

EL MANDATO  
PARLAMENTARIO

ESTUDIO COMPARATIVO MUNDIAL

EL MANDATO  
PARLAMENTARIO

ESTUDIO COMPARATIVO MUNDIAL

Marc Van der Hulst

Unión Interparlamentaria  
Ginebra  
2000

@ Unión Interparlamentaria 2000

Reservados todos los derechos. Está prohibido reproducir, almacenar en un sistema informático de recuperación o transmitir de cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, de fotocopiado, grabación u otro, sin la autorización previa de la Unión Interparlamentaria.

El presente libro se vende con la condición de que no sea prestado, revendido ni difundido de otro modo, comprendidos los canales comerciales, sin el consentimiento previo del editor, en cualquier forma de encuadernación o cubierta distinta a aquellas en la que se publica y sin que se imponga una condición análoga, incluida la presente, al editor ulterior.

ISBN 92-9142-057-3

Publicado por

## LA UNIÓN INTERPARLAMENTARIA

### Sede

Place du Petit Saconnex  
B.P. 438  
1211 Ginebra 19  
Suiza

### Oficina de Enlace

con las Naciones Unidas  
821, United Nations Plaza  
9\* Floor  
Nueva York. N.Y. 10017  
Estados Unidos de América

*Compaginación, impresión y encuadernación por Sro-Kundig, Ginebra*  
*Cubierta ideada por Aloys Robellaz, Les Studios Lolos, Carouge, Suiza*  
*Traducido al español por José Antonio Valtueña, Thónex, Suiza*

# índice

*Página*

PRÓLOGO.....ix

NOTA DE AGRADECIMIENTO.....xi

INTRODUCCIÓN.....1

## **PRIMERA PARTE: NATURALEZA Y DURACIÓN DEL MANDAT PARLAMENTARIO**

### **I. NATURALEZA DEL MANDATO PARLAMENTARIO... 6**

1. Oposición tradicional entre soberanía nacional y soberanía popular .... 6

2. El mandato de representación libre.....8

3. El mandato imperativo.....10

4. ¿Es una opción más pragmática que ideológica?.....11

### **II. DURACIÓN DEL MANDATO PARLAMENTARIO.....11**

1. Comienzo del mandato parlamentario.....12

a) ¿En qué momento comienza el mandato?.....12

b) Validación del mandato.....13

2. Final del mandato parlamentario.....16

a) ¿En qué momento termina el mandato?.....16

b) ¿Puede dimitir el parlamentario?.....17

3. Pérdida del mandato.....18

a) Revocación antes de expirar el mandato.....19

b) Exclusión definitiva del parlamentario por la asamblea a la que pertenece. . . . . 21

c) Pérdida del mandato a causa de una decisión judicial.....25

## **SEGUNDA PARTE: ESTATUTO DEL PARLAMENTARIO**

### **I. HONORARIOS, FACILIDADES Y SERVICIOS.....30**

1. Honorarios parlamentarios.....30

a) Introducción.....30

b) Remuneración básica.....32

c) Honorarios complementarios.....35

2. Los parlamentarios y los impuestos.....38

3. Sistemas de pensión de jubilación en favor de los parlamentarios .. 39

4.	Otras facilidades.....	41
a)	Secretaría.....	42
b)	Ayudantes.....	42
c)	Alojamiento oficial.....	44
d)	Vehículos oficiales.....	45
e)	Personal de protección.....	45
0	Servicios postales y telefónicos.....	45
g)	Viajes y transportes.....	46
h)	Otras.....	47
<b>II.</b>	<b>INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARIAS.....</b>	<b>48</b>
1.	Prueba de independencia.....	48
2.	Diversos tipos de incompatibilidades.....	49
a)	Incompatibilidades con funciones públicas no electivas.....	49
b)	Incompatibilidad con la función ministerial.....	51
c)	Incompatibilidades con las funciones judiciales.....	53
d)	Incompatibilidades con otros mandatos electivos.....	53
e)	Incompatibilidades con empleos y funciones privados.....	55
<b>III.</b>	<b>DECLARACIÓN DE PATRIMONIO E INTERESES.....</b>	<b>56</b>
1.	Fenómeno reciente.....	56
2.	¿Declaración de intereses o de patrimonio?.....	57
3.	¿Quién tiene obligación de efectuar la declaración?.....	61
4.	¿Cuándo debe efectuarse la declaración?.....	62
5.	¿Ante qué instancia debe efectuarse la declaración?.....	63
6.	Carácter público o confidencial de las declaraciones.....	63
7.	Control y sanciones.....	65
<b>IV.</b>	<b>INMUNIDADES PARLAMENTARIAS.....</b>	<b>68</b>
1.	Introducción.....	68
2.	La irresponsabilidad parlamentaria.....	70
a)	Un logro británico.....	70
b)	Esfera de aplicación.....	72
c)	Grado de protección proporcionado por la irresponsabilidad parlamentaria.....	81
d)	Supresión de la irresponsabilidad parlamentaria.....	82
e)	Casos de enjuiciamiento de parlamentarios por declaraciones efectuadas o votos realizados en el ejercicio de su mandato.....	83
3.	La inviolabilidad parlamentaria.....	84
a)	Temor del Ejecutivo.....	84
b)	Tres grandes sistemas.....	86
c)	Esfera de aplicación.....	87
d)	Inviolabilidad parlamentaria y flagrante delito.....	94
e)	Retirada de la inviolabilidad.....	95
f)	Derecho de un parlamentario detenido a asistir a las sesiones de su asamblea.....	101

V. RANGO PROTOCOLARIO.....	101
1. Rango protocolario dentro de la Asamblea.....	101
a) Prioridad a la función.....	102
b) Prioridad a la antigüedad.....	103
c) Orden de precedencia muy formalizado o no.....	104
2. Rango protocolario en el exterior de la Asamblea.....	104
a) Rango protocolario del Presidente de la Asamblea.....	105
b) Orden de precedencia entre las asambleas en los regímenes bicamerales.....	107
3. Pasaportes.....	108

## **TERCERA PARTE: EJERCICIO DEL MANDATO**

I. FORMACIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO.....	112
II. PARTICIPACIÓN EN LOS TRABAJOS DE LA ASAMBLEA.....	115
1. Obligación de presencia.....	115
a) Una obligación muy extendida, pero ante todo moral.....	115
b) Ausencia justificada o no.....	117
2. Sanciones en caso de ausencia.....	118
a) Sanciones financieras.....	118
b) Otras sanciones.....	119
3. ¿Quién es competente para imponer sanciones?.....	120
III. DISCIPLINA.....	121
1. Introducción.....	121
2. Sanciones disciplinarias.....	123
a) De la llamada al orden a la censura con exclusión temporal.....	123
b) Una sanción típicamente anglosajona: el "naming".....	125
c) Sanciones secundarias.....	126
3. ¿Quién adopta las sanciones?.....	127
IV. CÓDIGO DE CONDUCTA.....	129
1. Introducción.....	129
2. Los códigos de conducta de tipo británico.....	130
a) El ejemplo británico.....	130
b) Algunos otros ejemplos.....	132
3. Reglas de conducta sin codificar.....	134
4. Un caso concreto: la reglamentación en materia de presiones parlamentarias.....	135
5. Sanciones en caso de violación de las reglas de conducta.....	138

V. OFENSAS AL PARLAMENTO.....	140
1. Institución fundamentalmente anglosajona.....	140
2. Protección contra las injerencias del Poder Ejecutivo y del público....	141
3. Arma que puede utilizarse también contra los parlamentarios.....	143
CONCLUSIONES.....	145
BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.....	165

# Prólogo

Desde hace años, la Unión Interparlamentaria dedica una gran parte de sus actividades a reforzar las instituciones parlamentarias, tratando de que se conozca mejor su funcionamiento y ayudando a que cumplan más eficazmente sus funciones parlamentarias. En esta tarea, la Unión Interparlamentaria ha hecho hincapié en la propia institución parlamentaria, pero también se ha ocupado de los miembros de la institución.

Así, su Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios ha defendido, con frecuencia con éxito, los derechos de los parlamentarios o ex parlamentarios en todo el mundo. En las actividades de ese Comité siempre ha ocupado un lugar preponderante la cuestión del estatuto de los parlamentarios, de la protección jurídica y práctica y de los medios a los que tienen derecho los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones.

Por ello no es sorprendente que la serie de monografías que inició la Unión Interparlamentaria en 1997 para que se conocieran mejor ciertos aspectos precisos del funcionamiento de los parlamentos aborde también la cuestión del mandato parlamentario. A ella se consagra la presente publicación, segunda de la serie.<sup>1</sup> La alta tasa de respuestas al cuestionario enviado por la Unión a todos los parlamentos nacionales en el marco de este estudio prueba el interés que suscitan las cuestiones planteadas.

El estudio se refiere a la naturaleza, la duración y el ejercicio del mandato parlamentario. Como observa el propio autor, otorgar algunos privilegios a los parlamentarios no significa que los parlamentarios estén por encima de la ley. Se trata más bien de reconocer que, dada la importancia y la amplitud del mandato que les otorga el pueblo soberano, deben beneficiarse de garantías mínimas para desarrollar su función con toda independencia y sin trabas.

El estudio está basado en las respuestas recibidas de más de 130 cámaras parlamentarias. Se completa con los datos sobre el mismo tema que figuran en el banco de datos PARLINE, accesible a partir del sitio de la Unión en la Red ([www.ipu.org](http://www.ipu.org)).

El estudio consta de un análisis comparado de la práctica de varios países en lo que respecta a la naturaleza, la duración y el ejercicio del mandato parlamentario, y los medios jurídicos y materiales a los que tienen derecho los parlamentarios. Se ocupa además de los deberes y obli-

<sup>1</sup> La primera tenía como título "Presidencia de las Asambleas Parlamentarias Nacionales".

gaciones de los parlamentarios que permiten garantizar que no traicionarán la confianza depositada en ellos por los electores. Además, el estudio hace hincapié en la obligación de los parlamentarios de dar pruebas de la mayor probidad y de ser un ejemplo cuidando de la transparencia indispensable para la buena gestión de los asuntos públicos. El hecho de que varios parlamentos apliquen códigos de conducta o de ética a los parlamentarios es, a ese respecto, muy significativo.

La Unión Interparlamentaria quiere dar en particular las gracias a los responsables de las administraciones parlamentarias, y en primer lugar a los Secretarios Generales que han dedicado un tiempo muy valioso a dar respuesta al cuestionario. Es objeto del mayor aprecio esta importante contribución a los trabajos de la Unión.

La Unión Interparlamentaria desea también expresar su agradecimiento al Sr. Georges Bergougnous, jefe del Servicio Jurídico del Consejo Constitucional de Francia (autor de *Presidencia de las asambleas parlamentarias nacionales*), y al Sr. Bruno Baufumé, del Senado francés, que amablemente aceptaron leer y comentar el manuscrito, contribuyendo así a enriquecer el texto.

La Unión Interparlamentaria quiere también dar las gracias al autor, Sr. Marc Van der Hulst, Jefe del Servicio jurídico de la Cámara de Representantes belga y asistente en la Universidad libre de Bruselas, que tuvo la amabilidad de aceptar la realización, en nombre de la Unión Interparlamentaria, de un estudio sobre un tema muy complejo. Son dignas de elogio la seriedad y la paciencia con las que ha tratado el abundante material puesto a su disposición y acogido las numerosas observaciones y sugerencias relativas a las primeras versiones del texto.

La Unión Interparlamentaria espera que los lectores - parlamentarios, administradores parlamentarios, universitarios, personal práctico y otros interesados - deseosos de profundizar sus conocimientos sobre la institución parlamentaria, sus miembros y el mandato que otorga el pueblo a los parlamentarios, dispondrán con el presente estudio de un instrumento que les ayudará eficazmente.

Anders B. Johnsson  
Secretario General

## Nota de Agradecimiento

Deseo agradecer al Sr. Anders B. Johnsson, Secretario General de la Unión Interparlamentaria, la confianza que me ha demostrado y la cálida acogida que siempre me ha expresado. También deseo dar las gracias por su apoyo al Sr. Francis Graulich, Secretario General de la Cámara de Representantes de Bélgica, así como al Sr. Robert Myttenaere, Secretario General Adjunto de la misma asamblea; me ha sido muy útil el estudio que efectuó este último sobre las inmunidades parlamentarias destinado a la A.S.G.P.

La realización de la presente monografía no se habría podido llevar a cabo sin el apoyo activo del equipo de la Unión Interparlamentaria - dentro del cual deseo en particular dar las gracias al Sr. Martin Chungong, la Srta. Claudia Kissling, la Srta. Danièle Kordon y la Sra. Ingeborg Schwarz - y al de dos de mis colegas de la Cámara de Representantes de Bélgica, esto es, el Sr. Eric Vanderbeck, que me ha facilitado valiosos consejos sobre la redacción, y el Sr. Stefaan Van der Jeught, que me ayudó muy eficazmente en el análisis de los cuestionarios.

## INTRODUCCIÓN\*

La presente monografía es la segunda de una serie editada por la Unión Interparlamentaria y dedicada al derecho parlamentario comparado. Respecto a la destacada publicación del Sr. Bergougnous, dedicada a la presidencia de las asambleas, aborda un tema muchísimo más amplio, esto es, el mandato parlamentario en general y el estatuto de los parlamentarios en particular.

A primera vista puede parecer temerario abordar en el marco de una sola publicación un tema tan amplio y variado. En efecto, por una parte engloba cuestiones tan importantes (como las inmunidades parlamentarias, las incompatibilidades, las reglas deontológicas, la disciplina...) que es posible preguntarse si cada una de ellas no merece una monografía de derecho comparado por sí sola. Por otra parte, abarca aspectos que están tan vinculados a la realidad socioeconómica de cada país que es extremadamente aventurado establecer con certeza puntos comunes. Pensamos en particular en los sistemas de honorarios y pensiones.

Sin embargo, estamos convencidos de que una publicación general sobre el mandato parlamentario ocupa su lugar en esta serie de monografías, precisamente porque permite obtener una idea general sobre sistemas cuya importancia no puede subestimarse para el buen funcionamiento de los parlamentos. Así, por ejemplo, lejos de ser un catálogo de privilegios, el estatuto de los parlamentarios es una condición previa para su independencia y, por consiguiente, para el equilibrio entre los poderes, que sigue siendo, pese a todos los matices que deban aportarse, uno de los principios básicos de todo sistema parlamentario.

Los datos incluidos en el siguiente texto proceden de las 134 respuestas al cuestionario enviado en 1997 por la Unión Interparlamentaria a todos los parlamentos del mundo. En la medida de lo posible se han comparado sistemáticamente con las constituciones, las legislaciones y los reglamentos de las asambleas de los países que respondieron.

El conjunto de las respuestas representa más de 2000 páginas, entre las cuales forzosamente ha habido que proceder a una selección. Como toda selección, ésta se halla sujeta a críticas a menudo justificadas. Así, por ejemplo, es indudable que algunas asambleas son citadas con menos frecuencia que otras. Ello no implica evidentemente ningún juicio de

\* Es preciso recordar que todas las palabras en género masculino referentes a las distintas funciones ejercidas dentro de los parlamentos deben entenderse aplicables tanto a las mujeres como a los hombres. (Nota del editor.)

valor y se debe a veces a factores tales como la fecha de la recepción de las respuestas o el aprovechamiento de los datos incluidos en esas respuestas. Se trata también de la consecuencia lógica del hecho de que en lugar de proporcionar un volumen indigerible de datos, hemos elegido tratar de descubrir en cada materia específica tendencias, corrientes... Estas corrientes son en general de orden histórico, pues algunos Estados occidentales han exportado en diferentes olas de colonización (Reino Unido, Francia...) o incluso ulteriormente, a través de su irradiación política y económica (Estados Unidos de América), sus ideas sobre el funcionamiento de un sistema parlamentario. En una publicación de esta naturaleza, ello conduce casi inevitablemente a conceder una atención especial, por una parte, a los "pioneros" de la corriente en cuestión, con frecuencia a expensas de los países que, ciertamente con igual talento, siguen con algunos años de retraso, y, por otra parte, a los países que sistemáticamente actúan solos en la materia en cuestión. Esperamos que el lector nos perdonará estas elecciones, que están dictadas únicamente por imperativos científicos y de redacción y en ningún caso por un "eurocentrismo", que por definición no tendría cabida.

Por motivos evidentes, hemos seguido al redactar la presente monografía, el esquema del cuestionario. Así, estudiaremos en una primera parte la naturaleza del mandato parlamentario, concediendo una atención especial a la oposición tradicional entre el mandato imperativo y el mandato representativo (este último triunfó definitivamente después de la caída del muro de Berlín), así como a la duración del mandato. En lugar de concentrarnos en la duración propiamente dicha del mandato, hemos elegido el examen del comienzo y el final del mandato. En este contexto se ha concedido una atención especial a la cuestión consistente en saber si el parlamentario tiene derecho a poner fin unilateralmente a su mandato y las condiciones en las que puede perderlo.

La segunda parte está totalmente dedicada al estatuto propiamente dicho, esto es, las ventajas y las cargas que tratan de garantizar la libertad en el ejercicio del mandato del parlamentario. Se trata en particular de los honorarios parlamentarios en un sentido amplio, comprendidos los honorarios complementarios, el sistema de pensión y las otras facilidades, que estudiaremos en el capítulo I, el régimen de las incompatibilidades (capítulo II), las declaraciones de patrimonio e intereses (capítulo III), la irresponsabilidad y la inviolabilidad parlamentarias (capítulo IV), y el lugar protocolario que ocupa el parlamentario (capítulo V).

En la tercera parte se trata del mandato del parlamentario bajo el enfoque de la interacción del mismo con su asamblea. Esa interacción adopta primero el aspecto de programas de formación destinados concretamente a los nuevos parlamentarios (capítulo I), pero también la forma de una serie de obligaciones que la asamblea le impone: obligación de presencia (capítulo II), reglas de conducta dentro de la asamblea (capítulo III) y en el exterior de la misma ("códigos de conducta" que estudiaremos en el capítulo IV) y, por último, el concepto típicamente anglosajón de "ofensa" al Parlamento (capítulo V).

Como en toda labor de este tipo, nos damos cuenta de que somos prisioneros del cuestionario, por muy bien que esté concebido. Así, por ejemplo, en el momento del análisis de las respuestas se ha puesto de manifiesto la fuerte imbricación existente entre temas tales como la declaración de patrimonio y/o intereses, por una parte, y los códigos de conducta, por otra. Sin duda podrían haberse elegido otras soluciones, pero tenemos la osadía de esperar que el camino que hemos elegido será digno del interés del lector.

## PRIMERA PARTE: NATURALEZA Y DURACIÓN DEL MANDATO PARLAMENTARIO

La naturaleza del mandato parlamentario (capítulo I) ha sido siempre el tema de animados debates. Durante largo tiempo, los partidarios del mandato imperativo han defendido la tesis de que éste sería más progresista y más democrático, porque deriva directamente de la teoría de la soberanía popular. Por su parte, los oponentes al mandato imperativo han destacado siempre que conduce inevitablemente a una total dependencia del parlamentario respecto a su partido o a sus electores. El hecho de que la democratización realizada en los antiguos países socialistas de la Europa oriental se haya acompañado (casi) sistemáticamente del paso del mandato imperativo al mandato representativo, parece confirmar a primera vista su tesis. Sin embargo, en el capítulo I veremos que hay que evitar cualquier generalización en ese tema y toda conclusión prematura.

