú, República Checa, Polonia, Rusia, Suecia, Tailandia, Bélgica e Inglaterra.

Esta Conferencia fue organizada por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, como una actividad especializada complementaria a la Conferencia Anual de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecas e Instituciones (IFLA), organización con mayor relevancia y convocatoria a nivel mundial, que representa los intereses tanto de los usuarios como de los servicios de información y bibliotecas.

En **Nicaragua** se aprueba la Ley de Incentivo para la contratación de los servicios de profesionales o técnicos nicaragüenses.

Con el consenso de las bancadas parlamentarias, la Asamblea Nacional aprobó el 21 de octubre de 2004, en sesión ordinaria con 66 votos, la «Ley de Incentivo para la Contratación de los Servicios Profesionales y Técnicos Nicaragüenses en los Programas y Proyectos Financiados por Organismos Internacionales y del Estado», presentada por el diputado sandinista Edwin Castro.

Los profesionales y técnicos nicaragüenses tendrán con esta Ley un instrumento jurídico que regule su contratación de forma preferente en relación con sus homólogos extranjeros con igual calificación, en proyectos y programas a ser ejecutados por organismos internacionales.

Se establece en la Ley la obligación de la entidad o programa

contratante de incluir, en los términos de referencia o en el contrato, la capacitación del profesional o técnico nicaragüenses que laboren en el mismo, cuando en el país no exista recurso humano calificado y se contrate a profesionales o técnicos extranjeros.

De igual modo, se dispone en la Ley un margen del 10% a favor del profesional o técnico nicaragüense sobre el extranjero, al momento de la comparación y evaluación del pliego de bases y condiciones de la licitación. De resultar empate en la evaluación final, se establece la contratación preferente del profesional o técnico nicaragüense.

En **España**, el PSOE pidió medidas para el Gobierno para que las parlamentarias puedan disfrutar la baja por maternidad.

El 20 de noviembre de 2004, el PSOE presentó en el Congreso de los Diputados una proposición no de ley, en la que pidió al Gobierno medidas que garanticen a las mujeres que ejercen funciones públicas representativas, la posibilidad de disfrutar de baja por maternidad.

Los socialistas recordaron en su iniciativa la progresiva incorporación de las mujeres a las distintas esferas de la vida política, incluido el Congreso de los Diputados.

Sin embargo, el carácter nominal del escaño hace imposible a una mujer disfrutar de una baja por maternidad, ya que sólo la renuncia al acta permitiría su sustitución por el siguiente miembro de la lista electoral.

Dado que el PSOE concurrió a las elecciones generales con un firme compromiso por la igualdad entre hombres y mujeres, y por la conciliación de la vida familiar y laboral, los socialistas pidieron al Gobierno las modificaciones legales oportunas para garantizar la igualdad también en estos casos.

Pidieron, en consecuencia, una modificación normativa para asegurar que las mujeres con un cargo público representativo puedan disfrutar de los períodos legalmente establecidos con carácter general para los supuestos de maternidad, adopción y acogimiento.

Una de las novedades parlamentarias de mayor impacto en el orden internacional, es sin duda la ley dictada el día 2 de julio de 2004, después de trece años de la caída de la URSS. La DUMA, Cámara Baja del Parlamento ruso, sustituye en esa ley el sistema de garantías y beneficios sociales para los sectores más desposeídos, derribando de esta manera uno de los pilares básicos del socialismo y del sistema soviético de seguridad social.

La seguridad social se traducía a través de una larga serie de

privilegios a los distintos sectores como, por ejemplo, la gratuidad en el transporte público, los descuentos y exenciones de los pagos en los servicios comunales, la gratuidad en la educación y en los servicios médicos, entre otros beneficios que otorgaba el Estado.

Estas medidas cambian el panorama de sectores, como el de los veteranos de guerra, los jóvenes sin medios para pagar sus estudios, las madres solteras y otros muchos sectores de escasos recursos.

