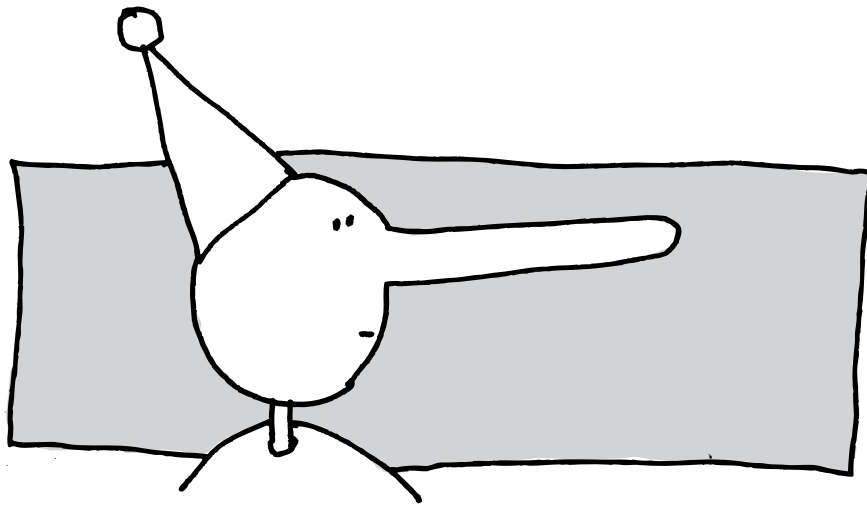


## ¿Cómo responsabilizar a un legislador que miente?

Una propuesta para acotar la inviolabilidad parlamentaria

*Fernando Dworak*



Uno de los temas recurrentes en la agenda para la Reforma del Estado es aquel que aboga por un “cambio de régimen”. Esto es, el tránsito de nuestro arreglo presidencial a uno semipresidencial o incluso parlamentario. Quienes defienden estas ideas argumentan que nuestro sistema ha entrado en decadencia, pues se había concebido para el dominio de un solo partido. De esa forma, prosiguen, la pluralidad política existente obliga a que se adopten figuras propias de regímenes parlamentarios, como sería la creación de un Jefe de Gabinete responsable ante el Congreso, o la introducción de procedimientos tomados de aquellos países.

El ejemplo más reciente de esto fue la reforma que se acaba de realizar a los artículos 69 y 93 constitucionales, para incluir la llamada “pregunta parlamentaria”. De esta forma, las cámaras podrán llamar a cualquier funcionario público de

nivel superior para responder preguntas de los legisladores. Los convocados estarán obligados a decir la verdad bajo protesta.

Este tipo de propuestas debería encender focos rojos, pues la raíz del problema no son las facultades en sí, sino el posible uso faccioso que nuestros legisladores les puedan dar. Frente a esto, nadie ha propuesto mecanismos que los haga responsables ante las posibles faltas, omisiones y excesos en que podrían incurrir al ejercer tales atribuciones.

Por ejemplo, y en referencia a la fórmula sacramental que significa la protesta de decir verdad, ¿cómo podrían los legisladores definir si una persona miente o no? Una atribución sin acotamientos lleva al abuso y a la irresponsabilidad. El sistema resultante podría ser incluso peor al que teníamos hace unos años, cuando

dominaba un partido hegemónico: la dictadura de una asamblea que sólo rinde cuentas a unas dirigencias partidistas.

Desafortunadamente ese tipo de abusos son cotidianos. Para dar el ejemplo más reciente, el 17 de junio pasado el diputado de Convergencia, Cuauhtémoc Velasco Oliva, denunció públicamente y sin presentar pruebas que la Secretaría de Hacienda intentó sobornar a legisladores con 2.5 millones de dólares, a cambio de que votasen a favor de la reforma energética planteada por el presidente Felipe Calderón. Para hacer

## ¿Qué son las prerrogativas parlamentarias?

Para ejercer sus atribuciones a nombre de la ciudadanía en su conjunto, un órgano legislativo necesita mantener su autonomía frente a los demás actores políticos y sociales. De lo contrario, se convertiría en poco más que el agente de los intereses de algún grupo determinado. Por lo tanto, fue necesario diseñar garantías para que estas asambleas puedan defender y mantener su independencia.