La duración del mandato parlamentario (capítulo II) está también vinculada al concepto de la democracia representativa. Sabemos en efecto que las elecciones parlamentarias deben en teoría hallarse bastante cercanas para seguir bien la evolución de las opiniones de los electores, pero a la vez estar bastante espaciadas para no someter la gestión de los asuntos públicos a demasiados golpes. Así pues, se trata de encontrar un equilibrio juicioso entre los imperativos de la legitimidad democrática y la continuidad. Más bien que concentrarnos en la duración propiamente dicha del mandato parlamentario, hemos preferido centrarnos en el comienzo y el final del mandato parlamentario. En lo que respecta al comienzo del mandato parlamentario, veremos que, como regla general, el mandato parlamentario se inicia el día de la proclamación de los resultados de las elecciones, el día de la validación de dichos resultados o también en el momento de la prestación del juramento (que por lo general se produce en la sesión inaugural). Concederemos también una atención especial a la "validación" de los mandatos. La fecha del final del mandato presenta poca homogeneidad. Depende fuertemente de la fecha de comienzo del mandato, pues el órgano constituyente se preocupa en general de evitar un vacío demasiado grande entre el final de la antigua asamblea y la instalación de los nuevos elegidos.

La cuestión que más nos interesará en el marco del presente capítulo consiste en saber si el parlamentario tiene derecho a poner fin unilateralmente a su mandato. Si bien es rara la prohibición absoluta de dimitir

(y típica de los países que han optado por el mandato imperativo), existen de hecho países en los que debe recurrirse a "artificios" para poder dimitir o bien respetar una serie de formalidades más o menos detalladas.

Por último, si bien en la mayoría de los países el parlamentario puede por sí mismo poner fin a su mandato, también puede perder su mandato contra su voluntad. Esta pérdida del mandato puede ser el resultado de una revocación por iniciativa del partido o de los electores o de una exclusión por la asamblea. También puede ser la consecuencia, automática o no, de una decisión judicial.

## I. Naturaleza del mandato parlamentario

### 1. Oposición tradicional entre soberanía nacional y soberanía popular

En un párrafo célebre del "Contrato social", J.J.Rousseau expuso lo que debía entenderse por teoría de la soberanía popular. "Supongamos, escribe, que el Estado está compuesto por 10 000 ciudadanos... Así, le corresponde a cada miembro del Estado la diezmilésima parte de la autoridad soberana." En otros términos, la soberanía popular es la adición de las diferentes fracciones de soberanía de la que cada individuo en particular es titular. El derecho de mando corresponde al pueblo, que es considerado como un ser real y que puede ejercer por sí mismo su soberanía.

Esta teoría comprende varias consecuencias importantes. La primera se refiere a los electores: desde el momento en que cada ciudadano es titular individualmente de una parte de la soberanía, tiene derecho a elegir a los gobernantes. Así pues, la teoría de la soberanía popular implica el hecho de que el régimen democrático se base en el sufragio universal. La segunda consecuencia se refiere a los procedimientos de democracia directa. "Las instituciones representativas son consideradas como un mal menor: por consiguiente, conviene recurrir en toda la medida de lo posible al referéndum y otros procedimientos de democracia directa".<sup>2</sup> Por último, la tercera consecuencia, la más importante en el marco del presente capítulo, se refiere a los poderes de la asamblea popular. "En el sistema de la soberanía popular, el poder de mando se expresa por la voluntad de la mayoría de la asamblea parlamentaria, sin que sea necesario establecer frenos o contrapesos para hacer frente a los riesgos de los impulsos momentáneos e irreflexivos a los que siempre puede dejarse

<sup>2</sup> Velu, J., "Droit public" - Tomo lo "Le statut des gouvernants", Bruselas, Bruylant, 1986, p. 71.

arrastrar una mayoría. Por otra parte, el mandato de los elegidos es particular e imperativo. Es particular en el sentido de que expresa la voluntad de un grupo de ciudadanos: los electores de una circunscripción. Es imperativo porque está limitado por las órdenes de los electores".<sup>3</sup>

Frente a la teoría de la soberanía popular se sitúa la de la soberanía nacional elaborada por la Asamblea Constituyente de Francia de 1789 para excluir el sufragio universal. Conforme a esta teoría, el poder soberano procede de la nación concebida como una entidad abstracta, indivisa y distinta de los individuos.

Se comprenderá fácilmente que las consecuencias del principio de la soberanía nacional son distintas a las del principio de la soberanía popular. En primer lugar, la elección "no se considera como un derecho sino como una función: es una competencia ejercida en nombre de la nación. En tal caso, como sucede en cualquier función pública, la ley puede reglamentar el ejercicio de la elección y en particular fijar las condiciones en las que una persona está autorizada a participar en la elección de los gobernantes".<sup>4</sup> En segundo lugar, dado que se considera que sólo los parlamentarios representan la voluntad de la nación, queda excluido el recurso a los procedimientos de la democracia directa. La nación "sólo puede querer lo que quieren sus representantes".<sup>5</sup> Por último, en lo que respecta a los poderes del Parlamento hay que destacar dos diferencias. Por una parte, dado que la nación está concebida como una entidad dotada de una conciencia y una voluntad propias, orientadas hacia los intereses permanentes del grupo social, "el régimen constitucional debe establecerse de modo que pueda canalizar los caprichos momentáneos de una mayoría parlamentaria: se establecen frenos y contrapesos que limitan de modo más o menos considerable los poderes de la asamblea popular".<sup>6</sup> Por otra parte, los representantes no son los agentes de los electores. Condorcet resumía esto del siguiente modo: "Como mandatario del pueblo, haré lo que crea más conforme a sus intereses. El pueblo me ha enviado para exponer mis ideas, no las suyas; el primero de mis deberes hacia el pueblo es la independencia absoluta de mis opiniones". Según la teoría de la soberanía nacional, el mandato de los parlamentarios es así general y representativo: es general porque los parlamentarios representan la totalidad de la nación y no a un grupo de electores; es representa-

Mbid., pp. 71-72.

<sup>4</sup> Ibid.

\* Burdeau, G., Hamon, F. y Troper, M., "Droit constitutionnel", París, LGDJ, 1995, p. 180.

\* Velu, J., op. cit., p. 71.

tivo porque no pueden estar ligados a ninguna orden procedente de los electores.

Si bien esa oposición tradicional entre la soberanía popular y la soberanía nacional puede ser interesante desde el punto de vista histórico y teórico, conviene relativizar su alcance práctico. G. Burdeau ha destacado con acierto que "la oposición tradicional sólo tiene sentido si existe un vínculo lógico tal que la aceptación de los principios ocasione necesariamente la de todas las consecuencias, de modo que los constituyentes comenzarían por establecer uno u otro de los dos principios para deducir las consecuencias. Esa idea no está demostrada en modo alguno y varias consideraciones incitan a pensar lo contrario".<sup>7</sup> Así, la doctrina de la soberanía popular ha sido defendida durante largo tiempo en los antiguos países socialistas de la Europa oriental como la más democrática y progresista. Pero ¿no podría tratarse más bien de una justificación *a posteriori*, que permita ejercer, por intermedio del mandato imperativo, un control absoluto sobre los representantes del pueblo?

En cualquier caso, en la práctica, es forzoso comprobar que, en el ámbito mundial, la doctrina de la soberanía popular está en vías de desaparición rápida desde la caída del muro de Berlín. Por ello estudiaremos primero el mandato representativo, que ha pasado a ser habitual, y después el mandato imperativo, que ha llegado a ser la excepción.

## **2. El mandato de representación libre**

En la mayoría de los países considerados está prohibido el mandato imperativo. Éste es en particular el caso de Francia, en donde la prohibición del mandato imperativo es tradicional desde 1789 y en donde la Constitución de la V República dispone que "todo mandato imperativo es nulo". Se encuentran ideas idénticas en las constituciones de países tales como Bulgaria, Costa de Marfil, Croacia, Dinamarca, España, Malí, Polonia, República de Corea, Rumania y Senegal, así como en el estatuto de los diputados del Parlamento Europeo.<sup>8</sup> La ley fundamental alemana<sup>9</sup> dispone que los miembros del Bundestag no están vinculados por ninguna orden ni instrucción y que deben actuar conforme a su conciencia. Se halla este mismo concepto de conciencia personal en otras constituciones, como la de la Ex República Yugoslava de Macedonia.

<sup>7</sup> Burdeau, G., Hamon, F. y Troper, M., op. cit., p.182.

\* El 3 de diciembre de 1998 se aprobó un proyecto de estatuto que se aplicará a partir de la próxima legislatura del Parlamento Europeo.

\* Art. 38, § 1o, segunda frase.

Como ya se ha indicado más arriba, en los países en donde está prohibido el mandato imperativo, el mandato parlamentario presenta una serie de características comunes.

En primer lugar, el mandato parlamentario es en este caso general. En efecto, bastantes constituciones disponen de modo explícito que el parlamentario no representa a la circunscripción o al parlamento en el que está elegido sino a toda la nación (Bélgica, Francia, Turquía...)- Duhamel y Mény señalan que así, en Francia, "los parlamentarios de Alsacia-Lorena continuaron ocupando sus escaños en 1871 después de la anexión de ese territorio por Alemania, pero que, por el contrario, una ordenanza de 1962 puso fin, por motivos políticos, al mandato de los elegidos de Argelia".<sup>10</sup> Por consiguiente, el carácter general del mandato parlamentario debe matizarse. En efecto, hay países que consideran que el miembro es elegido para representar a su circunscripción ("constituency" en el Reino Unido), sin entrar por ello en la esfera del mandato imperativo, porque al mismo tiempo los miembros tienen libertad para votar.

Además, "conforme al concepto de la soberanía nacional, el mandato es representativo, esto es, el elegido goza jurídicamente de absoluta independencia respecto a sus electores. Al no ser representantes de una fracción de la población, los parlamentarios no pueden ser los defensores de intereses particulares. Los diputados y senadores actúan libremente en el ejercicio de su mandato y no están vinculados por compromisos que podrían haber adoptado antes de su elección, ni por consignas que podrían recibir de sus electores en el curso del mandato". Los elegidos tampoco están obligados a sostener a su partido ni a las decisiones de su grupo en el seno de la asamblea. Si el parlamentario actúa de un modo que causa perjuicio al partido, éste o el grupo pueden expulsarle, pero esta expulsión no ocasionará en ningún caso la pérdida del mandato parlamentario. Esto no impide que los parlamentarios tengan libertad, una vez elegidos, para cumplir sus compromisos y obedecer a la disciplina de voto de su grupo parlamentario.

<sup>10</sup> Duhamel, O. y Mény, Y., "Dictionnaire constitutionnel", París, PUF, 1992, p. 619.

<sup>11</sup> Ibid., pp. 619-620.

Por último, en la lógica de la representación libre, "el mandato parlamentario es irrevocable: los electores no pueden ponerle fin de modo prematuro y la práctica de las dimisiones en blanco está prohibida".<sup>12</sup> Así pues, los electores no pueden "manifestar su descontento respecto a la realización de su misión por el elegido más que rehusándole sus sufragios cuando se presente ante ellos para pedir su reelección".<sup>13</sup>

### **3. El mandato imperativo**

Si bien el mandato imperativo es en la actualidad excepcional, no cabe duda de que fue la regla, hasta final de los años ochenta, en los países socialistas. En estos países, la ley disponía no sólo que el parlamentario era responsable ante los electores sino que contenía también dos disposiciones que garantizaban el ejercicio efectivo de esa responsabilidad.

Primeramente, el diputado tenía la obligación de dar cuenta con regularidad a sus electores de su acción personal y de las actividades de su asamblea. La ley establecía a veces las disposiciones mínimas que el parlamentario debía adoptar para cumplir con esta obligación.<sup>14</sup> Después, el diputado podía ser revocado por sus electores si había traicionado su confianza o si había cometido un acto "indigno" de su función. Así, en Hungría, el mandato de un miembro podía ser revocado por iniciativa de la décima parte de los electores de su circunscripción o por propuesta del Consejo Nacional del Frente Patriótico Popular. Entonces, el Consejo de la Presidencia establecía una fecha para el escrutinio secreto y la revocación quedaba confirmada por la mayoría de más de la mitad de los sufragios de la circunscripción. En el caso de miembros elegidos en la lista nacional, la decisión estaba a cargo de la Asamblea Nacional por propuesta del Frente Patriótico Popular. (Existía un procedimiento análogo en Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia, la República Democrática Alemana, Rumania, URSS, etc.).<sup>15</sup>

Desde la caída del muro de Berlín, el mandato imperativo ha pasado a ser más minoritario de lo que era antes. Entre los Estados miembros de la C.E.I., sólo Belarús afirma que ha conservado el mandato imperativo.

Ahora bien, ello no quiere decir que el mandato imperativo haya desaparecido por completo. En primer lugar se encuentra todavía en algunos países en desarrollo, como Indonesia, en donde los partidos polí-

<sup>12</sup> Ibid., p. 620.

"Les Parlements dans le monde", Bruselas, Bruylant, 1986, p. 110.

<sup>14</sup> Ibid., p. 109.

<sup>15</sup> Ibid., p. 109.

ticos tienen el derecho a revocar sus miembros, Cuba, Fiji, Namibia y las Seychelles. Además, persiste por otros motivos en el Bundesrat alemán, cuyos miembros no son elegidos sino designados por los Lánders. El mandato es imperativo en el sentido de que no es el miembro individual quien decide su voto sino el Gobierno del Land como órgano colegiado. De hecho, el derecho de voto en el Bundesrat pertenece a los Lander y no a los miembros individuales que les representan en el Bundesrat.

#### **4. ¿Es una opción más pragmática que ideológica?**

Si bien es cierto que la teoría de la soberanía nacional ha sido para algunos el pretexto soñado para rehusar el sufragio universal, ello no significa que el mandato representativo que de ella deriva presente menos garantías democráticas que el mandato imperativo. La experiencia parece incluso demostrar lo contrario: en combinación con un régimen más o menos autoritario e incluso dictatorial, el mandato imperativo puede resultar extremadamente sofocante pues los representantes del pueblo están totalmente a merced del partido y/o de sus electores. Así pues, desde la caída del muro de Berlín, el mandato imperativo ha quedado totalmente reducido y algunos podrían incluso interpretar este paso del mandato imperativo al mandato representativo como una consecuencia de la democratización de los antiguos "países de Europa oriental".

Sin embargo, conviene evitar generalizaciones extremas y conclusiones apresuradas. En primer lugar, porque el mandato de representación libre no es en sí mismo una condición suficiente para el funcionamiento democrático de un sistema parlamentario. En segundo lugar, porque la preferencia dada al mandato representativo está, en nuestra opinión, inspirada con menos frecuencia por motivos ideológicos que por consideraciones pragmáticas. En sociedades poco homogéneas, el mandato imperativo conduce en efecto de modo inevitable a una mayor polarización, mientras que el mandato representativo parece obedecer más bien a compromisos y a la búsqueda del consenso.

## **II. Duración del mandato parlamentario**

En casi todas las "cámaras bajas", la duración<sup>16</sup> del mandato parlamentario es de cuatro o cinco años. Es muy excepcional que sea de tres

<sup>16</sup> Véanse más detalles sobre la duración del mandato parlamentario en "Les Parlements dans le monde", op.cit., pp. 18 y 19.

(Bhután, El Salvador, México, Tonga...) o incluso de dos años (Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América...).

Por el contrario, los miembros de la cámara alta (cámara federal o Senado) son, en cierto número de países, elegidos o designados por una duración superior. En esos casos, se prevé a veces una renovación parcial en el curso de la legislatura. Ése es en particular el caso en la Argentina, en donde los senadores son elegidos por seis años (renovación de la mitad cada tres años), en el Brasil (elegidos por ocho años y renovación de la tercera parte y las dos terceras partes alternativamente cada cuatro años), en los Estados Unidos de América (elegidos para seis años y renovación por terceras partes cada dos años) o en Francia (elección por nueve años y renovación por terceras partes cada tres años).

Conviene señalar al respecto que en algunas asambleas no existe el concepto de legislatura. Así sucede, por ejemplo, en el Bundesrat alemán, en donde la duración del mandato de los miembros depende de que pertenezcan al gobierno del Land al que representan, y en el Bundesrat austríaco, en donde el mandato de los miembros es de cinco o seis años según la provincia que representan.

Además existen algunas asambleas en donde la legislatura es ininterrumpida: en el Reino Unido, los miembros de la Cámara de los Lores tienen un nombramiento vitalicio, mientras que en el Senado canadiense son elegidos hasta su jubilación.

## **1. Comienzo del mandato parlamentario**

### *a) ¿En qué momento comienza el mandato?*

En algunos países estudiados, el mandato se inicia el día de la elección (Australia,<sup>17</sup> Japón, República Checa...) o de la proclamación de los resultados de las elecciones (Andorra, Grecia, Jordania, Trinidad y Tobago...). Sin embargo, conviene señalar que el hecho de que el mandato se inicie a partir de la proclamación del resultado de las elecciones, no significa que los miembros gocen desde ese momento de todos sus poderes. Así, los elegidos en la Cámara de Representantes de Australia pueden actuar como miembros desde la proclamación de los resultados, pero no pueden participar en las actividades de su asamblea hasta que no prestan juramento.

<sup>17</sup> Por lo menos en lo que respecta a la Cámara de Representantes y a los senadores de los Territorios. Los senadores de los Estados entran en funciones a partir de la medianoche el 1 de julio que sigue a una elección periódica.

En otros países, el mandato comienza en el momento de la validación de los resultados de las elecciones. Así sucede en el Kazajstán, por ejemplo, en donde el mandato del parlamentario se inicia al quedar registrado como miembro por la Comisión electoral central. En la medida en que con frecuencia corresponde al propio Parlamento validar los resultados de las elecciones, esta validación coincide a menudo con la sesión inaugural de la asamblea recién elegida (por ej., Guinea Ecuatorial, Letonia,...).

En una tercera categoría de países (Eslovaquia, Estados Unidos de América, Guinea, Indonesia, Jamaica, Lesotho, Lichtenstein, Luxemburgo, México, Namibia, Reino Unido,...), el comienzo del mandato coincide con la prestación de juramento, que tiene lugar en principio en la sesión inaugural. La entrada en función de los diputados y senadores franceses se produce en el momento en que cesan los poderes de los elegidos salientes.

Por último, conviene citar algunos casos concretos. Primero el de los senadores de las Filipinas, cuyo mandato comienza al mediodía del 30 de junio que sigue a su elección.<sup>1\*</sup> Después está el caso de Alemania, en donde los elegidos en el Bundestag sólo adquieren la calidad de miembro del Bundestag en el momento de la recepción por el funcionario electoral de una declaración de aceptación y, como máximo, al comienzo del nuevo periodo legislativo del Bundestag (esto es, el día en que los diputados recién elegidos se reúnen en sesión por primera vez). Se supone que el diputado elegido que no presenta una declaración de aceptación en el plazo de una semana acepta su elección para el mandato de parlamentario. Dado el carácter especial del Bundesrat, que representa a los Gobiernos de los Lander, no sorprenderá que el mandato de los miembros de esta asamblea comience en el momento de la designación de los mismos por los gobiernos respectivos. Por último, en el Canadá, los diputados de la Cámara de los Comunes comienzan oficialmente su mandato en el momento de la firma del informe por el escrutador. Sin embargo, un diputado no puede ocupar su escaño hasta que no ha pronunciado su juramento de fidelidad.

#### *b) Validación del mandato*

La elección no termina con el recuento de los votos. Antes de saber quiénes serán los nuevos parlamentarios han de efectuarse como regla

<sup>1\*</sup> Por el contrario, el mandato de los miembros de la Cámara de Representantes se inicia en el momento de la prestación de juramento.

general tres operaciones: proclamación oficial de los resultados, validación de la elección de cada elegido y resolución de las diferencias relativas a la aplicación de los reglamentos electorales o a las irregularidades denunciadas en el desarrollo de las elecciones. Una vez elegido y una vez validada su elección (siempre que exista la "validación"), el candidato puede ocupar su escaño en el Parlamento, siempre que su elección no sea objeto de discusión y que no haya de resolverse un problema de incompatibilidad de funciones.