La ley dictada por la DUMA sustituye el sistema de garantías y beneficios sociales por el otorgamiento de subsidios directos en efectivo, dinero que cada beneficiario podrá gastar sin el direccionamiento del Estado.

Otra de las novedades que proporciona la ley y que tiene estrecha relación con el proceso de descentralización, tanto política como administrativa que ha iniciado Rusia, es que el otorgamiento de dicho subsidio no estará a cargo del Gobierno federal, sino que corresponderá el otorgamiento del mismo a los gobiernos locales.

Ésta es, sin duda, una de las novedades parlamentarias de mayor impacto, no sólo en el orden nacional de un Estado tradicionalmente socialista, sino también una importante novedad en cuanto a las reformas políticas que los Estados han iniciado en estas últimas décadas.⁴⁹

⁴⁹ <http://www.upmercosur.org/biblioteca/novedadesparlamentarias.shtm>

IV. DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Sesión de Bruselas de la Conferencia Parlamentaria en la Organización Mundial de Comercio.

Bruselas, Bélgica 24-26 de noviembre de 2004.

Organizado conjuntamente por la Unión Interparlamentaria y el Parlamento Europeo.

La Conferencia Parlamentaria en la Organización Mundial de Comercio es un esfuerzo conjunto de la Unión Interparlamentaria y el Parlamento Europeo, dirigido a reforzar el nivel de democracia internacional, brindando una dimensión parlamentaria a la cooperación multilateral en los tratados.

La sesión de la Conferencia tuvo lugar en el Parlamento Europeo en Bruselas del 24 al 26 de noviembre de 2004. La Sesión de Bruselas siguió a las exitosas sesiones llevadas a cabo en Génova en febrero de 2003 y en Cancún en septiembre del mismo año.

La Sesión de Bruselas de la Conferencia Parlamentaria proveyó a los miembros del Parlamento la oportunidad de examinar los recientes descubrimientos en la Organización Mundial de Comercio, obtener de primera mano información del estado actual de las negociaciones de los Tratados Multilaterales y considerar una posible contribución parlamentaria para revitalizar el proceso. La sesión fue una oportunidad para intercambiar puntos de vista y experiencias con colegas de otros Parlamentos, interactuar con oficiales del Gobierno directamente involucrados en el proceso de negociaciones de tratados y comprometerse a dialogar con los representantes de la sociedad civil.

Seminario Regional de los Parlamentos Árabes.

Parlamento, proceso presupuestario y perspectiva de género. Beirut, Líbano, 22-24 de junio de 2004.

El Seminario Regional de Parlamentos Árabes, titulado «Parlamento, proceso presupuestario, y perspectiva de género» se llevó a cabo en Beirut del 22 al 24 de junio de 2004. Este Seminario estuvo organizado conjuntamente por la Asamblea Nacional Libanesa, la Unión Árabe Interparlamentaria y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria.

Este evento proveyó a los parlamentarios y administradores del Parlamento de 17 países árabes la oportunidad de intercambiar puntos de vista, comparar experiencias y profundizar su entendimiento en el proceso parlamentario y en las herramientas que ellos disponen para hacer una efectiva contribución en su campo. Todo lo anterior, bajo la importancia

de asegurar que los presupuestos tomen en cuenta el género o la igualdad entre hombre y mujer. El Seminario tuvo el propósito de considerar la situación específica y los intereses del hombre y la mujer en la sociedad.

La discusión fue en reuniones plenarias, mientras que se llevaban a cabo otras en paralelo por miembros del Parlamento y administradores.

Éstas son algunas de las consideraciones tomadas:

El presupuesto nacional es considerado la base más importante de la política general que el Gobierno puede hacer. Es la definición de política social y económica de un país.

Establece la orientación de las políticas nacionales y determina el armazón de la acción, así como las implicaciones financieras de programas públicos y proyectos durante el año fiscal. También identifica los recursos requeridos para su implementación.