Las prerrogativas parlamentarias –es decir, la inviolabilidad y la inmunidad– son aquellos

*La consolidación de los regímenes democráticos propició que los legisladores comenzaran a abusar de sus prerrogativas, en la medida que ofrecían rangos de protección que se habían vuelto innecesarios.*

este pago, afirmó que se había integrado un fondo de mil millones de dólares procedentes de los excedentes petroleros.

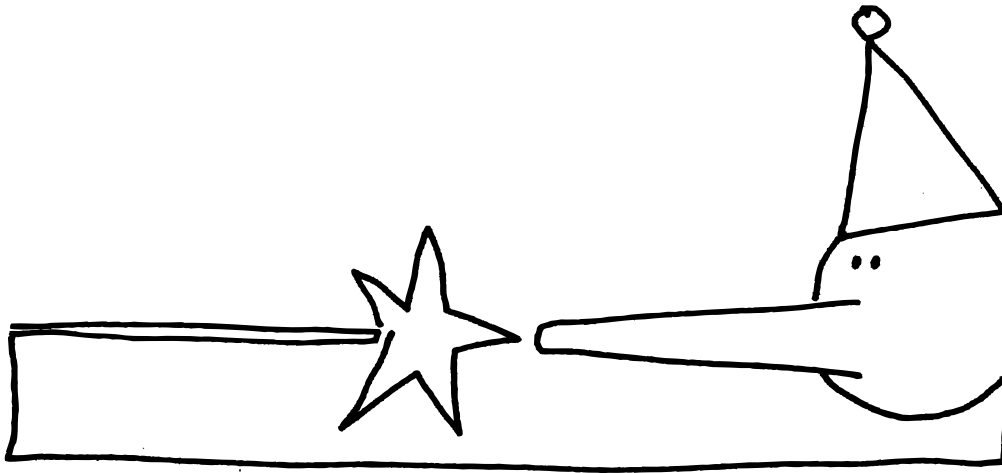
Aun cuando incluso llegó a enviar cartas a sus 499 compañeros diputados y a los 128 senadores para hacerles llegar la denuncia, invitándolos también a transparentar su situación patrimonial, nunca pudo demostrar su acusación con pruebas: sólo aludió a dichos de terceras personas. Mientras tanto, la imagen del gobierno se desgastó.

¿Se puede hacer algo contra este tipo de abusos? Claro que sí, aunque al parecer quienes menos están interesados en esto son los propios legisladores: acotar los alcances de la inviolabilidad parlamentaria. El presente texto se propone definir esta prerrogativa y presentar una reforma en esta materia.

derechos que tienen las asambleas legislativas para desempeñar sus funciones con independencia, manteniendo así la libre expresión de su voluntad y facilitando el cabal cumplimiento de sus deberes.

El debate académico identifica las prerrogativas como parte de las facultades, derechos, obligaciones y responsabilidades estatutarias a las que está sujeto el legislador. Se habla aquí de, por ejemplo, los requisitos para ser elegible, las incompatibilidades y prohibiciones al mandato, las medidas de control sobre el ejercicio, la transparencia financiera y la remuneración económica.

Las prerrogativas son la piedra angular para el funcionamiento de una asamblea, pues a partir de éstas surgieron las demás disposiciones reglamentarias. Es decir, si los legisladores



gozan de libertad de palabra en su seno, entonces la institución tiene derecho a definir de manera autónoma la forma en que se organiza y conduce sus sesiones.

Estas prerrogativas no implican que un legislador sea libre de hacer lo que desee: un derecho sin controles deriva en abusos e impunidad por parte de sus titulares. De esa forma, los diversos países han generado criterios y procedimientos para acotar el alcance y ejercicio tanto de la inviolabilidad como de la inmunidad.

El criterio generalizado es que la titularidad de las prerrogativas corresponde al órgano legislativo, pues no se defiende a los miembros como personas, sino a las funciones que desempeña la institución de manera colegiada. Por lo tanto, tras definirse los alcances de las prerrogativas en el marco legal, puede la asamblea en pleno –o en ocasiones otro órgano– otorgarlas o levantarlas.