En muchos países existe un órgano encargado de validar los mandatos de los parlamentarios, esto es, de controlar si reúnen las condiciones necesarias para formar parte de la asamblea. Sin embargo, algunos países son excepción a esta regla: Chipre, Francia (véase más adelante) y Zimbabwe.

En los países en donde existe una autoridad encargada de validar los mandatos, esta función suele corresponder al propio Parlamento. En efecto, éste es considerado como el órgano soberano, de modo que la injerencia de otros poderes, en particular del Ejecutivo, en la designación de los parlamentarios, se consideraría inaceptable.

En la mayoría de los países (Argelia, Dinamarca, Hungría, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Rumania, Federación de Rusia...) se ha creado al efecto una comisión especial que presenta su informe a la asamblea plenaria. En la Cámara de Representantes de Bélgica se han creado por sorteo seis "comisiones de verificación de poderes", que se reúnen simultáneamente. En todos estos casos corresponde a la asamblea validar o no los mandatos.<sup>19</sup>

La composición de la "Comisión de validación" (llamada a veces "Comisión de verificación de poderes") varía notablemente de un parlamento a otro. Tiene a veces una composición proporcional, con objeto de reflejar la configuración política de la asamblea resultante de las elecciones (por ej., Rumania). En Letonia, la "Comisión de mandatos" está formada por un miembro de cada partido representado en la Saeima. En el Senado belga, los siete miembros de más edad elegidos directamente por el cuerpo electoral tienen que formar la "Comisión de verificación de poderes".

19 Señalemos el caso especial del Parlamento Europeo, que procede, basándose en un informe de su "Comisión del reglamento, de la verificación de poderes y de las inmunidades", a verificar los poderes y que dictamina respecto a la validez del mandato de cada uno de sus miembros recién elegidos, pero que no puede actuar respecto a las posibles discusiones basadas en las leyes electorales nacionales.

En los países en donde la propia asamblea no se encarga de validar los mandatos de sus miembros, esta tarea se confía con frecuencia al poder judicial. Con frecuencia, en particular en los países africanos de influencia francesa (Benin, Guinea, Malí, Níger, Senegal, Togo...), pero también en algunos otros (Kuwait, Malta...), se trata del Tribunal Constitucional (o de la entidad correspondiente).

En Francia, hasta 1958, las asambleas parlamentarias procedían a validar los mandatos después de cada renovación. Sin embargo, este procedimiento dio lugar a abusos, de modo que la V República confió el ejercicio de este poder al Consejo Constitucional<sup>20</sup> que no procede por su parte a una validación sistemática de los mandatos. Ciertamente es que, en aplicación del artículo 59 de la Constitución, "el Consejo Constitucional dictamina, en caso de conflicto, respecto a la regularidad de la elección de los diputados y senadores", pero se trata de un control que no es sistemático. Al definir su ámbito de competencia, el Consejo Constitucional ha estimado además que no procede a una verificación de poderes sino que ejerce un control de carácter jurisdiccional relativo a la sinceridad del escrutinio.<sup>21</sup>

Al parecer Grecia es uno de los escasos países en los que los tribunales ordinarios intervienen en la validación de los mandatos. En efecto, los tribunales de primera instancia son competentes para validar los mandatos de los parlamentarios elegidos. Sin embargo, conviene señalar que estos tribunales deciden basándose en una especie de proyecto de decisión que les somete la "Comisión Suprema de Supervisión", órgano *ad hoc* integrado por tres altos magistrados y dos altos funcionarios.

<sup>20</sup> Duhamel, O. y Mény, Y., *opcit.*, p. 620.

<sup>21</sup> En aplicación del artículo 33 de la Ordenanza No 58-1067, del 7 de noviembre de 1958, relativa a la ley orgánica sobre el Consejo Constitucional, "la elección de un diputado o de un senador puede ser puesta en duda ante el Consejo Constitucional en los diez días que siguen a la proclamación de los resultados del escrutinio.

El derecho a poner en duda una elección corresponde a todas las personas inscritas en las listas electorales de la circunscripción en la que se ha procedido a la elección, así como a las personas que han presentado su candidatura".

El Consejo Constitucional sólo examina las demandas que respetan las condiciones de aceptabilidad fijadas por la ley. También puede rechazar el examen de operaciones electorales, incluso en el caso de que aparezcan marcadas por irregularidades graves.

En principio, el Consejo Constitucional sólo acoge las peticiones relativas a la propia elección y rechaza las demandas referentes a la regularidad de los actos administrativos correspondientes a la organización y desarrollo de la elección de los diputados y senadores, excepto "cuando esos actos ponen en duda la regularidad del conjunto de las elecciones que han de producirse" (decisión Delmas, 11 de junio de 1981).

En la práctica, el Consejo Constitucional sólo pronuncia la anulación de una elección cuando las irregularidades mencionadas por el solicitante han ejercido una influencia suficiente para falsear el resultado del escrutinio.

Señalemos, por último, que en el Reino Unido la validación corresponde al Secretario General de la Corona ("Clerk of the Crown") y, en los Estados Unidos de América, al gobernador de cada Estado.

## **2. Final del mandato parlamentario**

### *a) ¿En qué momento termina el mandato?*

La fecha del final del mandato varía mucho de unos países a otros. Depende en gran parte de la fecha del comienzo del mandato, pues el cuerpo constituyente y/o el legislador se han preocupado en general por evitar un vacío demasiado grande entre el final de la asamblea anterior y la instalación de la asamblea recién elegida.

En numerosos países, el mandato parlamentario termina el día de la conclusión legal de la legislatura o, en caso de disolución anticipada, el día de la disolución. Este es en particular el caso en Bulgaria, los Estados Unidos de América, Gabón, la Asamblea Nacional de Francia,<sup>22</sup> Grecia, India, Indonesia...

En otros países, el mandato de los parlamentarios salientes termina en la fecha de las nuevas elecciones (por ej., Dinamarca) o en la fecha de validación de los mandatos de los parlamentarios recién elegidos (por ej., Chipre).

En algunos casos, el mandato de los parlamentarios salientes se extiende más allá de la validación de los mandatos de los recién elegidos: en Alemania, Etiopía, Guinea, Hungría y la República Democrática Popular Lao, su mandato termina el primer día de sesión del Parlamento recién elegido.

Conviene señalar que dentro de una misma asamblea pueden coexistir diversos regímenes. Así, en el Senado belga, el mandato de los senadores elegidos directamente por el cuerpo electoral termina en la fecha de las nuevas elecciones, mientras que el mandato de los "senadores de comunidad" (designados por los consejos de comunidad) termina en la fecha fijada para su sustitución y el de los senadores cooptados en la víspera de la primera reunión del Senado renovado. Sin embargo, en caso de disolución anticipada, el mandato de todos los miembros salientes termina el día de la disolución.

<sup>22</sup> En el caso de los senadores franceses, el Código electoral dispone, por simetría con las disposiciones relativas al comienzo del mandato, que el mandato de los senadores anteriormente en función termina con la apertura de la sesión ordinaria que sigue a la que han sido designados.

b) *¿Puede dimitir el parlamentario?*

Dimisión imposible en algunos países

Antes de examinar con detalle el procedimiento de dimisión, conviene destacar que la posibilidad de dimitir no existe en todos los países.

En los países que consideran al mandato parlamentario como un mandato imperativo, no es ilógico que la dimisión esté sometida al acuerdo del partido o del cuerpo electoral. Ése fue el caso hasta el final de los años ochenta en ciertos "países del Este"<sup>1</sup> (Yugoslavia, República Democrática Alemana...) y sigue siendo el caso en los países que han mantenido el mandato imperativo. Así, en Cuba, el diputado que desea dimitir debe dirigir su demanda a la asamblea del municipio en donde ha sido elegido. Ésta decidirá si puede aceptarse la dimisión, previo dictamen de la Asamblea Nacional.

En Noruega, un parlamentario tampoco tiene derecho a dimitir, mientras que la posibilidad de dimitir simplemente no se ha previsto en Chile. En algunos otros países, como son los escandinavos (Finlandia, Suecia...) u otros (Guatemala, Italia, Senegal...), la dimisión tiene que obtener la autorización de la Asamblea. En Finlandia, el miembro sólo puede dimitir si prueba la existencia de un obstáculo jurídico o de otro motivo válido que se oponga a la continuación de su mandato.

En el Reino Unido también es "técnicamente imposible" dimitir en la Cámara de los Comunes, pero un uso raro y curioso permite soslayar esa prohibición. El parlamentario que desea deshacerse de su mandato parlamentario pedirá y obtendrá normalmente un empleo clasificado de modo ficticio como lucrativo y que forma parte de la función pública. Esos empleos (intendente de los "Chiltern Hundreds" o del "Manor of Northstead"), que no tienen remuneración ni atribuciones, son incompatibles con la función parlamentaria.

Procedimiento de dimisión

Sin embargo, en la gran mayoría de los países los parlamentarios tienen la posibilidad de dimitir, incluso sin motivar su decisión.

En esos países, hay algunos en donde la dimisión produce por sí misma sus efectos. En el Senado de Bélgica, por ejemplo, la dimisión es notificada por carta dirigida al Presidente de la Asamblea (o, en periodo de suspensión de sesiones, al Ministro del Interior); la asamblea se limi-

ta a tomar nota. En Sri Lanka basta una carta dirigida al Secretario General de la Asamblea.

En otros países, el procedimiento es más formalista. Así, el Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia precisa que un diputado sólo puede dimitir si su elección no ha sido puesta en duda al expirar el plazo de diez días previsto para la presentación de demandas de puesta en duda o, si su elección es puesta en duda, después de que el Consejo Constitucional notifica la decisión de rechazo.

Esa oficialización se halla también en lo que respecta a la instancia competente para aceptar la dimisión y a la forma que debe adoptar la decisión. En la mayoría de los casos la dimisión debe dirigirse al Presidente de la Asamblea (Filipinas, Grecia, India, Israel, Malí...). En Australia, la Constitución dispone expresamente que cuando no hay Presidente o se halla en viaje (fuera de la Commonwealth), la carta puede dirigirse al Gobernador General. Por el contrario, en España y Gabón la instancia competente es la Mesa de la Asamblea. En Andorra, la carta dirigida al Presidente debe ser confirmada personalmente ante la Mesa. En la Ex República Yugoslava de Macedonia, el miembro debe presentar personalmente su dimisión a la Asamblea, reunida en sesión plenaria, pero ésta se limita a tomar nota.

En ciertos países (por ej., Guinea), basta una simple declaración oral, pero en la mayoría de los casos debe realizarse por escrito.

Otros países llevan todavía más lejos las formalidades. Así, los miembros del Bundestag alemán deben presentar su eventual declaración de dimisión ante un notario o un diplomático habilitado a redactar actas oficiales. La dimisión sólo adquiere carácter oficial después de su registro en presencia del Presidente del Bundestag y de un notario o diplomático habilitados a establecer actas oficiales. En Malí, la carta de dimisión debe dirigirse al Presidente de la Asamblea Nacional, que informa a los diputados en sesión plenaria. Sin embargo, el Tribunal Constitucional tiene que declarar la vacante del puesto en sesión pública. Por último, la Constitución búlgara dispone expresamente que la Asamblea debe adoptar la resolución en la que acepta la dimisión.

### **3. Pérdida del mandato**

En lo que respecta a la pérdida del mandato antes de su expiración, conviene distinguir tres casos. Primero, el parlamentario puede ser revocado, en algunos países, por iniciativa de sus electores o de su partido.

Además, el parlamentario puede ser a veces excluido por su asamblea. Por lo general se trata de parlamentarios que no reúnen las condiciones para ser elegibles o que han aceptado una función incompatible con su mandato parlamentario. En algunos países (incluidos bastantes anglosajones) la exclusión por la asamblea puede ser también la sanción disciplinaria última. Por último, en ciertos países el parlamentario puede perder su mandato debido a una decisión judicial.

*a) Revocación antes de expirar el mandato*

Como hemos indicado anteriormente, el problema de la revocación guarda íntima relación con la problemática del mandato imperativo. En la medida en que se considere que el parlamentario está jurídicamente vinculado por las promesas efectuadas a sus electores, no es en efecto ilógico permitir a sus electores (o a su partido) que le revoquen si no cumple sus promesas. Ése era el caso en los antiguos "países del Este"\* y lo es todavía en algunos países que siguen aplicando el mandato imperativo (Cabo Verde, Cuba, Fiji, Indonesia...)-

Por el contrario, no deja de sorprendernos que haya países que afirman que el mandato parlamentario es un mandato de representación libre y que al mismo tiempo mantengan procedimientos que permiten a los electores o al partido revocar a "su" parlamentario. Pensamos en Etiopía, Filipinas, Gabón, la República Democrática Popular Lao y Zambia. Señalemos que el Consejo de la Unión Interparlamentaria examinó en 1991-1992 un caso de Guinea Ecuatorial (en una época en que todavía regía el monopartidismo en ese país) y se manifestó contra el hecho de que una expulsión del partido pudiera tener por efecto la pérdida del mandato parlamentario, mientras que la Constitución de Guinea Ecuatorial afirmaba la nulidad de todo mandato imperativo.<sup>21</sup>

Revocación por los electores o por su iniciativa

El ejemplo típico de una revocación por los electores es el de Cuba, en donde el procedimiento de revocación puede ser iniciado por la Asamblea Nacional o por la asamblea municipal del municipio en donde

<sup>31</sup> Véase el informe preparado por el Sr. Leandro Despouy con el título "Funcionamiento y jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria", Ginebra, UIP, 1993, p. 265.

fue elegido el parlamentario. La revocación debe ser siempre aprobada por la asamblea municipal.

En las Seychelles, la presentación de una petición escrita dirigida contra un miembro y apoyada por la tercera parte de los electores de la circunscripción electoral hace obligatoria la celebración de nuevas elecciones. En Etiopía, la demanda ha de ser apoyada por más de 15 000 electores de la circunscripción electoral.

En la República Democrática Popular Lao, si un parlamentario ha perdido la confianza de sus electores, éstos pueden presentar una queja escrita ante la "Oficina de los parlamentarios" de su circunscripción. La queja es examinada por esta Oficina, que tras proceder a la indagación oportuna, presentará un informe al Comité Permanente de la Asamblea Nacional. La Asamblea Nacional decidirá, en su próxima sesión, por votación mayoritaria.

#### Revocación por el partido

Indonesia nos facilita el mejor ejemplo de revocación por el partido. En este país, todo parlamentario puede ser revocado en cualquier momento por su partido por haber violado la disciplina, los principios políticos o la reglamentación del partido. Basta que el partido se ponga previamente de acuerdo con el Presidente de la Asamblea y que proponga un candidato para sustituir al miembro revocado. En varias ocasiones, el Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria ha deplorado que la ley indonesia otorgue a los partidos políticos el derecho de revocar a los representantes del pueblo y ello a pesar de los principios fundamentales de la Constitución del país, enunciados en su preámbulo: soberanía del pueblo, democracia y concertación entre los representantes.<sup>24</sup>

En las Seychelles se establece una distinción entre elegidos directos e indirectos. Los primeros sólo pueden ser revocados por el partido político en cuya lista han sido elegidos si abandonan el partido. Por el contrario, los elegidos indirectos pueden ser en cualquier momento revocados por el partido y éste ni siquiera tiene que motivar su decisión.

<sup>24</sup> Véase un ejemplo preciso en la resolución sobre el caso No IDS/10 Sri Bintang Pamungkas (Informe del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios presentado en la 99ª Conferencia Interparlamentaria de Windhoek, Ginebra, UIP, 1998, pp. 87-98).

En Sri Lanka es posible la revocación por iniciativa del partido, pero el parlamentario cuenta con más garantías. En efecto, en el plazo de un mes puede acudir en apelación al Tribunal Supremo, que, en el plazo de dos meses, confirmará o anulará la revocación.

Señalemos que, en ciertos países, si bien el partido por sí mismo no tiene poderes para revocar a uno de sus parlamentarios, el hecho de abandonar el partido en cuya lista ha sido elegido, expone al parlamentario a la pérdida de su mandato. "En la India, en 1985, una serie de defecciones ocasionó la caída de un gobierno y, en consecuencia, una modificación de la Constitución que priva a todo parlamentario de su escaño en caso de defección".<sup>25</sup> Existen disposiciones análogas en Cabo Verde, Fiji, Jamaica, Malawi, Namibia, Trinidad y Tabago, Zambia, Zimbabwe... En Costa de Marfil, el elegido que cambia de adscripción política en el curso del mandato, será destituido por el Consejo Constitucional, previa petición del partido o de la agrupación política que le ha patrocinado.

Por último, conviene mencionar que si bien el cambio de partido es sancionado en general con más gravedad que la defección para formar parte del grupo independiente, se encuentra excepcionalmente la situación opuesta. Así, en Tailandia, el miembro excluido del partido pierde su mandato a menos que se inscriba en un nuevo partido en los 60 días siguientes.

#### *b) Exclusión definitiva del parlamentario por la asamblea a la que pertenece*

En numerosos países, el Parlamento no tiene derecho a excluir definitivamente a uno de sus miembros (Chipre, Francia, Gabón, Lesotho, Noruega, Parlamento Europeo, Rumania...). Por el contrario, una suspensión temporal es a menudo posible como medida disciplinaria.

En los países en donde es posible la exclusión definitiva, los motivos invocados varían considerablemente. Como regla general son de tres tipos: sanción disciplinaria, pérdida de la condición de elegible y actividad incompatible con el mandato. A veces se encuentran todavía otros motivos, como en Letonia, en donde un miembro puede ser excluido si se prueba que no conoce suficientemente el idioma nacional para ejercer su

<sup>25</sup> Ndebele, CE., "Situación especial de los independientes (no inscritos) y el caso de los parlamentarios que cambian de partido después de las elecciones". En: Seminario parlamentario sobre las relaciones entre los partidos mayoritarios y minoritarios en los Parlamentos africanos, Libreville, 17-19 de mayo de 1999, Ginebra, Unión Interparlamentaria, aparecerá en 1999.

mandato de parlamentario, o en el Senado de Tailandia, en donde un procedimiento permite excluir a un miembro del que se sospeche que se ha enriquecido de modo ilícito o por corrupción.<sup>26</sup>

Varía sobremanera el procedimiento de exclusión del Parlamento. La decisión de exclusión es adoptada con frecuencia por una mayoría de dos tercios de la asamblea (Argentina, Estados Unidos de América, Israel, Jordania...). Es adoptada por una mayoría de tres cuartos en Tailandia y de cinco sextos en Finlandia. El procedimiento de exclusión parte a menudo de una recomendación de una comisión, encargada de examinar la cuestión y de presentar su informe a la asamblea.

Obviamente es esencial que la exclusión definitiva sea un procedimiento excepcional que esté limitado a casos estrictamente circunscritos por los textos jurídicos. De otro modo podría ser, como la verificación de poderes, un arma peligrosa en manos de la mayoría.

#### Incompatibilidad de funciones

Se cita con frecuencia como motivo de exclusión la falta de renuncia a una profesión declarada incompatible<sup>27</sup> (o la aceptación de tal función) (Grecia, Letonia, Luxemburgo, México, Polonia, Portugal...).

En bastantes países, la aceptación de una función incompatible con el mandato parlamentario ocasiona sin más la pérdida del mandato (Luxemburgo, Polonia...). En tal caso, el hecho de aceptar la función incompatible debe ser considerado más como una forma de dimisión implícita que como una exclusión.