El presupuesto nacional es el indicador básico de lo que el Gobierno hace y de los objetivos que se plantea.

Los participantes destacaron el hecho de que el presupuesto no es un evento aislado, sino más bien es un proceso que se lleva a cabo en numerosos escenarios, que incluyen: planeación, redacción, consideración, adopción por el Parlamento, entrega de informes y monitoreo de la implementación, incluyendo la auditoría.

Los participantes también se enfocaron sobre los asuntos principales que deben ser respetados en un presupuesto, como son: la unidad, anualidad, especificidad, y que ningún Artículo del presupuesto pueda tener un reclamo automático de fondo.

Es generalmente reconocido que el presupuesto no es más una mera presentación de figuras referidas a ingresos y egresos, sino una herramienta de planeación efectiva para el crecimiento.

Los participantes observaron con interés las reformas adoptadas en varios países, en particular en Francia y Marruecos, basados en una presupuestación de resultados, por ejemplo, presupuestación basada en la actuación más que en otras actividades. Por lo tanto, el presupuesto es evaluado de acuerdo con los objetivos que produce, por lo que es posible asimilar el grado de crecimiento de los objetivos más que las actividades desarrolladas.

El presupuesto debe estar basado en la lógica de la efectiva asignación de recursos. La planeación estratégica incrementará la cuestión

de qué objetivos deben ser cumplidos. Para ser efectivo, el presupuesto debe ser parte de un plan estratégico de largo plazo.

El Rol de los Parlamentos.

El Parlamento tiene un triple rol en el proceso presupuestario:

- Participa en la definición de la política.
- Monitorea acciones de gobierno.
- Se asegura del buen gobierno y limita la corrupción.

Como un todo, el Parlamento contribuye a la transparencia de la administración responsable de la propiedad del Estado, reduciendo el desperdicio.

Para que la función del Parlamento sea efectiva, ciertas condiciones deben cumplirse:

- Autonomía del Parlamento.

Esto vincula la libertad de expresión con los límites del Parlamento y a un presupuesto que permita a los parlamentarios tener suficiente independencia financiera para que no dependan constantemente del Ejecutivo.

- Acceso a información completa.

Los documentos del presupuesto proporcionados por el Gobierno deben ser completos, detallados y precisos. Los datos anexos de macroeconomía deben provenir de fuentes gubernamentales, pero también de fuentes internacionales independientes del Ejecutivo. Organizaciones no gubernamentales y universidades son también importantes fuentes de información y análisis a las cuales puede remitirse el Parlamento.

- Un *staff* parlamentario completo y efectivo.

El *staff* parlamentario debe estar seguro en sus trabajos y ser altamente calificado. No debe depender de la rama ejecutiva, y debe ser capaz de proveer asistencia técnica a los parlamentarios, en especial respecto del presupuesto.

- Habilidad para enmendar el presupuesto.

Un Parlamento es completamente responsable del presupuesto; debe tener el derecho de modificarlo mediante enmiendas.

- El trabajo debe ser público.

La mejor garantía de que el Parlamento está haciendo lo mejor posible su trabajo en materia de presupuesto, es hacerlo público. La prensa tiene un papel muy importante: encubrir los debates del presupuesto explicándole a la mayoría de la gente y transformando los debates políticos fundamentales en comprensibles para la sociedad.

Los participantes notaron con interés que, en muchos países, el Gobierno y el Parlamento llevan a cabo constantes consultas durante todos los escenarios del proceso presupuestario.

En Suecia y Francia, los parlamentarios tienen la oportunidad de celebrar discusiones y adoptar opiniones acerca de sus políticas gubernamentales, de cómo se traslada al armazón presupuestario. El Parlamento suizo adopta una ley adecuada, o una ley que establece el importe del presupuesto, antes de que éste sea proyectado y remitido al Parlamento por el Gobierno.