Por cuanto al funcionamiento interno, se ha reconocido que el presidente de la mesa directiva tiene la facultad de imponer medidas disciplinarias que garanticen el orden durante las sesiones; pues lo que se debe proteger no es la libertad de palabra en sí, sino de la opinión que se expresa durante las funciones parlamentarias. En estos casos, las sanciones pueden ir desde

amonestaciones hasta la suspensión temporal e incluso la expulsión del legislador. Este régimen disciplinario se encuentra definido por lo general a nivel reglamentario, aunque sus bases se podrían encontrar en los textos constitucionales.

### ¿Qué es la inviolabilidad?

Si bien cada nación ha modificado los alcances de la inviolabilidad, una definición básica puede entenderse como la protección de que gozan los miembros del parlamento contra cualquier acción legal que se realice a partir de sus opiniones o votaciones expresadas dentro de los procedimientos parlamentarios. En esencia, se trata de una adición a la 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. A partir de este entendido, los diversos países han adoptado diversas acotaciones o ampliaciones a esta prerrogativa y sus alcances.

Aunque todos los países consideran que los legisladores son inviolables por sus opiniones, en ocasiones esta prerrogativa se extiende a otros sujetos, como podrían ser los testigos que comparecen ante el Pleno. Además, los regímenes parlamentarios amplían el derecho a los miembros del órgano deliberativo que forman parte del gabinete.

La inviolabilidad existe para garantizar la voluntad de servicio de los parlamentarios a los intereses políticos. Durante el siglo XIX, al adoptarse esta prerrogativa, las respectivas comunidades se encontraban radicalizadas. Esto hacía que las libertades estuviesen en constante peligro. Por lo tanto era necesario definir este derecho en su sentido más amplio: la protección de los actos o votos que emita el legislador en el desempeño de sus funciones.

La consolidación de los regímenes democráticos propició que los legisladores comenzaran a abusar de sus prerrogativas, en la medida que ofrecían rangos de protección que se habían vuelto innecesarios. Esto ha llevado a que se acoten sus alcances a través de dos vías.

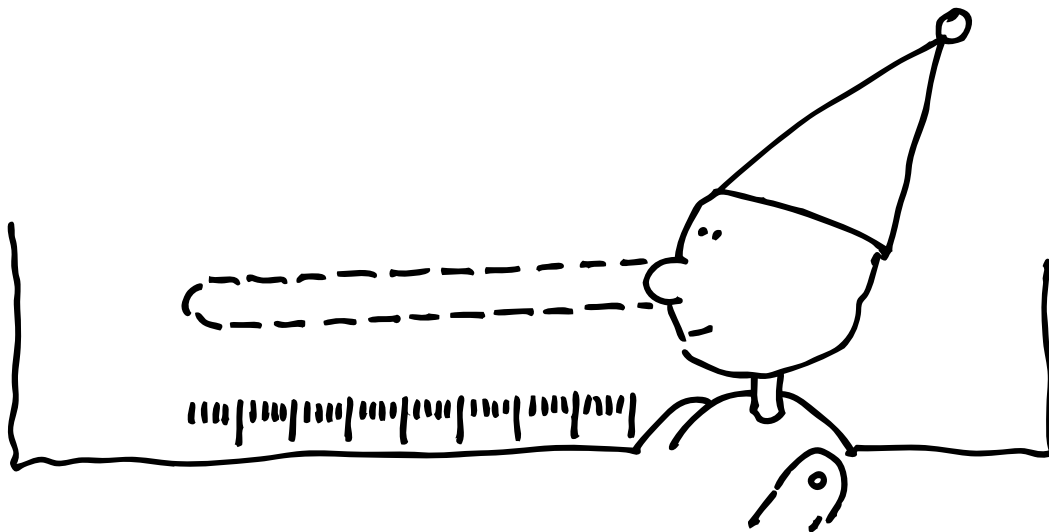
En primer término, diversas cortes supremas o, donde existen, los tribunales constitucionales han establecido interpretaciones restrictivas a este derecho. A partir de éstas, los reglamentos internos de los órganos legislativos han acotado los alcances de la inviolabilidad. Las interpretaciones que se han hecho definen los “actos parlamentarios” como aquellos que tienen lugar en el pleno o las comisiones.