En Grecia están enumeradas en la Constitución las funciones incompatibles con el ejercicio del mandato parlamentario. El miembro que se encuentra en una situación de incompatibilidad debe, en los ocho días que siguen a su elección, elegir entre su mandato parlamentario y la función incompatible. Si no efectúa esa elección, será excluido sin más de su mandato parlamentario (situación comparable en el Senegal).

<sup>26</sup> En este caso puede dirigir la petición al Presidente de la Asamblea una cuarta parte de los miembros de la asamblea o un mínimo de 50 000 electores. La petición ha de estar motivada y sólo tiene efecto si es adoptada por la asamblea.

<sup>27</sup> Nos limitamos aquí a describir los casos en los que la incompatibilidad ocasiona una exclusión definitiva, dejando de lado las situaciones existentes, por ejemplo en Bélgica, en donde un parlamentario que pase a ser ministro pierde su mandato de parlamentario, pero recupera plenamente su mandato parlamentario si dimite del Gobierno.

En Togo, el diputado que hace caso omiso de las disposiciones legales relativas a las incompatibilidades, es dimitido sin más por el Tribunal Constitucional, a petición de la Mesa de la Asamblea Nacional o del Fiscal del Estado. En Eslovaquia, si el Tribunal Constitucional ha considerado que una de las ocupaciones del parlamentario es incompatible con el ejercicio de su mandato y no la abandona en el plazo de 30 días, se le considera también dimitido de sus funciones.

Por último, en México, el parlamentario que acepta una función incompatible en un organismo del Estado o provincial, sin previa autorización, se expone a la expulsión por su Asamblea (procedimiento del "juicio político").

#### Pérdida de las condiciones de elegibilidad

La pérdida de las condiciones de elegibilidad es sin duda alguna el motivo invocado con más frecuencia para excluir a un parlamentario de su Asamblea, pero no siempre es fácil de realizar la distinción entre la exclusión propiamente dicha y la simple verificación de la pérdida de las condiciones de elegibilidad.

Así, en Australia, la Cámara no tiene por su parte el derecho a excluir, por medida disciplinaria, a uno de sus miembros, pero por otra parte éstos pueden ser "descalificados" en caso de traición, bancarrota, insolvencia, etc. En Grecia, el parlamentario que pierde una de las condiciones de elegibilidad, es desposeído por pleno derecho de la calidad de parlamentario. Este hecho puede producirse, por ejemplo, en caso de pérdida de la nacionalidad griega.

Por el contrario, en la mayor parte de los países sólo un tribunal puede pronunciar la pérdida de la condición de elegibilidad. Así, un parlamentario reconocido culpable de un delito por un tribunal y desposeído así de sus derechos cívicos, puede ser excluido del Parlamento en la mayor parte de los países. En ciertos casos, la exclusión se producirá automáticamente después de la sentencia judicial, mientras que en otros la Asamblea adopta la decisión después del veredicto de los tribunales.

#### Sanción disciplinaria<sup>2\*</sup>

Por último, la exclusión puede ser la sanción disciplinaria final que la asamblea aplica a sus miembros. Ése es en particular el caso en los paí-

<sup>21</sup> Véase también el Capítulo III de la 3a parte - Disciplina.

ses de tradición anglosajona y en el Japón, en donde los motivos de expulsión (ausencia en las reuniones sin motivo válido, revelación de informaciones confidenciales a personas exteriores y alteración del orden o la dignidad de la asamblea) son incluidos expresamente en la ley sobre la Dieta y en el reglamento de la Cámara de Consejeros.

El hecho de descuidar sus deberes en general y la ausencia en las sesiones parlamentarias en particular son los motivos de exclusión más corrientes. En Australia, por ejemplo, un miembro que no asiste a ninguna sesión del Parlamento durante dos meses consecutivos, sin autorización, pierde su escaño. Ése es también el caso en Cabo Verde (número de ausencias sin justificar superior al máximo fijado en el Reglamento de la Asamblea Nacional Popular), en la Ex República Yugoslava de Macedonia (ausencia injustificada durante más de seis meses), en Guinea Ecuatorial (ausencia injustificada en tres reuniones, con posibilidad de escuchar al parlamentario), en Letonia (ausencia injustificada a más de la mitad de las sesiones plenarias de la Saeima durante un periodo de tres meses) y en el Senegal (ausencia a las sesiones de dos reuniones ordinarias). La ausencia justificada a la totalidad de las sesiones de una de las dos reuniones ordinarias es también un motivo de exclusión en Níger, pero en tal caso se requiere una decisión de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional y una decisión del Tribunal Supremo. Éste último puede también pronunciar la exclusión por otros motivos (disciplinarios u otros) a petición de la Mesa de la Asamblea Nacional.

También está prevista la exclusión en cierto número de países (la India entre ellos) para todo miembro que su Asamblea reconoce culpable de mala conducta o de otros delitos indignos de un parlamentario. La Constitución de Bolivia dispone que cada cámara tiene derecho a excluir (de modo temporal o definitivo) por mayoría de los dos tercios de los votos emitidos, a todo miembro que se haga culpable de una falta grave en el ejercicio de sus funciones.<sup>21\*</sup>

Por último, en el Reino Unido, un miembro de la Cámara de los Comunes puede ser también excluido por resolución de la Cámara, en particular por violar el código de conducta o las reglas disciplinarias (*infra*).<sup>TM</sup> En la actualidad, esa exclusión sólo se produciría previa inda-

<sup>N</sup> Véase también el Capítulo IV de la 3a parte - Código de conducta.

<sup>10</sup> Véanse más detalles sobre los motivos de exclusión en: V. Erskine May, "Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament", Londres, Butterworths 1989, p. 112.

gación y recomendación de la Comisión especial sobre normas y privilegios ("Select Committee on Standards and Privileges").<sup>11</sup>

*c) Pérdida del mandato a causa de una decisión judicial*

La pérdida del mandato parlamentario a causa de una decisión judicial, llamada en general "destitución", es un caso que se encuentra en casi todos los países. Entre los que forman la excepción a la regla citemos la República Árabe Siria y los Estados Unidos de América, en cuya Constitución se dispone que sólo la Cámara de Representantes y el Senado son competentes para juzgar los asuntos relativos a la elección y las cualificaciones de sus miembros respectivos.<sup>32</sup>

Así pues, conviene diferenciar no entre los países en donde existe la destitución por decisión judicial y en donde no existe sino más bien entre los países en donde la decisión judicial produce efectos "ipso iure" y aquellos en donde debe ir seguida de una decisión de la asamblea.

Destitución de oficio

En ciertos países, la condena judicial ocasiona de oficio la destitución en el mandato parlamentario. Así, en Bélgica, el diputado o el senador que, como consecuencia de una decisión judicial, se ve privado de sus derechos civiles y políticos, no reúne ya todas las condiciones de elegibilidad y debe ser considerado como dimitido de oficio (igual situación en el Kazajstán).

En Namibia será destituido de oficio el parlamentario que haya sido condenado a una pena de prisión de más de 12 meses que no sea transformable en pena de multa.

Observemos que, como regla general, el miembro sólo pierde su calidad de diputado el día en que el juicio adquiere carácter definitivo.

<sup>11</sup> Conviene señalar que, en los países de tradición anglosajona, el Parlamento tiene con frecuencia una competencia penal. Así, toda violación de las reglas disciplinarias o del código de conducta cualificada de "contempt of the House", puede ocasionar entre otras cosas la exclusión del miembro.

<sup>12</sup> En el caso Powell frente a McCormack, 395 U.S. 486 (1969), el Tribunal Supremo determinó que el poder para juzgar las cualificaciones de los miembros está limitado al examen de las que se hallan mencionadas expresamente en la Constitución. En el caso de la Cámara de Representantes, esto implica que la persona elegida debe tener 25 años, poseer la nacionalidad estadounidense desde hace siete años por lo menos y residir en el Estado en donde ha sido elegido.

### Destitución por decisión de la asamblea

En otros países (Alemania, Ecuador, Eslovenia, Hungría...), la condena judicial no ocasiona de oficio la destitución del mandato parlamentario. Debe ir seguida de una decisión de la asamblea o de otro órgano estatal.

Así, en Alemania, en caso de condena criminal, corresponde al Consejo de Ancianos ("Altestenrat") del Bundestag decidir la eventual destitución. El miembro dispone de un periodo de dos semanas para apelar ante la Asamblea plenaria. Puede presentarse una demanda contra la decisión de la Asamblea plenaria ante el Tribunal Constitucional Federal ("Bundesverfassungsgericht"). El mandato toma fin el día de la decisión del Tribunal Constitucional, que no es susceptible de apelación.<sup>33</sup> Observemos que, en Alemania, la pérdida del mandato puede ser también el resultado de la condena no del diputado sino de su partido. Ése es en particular el caso si el Tribunal Constitucional declara que el partido es inconstitucional.<sup>34</sup>

En Hungría puede destituirse a un parlamentario si ha sido declarado jurídicamente incapaz, privado de sus derechos políticos, condenado a una pena de prisión por crímenes, sometido a tratamiento médico obligatorio, o deudor respecto al Estado. Sin embargo, en todos esos casos, nunca se produce una destitución de oficio. Siempre es preciso que la asamblea se pronuncie al respecto, después de recibir el informe de la Comisión de inmunidades, incompatibilidades y verificación de poderes, que previamente habrá escuchado al parlamentario. Para poner fin al mandato del miembro en cuestión debe obtenerse una mayoría de dos tercios.

En Dinamarca, el Folketing puede excluir a un miembro que ha sido condenado por un acto que le hace indigno de seguir siendo parlamentario. En Benin, un parlamentario puede ser excluido definitivamente si es condenado por un crimen, pero únicamente si la Asamblea Nacional requiere su exclusión por una mayoría de dos tercios.

" Esta situación no se ha presentado todavía en ningún caso.

<sup>14</sup> Art. 21, §2, segunda frase, de la ley fundamental alemana. En dos ocasiones, el Tribunal Constitucional declaró que un partido era inconstitucional, esto es, el "Sozialistische Reichspartei" (SRP), sucesor del NSDAP, en 1952 y el "Kommunistische Partei Deutschlands" (KPD), en 1956. En los dos casos, el partido estaba representado en el Parlamento.

Por último, es muy excepcional que se encuentre la situación inversa. Así, en Eslovenia, la condena a una pena de prisión incondicional ocasiona de oficio la pérdida del mandato, excepto si la asamblea adopta otra decisión.

## SEGUNDA PARTE: ESTATUTO DEL PARLAMENTARIO

La situación del parlamentario se caracteriza por la existencia de un "estatuto", esto es, cierto número de ventajas y cargas que tratan de garantizar la libertad en el ejercicio del mandato y la independencia del parlamentario, protegiéndole contra presiones que podrían comprometer su independencia.

En ese contexto, conviene citar en primer lugar los honorarios del parlamentario (capítulo I), cuya principal justificación "reside en la exigencia democrática conforme a la cual toda persona, cualquiera que sea su situación de fortuna, pueda acceder al Parlamento".<sup>15</sup> Al garantizar una vida decente al parlamentario, los honorarios deben protegerle contra la corrupción. A lo largo de los años se han añadido a los honorarios propiamente dichos (la remuneración básica), los honorarios complementarios de todo tipo, los sistemas de pensión (en algunos países) y otras facilidades (secretaría, ayudantes, alojamiento y vehículo oficiales...).

Conviene mencionar después el régimen de incompatibilidades (capítulo II), cuyo motivo de existir consiste en impedir que la ocupación de los parlamentarios falsee su función como representantes de la nación. Por consiguiente, las incompatibilidades "clásicas" tratan en primer lugar de proteger el principio de la separación de poderes. A esas incompatibilidades "clásicas" se han sumado más recientemente, en la mayoría de los países, reglamentos estrictos sobre la acumulación de mandatos. Éstos tienen por objetivo asegurar la disponibilidad mínima que el parlamentario necesita para ejercer correctamente su mandato, más que garantizar su independencia.

La preocupación por la transparencia y por proteger a los parlamentarios contra las corrupciones es también la base de las declaraciones de patrimonio y/o de intereses (capítulo III), que han conocido una gran difusión en los diez últimos años. En algunos países, esas declaraciones están además vinculadas directamente con el régimen de incompatibilidades, pues la declaración de patrimonio se acompaña de una lista de los mandatos ejercidos.

En el capítulo IV trataremos de las inmunidades parlamentarias, destinadas también a garantizar el libre ejercicio del mandato, protegiendo al parlamentario contra demandas judiciales iniciadas por el Gobierno o por

35 Burdeau, G., Hamon, F. y Troper, M., op.cit., p. 563.

los particulares. Estas inmunidades son de dos tipos: la irresponsabilidad, que trata de impedir que el parlamentario quede paralizado por el temor a ser objeto de demandas judiciales tras opiniones expresadas o votos emitidos en el ejercicio de su mandato, y la inviolabilidad, que protege al parlamentario contra demandas (en general penales) por actos (más o menos) extraños a su función.

Por último, conviene citar un aspecto del estatuto parlamentario que ciertamente puede parecer menos indispensable para su independencia, pero que de hecho contribuye al respeto a su función, esto es, el rango protocolario de los parlamentarios tanto dentro como fuera de la asamblea (capítulo V).

## I. Honorarios, facilidades y servicios

### 1. Honorarios parlamentarios

#### a) *Introducción*

En todos los países, los honorarios del parlamentario forman parte integrante del estatuto, aunque su naturaleza puede variar de unos países a otros.

En su origen, el fundamento de esos honorarios era ante todo el reembolso de los gastos correspondientes a la función. Esto era lógico en la medida en que la frecuencia y la duración de los periodos de sesiones eran muy limitadas, de modo que la actividad parlamentaria exigía sacrificios profesionales relativamente escasos por parte de los parlamentarios.

La importancia de la remuneración era además muy relativa por el mismo hecho de la composición de los parlamentos. En muchos regímenes parlamentarios del siglo XIX (e incluso de comienzos del siglo XX), el sufragio censatario tenía en efecto como consecuencia que los ricos elegían a los ricos. Incluso en los primeros años que siguieron a la entrada del sufragio universal, los parlamentos (y *a fortiori* sus "cámaras altas") estaban todavía integrados por personas de buena posición que no tenían necesidad alguna de sus honorarios parlamentarios para sobrevivir.

Las exigencias crecientes de la vida parlamentaria, a las que se añadió el aumento de los periodos de sesiones (en frecuencia y duración), así como la democratización del reclutamiento político debido a la extensión del derecho de voto, figuran entre los factores que han conducido a dar a los parlamentarios los medios de existencia que no podían obtener en su profesión. Esto es tanto más cierto cuanto que paralelamente un número

creciente de profesiones han sido declaradas incompatibles con el mandato parlamentario. Del reembolso de los gastos propios a la función, los honorarios parlamentarios han evolucionado así hacia un auténtico sueldo, destinado a garantizar una vida decente al parlamentario y a ponerle al resguardo de la corrupción.

Sólo existen algunas excepciones a esta regla. Así, hasta la caída del muro de Berlín, la fórmula del reembolso mensual o anual era utilizada todavía en los países socialistas, en donde los miembros del Parlamento continuaban ejerciendo su profesión durante la duración de su mandato y, por consiguiente, recibían su sueldo ordinario. Ahora bien, desde el comienzo de los años noventa, Cuba parece ser el único país que mantiene este sistema.

En la actualidad puede afirmarse que los honorarios parlamentarios han pasado a ser un auténtico sueldo y que se basan fundamentalmente en tres objetivos: primero, permitir a cada ciudadano, cualquiera que sea su situación de fortuna, llegar al Parlamento; después, hacer que los elegidos estén protegidos contra eventuales presiones y tentaciones y, por último, tratar de compensar las cargas especiales propias del mandato.

La diversidad y la complejidad de los métodos utilizados para calcular los honorarios parlamentarios hacen que sea muy difícil toda tentativa de síntesis, y ello por varios motivos. En primer lugar, las diferencias de estructura económica y social de los Estados. En efecto, apenas es útil comparar el importe de los honorarios parlamentarios en Francia y en el Senegal, si al mismo tiempo no se compara el costo de la vida en estos dos países. Así, pues, en adelante nos abstendremos de las cifras y trataremos de actuar con referencia a criterios más objetivos.

En segundo lugar, los honorarios parlamentarios se componen en general de dos elementos distintos: la remuneración básica (el "sueldo") y los honorarios complementarios (considerados a menudo como un "reembolso de los gastos"). Con frecuencia es difícil establecer un equilibrio entre esos dos componentes, en particular porque el régimen fiscal que se aplica es en general distinto.

En tercer lugar, los honorarios parlamentarios no deberían dissociarse de las ventajas sociales de que gozan los miembros. En ciertos países, los parlamentarios reciben en efecto honorarios que pueden parecer modestos respecto al trabajo efectuado, pero disfrutan como contrapartida de una protección social muy completa y/o de un sistema de pensiones generoso.

Por último, en muchos países, se añaden a los honorarios parlamentarios una amplia gama de ayudas en especies y de facilidades diversas que se consideran necesarias para el buen ejercicio del mandato parlamentario y que impiden casi por completo el análisis comparativo.

b) *Remuneración básica*

No siempre es obligatoria

En casi todos los países, los parlamentarios perciben honorarios parlamentarios. Sólo algunos países constituyen una excepción a esta regla. En primer lugar en Cuba, en donde el diputado se beneficia de un permiso sin sueldo y continua recibiendo durante todo su mandato unos honorarios iguales al salario que percibía antes de ser parlamentario, incrementado con una indemnización por los gastos suplementarios que realiza.

Cabo Verde y Polonia constituye una excepción en la medida en que el beneficio de los honorarios parlamentarios está reservado a los "diputados profesionalizados", que trabajan a pleno tiempo en el Parlamento (Presidente, Vicepresidentes, presidentes de grupo, miembros de las comisiones parlamentarias...).

En algunos países de África, los parlamentarios no reciben una remuneración fija, sino honorarios cotidianos análogos a las fichas de asistencia (Burkina Faso, Gabón, Níger...)<sup>36</sup>

Existe también una serie de asambleas en las que los miembros no reciben honorarios, porque los perciben por otro procedimiento. Ése es, por ejemplo, el caso de los miembros del Bundesrat alemán, que no reciben (aparte del carácter gratuito de los transportes públicos) ninguna ventaja ni honorario por ese cargo, pero que perciben unos honorarios parlamentarios como miembros del Gobierno del Land al que representan en el Bundesrat. La misma regla se aplica *mutatis mutandis* a los miembros de la Asamblea del Consejo de Europa, que no reciben honorarios por ese cargo, pero que están remunerados por los Estados miembros respectivos.

Señalemos finalmente que en la Cámara de los Lores Británica, los miembros deben contentarse también con una indemnización global por los gastos efectuados, por cada día que asisten a una reunión.

<sup>36</sup> Veremos más adelante que existen otros países que recurren al sistema de las fichas de asistencia, pero como complemento y no como sustitución de los honorarios fijos.

Prácticamente en todos los demás países, los parlamentarios reciben un sueldo fijo que no tiene ninguna relación con el número de reuniones. Este principio suele estar enunciado en la Constitución, que en general deja que el legislador fije el importe.

#### Referencia a los sueldos de la función pública

En general, las remuneraciones se fijan por referencia a otros salarios o sueldos. Suelen tomarse como base de cálculo los sueldos de la función pública. Entonces los honorarios parlamentarios se ajustan a los sueldos de los funcionarios de más alto nivel, o a un promedio de los sueldos de la función pública o a una función específica.

Así, en Argelia, los diputados se benefician de una remuneración calculada sobre la base del mejor índice de las funciones superiores del Estado (lo mismo en Letonia y Malí). En el Senegal perciben unos honorarios iguales al índice máximo de la jerarquía general de los cargos superiores de la magistratura, del personal militar y de los cuerpos de funcionarios del Estado. Lo mismo ocurre en Turquía, donde se aplica el principio de que los honorarios mensuales no pueden rebasar el sueldo mensual del funcionario de más alto nivel, principio de importancia suficiente para inscribirlo en la Constitución.