En Francia, una Ley Orgánica refuerza las prerrogativas del Parlamento, habilitándolo para modificar definiciones de programas, cambiar asignaciones entre programas y permitir al Parlamento preguntar y echar un vistazo durante el escenario de implementación. El propósito es hacerlo posible para considerar, basado en objetivos, cuáles son clasificadas en misiones, programas y acciones. Es también para fomentar la reforma del Estado y simplificar las estructuras de éste en aras de hacer más efectiva la vigilancia del Parlamento.

En los sistemas bicamerales, la Cámara Alta generalmente juega un papel importante en el proceso presupuestario junto con la Cámara Baja. Provee un foro adicional para la consideración y discusión de leyes apropiadas. Como regla general, cuando ambas Cámaras comparten responsabilidad del presupuesto, la prioridad es dada a la Cámara Baja.

El Rol de la Sociedad Civil.

La apertura a la sociedad civil contribuye a elevar la efectividad y transparencia del proceso presupuestario. La sociedad civil puede ayudar al Parlamento a transformar la necesidad de ciertos sectores de la sociedad en políticas efectivas, incluyendo políticas presupuestales.

Es también una masa de expertos de los que puede valerse el Parlamento. Por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil pueden ser independientes y útiles fuentes de información y análisis que ayuden a derramar luz en el proceso presupuestario. Es benéfico involucrarlos mediante consultas y audiencias públicas.

Deuda Pública y Préstamo.

Préstamo es un significativo recurso presupuestario, hace posible movilizar recursos adicionales requeridos para el desarrollo social y económico de un país.

Como sea, parte del préstamo en un presupuesto debe ser razonable y no comprometer completamente compromisos de futuro desarrollo. Cada país debe fijar un techo de deuda aceptable. Muchos participantes expresaron que el volumen de la deuda pública es comparado con el producto del crecimiento doméstico, y señala la necesidad de planear para reducir el peso de la deuda. Se propuso atraer la atención de los países desarrollados en este asunto.

Destacó el importante rol del Parlamento en el manejo de la deuda pública. Generalmente, se considera que el Parlamento puede autorizar la aprobación de la deuda antes de que eso ocurra, para probar después su legitimidad.

Consecuentemente, el Parlamento debe recibir información detallada del volumen del préstamo, sus objetivos, su impacto en los beneficiarios directos, ambos mujer y hombre, y la sociedad en su conjunto, posibles constreñimientos y las condiciones impuestas por los prestamistas. Los parlamentarios deben asegurarse de que las inversiones del Gobierno que son posibles a través de los préstamos sean usadas para sectores productivos.

Vigilancia del Parlamento.

Los participantes tradicionalmente mencionan vigilancia directa como: presuntas sesiones de preguntas y respuestas, audiencias de comisiones de preguntas. La vigilancia indirecta se realiza mediante auditorías y reportes de análisis y mediante consideraciones de cumplimiento y reclamo de la sociedad civil. Cada vigilancia se realiza anualmente. Adicional a los mecanismos de vigilancia interna, los participantes notaron que es usualmente realizada por varios Comités. Fue subrayado que en muchos Parlamentos se ha establecido el modelo de Westminster, de Comités de Cuentas Públicas, que usualmente es presidido por un miembro de la oposición.

Los participantes también notaron el funcionamiento de varias instituciones que contribuyen a la vigilancia del presupuesto y su implementación. Puede ser usada la Oficina de Auditoría General (en el sistema anglosajón) o la Corte de Auditoría, ambas instituciones deben ser suficientemente independientes para operar sin alguna presión del Gobierno. La vigilancia comprende tres principios fundamentales: eficiencia, eficacia y economía en el interés de la transparencia.

Género.