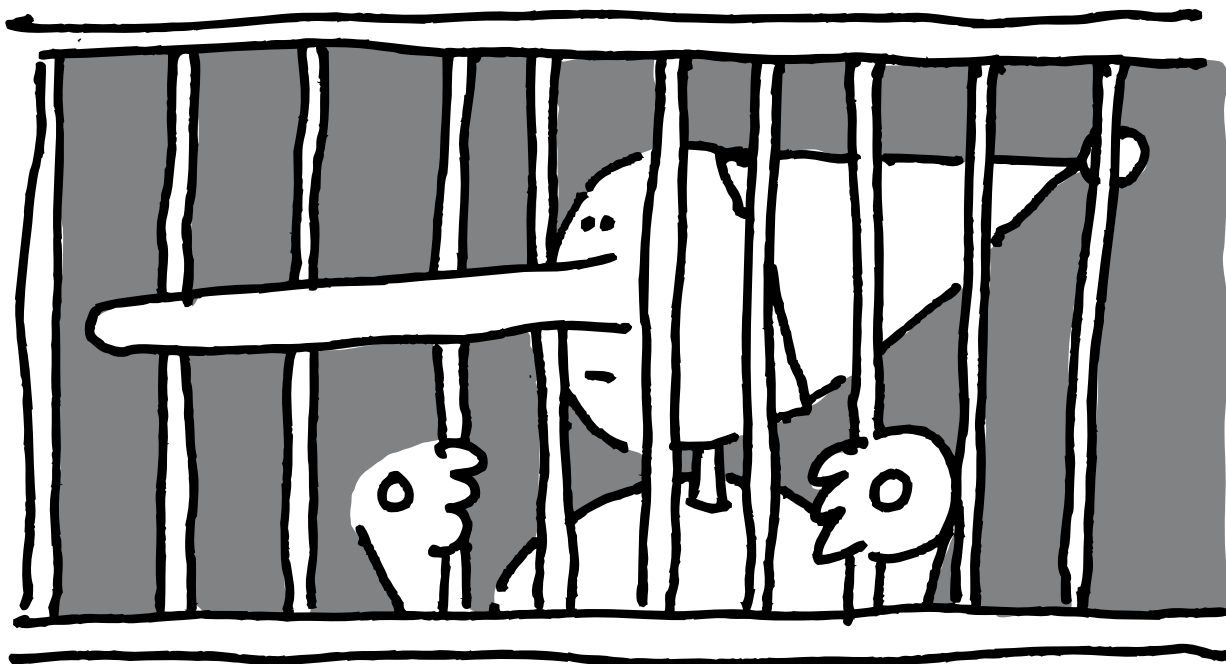
Por cuanto a la segunda vía, algunas constituciones llegan a establecer otras ampliaciones

o restricciones al ejercicio de este derecho. De esa forma, puede considerarse que la protección no se aplica cuando el legislador incurre en actos como la difamación, injurias, calumnias, amenazas, delitos contra el honor, coacciones, distintos supuestos de apología delictiva o divulgación de secretos de Estado. Otros países restringen la inviolabilidad a procesos civiles, penales o disciplinarios, pudiéndose o no requerir del consentimiento previo de la asamblea para procesar al legislador.

Un problema que se ha planteado es si son también inviolables las reproducciones impresas o electrónicas de los debates, minutas, gacetas, documentos privados o cualquier otra publicación de un órgano legislativo. Al respecto, el criterio generalizado favorece la definición de esta protección en las leyes secundarias; siempre y cuando sean fieles a cuanto se dijo o realizó.

De igual manera, se ha discutido la conveniencia de proteger o no las declaraciones y entrevistas hechas fuera de las sesiones, los mítines y actividades de los grupos políticos, la participación en debates transmitidos en los medios electrónicos, las relaciones con los electores, las misiones organizadas por las autoridades parlamentarias o cualquier otra intervención en la





vida pública con el fin de ayudar a conformar la opinión pública. El criterio más generalizado no le otorga inviolabilidad a estas actividades, pues son expresión de la vertiente sociológica o “política” del concepto de representación de estos individuos, no del órgano legislativo.

### **¿Cómo se concibe la inviolabilidad en México?**

Nuestro país adoptó las prerrogativas parlamentarias antes de que iniciase su vida independiente, al jurarse la Constitución de Cádiz de 1812, siendo el territorio colonia española. A partir de ésta, han permanecido en las leyes fundamentales subsecuentes hasta el día de hoy.