En la misma lógica, en la República Checa, el sueldo de los diputados es función del sueldo máximo de los funcionarios del Estado, aumentado si corresponde por un coeficiente para ciertas funciones ejercidas dentro de la asamblea (Presidente y Vicepresidentes de la Cámara, presidentes de comisión, presidentes de grupo, etc.). En Finlandia, los honorarios parlamentarios están también vinculados con los baremos generales de los funcionarios, en donde los parlamentarios se encuentran a siete grados por debajo de los ministros en la escala de baremos. Al contrario de lo que es el caso de la República Checa, el Presidente y los Vicepresidentes reciben los mismos honorarios que los demás miembros. Finlandia es también el único país que concede una bonificación en función de la antigüedad.

En Francia, los honorarios parlamentarios básicos son iguales al promedio del sueldo más bajo y el sueldo más alto de los funcionarios del Estado que figuran en la categoría "fuera de escala"<sup>1</sup>.

En Bélgica, los honorarios parlamentarios están vinculados al sueldo de comienzo de los magistrados del tribunal administrativo más alto (el Consejo de Estado). Pero al contrario de lo que sucede con los "conse-

jeros de Estado", los honorarios de los parlamentarios no evolucionan en función de su antigüedad.

Por último, en algunos países, los honorarios se determinan con referencia al sueldo de los miembros del Gobierno. En Hungría, es igual a la mitad del sueldo de un ministro, aumentado si corresponde con un coeficiente para ciertas funciones ejercidas dentro de la Asamblea (así un presidente de comisión alcanza el mismo sueldo que un ministro, un presidente de grupo y *a fortiori* el Presidente de la Asamblea superan ese nivel). En Chile se da una situación análoga, figurando en la Constitución el principio de que los diputados y los senadores perciban los mismos honorarios que un ministro de Estado. En el Japón, los Presidentes de Asamblea ganan tanto como el Primer Ministro, los Vicepresidentes como los Ministros y los miembros del Parlamento como los Viceministros. Lo mismo ocurre en Polonia, en donde los honorarios parlamentarios están alineados con los de los Vicesecretarios de Estado.

#### Referencia al sueldo medio mensual

Aunque la referencia a los sueldos de la función pública es la más extendida, no es la única utilizada. En efecto, en algunos países de la antigua Europa Oriental, el sueldo mensual medio sirve de base para calcular los honorarios de los parlamentarios. En Bulgaria y la Ex República Yugoslava de Macedonia se utilizan los datos recogidos por la Oficina Nacional de Estadística. El sueldo medio de un empleado en el sector privado se multiplica por un factor 3 en Bulgaria y Eslovaquia, por un factor 3,5 en la Ex República Yugoslava de Macedonia y por un factor 5 en Eslovenia. En estos dos últimos países, los honorarios se incrementan con una bonificación por año de servicio (0,5% anual en la Ex República Yugoslava de Macedonia).

#### Otras modalidades

En la mayoría de los países que adoptan un sistema de vinculación con el índice de precios, ésta se aplica también a los honorarios parlamentarios. Ciertos países indican expresamente que los honorarios están indizados conforme a la reglamentación vigente para la función pública (Bélgica, Chipre...). En el Canadá, la Ley sobre el Parlamento dispone un reajuste el 1 de enero de cada año, calculado respecto a la menor de las dos cifras siguientes: índice combinado de las actividades económicas, menos el 1%, o el índice de los precios al consumo, también menos el 1%.

Señalemos además que la existencia de honorarios parlamentarios fijos no excluye que se recurra a honorarios adicionales en función de la presencia en las reuniones. En Egipto, junto a sus honorarios mensuales, el miembro recibe honorarios por cada sesión a la que asiste (sesión plenaria o comisión). Existen sistemas análogos en Grecia, Kenya, Lesotho, Letonia, Malí, Rumania y Sri Lanka, para sólo citar estos ejemplos.

Si bien los parlamentarios pueden en algunos países aumentar sus ingresos básicos asistiendo de modo asiduo a las reuniones, el sistema inverso es claramente más corriente. En caso de ausencia injustificada a las reuniones de las comisiones y/o a las sesiones plenarias, los parlamentarios pueden en toda una serie de países perder una parte de sus honorarios básicos (véase más adelante el capítulo sobre la participación en las actividades).

Señalemos por último el caso concreto del Parlamento Europeo: sus miembros reciben unos honorarios básicos abonados por los parlamentos o por los gobiernos de los distintos Estados miembros, cuyo importe es igual al de los honorarios de los parlamentarios nacionales.

### *c) Honorarios complementarios*

Los honorarios básicos de los parlamentarios suelen estar incrementados por prestaciones adicionales. Estas reciben nombres muy variados: "honorarios representativos por gastos de mandato", "honorarios suplementarios por gastos de representación", "indemnización de residencia", "crédito para la remuneración de los colaboradores" (Francia), "Electorate Allowance" (Australia, India), "honorarios de representación" (Argelia), "honorarios de función" (Canadá), "Housing Allowance" (Fiji), "Office Expense Allowance" (India), "Subsistence Allowance", "Car Allowance" (Israel), "Office Costs Allowance", "Additional Costs Allowance" (Reino Unido), "Members Representational Allowance" (Estados Unidos de América), "indemnización por gastos generales", "dietas globales de viaje", "dietas de estancia", "honorarios de secretaría" (Parlamento Europeo).

En casi todos los casos, los honorarios complementarios se entregan al propio parlamentario. Por el contrario, en Bulgaria, los honorarios complementarios (con un tope de dos tercios de la remuneración mensual) se entregan a los grupos parlamentarios, que deciden su distribución.

Si bien en la mayoría de los casos, los honorarios complementarios son globales y no están vinculados a los gastos reales, ése no es el caso en Austria, en donde los honorarios complementarios se conceden únicamente basándose en pruebas.

En algunos casos se completan los dos sistemas. Así, conforme al estatuto de los diputados europeos recién adoptado, el diputado tendrá derecho, por una parte, al reembolso de los gastos debidamente justificados por desplazamientos efectuados en el ejercicio del mandato y, por otra parte, a una suma global mensual como reembolso global de los gastos efectuados.

Los criterios que justifican la concesión de honorarios complementarios son fundamentalmente de dos tipos: el ejercicio de una función concreta dentro de la asamblea y el reembolso de ciertos gastos específicos.

#### Aumento por ejercicio de la función de Presidente de la asamblea

Es corriente que el Presidente disponga de una suma que se añade a los honorarios parlamentarios, calculada con frecuencia como porcentaje de estos últimos y cuya magnitud varía mucho de unos países a otros. Así, G. Bergougnous<sup>17</sup> señala que rebasa apenas el 11 % en Botswana y alcanza el 37% en los Países Bajos, el 50% en Bulgaria, el 71% en Tailandia, el 110% en el Canadá y el 166% en el Brasil.

El mismo autor observa que dentro de un mismo parlamento bicameral, los Presidentes de cada asamblea pueden tener tratos distintos. Así, en Irlanda, el Presidente de la Cámara dispone de un sueldo oficial que representa el 118% de la remuneración del representante, mientras que el del Presidente del Senado sólo es el 64% de los honorarios del senador, que a su vez son más bajos que los del representante.

En otros países, la remuneración del Presidente se calcula con respecto a la que reciben las más altas autoridades del Estado; es idéntica a la de un ministro en Dinamarca, Islandia, Kuwait, Malta y Reino Unido; a la de un jefe de Gobierno en el Consejo de la Federación de Rusia, Israel, Italia, Japón, Suecia o Togo; a la del Vicepresidente de la República en Egipto, y a la del propio Jefe del Estado en la Ex República Yugoslava de Macedonia, mientras que llega en Portugal al 80% del sueldo de este último y al 40% de sus gastos de representación.

<sup>17</sup> Bergougnous, G., Presidencia de las asambleas parlamentarias nacionales, Ginebra, UIP, 1997, p. 41.

En Polonia es a la inversa por referencia al sueldo medio que se calcula la remuneración del Presidente de la Dieta: es igual a 4,6 veces el sueldo medio y recibe una indemnización especial que es de 1,8 veces este sueldo medio. En cualquier caso son raros los parlamentos, como la Cámara de Diputados de Argentina o las dos Cámaras de Chile, en donde los Presidentes sólo perciben los honorarios de los parlamentarios.

Aumento por ejercicio de otras funciones que la de Presidente de la Asamblea

En toda una serie de países, los honorarios complementarios no se consideran como un reembolso (global) de los gastos efectuados en el ejercicio del mandato sino más bien como una recompensa por el ejercicio de determinadas funciones y/o como honorarios de representación vinculados a esas funciones.

Así, todo diputado o senador belga puede percibir una indemnización por los gastos efectuados no imponible, fijada en el 28% de los honorarios parlamentarios brutos. Sin embargo, los miembros de la Mesa del Senado reciben honorarios suplementarios por gastos de representación cuyo nivel varía según la función ejercida y, para los presidentes de grupo, según la importancia numérica del grupo.

En Burkina Faso, los honorarios de representación son globales y están reservados a los miembros de la Mesa Permanente.

En Hungría varían según la función y son un porcentaje del sueldo básico (el 180% del sueldo básico para el Presidente de la Asamblea, el 120% para los presidentes de grupo y para el delegado de los miembros independientes, el 100% para los presidentes de las comisiones permanentes y los vicepresidentes de grupo, el 80% para los vicepresidentes de comisión, etc.). En Letonia y Polonia, los honorarios suplementarios están reservados a los presidentes y vicepresidentes de comisión y son claramente menos elevados (del 10 al 20% de los honorarios parlamentarios).

En ciertos países pueden coexistir varios tipos de honorarios complementarios. Así, los honorarios concedidos a los parlamentarios canadienses en función de la magnitud de su circunscripción electoral (*infra*) coexisten perfectamente con los honorarios por funciones especiales ("leader" en la Cámara, jefe de grupo ("whip"), jefe de grupo suplente, vicepresidente, secretario...).

### Reembolso de los gastos efectuados

En la medida en que los honorarios complementarios se consideran un reembolso por los gastos efectuados, su cuantía depende a veces de la magnitud de la circunscripción electoral. Ése es en particular el caso del Canadá, en donde los diputados de amplias circunscripciones rurales, enunciadas en el anexo III de la Ley electoral del Canadá, reciben honorarios oficiales superiores a la cuarta parte aproximadamente de los correspondientes a otros parlamentarios (los dos diputados de los Territorios del Noroeste tienen incluso derecho a una tercera parte más). El mismo sistema se halla en Australia, en donde los honorarios de la circunscripción dependen de la superficie de la circunscripción electoral.

Otro criterio utilizado con frecuencia para calcular los honorarios complementarios, sobre todo en los países escandinavos (Dinamarca, Noruega...), es la distancia entre el Parlamento y el domicilio del parlamentario. Así, en Dinamarca, los parlamentarios que viven en Groenlandia o en las islas Feroe, reciben unos honorarios por gastos efectuados que son tres veces superiores a los que perciben quienes viven en un radio de 45 km alrededor de la capital.

## **2. Los parlamentarios y los impuestos**

En ciertos países, los honorarios de los parlamentarios están exentos en su totalidad de impuestos (Burkina Faso, Chipre, Egipto, Guinea, India, Marruecos...).

Por el contrario, en la gran mayoría de los países, la remuneración básica es totalmente imponible, mientras que las remuneraciones por gastos efectuados están exoneradas (por ej., Alemania, Australia, Bélgica, Dinamarca, España...). En Francia son imponibles, conforme a las reglas aplicables a los sueldos, los honorarios básicos junto con la indemnización de referencia, con exclusión de los honorarios de función (considerados representativos de los "gastos de mandato").

En algunos casos excepcionales, incluso las indemnizaciones por gastos efectuados son imponibles (a razón del 20% en Finlandia, íntegramente en las Filipinas...).

El hecho de que los honorarios de los parlamentarios sean imponibles no significa que los parlamentarios estén totalmente sometidos al régimen de derecho común. Así, en Bélgica, las reglas materiales aplicables a los parlamentarios son las del derecho fiscal común, pero el control de las declaraciones de los parlamentarios está centralizado en una sola jefa-

tura fiscal, con objeto de evitar interpretaciones divergentes.

Señalemos finalmente que los honorarios parlamentarios de los diputados del Parlamento Europeo están sometidos sólo al impuesto sobre los beneficios de las Comunidades.

### **3. Sistemas de pensión de jubilación en favor de los parlamentarios**

Algunos países no han considerado útil elaborar un régimen de pensión específico en favor de los parlamentarios. En determinados países, los parlamentarios no tienen derecho a ningún sistema de pensión, incluso después de haber ejercido varios mandatos (Chad, Federación de Rusia, Mauritania...)- En otros, los parlamentarios están sometidos al sistema de derecho común de la seguridad social (Andorra, Hungría...). Incluso a veces el legislador ha incluido concretamente a los parlamentarios en una categoría específica de beneficiarios de la seguridad social: funcionarios (Argelia, Benin...), independientes (Chile), o asalariados (Cuba).

En toda una serie de otros países (Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Croacia, Dinamarca, Fiji, Francia, India, Israel, Reino Unido, Senegal, Suecia...), los parlamentarios cuentan con un sistema de pensiones propio. Con frecuencia se ha considerado útil incluir los principios en la ley.

Las modalidades técnicas y los modos de cálculo de las pensiones de jubilación son tan distintos que no podrían tratarse detalladamente en el marco de la presente publicación. Por consiguiente, nos limitaremos a algunas observaciones.

Primero, el sistema de pensiones no varía únicamente de un país a otro sino que también puede presentar diferencias de una a otra asamblea en un mismo país. En lugar de tratar del sistema de jubilación de los parlamentarios, conviene en ciertos países (Bélgica, Canadá, Francia...) establecer la diferencia entre el sistema de los diputados y el de los senadores, pues las cajas de pensión de las diversas asambleas son vasos "no comunicantes" y las modalidades de cotización y otras difieren notablemente de una asamblea a otra.

Citaremos como ejemplo el caso francés. La caja de pensiones de la Asamblea Nacional fue creada en 1904 (la del Senado en 1905). Se nutre con una cotización tomada de los honorarios parlamentarios y con una subvención inscrita en el presupuesto de la Asamblea. Las pensiones se calculan conforme al número de años de cotización, precisando que los diputados abonan una cotización doble durante los 15 primeros años de su mandato. En la Asamblea Nacional, el derecho a la pensión se inicia

a la edad de 55 años (en el Senado a los 53 años). En las dos asambleas, esa edad puede rebajarse a 50 años en ciertos casos precisos (deportados o presos de la Resistencia, deportados o presos políticos) y también puede aplicarse esa reducción a los antiguos diputados y senadores que aceptan la disminución de la pensión. El hecho de que cada asamblea tenga su caja de pensiones propia, no impide que todos los años en los que el miembro ha ejercido un mandato parlamentario, en cualquiera de las asambleas, se tomen en cuenta para el cálculo de la pensión.<sup>38</sup>

Segunda observación; si bien las pensiones de jubilación de los parlamentarios están en general constituidas por retenciones sobre sus honorarios, éstas en general no bastan para cubrir los gastos. Por ello, se incluye con frecuencia una subvención o dotación en el presupuesto de la Asamblea (por ej., Francia). En el Reino Unido, por ejemplo, la contribución de Hacienda depende de las contribuciones de los miembros y los ministros (factor 2 en 1988-1989). Por el contrario, rara vez se llega tan lejos como en Fiji, en donde el Gobierno contribuye directamente al fondo de pensiones de los parlamentarios.

Tercera observación: en la mayoría de los países es obligatoria la cotización, mientras que en algunos (por ej., Reino Unido), corresponde al miembro elegir su entrada o no en el sistema. Es poco sorprendente que el sistema de pensión de jubilación para los parlamentarios refleje en este caso de algún modo el concepto de la seguridad social en conjunto. Así, en los Estados Unidos de América, los miembros de la Cámara de Representantes y los del Senado pueden elegir entre cuatro programas de pensión, que ofrecen distintos grados de protección; pueden participar además en sistemas de pensión por ahorro.

Cuarta observación: en la medida en que existe un régimen de pensión de jubilación en favor de los parlamentarios, dos elementos deben en general reunirse para tener derecho a la pensión. Primero, es preciso alcanzar cierta edad. En general, ésta se aproxima bastante a la edad en la que los restantes ciudadanos tienen derecho a la pensión: 65 años en Alemania y Suecia, 58 en Bélgica (sin posibilidad de anticipación), 55 en Francia (con posibilidad de anticipación) y en el Canadá. Croacia mantiene la diferencia entre hombres y mujeres: 55 años para los hombres y

<sup>38</sup> En Bélgica, en los casos de carrera "mixta" (Cámara-Senado), la pensión se establece, se calcula y se paga conforme al reglamento de la caja de jubilación de la asamblea en la que el beneficiario inició su carrera parlamentaria.

50 para las mujeres. En Israel, el derecho a la pensión se inicia a los 45 años de edad. Después, casi siempre es necesario haber sido miembro del Parlamento durante un número mínimo de años: 9 años o dos periodos de mandato en la Cámara de Representantes de Jamaica, 8 años en Alemania, 6 años en Suecia (pero pensión garantizada después de tres años de servicio), 5 años en el Rajya Sabha (Consejo de los Estados de la India), 4 años en el Lok Sabha (Cámara Popular de la India) (o elección en dos ocasiones), 1 año en el Folketing danés, etc.. Obviamente, se trata del número de años que dan derecho a la pensión y no del número de años necesarios para tener derecho a la pensión completa. Esta, en efecto, sólo se alcanza a menudo después de una veintena de años (por ej.. Dinamarca) o más. En el Canadá, por ejemplo, la pensión se calcula con arreglo a los honorarios medios por periodos de sesiones recibidos en los seis años de servicio más favorables, incrementados en el 3% por cada año que da derecho a la pensión, hasta un máximo de 25 años.

Por último, conviene señalar que, en caso de defunción, el cónyuge sobreviviente y los hijos tienen derecho a menudo a una pensión. Es el caso, por ejemplo, en Noruega y el Reino Unido. También pueden existir pensiones de invalidez: en Australia se obtiene esa pensión si la invalidez se produce durante el ejercicio del mandato parlamentario.

#### **4. Otras facilidades**

En casi todas las asambleas, los miembros cuentan con otras facilidades y ventajas además de sus remuneraciones básica y complementaria. Son excepción a esa regla el Consejo de Europa y ciertos Parlamentos "jóvenes" (por ej., el de la República de Armenia).

En conjunto se observa que los miembros de la Mesa en general y el Presidente de la Asamblea en particular disfrutan de más facilidades que los restantes miembros. En casos excepcionales, las facilidades constituyen la prerrogativa de los miembros de la Mesa. Así, en la República Árabe Siria son los únicos que disponen de facilidades tales como una secretaría, ayudantes, un alojamiento y un vehículo oficiales, personal de protección y servicios postales y telefónicos. Los demás miembros sólo se benefician de un transporte gratuito (avión/tren) entre Damasco y su domicilio. En Cuba, sólo los miembros de la Mesa disponen de personal ayudante, facilidades de comunicación y vehículos oficiales.

*a) Secretaría*

En bastantes países (Australia, Bélgica, Federación de Rusia...), todos los parlamentarios disponen de una oficina equipada dentro de los edificios de la Asamblea. Es excepcional que esa facilidad dependa del tamaño del grupo político (cuatro miembros como mínimo en Fiji) o esté limitada a ciertos miembros (por ej., los miembros de la Mesa y los presidentes de comisión en el Senegal).