Las palabras «sexo» y «género» no son sinónimos. La palabra sexo se refiere a diferencias biológicas, mientras que la palabra género se refiere a las relaciones entre hombres y mujeres y las diferencias sociales entre mujer y hombre que han sido adquiridas, que han cambiado con el tiempo, y que ambas varían ampliamente entre países y a través de varias culturas en un mismo país.

El análisis de género es una herramienta de planeación que merece la atención de cualquiera, hombres o mujeres. Un presupuesto sensible del género es un análisis económico y una eficiente herramienta económica. No caben preguntas para cuestionar la cultura y tradiciones de cada país. Deben considerarse en la planeación del presupuesto contribuciones específicas para hombres y mujeres y sus diferentes necesidades. Es cuestión de hacer una mayor complementación entre ambos.

Los hombres y las mujeres juegan un papel muy importante en la economía; sin embargo, ellos tienen diferentes responsabilidades en la actividad económica y son remunerados de forma diferente. Cuando se analiza el estado de ambos géneros en la economía, deben distinguirse tres sectores principales.

- La economía estructurada. Actividades remuneradas públicas y privadas. Las actividades remuneradas son generalmente dominadas por el hombre.
- La economía no estructurada. A pequeña escala, actividades basadas en trabajo que generalmente no son remuneradas. Se distribuye entre unos y otras.
- La economía de cuidado. Se centra principalmente en amas de casa. Involucra actividades que reducen y mantienen la fuerza laboral y provee cuidado para la colectividad, la familia (cocinar, lavar la ropa, cuidar a los niños, etc.). La mayor parte del trabajo no remunerado está a cargo de la mujer. Muchas otras actividades dependen de este sector.

En general, la economía de cuidado no es tomada en cuenta para el análisis del presupuesto. Esta negativa afecta la eficiencia de la economía y las políticas presupuestarias.

¿Qué Clase de Presupuesto Toma el Género en Consideración?

No implica un presupuesto separado para mujeres. Es un presupuesto que enfrenta un más eficiente uso de recursos para consumir la

igualdad de la calidad de vida entre hombres y mujeres. Ciertamente, un presupuesto sensible a cuestiones de género permite a un país beneficiar todos sus recursos humanos para volverlos competentes en un mundo globalizado en crecimiento.

¿Por Qué Nosotros Necesitamos un Presupuesto que Tome en Consideración el Género?

Es una materia de economía eficiente. Los presupuestos sensibles al género incrementan la eficiencia de la economía y contribuyen al bienestar social. Son un recurso importante para alcanzar los objetivos de la Administración Pública.

Ignorar los roles de las mujeres en la economía y la sociedad, y sus necesidades específicas, descuida la eficiencia de ciertas políticas públicas.

Inequidad entre hombres y mujeres puede ser costoso para ambos y también para los niños y la sociedad en su conjunto. Su costo puede verse reflejado en la eficiencia reducida de la economía, menos productividad, menos metas de crecimiento, de bienestar individual y social.

Es una cuestión de derechos: adicionalmente, los presupuestos sensibles al género ayudan a los gobiernos a cumplir sus compromisos para asegurar equidad, como un compromiso de la Plataforma de Beijing para la Acción, la Convención de la Eliminación de Cualquier Forma de Discriminación Contra la Mujer y las Metas de Crecimiento del Milenio.

¿Cómo Desarrollar un Presupuesto Sensible al Género?

Cualquier presupuesto sensible al género debe estar basado en un análisis de tres escenarios en cada sector económico: su situación, la política y la cantidad asignada por el Congreso.

Es también aconsejable determinar el impacto del gasto del presupuesto en hombres y mujeres separadamente.

Para contribuir a la equidad de género en el armazón del presupuesto, el Parlamento deberá insistir a los ministros del Gobierno en cerrar filas para blindar el impacto en hombres y mujeres de las medidas que ellos propongan.

El Parlamento también debe encargar estudios y usarlos para retar o cuestionar al Gobierno. Las Comisiones de Vigilancia del Parlamento pueden realizar proyectos de preguntas relacionadas con el género en varios dominios.