Sin embargo, y al contrario de cómo sucedió con la inmunidad, el concepto de inviolabili-

dad ha permanecido prácticamente inalterado después de casi dos siglos: los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Esta definición amplia tuvo su razón de ser durante el siglo XIX y hasta la primera mitad del XX, frente a la inestabilidad social y las pugnas internas que se vivieron. De hecho, el Congreso fue violentado por el gobierno en 1822, 1842, 1853, 1857 y 1913. En este último año Victoriano Huerta llegó incluso a asesinar a legisladores que, desde la más alta tribuna, se le opusieron.

El Estado mexicano entró en una etapa de estabilidad con la consolidación del Partido

Revolucionario Institucional como grupo hegemónico. Gracias a esto ya no era necesario que los legisladores tuvieran un rango de protección tan amplio respecto a sus prerrogativas.

Sin embargo y muy al contrario de lo que se requería, las prerrogativas se convirtieron en un instrumento de control político a manos del gobierno en turno. Es decir, al amparo de estos derechos se podía otorgar total impunidad a la clase política o eliminar a personas incómodas gracias al control que el Ejecutivo tenía sobre el Congreso. Lo último se vio en la práctica cuando, a mediados de 1983, el entonces senador Jorge Díaz Serrano fue rápidamente despojado de su inmunidad, quedando sujeto a proceso. El delito de fondo: su antagonismo con el presidente Miguel de la Madrid.

En 1977 se adicionó un párrafo al artículo 61 constitucional, donde se contempla la inviolabilidad. Dice: “El presidente de cada cámara velará por el fuero constitucional de los miembros de la misma, y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.

Esta reforma ha sido objeto de interpretación a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes todavía debaten sobre lo que se debe entender por “fuero constitucional”. Además, y como ya se dijo, carece de utilidad extender la inviolabilidad a un recinto legislativo.

De hecho, el pasado mes de abril vimos cuán vulnerable es nuestro Congreso frente a los embates externos cuando la fuerza pública obedece a intereses facciosos –en este caso, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal declaró que estaba protegiendo el derecho de libre tránsito de las autodenominadas “adelitas”, quienes violentaban el funcionamiento del Poder Legislativo federal–, no se tiene un régimen disciplinario que castigue a los diputados y senadores que tomen la tribuna y, por encima de todo, a un grupo de representantes populares no les importa actuar de esa forma pues no los juzga el ciudadano en la siguiente elección.

## ¿Cómo acotar la inviolabilidad?

En lugar de proteger el funcionamiento de nuestro Congreso, las prerrogativas parlamentarias se han convertido en una carta de impunidad para los legisladores. Y esto sólo genera desprestigio hacia nuestras instituciones, poniendo en peligro a nuestra democracia.

No se pueden tomar en serio las propuestas de fortalecer al Poder Legislativo, si no van acompañadas por mecanismos serios y objetivos que permitan el ejercicio profesional y responsable de sus atribuciones. De lo contrario, y como ya se dijo, podríamos caer en la dictadura de una asamblea irresponsable.

Por lo tanto, una reforma a la inviolabilidad parlamentaria necesitaría contemplar los siguientes temas:

1. Si la titularidad de este derecho corresponde al órgano legislativo, pues si lo que se protege es su funcionamiento, es preciso definir en la Constitución que los diputados y senadores sean inviolables por las opiniones que manifiesten durante el proceso legislativo. Esto es, los actos que tienen lugar en el Pleno o las comisiones.
2. Derogar el término “fuero constitucional” pues no sólo es confuso, sino que genera la percepción de que los legisladores gozan de un estatus diferente al de los ciudadanos. En lugar de esto, se podría rescatar el término “prerrogativas parlamentarias”.
3. Facultar al presidente de cada cámara para imponer medidas disciplinarias cuando los legisladores incurran en injurias, insultos o propicien el desorden durante las sesiones, y mecanismos para hacer efectivas tales medidas, que podrían ir desde la amonestación con registro en el Diario de los Debates, hasta la suspensión de las sesiones o incluso la expulsión del Congreso.
4. Por encima de todo, es necesario reconocer que los legisladores no van a autolimitarse por voluntad propia. Tampoco tendría efecto una medida disciplinaria si a un diputado o senador no le afecta en su carrera futura. Esto apunta a la necesidad de concebir una precondition: la reelección inmediata de nuestros congresistas. 