Es más raro que también se disponga de un despacho en la circunscripción electoral del miembro. Sin embargo, ése es el caso en Australia o en la República Checa. En el Canadá, el "presupuesto de oficinas de los diputados" sirve para pagar gastos como el alquiler, el teléfono, los servicios públicos, el mobiliario, el equipo de oficina, los suministros de oficina etc. para las oficinas de la circunscripción. En Rumania, el personal contratado por las oficinas senatoriales en las circunscripciones electorales forma incluso parte del personal del Senado.

En el Reino Unido, los miembros de la Cámara de los Comunes disponen de un despacho en Westminster, mientras que su asignación por gastos de oficina ("office cost allowance") debe permitirles mantener, si corresponde, una oficina en su circunscripción electoral. En Francia, los miembros disponen de un despacho dentro del Palais Bourbon, pero la Asamblea concede además préstamos para la adquisición de un alojamiento o de un local de oficina o permanencia en París o en la circunscripción.

Algunas asambleas prefieren entregar a los grupos políticos, por cada miembro del grupo, una asignación mensual de secretaría destinada a organizar la secretaría del miembro (por ej., Senado francés). En la práctica, eso significa a menudo que varios diputados "comparten" un ayudante de secretaría (por ej., Riksdag sueco)

Los miembros no tienen a veces derecho a una secretaría individual. Sólo su grupo político dispone entonces de una secretaría (España, Noruega...).

*b) Ayudantes*

Hace una quincena de años, el personal de secretaría y los ayudantes parlamentarios eran fundamentalmente colectivos. Esta situación ha cambiado de modo radical en los últimos años.

En efecto, el parlamentario se siente con frecuencia desprovisto frente al Gobierno. Ello se debe fundamentalmente a las relaciones entre los poderes y a la evolución rápida de la sociedad, que se interesa por los centros de decisión centralizados más que por las asambleas, por naturaleza llenas de contradicciones. Ahora bien, una de las causas de la frustración parlamentaria frente al Gobierno se sitúa en el nivel del apoyo intelectual. El ministro puede en general apoyarse en su administración, que prepara si corresponde proyectos de ley o facilita respuestas a las preguntas parlamentarias. Dispone con frecuencia además de un gabinete político, que se ocupa de su agenda, prepara discursos y resuelve los asuntos más confidenciales. El parlamentario se encuentra a menudo solo. Ciertamente puede contar con el personal del parlamento, pero éste se cuidará mucho de proporcionarle un apoyo partidista. Ahora bien, con frecuencia dispone de una secretaría individual o colectiva (*supra*), pero ésta le proporciona un apoyo más administrativo que intelectual. También se observa que su grupo dispone a veces de colaboradores experimentados, pero debe compartirlos con sus colegas y puede a veces desear la elaboración de iniciativas que no son necesariamente prioritarias en su grupo.

Por ello, no es sorprendente observar que, a lo largo de los años, en casi todos los países, las asambleas han decidido dar a sus miembros la posibilidad de contratar ayudantes. Estos ayudantes, con frecuencia de nivel universitario, corresponden en cierto modo al personal de la Asamblea. Si éste tiene el deber de ser imparcial, los ayudantes deben ser partidistas. Si bien el personal tiene el deber de tratar en pie de igualdad a todos los parlamentarios, los ayudantes deben trabajar por los intereses de "su" parlamentario.

Con la excepción de algunos casos, como la Ex República Yugoslava de Macedonia y Finlandia, así como el Bundesrat de Alemania y Austria, los parlamentarios disponen en la actualidad en la mayoría de las asambleas de uno o varios ayudantes que se les asignan o que pueden contratar por sí mismos. Dado que la lealtad hacia el parlamentario es primordial, el ayudante no es contratado en general por concurso.

El número de ayudantes varía mucho de una Asamblea a otra. En Bélgica, durante años, había uno por cada cuatro diputados, pero desde 1995 cada diputado tiene derecho a un ayudante. En Australia, cada miembro tiene derecho a tres ayudantes, que tienen únicamente por misión facilitarle la ejecución de su mandato y no trabajar por el partido. Algunos parlamentarios titulares de funciones tienen derecho a ayudantes suplementarios. En la Federación de Rusia, el parlamentario puede

contratar hasta cinco ayudantes (más cinco ayudantes benévolos no remunerados). Señalemos por último que en la India, el número de ayudantes no está fijado, pero que el 66% de la asignación por gastos de oficina ("Office Expense Allowance") se considera dedicado a la contratación de uno o varios ayudantes.

*c) Alojamiento oficial*

El alojamiento oficial es una ventaja muy difundida en el caso de los Presidentes de Asamblea. Muchos de ellos disponen de una residencia oficial en forma de un apartamento en el Parlamento, como en Dinamarca o en la Dieta de Polonia, o en forma de residencia particular oficial o edificio de la presidencia, como sucede en Bélgica o Francia. El Presidente de la Asamblea Nacional francesa dispone también de una vivienda oficial en el Castillo de Versalles, sede del Congreso del Parlamento. Incluso se observa que el Presidente puede disponer de una "residencia secundaria"; así, el Presidente del Senado de Filipinas dispone de una residencia de verano en Baguio City. Para el mantenimiento de su residencia oficial, el Presidente dispone en general de personal doméstico, a veces numeroso, y el Speaker de Westminster puede incluso utilizar los servicios de un capellán/\*

En ciertas asambleas, el alojamiento oficial no es privilegio exclusivo del Presidente, sino que se extiende a todos los miembros de la Mesa (Cabo Verde, Dinamarca, Senegal...).

En algunas otras asambleas, todos los miembros reciben una asignación de alojamiento o residencia (Benin, Estoma, Kenya...) destinada a cubrir en su totalidad o en parte sus gastos de alojamiento.

En otros países, los miembros ordinarios pueden en general utilizar hoteles (Polonia, Federación de Rusia) o apartamentos (Sri Lanka) que el Parlamento pone a su disposición. En Noruega, por ejemplo, el Stortinget ofrece gratuitamente 140 apartamentos a los miembros que residen fuera de la capital (situación comparable en Eslovaquia, Eslovenia, Rumania, Turquía...). A veces, el uso de esas facilidades está vinculado explícitamente al periodo de sesiones (Israel, Níger).

*d) Vehículos oficiales*

El vehículo oficial<sup>40</sup> es una ventaja reservada en general al Presidente y a los Vicepresidentes de la Asamblea (Cabo Verde, Chile...) así como, si corresponde, al jefe de la oposición ("Leader of the Opposition") (Reino Unido). A veces su uso se amplía a los presidentes de comisión (Japón, República Checa, Senegal...) e incluso a los jefes de grupo (República Checa...). En el Japón, los grupos políticos disponen de vehículos, mientras que en otras asambleas (por ej., el Bundestag alemán), todos los parlamentarios disponen de un parque de vehículos para fines oficiales.

Australia va mucho más lejos facilitando un vehículo oficial a todos los senadores. En la Cámara, los miembros pueden pedir que se ponga a su disposición un vehículo adquirido en alquiler-compra por el Gobierno, que pueden utilizar para fines parlamentarios, electorales y privados. El mantenimiento de estos vehículos corre a cargo del Gobierno. Sin embargo, los miembros deben participar en los gastos que origina la disponibilidad del vehículo.

Señalemos por último que en algunos países los miembros tienen la facultad de adquirir un vehículo sin impuestos (Chipre, Kenya, Sri Lanka...).

*e) Personal de protección*

Disponer de personal de protección es una facilidad relativamente rara, reservada a determinados miembros (los Presidentes de Asamblea en Chile, Chipre..., los ministros y el jefe de la oposición en el Reino Unido) o en determinadas circunstancias.

También conviene recordar que la función del destacamento militar puesto a disposición del Presidente de la Asamblea en muchos países es doble: no sólo contribuye a la seguridad sino que presta también los honores propios a realzar el prestigio de la presidencia.

*f) Servicios postales y telefónicos*

En ciertos países (por ej., Australia), los parlamentarios reciben una suma global por año, destinada a cubrir los gastos de correspondencia propios del ejercicio del mandato.

<sup>40</sup> Observemos que "vehículo oficial" no es necesariamente sinónimo de "automóvil oficial". Así, el Presidente del Bundesrat puede utilizar los helicópteros del "Bundesgrenzschutz" y los aviones de la "Luftwaffe".

Por el contrario, en la mayoría de los países se benefician del franqueo gratuito de su correspondencia, vinculada directamente al ejercicio del mandato o que tenga sólo por origen los locales parlamentarios.<sup>41</sup>

En ciertos casos, el carácter gratuito es ilimitado (Argelia, Francia), pero con más frecuencia se aplica por contingentes. En Israel, por ejemplo, los miembros de la Knesset tienen derecho a 15 000 envíos gratuitos dentro del país. Los senadores belgas pueden enviar todo su correo con los servicios públicos con franquicia, siempre que utilicen un sobre con la insignia de su Asamblea. En el caso de los envíos hacia otros destinos, tienen derecho a 1500 sobres franqueados con la tarifa postal normal.

Por lo general se aplica el mismo tipo de condiciones al teléfono (y el telefax), si bien con algunas reservas más. En el Senado belga, por ejemplo, los gastos de teléfono de los miembros de la Mesa son reembolsados hasta cierto nivel (25 000 francos belgas/año). En Israel, los parlamentarios disponen de una cuota anual de 25 000 a 30 000 unidades, según su lugar de residencia. En Noruega, los gastos de teléfono desde el lugar de residencia son reembolsados si rebasan cierto nivel. El Storting reembolsa también el alquiler del teléfono móvil, así como un número global de llamadas.

Señalemos por último que hay también países (por ej., Dinamarca), en donde se considera que los gastos postales están comprendidos en la asignación general por gastos efectuados en el ejercicio del mandato.

#### *g) Viajes y transportes*

Por la propia naturaleza de su función, es importante que los parlamentarios dispongan de facilidades de transporte, que pueden adoptar diversas formas.

La versión más modesta consiste en el reembolso de los trayectos entre la residencia y la sede de la Asamblea (Australia, Finlandia...). El reembolso estará entonces limitado a los trayectos necesarios para el ejercicio del mandato, pero será completo y abarcará todos los medios de transporte. En Finlandia, por ejemplo, el reembolso se aplica también a los vuelos interiores y al transporte entre el domicilio y el aeropuerto y entre el Parlamento y el aeropuerto (máximo de cuatro viajes de ida y vuelta por semana).

<sup>41</sup> Sin embaído, observemos que en el Reino Unido el carácter gratuito está limitado a la correspondencia propia al ejercicio del mandato y a la correspondencia con ciertas instituciones de la Unión Europea.

En el Canadá, el reembolso se efectúa por medio de un sistema de puntos que se concede a los diputados para sus gastos de transporte. Cada diputado canadiense tiene derecho, para un periodo de 12 meses, a un total de 64 desplazamientos de ida y vuelta al Canadá, correspondientes a 64 puntos utilizables. En ciertas condiciones, el parlamentario puede atribuir un número limitado de puntos a sus personas dependientes.

También se encuentra en muchos países el "recorrido libre" en las vías de comunicación explotadas por el Estado o en forma de concesión. Este carácter gratuito existe desde hace largo tiempo y se consideraba en principio como uno de los instrumentos que debían permitir a los parlamentarios ejercer su control político en la totalidad del territorio. Por consiguiente, es lógico que el recorrido libre sólo se aplique al territorio nacional.

La amplitud del recorrido libre depende de las realidades técnicas y geográficas del país en cuestión, así como del nivel de privatización de los medios de transporte. En casi todos los países se refiere a los transportes públicos en general y los ferrocarriles en particular (Alemania, Bélgica, Francia, Hungría, India, Noruega, Sri Lanka...), pero en ciertos países se amplía al transporte aéreo (Japón, Polonia, República Checa...) y marítimo (Bulgaria, Federación de Rusia...).

El reembolso de los gastos de transporte puede aplicarse también a trayectos efectuados en automóvil. En general adopta la forma de una prima por kilómetro recorrido (Bélgica, Canadá); en Costa Rica, los parlamentarios reciben bonos de gasolina, mientras que en la República Democrática Popular Lao se les entrega cierta cantidad de gasolina por mes.

#### *h) Otras*

En ciertas asambleas, los miembros se benefician de una serie de ventajas tan variadas que es imposible hacer una relación válida. Citaremos como ejemplo: las guarderías para sus hijos (Canadá, Suecia), las facilidades en materia de seguros (Croacia, Ecuador, Noruega, Parlamento Europeo...), los cursos de idiomas y/o informática (Bélgica, Canadá, Dinamarca, Suecia,...), las becas para viajes de estudios en el extranjero (Suecia,...), etc.

Entre esas ventajas conviene mencionar una de carácter especial, esto es, la indemnización de partida. En ciertos casos depende de la antigüe-

dad parlamentaria: un mes de remuneración por año en el Parlamento de Dinamarca, o el 10% de la suma total de los honorarios recibidos durante el mandato en las Seychelles (sistema análogo en Zambia). En otros casos se trata de una suma global (por ej., seis meses de remuneración en Hungría).<sup>42</sup>

## II. Incompatibilidades parlamentarias

### 1. Prueba de independencia

En 1966, M. Ameller definía la incompatibilidad como "la regla que prohíbe a un parlamentario ejercer ciertas ocupaciones al mismo tiempo que su mandato. Igual que la inelegibilidad, tiende a liberar a los parlamentarios de la dependencia en que pueden encontrarse frente a los poderes públicos o, si es el caso, los intereses privados. Pero actúa de un modo menos brusco: no impide ser candidato y no es obstáculo a la validez de la elección. El elegido está solamente obligado a escoger en un plazo determinado, en general breve, entre su mandato y la ocupación que se considera incompatible con este último."<sup>41</sup>

Con el paso de los años no ha perdido vigor esta definición. En efecto, la incompatibilidad trata en primer lugar de impedir que la profesión, pública o privada, de los parlamentarios falsee su función como representante de la Nación. Así, el principio de la separación de poderes está en la base de las incompatibilidades "clásicas", existentes en la mayoría de los países, entre el mandato parlamentario y la función ministerial, ciertas funciones públicas y las funciones judiciales.

Por el contrario, las funciones privadas son en principio compatibles con el mandato parlamentario. Así se quiere evitar que el ejercicio del mandato parlamentario llegue a ser una auténtica profesión y permitir a los distintos grupos profesionales estar representados en el Parlamento. Algunos escándalos han hecho aparecer un entendimiento entre la política y las finanzas y han llevado a que se atenúe ese principio y a establecer ciertas incompatibilidades con las funciones privadas.

Por último, se observa que, en los últimos años, a las incompatibilidades *stricto sensu* se han añadido en muchos países occidentales, sobre todo pero no exclusivamente en los de tradición francesa, una reglamen-

<sup>42</sup> En Cabo Verde, los parlamentarios se benefician no sólo de una indemnización de reintegración al final de su mandato sino también de una indemnización de instalación al comienzo del mismo.

<sup>41</sup> Ameller, M., "Parlements" París, PUF, 1966, p. 72.

tación relativa a la acumulación de mandatos. Ésta se justifica principalmente "por la preocupación de asegurar a los parlamentarios la disponibilidad mínima que necesitan para ejercer correctamente su mandato

## **2. Diversos tipos de incompatibilidades**

### *a) Incompatibilidades con funciones públicas no electivas*

Como los derechos del Parlamento se adquirieron frente al poder monárquico, el legislador tuvo como primera preocupación sustraer a los parlamentarios de la influencia gubernamental. Así es lógico que la mayoría de las incompatibilidades traten de evitar que el Parlamento esté formado por miembros subordinados al Gobierno por una relación profesional o una dependencia económica.

Por ello es poco sorprendente que el criterio utilizado más frecuentemente para justificar la incompatibilidad sea el del nombramiento por el Gobierno o la retribución con cargo a los fondos públicos, lo que de hecho engloba a todos los funcionarios. En países tan variados como Alemania (Bundestag), Argentina, Australia, Costa Rica, los Estados Unidos de América (funcionarios federales), las islas Fiji, Japón, Kuwait, México, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suiza (funcionarios federales), los parlamentarios no pueden formar parte de la función pública durante la duración de su mandato.

Obviamente, "el principio de la incompatibilidad, previsto para las funciones ejercidas antes de la elección, se aplica también a las que podrán desempeñarse en el curso del mandato".<sup>45</sup>

En ciertos casos, el temor de ver al Gobierno atraerse el reconocimiento de los parlamentarios concediéndoles ciertos empleos después de su elección, se ha manifestado por una extensión de la incompatibilidad en el tiempo. Así, "en los Estados Unidos de América, ningún miembro del Congreso puede ser nombrado para un empleo administrativo que se haya creado o cuyo sueldo haya aumentado durante la duración de su mandato legislativo. Igual prohibición está prevista en Filipinas. En Argentina, un nombramiento de ese tipo sólo es posible con la autorización de la asamblea interesada".<sup>46</sup> En otros países, un parlamentario

44 Burdeau, G., Hamon, F. y Troper, M., op.cit., p. 569.

45 Ameller, M., op.cit., p. 73.

puede aceptar una misión concedida por el Gobierno, pero sólo durante un periodo limitado.

"La excepción más corriente al principio de la incompatibilidad del mandato parlamentario con un empleo en la función pública se refiere a los profesores, y en particular a los de la enseñanza superior: así sucede, entre otros países, en Alemania, Chile, Senegal, etc."<sup>47</sup>

Por otra parte, la preocupación de que los funcionarios no estén por completo excluidos de la vida parlamentaria y/o de no perjudicar la carrera de los funcionarios elegidos en el Parlamento, origina multitud de estatutos especiales que llevan nombres diferentes en cada país ("permiso por motivos políticos", "misión", "puesta a disposición"... ) y que tienen como característica común el hecho de que el parlamentario no pierde definitivamente su calidad de funcionario. En efecto, conserva en cierto modo sus derechos al ascenso y a la jubilación y, al final del mandato, vuelve a ser funcionario, incluso si no siempre tiene la seguridad de encontrar el mismo empleo al reintegrarse a su cuerpo de origen.

La difusión de esos nuevos estatutos, ciertamente dignos de elogio, plantea a su vez nuevos problemas y puede crear nuevas desigualdades. En efecto, si el Estado está en condiciones de garantizar a los funcionarios que recuperarán su puesto (o por lo menos un puesto equivalente) al final del mandato, podría eventualmente ampliar este sistema a ciertos empleados del sector privado, pero nunca estará en condiciones de dar el mismo tipo de garantías a las profesiones liberales o los independientes.

Todos los países no llegan a prohibir toda acumulación del mandato parlamentario con funciones públicas no electivas. En algunos países sólo están excluidos los funcionarios de más alto rango (Brasil, España, Italia...). En Argelia, la incompatibilidad sólo se refiere a los funcionarios con cargos de autoridad en la circunscripción en la que ejercen, en el Canadá al jefe de policía, en Irlanda al controlador y verificador general de cuentas, y en Austria al Presidente y al Vicepresidente del Tribunal de Cuentas.

Otros países limitan la incompatibilidad a funciones públicas muy determinadas, con independencia del nivel "jerárquico". Ése es en muchos países el caso de los miembros de la policía, el ejército o las fuerzas de seguridad (Argelia, Camerún, Costa Rica, España, Hungría, India,

<sup>46</sup> Ibid., pp. 73-74.

<sup>47</sup> Ibid., p. 74.