**Reunión Parlamentaria en la Ocasión de la UNCTAD XI.
(Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)
Sao Paulo Brasil 11-12 junio 2004.**

Organizado conjuntamente por la Unión Interparlamentaria y el Congreso Nacional de Brasil, en cooperación con la Secretaría de la UNCTAD.

Esta Undécima sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD XI) tuvo lugar en Sao Paulo, Brasil del 13 al 18 de junio de 2004. UNCTAD es un subsidiario intergubernamental de la Asamblea General de Naciones Unidas. Cuenta con 192 Estados miembros y busca el desarrollo amigable, integrando naciones en desarrollo al mundo de la economía.

UNCTAD XI fue un evento político de suma importancia, pensado desde que en la 173 sesión del Concilio de Gobierno de la Unión Interparlamentario fue endorsada la propuesta de organizar una reunión parlamentaria en ocasión de la UNCTAD XI. La reunión tuvo lugar el 11 y 12 de junio de 2004 en los antecedentes del Parlamento Latinoamericano en Sao Paulo. Su objetivo fue asegurar que las voces de los parlamentarios como representantes legítimos de la gente, se escucharan claro y fuerte durante el foro intergubernamental, y al mismo tiempo establecer el fundamento para concertar acciones parlamentarias de seguimiento a niveles nacionales e internacionales después de la UNCTAD XI.

La reunión fue abierta para todos los miembros del Parlamento que acudieron a la UNCTAD XI como parte de sus delegaciones nacionales, así como a cualquier otro miembro del Parlamento delegado por los miembros de la Unión Interparlamentaria para tomar parte del evento parlamentario. La participación en la reunión les permitió obtener, de primera mano, información acerca de los asuntos más importantes e involucrarse en la Conferencia Intergubernamental para contribuir a la elaboración de recomendaciones parlamentarias a la UNCTAD XI, y al mismo tiempo establecer el fundamento para concertar acciones parlamentarias de seguimiento a niveles nacionales e internacionales después de la UNCTAD XI.

**110 Asamblea Estatutaria de la Unión Interparlamentaria.
18 al 23 de abril de 2004, México, D.F.**

Por invitación del Congreso mexicano, la Unión Interparlamentaria celebró su 110 Asamblea Estatutaria del 18 al 23 de abril de 2004, en el Centro de Convenciones del Sheraton, Centro Histórico, en la Ciudad de México. La ceremonia inaugural tuvo lugar a las 7:00 p.m. del domingo 18 de abril, en presencia del Presidente de la República, Lic. Vicente Fox; el Presidente del Consejo de la Unión Interparlamentaria, el senador chileno Sergio

Páez; el Presidente del Senado mexicano, senador Enrique Jackson, y el Secretario General de la Unión Interparlamentaria, Mr. Anders B. Johnsson.

Se desarrollaron dos paneles durante la Asamblea, ambos abiertos a la prensa. El primero se denominó «Derechos Humanos: ¿una baja en la lucha contra el terrorismo?», que tuvo lugar el jueves 20 de abril. La segunda discusión versó sobre «Comercio sexual, explotación de niños», el miércoles 21 de abril, al que asistió Jessica Lange, actriz de Estados Unidos y Embajadora de Buena Voluntad de UNICEF.

Se contó con la presencia de 700 miembros del Parlamento que debatieron el rol de los parlamentarios en el campo de la reconciliación internacional post conflicto. Los legisladores examinaron también el resultado del comercio de productos agrícolas, el acceso a medicamentos básicos y la cuestión de la lejana democracia para proteger los derechos humanos y enfrentar la reconciliación entre personas y naciones.