Malí, México, Polonia, Rumania, Reino Unido, Senegal); incluso hay también países en que sólo los jefes del Estado Mayor y los oficiales superiores están afectados por la incompatibilidad (por ej., Israel). Otra incompatibilidad clásica se refiere a las personas que desempeñan un cargo electoral (España, Fiji, México, Malasia, República de Corea...). En ciertos países hay una incompatibilidad con la función de ministro del culto. Ése es en particular el caso en Israel (Grandes Rabinos, rabinos asalariados o que desempeñan otras funciones en el culto) y en el Reino Unido (clérigo anglicano), pero también en toda una serie de otros países (Argentina, México...). Señalemos, por último, que a veces la incompatibilidad se refiere también al mediador (Finlandia, Francia), el personal parlamentario (Países Bajos, Polonia, Sri Lanka), los miembros del Consejo Económico y Social (Camerún, Senegal, Túnez...), el comisario para los derechos del niño (Polonia) o los miembros del Consejo Nacional de Radiotelevisión (Polonia).

*b) Incompatibilidad con la función ministerial*

Como señala acertadamente M. Ameller,<sup>48</sup> la cuestión de la acumulación de funciones ministeriales y parlamentarias "rebase el problema de las incompatibilidades propiamente dichas para entrar en la teoría constitucional, pues se refiere a la naturaleza de los regímenes políticos".

"La incompatibilidad entre las funciones ministeriales y parlamentarias es (...) habitual en los regímenes que practican la separación de poderes. Constituye además uno de los aspectos más típicos de los regímenes presidenciales (...)"<sup>49</sup> Se encuentra en países tan variados como Brasil, Costa Rica, los Estados Unidos de América, Portugal y Suiza.

"Por el contrario, la regla de incompatibilidad es en principio ajena al espíritu del régimen parlamentario, cuya existencia está vinculada a una estrecha colaboración entre los poderes".<sup>50</sup>

Con la excepción de países como Bélgica, Francia, Noruega, los Países Bajos y Suecia, en la mayoría de los regímenes parlamentarios, la acumulación con la función ministerial no sólo está autorizada sino incluso fomentada a fin de reforzar los vínculos entre las asambleas y el poder ejecutivo.

48 Ibid., p. 76.

49 Ibid., p. 76.

50 Ibid., p. 76.

"Así, en el Reino Unido, los diputados designados ministros tuvieron durante largo tiempo la obligación de someterse inmediatamente a una reelección a fin de confirmar su mandato. Esta regla tenía por misión ratificar por los electores la llegada del parlamentario a un puesto ministerial y consagraba oficialmente el principio de la acumulación".<sup>51</sup> Fue suprimida en 1926, pero se encuentran todavía reminiscencias en ciertos regímenes parlamentarios de inspiración británica. En Fiji y Malta, los ministros tienen que ser miembros del Parlamento, mientras que en Australia y la India todo ministro debe ser miembro del Parlamento o llegar a serlo en cierto periodo después de su nombramiento (tres y seis meses respectivamente). En Kuwait y Malí, los ministros que no son elegidos en el Parlamento son considerados miembros de derecho. Tales reglas son la excepción, pero existen muchos regímenes parlamentarios en donde es habitual que los ministros sean miembros del Parlamento (por ej., Canadá, Reino Unido...), incluso si no lo exige la ley.

Si bien la compatibilidad entre las funciones parlamentaria y ministerial es defendida sobre todo por los que temen que la incompatibilidad haga más difícil la colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo, se tiene la impresión de que es cada vez menos defendida. Por una parte, la opinión pública acepta peor que en el pasado que algunas personas concentren funciones. Por otra parte, un parlamentario que llega a ser ministro continuando como parlamentario, de hecho está perdido para el trabajo parlamentario. Una asamblea que pierde así después de cada elección una decena o más de sus miembros más experimentados, puede encontrarse muy debilitada.

Así se explica que ciertos sistemas parlamentarios europeos hayan establecido recientemente una incompatibilidad entre la función ministerial y la función parlamentaria. Podría considerarse que esa incompatibilidad es "moderada", dado que el escaño del parlamentario que pasa a ser ministro es ocupado (temporalmente) por un sustituto. Así, en Suecia y en Bélgica (desde las elecciones legislativas de 1995), el ministro recupera su escaño en el Parlamento si dimite del Gobierno. En Francia, por el contrario, la sustitución es definitiva durante toda la legislatura.<sup>52</sup> En los Países Bajos, el parlamentario que llega a ser ministro pierde también

" Ibid., p. 77.

<sup>52</sup>- Burdeau destaca que en Francia, "el número de sustitutos que han pasado a ser diputados al acceder a la función gubernamental la persona a la que sustituyen alcanza una cifra que incitaría a poner en duda el carácter representativo de la Asamblea. En 1977, al término de la legislatura, había 89 sustitutos". (Burdeau, G., Hamon, F. y Troper, M., op.cit., p. 565).

su escaño, en provecho del candidato que venía inmediatamente detrás en la lista electoral correspondiente. Pero si un ministro presenta su dimisión y es elegido en una de las cámaras antes de que su dimisión sea efectiva, podría ocupar las dos funciones hasta que la dimisión sea aceptada.

*c) Incompatibilidades con las funciones judiciales*

El principio de la separación de poderes está también en la base de la incompatibilidad existente en muchos países entre el mandato parlamentario y las funciones judiciales, justificada en general por la necesidad de distinguir entre los que hacen la ley (el órgano legislativo) y los que la aplican (el órgano judicial).

En muchos países, esta incompatibilidad se aplica a todo el personal judicial. Ése es en particular el caso en numerosos países de tradición francesa (Argelia, Bélgica, Francia, Senegal, Suiza), pero también en países como Alemania, el Canadá o México. Observemos que en Israel, esa incompatibilidad se refiere tanto a los tribunales civiles como a los religiosos.

Otros países sólo aplican esta incompatibilidad a los altos magistrados. En Austria, por ejemplo, sólo se refiere a los miembros del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y el Tribunal Administrativo; en Finlandia, a los del Tribunal Supremo y del Tribunal Administrativo Supremo; en el Gabón a los miembros del Tribunal Supremo y en la República de Corea a los jueces del Tribunal Constitucional.

Por el contrario, la acumulación del mandato parlamentario con una función judicial no plantea ningún problema en países tan variados como los Estados Unidos de América, el Reino Unido (y algunos otros países del Commonwealth) y ciertos países escandinavos (Dinamarca, Suecia). Señalemos finalmente que la ausencia de incompatibilidad entre la función de juez y la de parlamentario era también típica de los antiguos países socialistas de la Europa Oriental (RDA, Hungría, Rumania, URSS) y parece todavía subsistir en algunos de ellos (por ej., Letonia).

*d) Incompatibilidades con otros mandatos electivos*

Como regla general, en los sistemas bicamerales, es incompatible ser miembro de las dos Cámaras a la vez, lo que es lógico teniendo en cuenta la razón de ser de las dos Cámaras. En efecto, o bien se ha optado por una segunda cámara con el fin de garantizar una "segunda lectura" de los textos legislativos y, en este caso, la segunda cámara no tiene mucho sen-

tido si está formada en su totalidad o en parte por los mismos miembros que la primera, o bien la segunda cámara no es una copia exacta de la primera y se supone que representa a elementos específicos de la población o también a elementos del Estado (en particular en un Estado federal) y, en este caso, sería totalmente ilógico permitir ser miembro de las dos cámaras a la vez.

En países tan variados como Australia, los Estados Unidos de América y la India, ningún parlamentario puede ser a la vez miembro del Parlamento federal y de la Asamblea de un Estado federal. En España e Italia existe también la incompatibilidad entre el mandato del Parlamento Nacional y el de una asamblea regional. La misma regla se aplica en Bélgica desde la elección directa de las asambleas de las regiones y las comunidades (1995), con la excepción de los 21 senadores que son designados entre sus miembros por las asambleas regionales y comunitarias. En Malasia, por el contrario, pertenecer a las asambleas de los Estados federales no es incompatible con el mandato parlamentario (excepto para los Presidentes del Senado o de la Cámara).

También conviene señalar que en ciertos países miembros de la Unión Europea, el mandato parlamentario nacional es incompatible con el mandato de miembro del Parlamento Europeo. Esa es actualmente la situación en Austria, Bélgica, España y Portugal, así como en Grecia, en donde se hace una excepción para los dos primeros elegidos de cada partido político en las elecciones europeas.

En general se permite a los parlamentarios ser representantes elegidos de las colectividades locales, si bien existen algunas excepciones. En Bélgica y en el Canadá, ningún miembro del Parlamento puede ser a la vez miembro de una asamblea provincial. Lo mismo sucede en la Argentina, en donde la incompatibilidad se extiende al nivel municipal (igual que en Chipre, Egipto, Letonia o la República de Corea).

Durante largo tiempo, la acumulación de mandatos electivos ha sido poco discutida, sin duda porque se consideraba el resultado de la voluntad del ciudadano. Sin embargo, en los últimos años, las ideas parecen evolucionar y en varios países europeos se observa la tendencia no a prohibir sino más bien a limitar este tipo de acumulación. Así, en Francia, las leyes del 30 de diciembre de 1985 disponen que nadie puede sumar más de dos de las funciones electivas siguientes: mandato parlamentario nacional, mandato europeo, mandato regional, mandato departamental, alcalde de una ciudad de más de 20 000 habitantes, adjunto al alcalde de una ciudad de más de 100 000 habitantes y concejal de París.

*e) Incompatibilidades con empleos y funciones privados*

Con objeto de "garantizar la independencia de los parlamentarios respecto a los intereses financieros y económicos y (...) para impedirles que saquen provecho de su mandato en el ejercicio de ciertas profesiones, muchos países han considerado necesario ampliar el campo de las incompatibilidades a ciertas profesiones y actos de carácter privado".

Así, en varios países, un parlamentario no puede ser a la vez proveedor del Estado, parte en un contrato con el Estado (Australia, Filipinas, India, República Unida de Tanzania...) o "empresario público" (Costa Rica). También hay países (por ej., Bélgica) en donde un abogado titular de una administración pública no puede ser a la vez miembro del Parlamento.

Con la misma lógica, no es sorprendente que en buen número de países los dirigentes de las empresas públicas no puedan ser a la vez parlamentarios. En el Camerún y Egipto, este tipo de incompatibilidad se aplica a los dirigentes y miembros del consejo de administración de las empresas públicas; en Francia incluye a los dirigentes de empresas nacionales y establecimientos públicos nacionales, sociedades subvencionadas por el Estado, organismos de ahorro y crédito y sociedades contratadas por el Gobierno, pero también sociedades que acuden al ahorro público y sociedades inmobiliarias; en Italia están incluidos los dirigentes de las empresas estatales o de las sociedades subvencionadas por el Estado; en Bélgica, los comisarios del Gobierno ante sociedades anónimas; en Senegal, los dirigentes de empresas estatales, sociedades subvencionadas por el Estado, sociedades de ahorro o de crédito o sociedades que obtienen contratos gubernamentales. Observemos que en todos estos casos se trata de incompatibilidades que se aplican a los titulares de ciertas funciones dirigentes, pero no a los accionistas de las empresas (semi)públi-

<sup>1</sup> Ameller, M., op.cit., p. 74.

<sup>M</sup> Véase al respecto el caso interesante que se planteó en Francia en donde "al considerar el caso de Marcel Dassault, que era accionista mayoritario de varias sociedades de construcción aeronáutica que trabajaban para el Estado, el Consejo Constitucional dedujo que la incompatibilidad no podía ampliarse a las personas que, 'siendo propietarios de una parte, cualquiera que sea la importancia, del capital de una sociedad<sup>1</sup>, ejercen los derechos correspondientes a esa propiedad. Pero la incompatibilidad reaparecería si se probara que el accionista mayoritario ejerce de hecho, directamente o por persona intermediaria, la dirección de la sociedad (Decisión No 77-51, del 18 oct. 1977, Rec. p. 81)" (Burdeau, G., Hamon, F. y Troper, M., op.cit., pp. 566-567).

Además, en ciertos países, la incompatibilidad no se refiere únicamente a los dirigentes sino también a los empleados de las empresas (semi)públicas (Japón, República de Corea, Túnez...) o a las personas que ejercen de modo permanente una función de asesoramiento ante empresas nacionales (Francia).

En casos excepcionales no se menciona el carácter (semi)público de la empresa. Así, en Kuwait, un parlamentario no puede sumar su mandato a la función de administrador o dirigente de una empresa; en Egipto, los parlamentarios no tienen derecho a ser a la vez miembros de un consejo de administración de una sociedad por acciones.

Por último, ciertos países, en particular países africanos de influencia francesa, parecen ser especialmente desconfiados respecto a las funciones en empresas extranjeras u organizaciones internacionales. Siguen en ello el ejemplo de Francia, en donde el mandato parlamentario es incompatible con ciertas funciones otorgadas por un Estado extranjero o por una organización internacional, pero yendo a veces mucho más lejos. Así, en Gabón, el mandato parlamentario es incompatible con todo empleo remunerado por un Estado extranjero o por un organismo internacional; en Senegal, con la función de funcionario asalariado de una organización extranjera o internacional; en Túnez, con toda función otorgada y remunerada por un Estado extranjero. Por último, en Egipto, la incompatibilidad afecta incluso a todos los empleados de sociedades extranjeras.

Todos estos ejemplos de incompatibilidades con funciones más o menos "privadas" no pueden hacernos olvidar que se trata de casos concretos. En efecto, la compatibilidad entre el mandato parlamentario y las funciones privadas es corriente, en primer lugar porque se considera que éstas amenazan menos la independencia del parlamentario y después porque se ha querido evitar una "profesionalización" demasiado estricta de la clase política.

### III. Declaración de patrimonio e intereses

#### 1. Fenómeno reciente

Hace apenas diez años la declaración de patrimonio era un fenómeno marginal que apenas justificaba un apartado en el compendio "Los Parlamentos en el mundo" elaborado por la Unión Interparlamentaria. Actualmente, por lo menos una treintena de Estados estipulan una u otra forma de declaración de intereses sobre el patrimonio, mientras que

muchos otros estudian su instauración. El éxito de ese tipo de declaración es en particular llamativo en la Europa Occidental: en 1996, entre los 15 Estados miembros de la Unión Europea, sólo uno (Luxemburgo) no la había establecido todavía.<sup>55</sup>

La difusión de la declaración del patrimonio se explica sin duda por la creciente necesidad de "moralizar" la vida pública y hacerla más transparente, pues manifiestamente no bastan para alcanzar esos objetivos los instrumentos clásicos tales como los reglamentos relativos a la inelegibilidad, a las incompatibilidades y a la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. Ese es el motivo por el cual la declaración de patrimonio se acompaña a menudo, y sobre todo en los países de influencia francesa, de la obligación de presentar una lista de los mandatos ejercidos.

Entre los sistemas actualmente vigentes en el mundo, se pueden diferenciar en términos generales tres grandes corrientes. Mencionemos primero la "corriente británica", que es la más antigua y que abarca además de países anglosajones tales como Australia, Irlanda y el Reino Unido, otros países europeos, como Alemania y Portugal. Después está la "corriente francesa", que ha tenido una gran influencia en los países de tradición jurídica francesa (Argelia, Cabo Verde, España...), pero también en las nuevas democracias de Europa central (Hungría, Polonia, Rumania...) e incluso en ciertos países de Asia, como el Japón, y de América Latina, como Bolivia, Uruguay y Venezuela. Por último, se halla la "corriente escandinava" (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia), en la que figuran también los Países Bajos. Estas tres grandes corrientes se diferencian en ciertos puntos y coinciden en otros, como veremos a continuación.

## **2. ¿Declaración de intereses o de patrimonio?**

En las tradiciones británica y escandinava es más correcto hablar de una declaración de intereses que de una declaración de patrimonio. En efecto, se hace más hincapié en los vínculos financieros y económicos que podrían reducir la independencia del parlamentario que en el riesgo de que éste se enriquezca de modo ilícito.

•• Transparencia e intereses financieros de los parlamentarios de la Unión Europea, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, W-6 (rev.), 1996.

Las resoluciones del 22 de mayo de 1974 de la Cámara de los Comunes británica prevén dos categorías de declaraciones. La primera es ocasional y no es objeto de ningún registro. Implica que "en todo debate, deliberación de la Cámara o de sus comisiones, transacción o comunicación que un miembro pueda tener con otros miembros, ministros o funcionarios de la Corona, debe declarar cualquier interés financiero importante o toda ventaja de cualquier naturaleza, directa o indirecta, que haya podido obtener y que se considere pueda obtener". Según otra resolución, del 13 de julio de 1992, "cuando un miembro de una comisión, en particular su presidente, se beneficia de un interés financiero que es objeto directo de una investigación o cuando estima que un interés personal puede influir en la actividad o en el informe ulterior de esta comisión, deberá mantenerse al margen de las deliberaciones *ad hoc*". El 6 de noviembre de 1995, la Cámara decidió también "que ningún miembro de la Cámara puede, como contrapartida de una retribución, remuneración, gratificación o ventaja de cualquier tipo, directa o indirecta, que haya percibido, perciba o espere percibir el diputado o cualquier miembro de su familia i) defender cualquier causa o plantear cualquier cuestión en favor de un organismo o de una persona exteriores o ii) presionar a cualquier miembro de una u otra Cámara del Parlamento, comprendidos los ministros, en el sentido indicado por medio de una intervención, una cuestión, una moción, la presentación de un proyecto de ley o la enmienda de una moción o de un proyecto de ley".<sup>56</sup>

Por el contrario, la segunda categoría de declaración es sistemática y es objeto de un registro oficial. Implica que todo miembro de la Cámara de los Comunes" debe comunicar al comienzo del mandato (y después con motivo de toda modificación importante) al Registro de Intereses de los Miembros ("Registrar of Members' Interests"):

- todos los contratos de consultor en virtud de los cuales acepte dinero u otras ventajas en recompensa de los servicios prestados o de los consejos dados en su calidad de parlamentario,
- todos los intereses financieros que posea en empresas que hagan labor de cabildeo o presión en el Parlamento,

<sup>56</sup> Primer informe de la Comisión de investigación sobre los intereses de los miembros 1990-1991 (Cámara de los Comunes 108, 1990-19991, párrafos 8 a 16, 24 y 25), citado en "Transparencia e intereses financieros de los parlamentarios de la Unión Europea", op.cit., p. 5. " Los miembros de la Cámara de los Lores no tienen la obligación de efectuar ese tipo de declaración.

- todas las demás características que desee registrar porque se refieran a asuntos que pueden influir en el modo de reconocimiento de los deberes del parlamentario por parte de la opinión pública.<sup>58</sup>

En Australia se ha establecido un sistema casi idéntico mediante resoluciones de la Cámara (1984) y del Senado (1994). Si bien la declaración oral al comienzo de la intervención es una copia casi exacta del sistema británico, la declaración escrita es más detallada en Australia. Así, el miembro debe declarar tanto sus bienes personales como los de su cónyuge y sus hijos dependientes.<sup>59</sup> También deben registrarse: las acciones en empresas, las fundaciones familiares y comerciales, los bienes inmobiliarios, la dirección de empresas, las asociaciones, los activos y pasivos, las cuentas de ahorro, las obligaciones y otras inversiones, las fuentes de ingresos notables, los donativos (a partir de un cierto valor), los viajes patrocinados y cualquier otro interés que pueda suscitar un conflicto. Recientemente, otros países europeos se han incorporado a la tradición británica de la doble declaración de intereses, esto es, Irlanda (1995) y Portugal (1993).

Alemania figura también en la lógica británica, en la medida en que todo miembro que se ocupa de modo profesional o con pago de honorarios de un asunto que sea objeto de deliberaciones en una comisión del Bundestag debe, si es miembro de esa comisión, dar a conocer sus vínculos de interés antes de las deliberaciones. Por el contrario, los miembros del Bundestag y del Bundesrat<sup>\*0</sup> no están obligados a declarar su patrimonio privado. Se considera suficiente la indicación de las actividades o funciones ejercidas; las rentas procedentes de actividades declaradas deben precisarse sólo cuando superan ciertos niveles mínimos fijados con periodicidad.