Reunión del Grupo de Mujeres Parlamentarias de las Américas en Valparaíso, Chile, abril de 2004

El Grupo de Mujeres Parlamentarias de las Américas se reunió en dependencias del Congreso Nacional de Chile, entidad anfitriona de este III Foro Interparlamentario, el viernes 2 de abril de 2004, bajo la presidencia de la H. diputada de la República de la Argentina, señora Margarita Stolbizer.

Esta Reunión tuvo, además, la participación de 16 representantes de las delegaciones respectivas.

El tema central de la reunión, expuesto por la Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, señora Sonia Montaña, se tituló «La gobernabilidad democrática. Políticas públicas con perspectiva de género. La necesidad de incorporar mujeres y varones a las estrategias de desarrollo regional.»

Asimismo, en representación de la Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer de Chile, expuso la Jefa del Departamento Situación Jurídica de la Mujer, señora Patricia Silva Meléndez, sobre «Los avances y desafíos en políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres.»

Reunión de la Red de Ministras y Parlamentarias Africanas en Cotonou Bénin.

Entre los días 21 y 24 de octubre de 2004, se llevó a cabo en

Cotonou, Bénin, el V encuentro de la Conferencia Regional de la Red de Mujeres Africanas, Ministras y Parlamentarias, en la que participaron El evento se mantuvo en el ámbito de una de las recomendaciones claves de la V Conferencia Regional de la Red de Mujeres Africanas, Ministras y Parlamentarias, que tuvo lugar en octubre de 2002 en la isla caboverdiana de Sal.

Al encuentro acudieron representantes gubernamentales y parlamentarios de los países de África Occidental y Central.

El encuentro consistió en «fomentar un mejor conocimiento de los miembros de la red sobre cuestiones relacionadas con conceptos, procesos y resultados presupuestarios fundamentados en cuestiones de género, en el marco de la utilización de planificación estratégica de reducción de pobreza, estrategias multisectoriales y planes nacionales sobre Sida.»

Señalaron que es importante que este papel se vea complementado por una comprensión de los procesos y de las cuestiones de forma para las políticas que se vean traducidas en resultados presupuestarios y en beneficios.

111 Asamblea Estatutaria de la Unión Interparlamentaria. 28 de septiembre al 1 de octubre de 2004, Génova, Suiza.

En octubre de 2004, Génova, Suiza fue la sede de la ciento once Asamblea Estatutaria de la Unión Interparlamentaria, en donde fueron abordados temas como:

- El rol de los parlamentarios en el reforzamiento de los regímenes multilaterales para la no proliferación de armas y el desarme, a la luz de nuevos retos de seguridad.
- El rol de los parlamentarios en la preservación de la biodiversidad.
- Beijing a 10 años. Una evaluación de las perspectivas parlamentarias.

Se estableció que la 112^o Asamblea de la Unión Interparlamentaria se llevara a cabo en Manila, Filipinas, del 3 al 8 de abril de 2005, con los siguientes temas a tratar:

- Elección del Presidente y Vicepresidente de la 112^o Asamblea.
- Consideración de posibles peticiones de inclusión sobre un tema de emergencia en la agenda de la Asamblea.
- Debate general sobre la situación política, económica y social en

el mundo sobre el tema predominante: el impacto de las políticas domésticas e internacionales en la situación de la mujer.

- El rol de los Parlamentos en el establecimiento y funcionamiento de mecanismos que provean para juzgar y sentenciar crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, genocidio y terrorismo, con la visión de evitar la impunidad. (Comité de Paz y Seguridad Internacional).
- El rol de los Parlamentos al establecer mecanismos que innoven el financiamiento y acuerdos internacionales para domiciliar el problema de la deuda y llevar a cabo las metas de crecimiento del milenio. (Comité de Desarrollo Sustentable, Financiamiento y Acuerdos).
- El rol de los Parlamentos en abocar e imponer observaciones en derechos humanos, en las estrategias para la prevención, el manejo y tratamiento de la epidemia del VIH/SIDA. (Comité de Democracia y Derechos Humanos).