En los países escandinavos y en los Países Bajos, la declaración trata igualmente ante todo de que sean conocidos los intereses de los miem-

\*\* Por ejemplo: puestos de dirección remunerados en empresas públicas o privadas, empleos y funciones remunerados, profesiones, clientes, patrocinios financieros, regalos, visitas a ultramar, pagos procedentes del extranjero, terrenos y bienes de valor elevado o que produzcan ingresos elevados, carteras de acciones, etc.

<sup>TM</sup> En el Reino Unido, la obligación de declarar el patrimonio del cónyuge y de los hijos dependientes no abarca las carteras de acciones (en ciertas condiciones) y la hospitalidad, los regalos y las visitas a ultramar.

<sup>NI</sup> Sin embargo, ciertos miembros del Bundesrat pueden estar obligados a declarar el patrimonio en virtud de la legislación de su Land.

bros fuera del Parlamento. Así pues, es lógico que se refiera a los compromisos e intereses financieros y económicos más que a la composición propiamente dicha del patrimonio.

Así, en Suecia, todo diputado debe abstenerse de participar en los debates de la Cámara o en una reunión de comisión en el caso de un asunto que le interese personalmente o que interese a una de sus personas cercanas. Si el parlamentario sueco decide formular una declaración deberá comprender los datos siguientes:

- nombre de la sociedad, si el miembro posee partes que superen un valor dado,
- denominación oficial con la que están registrados los activos inmobiliarios de uso comercial (con exclusión de toda vivienda de uso privado),
- nombre del empleador y tipo de contrato para todo empleo que no sea sólo temporal,
- nombre del empleador y naturaleza del acuerdo en el caso de cualquier acuerdo financiero con un antiguo empleador que dé derecho a una remuneración durante la duración del mandato,
- nombre del empleador y naturaleza del acuerdo en el caso de cualquier acuerdo financiero que entrará en vigor al término del mandato,
- tipo de contrato y nombre de la empresa si el miembro ejerce una actividad fuera del Parlamento,
- tipo de contrato y nombre de la empresa si el parlamentario es miembro de consejos de administración,
- tipo de contrato y nombre del empleador en el caso de mandatos en la administración pública o en colectividades locales que no tengan carácter temporal,
- tipo de ventaja y nombre de quien la otorga en el caso de que el diputado se beneficie con regularidad de ventajas materiales o de una forma de asistencia (secretaría, investigación...).

Los datos no comprenden ninguna cifra.<sup>61</sup>

Por el contrario, en los países que han optado por una declaración de "estilo francés" (Argelia, Cabo Verde, España, Hungría, Italia, Japón, Polonia, Uruguay, Venezuela...), los parlamentarios están obligados a describir hasta en los menores detalles la composición de su patrimonio: bienes inmobiliarios, valores mobiliarios, otros bienes muebles tales como automóviles, barcos, y aviones, créditos, depósitos y deudas. Además, la declaración de la situación del patrimonio se refiere entonces no sólo a la totalidad de los bienes propios del declarante sino también a menudo a los de la comunidad o los bienes considerados indivisos.

### 3. ¿Quién tiene obligación de efectuar la declaración?

Señalemos en primer lugar que los países escandinavos se distinguen por el carácter no obligatorio de la declaración. Esto significa que cada diputado puede elegir la entrada o no en el sistema, pero si formula una declaración, ésta debe ser completa.

En casi todos los países en que existe la obligación de presentar una declaración del patrimonio, ésta se aplica al conjunto de los parlamentarios. Zambia es una excepción a esta regla, pues limita la declaración de patrimonio a los parlamentarios que son a la vez ministro, Presidente o Vicepresidente de la asamblea. Por su parte, los miembros ordinarios ("back-benchers"), están obligados a declarar los intereses que podrían tener en contratos gubernamentales.

En ciertos países, el ámbito de aplicación *ratione personae* de la obligación de presentar una declaración de patrimonio es más amplio. Ese es el caso, por ejemplo, en Francia, en donde desde 1988 no sólo los parla-

<sup>M</sup> El sistema danés presenta numerosas analogías con el sueco, pero se diferencia por la precisión con la que se determina el contenido de la declaración. Así, junto a los elementos que se encuentran en Suecia, el miembro deberá también declarar:

- los donativos recibidos de personas privadas que superen las 2000 coronas danesas, siempre que estos donativos presenten un vínculo con la pertenencia a la asamblea;
- los viajes al extranjero, si los gastos no están totalmente cubiertos por el Estado, el parlamentario o su partido, y siempre que el viaje presente una relación con la pertenencia a la asamblea;
- todo pago, ventaja financiera o donativo recibido de autoridades, organizaciones o personas privadas de origen extranjero, siempre que este pago presente un vínculo con la pertenencia a la asamblea, etc.

En Noruega y Finlandia existen sistemas comparables. En este último país, el sistema es más estricto para los ministros. Así, si bien los parlamentarios pueden limitarse a efectuar ante su asamblea una declaración voluntaria al comienzo y al final del mandato, la ley obliga a los miembros del Gobierno a enviar su declaración y toda modificación significativa al Parlamento, que incluso puede dedicarle una deliberación.

mentarios y el Presidente de la República sino también los ministros y los elegidos que ejercen funciones de carácter ejecutivo en colectividades territoriales, están obligados a presentar una declaración de situación patrimonial.

En Estados Unidos, la obligación se amplía al personal de las asambleas y a los candidatos a las elecciones para el Congreso y el Senado.

#### **4, ¿Cuándo debe efectuarse la declaración?**

En los países escandinavos y en los países que han seguido el ejemplo francés, la declaración se realiza en general por escrito al comienzo y al final del mandato: en el mes que sigue a la investidura y en los dos meses que siguen al final del mandato en Argelia; en los dos meses que siguen a la entrada en funciones del parlamentario y dos meses como más pronto y un mes como más tarde antes de la expiración del mandato en Francia;<sup>62</sup> en los 100 días que siguen al comienzo del mandato en el Japón; en los 30 días después del comienzo del mandato y dos meses antes de las elecciones en Polonia; y en las cuatro semanas que siguen al comienzo y al final del mandato en Suecia.

Con frecuencia la declaración debe renovarse en el curso del mandato con periodicidad anual (por ej., todos los años antes del 30 de enero en Cabo Verde, todos los años entre el 1 y el 30 de abril en el Japón, todos los años antes del 31 de marzo en Polonia...) o con motivo de modificaciones notables (por ej., en cuanto se produce la modificación en Argelia, en los 30 días siguientes a cada modificación notable en España...). Se trata así de garantizar la posibilidad de apreciar la evolución de la situación patrimonial de los parlamentarios entre el momento en el que llegan a ocupar funciones electivas y el de la expiración de sus poderes, y de verificar que no se han beneficiado en el curso de su mandato de un enriquecimiento anormal resultante de las diversas funciones atribuidas.

En los países de influencia británica y en el Bundestag alemán, el parlamentario debe además señalar oralmente, al comienzo de la deliberación, todo interés económico o de otro tipo que podría tener en el asunto tratado. En función de esta declaración, la asamblea puede además decidir no designarle como miembro de ciertas comisiones.<sup>61</sup>

\*- En caso de disolución o de cese del mandato por una causa distinta a la defunción, en los dos meses que siguen al final de las funciones.

## **5. ¿Ante qué instancia debe efectuarse la declaración?**

En casi todos los países que han institucionalizado declaraciones sobre la situación patrimonial y los intereses financieros de los parlamentarios, existe una especie de "registro" de esos documentos.

Por lo general la declaración se efectúa ante el Presidente de la Asamblea y se conserva en la Secretaría General. Pero el registro puede establecerse también ante otro órgano: el Tribunal de Cuentas en Bélgica, la Comisión de Integridad ("Integrity Commission") en Jamaica, y el mediador ("Parliamentary Commissioner for Standards") en el Reino Unido.

En Argelia, la declaración se presenta a la Comisión de declaración del patrimonio, integrada por el Primer Presidente del Tribunal Supremo, un representante del Consejo de Estado, un representante del Tribunal de Cuentas, dos titulares de un mandato electoral nacional designados entre los miembros del órgano legislativo por su Presidente y el Presidente de la Cámara Nacional de Notarios.

Se establece a veces una distinción en función de la persona del depositario; así, en Rumania, la declaración de patrimonio de los Presidentes del Senado y de la Cámara es recibida por el Presidente de la República, mientras que las declaraciones de los restantes parlamentarios son recibidas por el Presidente de su asamblea.

Ciertos países han establecido registros separados, uno que sirve para controlar la evolución de la situación patrimonial de los parlamentarios y otro para controlar las incompatibilidades y los eventuales conflictos de intereses en el curso del mandato. Ése es el caso, por ejemplo, de Francia y Portugal, en donde el conjunto de las declaraciones sobre las actividades y las funciones ejercidas se presentan en las asambleas legislativas, mientras que otra entidad posee un registro de las declaraciones referentes a la situación patrimonial (Comisión para la transparencia financiera de la vida política en Francia y Tribunal Constitucional en Portugal).

## **6. Carácter público o confidencial de las declaraciones**

"El carácter público o confidencial de las declaraciones registradas constituye uno de los aspectos más polémicos de esta cuestión. Los

\*1 Señalemos que al contrario de lo que podría creerse, ios Estados Unidos se acercan más al modelo francés que al británico, en la medida en que basta presentar una declaración escrita todos los años antes del 15 de mayo y en los 30 días que siguen al final del mandato; así pues, los parlamentarios estadounidenses no tienen que hacer declaración oral antes del debate.

defensores de la confidencialidad (...) se basan en particular en el derecho a la vida privada (...)", mientras que los partidarios de la publicidad señalan que "el interés público (transparencia y moralización de la vida política, derecho a la información de los ciudadanos, control público de las instituciones democráticas) no puede ceder cuando se encuentra frente a un interés privado" y que "la aceptación de un cargo político implica siempre una limitación segura y necesaria del derecho a la vida privada".<sup>64</sup>

El distinto contenido de las declaraciones explica en gran parte por qué son confidenciales en ciertos países y públicas en otros.

Como regla general se puede afirmar que cuanto más hincapié se hace en la pura composición del patrimonio más se tiende a conservar el secreto (España, Francia, Polonia, Rumania, Uruguay, Venezuela,...). Así, en Francia, la Comisión para la transparencia financiera está encargada no sólo de registrar las declaraciones y examinarlas sino también de garantizar el carácter confidencial de las declaraciones, que sólo pueden comunicarse por demanda expresa del declarante o de sus derechohabientes o por demanda de las autoridades judiciales. En España, la parte "patrimonio privado de los parlamentarios" del registro de intereses no es accesible al público, mientras que el resto del registro (actividades ejercidas) puede ser objeto de consulta por las personas que lo demandan y que justifican un interés.

Entre los países que exigen a sus parlamentarios que declaren todos sus haberes, hay algunos que constituyen una excepción a la regla de la confidencialidad. Así, en Argelia, al contrario de lo que sucede en los otros países de influencia francesa, las declaraciones de los diputados argelinos se publican en el "Journal officiel". En Hungría, la declaración se hace pública en forma de extracto.

Por el contrario, cuando se trata de una declaración de intereses al estilo británico o escandinavo, el público tiene en general acceso al registro de declaraciones o éstas se publican en forma de un documento parlamentario o en el Boletín Oficial. Así, en Suecia, las declaraciones se conservan en una base de datos pública. La información sale del registro al terminar el mandato o en cualquier otro momento a petición del miembro interesado. En el Reino Unido, el registro se publica una vez al año. Se actualiza con regularidad por medio de hojas móviles y está abierto al público previa cita en el servicio de registro de los miembros. En

Australia, cualquier ciudadano puede consultar el registro, siempre que respete ciertas condiciones fijadas por la Comisión de intereses de los miembros. Sin embargo, la parte del registro relativa a los haberes del cónyuge y de los hijos es confidencial.

El caso del Bundestag es interesante por la distinción que efectúa entre informaciones públicas y confidenciales. Se publican en particular los siguientes datos: la profesión ejercida antes del comienzo del mandato, las actividades ejercidas durante el mandato y los donativos de un valor superior a 20 000 DM. Por el contrario, constituyen informaciones confidenciales que sólo se comunican al Presidente del Bundestag: las actividades ejercidas antes del comienzo del mandato como miembro de órganos de sociedades, empresas o instituciones de derecho público, los contratos para actividades de consultoría o representación, las actividades ejercidas además de la profesión y del mandato (en particular la redacción de informes de peritaje, las publicaciones y las conferencias) siempre que su remuneración no exceda de ciertos niveles, las participaciones importantes en las sociedades de capitales y personas, etc.\*\*

## **7. Control y sanciones**

Los países escandinavos y los Países Bajos se distinguen por la ausencia casi total de sanciones distintas a las morales en caso de falta de respeto de la legislación. El contraste es importante respecto a la mayoría de los países que han optado por una declaración de "estilo francés", en donde las sanciones penales (penas de prisión o multas) y la exclusión del mandato pueden aplicarse a quien no cumple con la obligación de presentar una declaración de patrimonio.

En Francia, el control de la Comisión para la transparencia financiera de la vida política se refiere a la variación de la situación patrimonial del parlamentario. La Comisión se dirige a la Mesa de la Asamblea Nacional o del Senado en el caso de todo diputado o senador que no haya presentado una de las dos declaraciones patrimoniales antes citadas. La falta de presentación de las declaraciones constituye una causa de inelegibilidad. La Mesa de la Asamblea se dirige al Consejo Constitucional, que verifica el caso de inelegibilidad y declara, según corresponda, que el parlamentario queda dimitido de oficio. La falta de presentación ocasiona también la pérdida de derecho al reembolso global por el Estado de los gastos electorales. En el caso de que la Comisión haya encontrado evo-

\*\* Ibid., p. 7.

luciones del patrimonio para las que no dispone de explicaciones, transmite el expediente al poder judicial.

En Argelia, las sanciones son de tres tipos. Primero, si la Comisión de declaración del patrimonio encuentra una evolución del patrimonio para la que la persona interesada no ha dado explicaciones (suficientes), lo menciona en su informe anual. Después, toda falsa declaración expone a su autor a diligencias penales. La Comisión transmite el expediente a la jurisdicción competente, que pone en marcha la acción pública. Por último, la ausencia de declaración del patrimonio en los plazos fijados ocasiona el inicio del procedimiento de supresión del mandato electoral. Cuando la ausencia de declaración se produce al final del mandato, se considera una falsa declaración.

En Rumania, si se han observado diferencias manifiestas entre el patrimonio declarado al comienzo y al final del mandato y es evidente que ciertos bienes o valores no podrían haberse adquirido con los ingresos legales del parlamentario interesado, ni por otras vías lícitas, el patrimonio es sometido a control. La investigación corre a cargo de una comisión especial, formada por dos jueces del Tribunal Supremo y por un fiscal de la fiscalía general ante dicho Tribunal. La demanda de investigación puede estar a cargo del ministro de justicia, el fiscal general o los propios parlamentarios, si su patrimonio es objeto de un examen público. La causa es juzgada por el Tribunal Supremo. Si se demuestra que la adquisición de ciertos bienes (o de una parte de los bienes) no está justificada, el Tribunal decide la confiscación del bien (o de la parte en cuestión) o el pago de una suma equivalente al valor del bien. Si se verifica una infracción, el Tribunal transmitirá el atestado al juez competente, que decidirá respecto a la oportunidad de iniciar diligencias penales. Cuando se establece por una decisión judicial irrevocable que el parlamentario no puede justificar la procedencia de su patrimonio, está obligado a dimitir.

En el Japón, si se observa que un miembro ha violado deliberadamente la ley, el Consejo de Etica puede pedirle que dimita, que se abstenga de presentarse a la asamblea durante cierto periodo o que dimita de ciertas funciones dentro de la asamblea.

Observemos que existen también países que han optado por la declaración de tipo francés, sin prever sanciones tan draconianas (España, Hungría, Uruguay...). Así, en Hungría, mientras el miembro no ha formulado su declaración, no puede ejercer sus derechos ni recibirá honorarios; una declaración inexacta puede dar lugar a un procedimiento de incompatibilidad, pero el miembro no tiene que dimitir forzosamente. En

Uruguay, las sanciones en caso de falta de presentación de la declaración o de declaración falsa son únicamente de carácter moral.

En el Reino Unido, todo miembro que omite deliberadamente la presentación de su declaración o que no señala eventuales modificaciones en los 28 días siguientes o proporciona datos falsos o inexactos, es culpable de un delito respecto a la asamblea (véase más adelante Tercera parte, Capítulo V). "Las denuncias procedentes de miembros de la Cámara o de particulares, alegando que un miembro de la Cámara no ha cumplido sus obligaciones en lo que respecta al registro o la divulgación de intereses financieros o que ha violado de cualquier otro modo el reglamento establecido por la Cámara, deben dirigirse por escrito al mediador ("Parliamentary Commissioner for Standards"). Si el mediador está convencido de que los elementos de prueba presentados en apoyo de la denuncia justifican su toma en consideración, invita al miembro interesado a responder a la denuncia y procede a una indagación preliminar. Si tras las investigaciones decide que la denuncia no parece estar fundada, comunica brevemente sus conclusiones a la Comisión de Indagación. Si estima que la queja está a primera vista fundada o plantea problemas más importantes, expone los hechos y sus conclusiones a la Comisión, la cual formula una recomendación dirigida a la Cámara para saber si es preciso o no continuar atendiendo la denuncia".<sup>66</sup> En 1990, la antigua Comisión de Indagación sobre los intereses de los miembros formuló una denuncia relativa a un miembro, que fue sancionado por la Cámara (suspensión y privación de honorarios durante 20 días) y perdió su escaño en las elecciones generales. En 1995, la antigua Comisión de Privilegios reconoció el fundamento de una denuncia presentada contra dos miembros de la Cámara y suspendió su mandato durante un periodo de una y tres semanas, respectivamente.<sup>67</sup>

En los Estados Unidos de América, si la Comisión de Ética observa que no se ha efectuado la declaración o que es falsa, puede iniciarse una acción civil contra el miembro, ante el tribunal de distrito ("District Court") competente.

Mencionemos finalmente la originalidad del sistema vigente en Polonia, que reside sobre todo en el hecho de que los datos contenidos en

\* "Chambre des Communes, manuel de la procédure dans les affaires publiques", 14a edición, p. 61, citado en "Transparencia e intereses financieros de los parlamentarios de la Unión Europea", op.cit., p. 9.

<sup>67</sup> Ibid.

las declaraciones de patrimonio son examinados sistemáticamente por una comisión parlamentaria, que comunica su informe a la Mesa de la Dieta. Estas comisiones tienen derecho a comparar las declaraciones con declaraciones anteriores (conservadas durante seis años).<sup>68</sup>

#### IV. Inmunities parlamentarias<sup>69</sup>

##### 1. Introducción

Michel Ameller recuerda con acierto "que en Roma, los tribunos de la plebe, que eran en cierto modo los parlamentarios de la época, eran considerados personajes sacrosantos y disfrutaban al respecto de una protección especial. Estaba totalmente prohibido atacarles o molestarles en el ejercicio de sus funciones. Todo persona que infringía esta prohibición se ponía fuera de la ley y podía ser ejecutado por cualquier persona".<sup>70</sup>

Si el derecho de las inmunities no va (afortunadamente) tan lejos en la actualidad, de hecho procede de la misma idea: los representantes del pueblo deben estar rodeados de garantías, por una parte para señalar la dignidad, la grandeza y la importancia de la función que ocupan y, por otra parte y ante todo, para asegurarles la tranquilidad necesaria para facilitar el ejercicio de su mandato. En esta óptica, el establecimiento de las inmunities parlamentarias tiene un valor universal y permanente, aunque de hecho no presenta en todas partes el mismo aspecto ni el mismo alcance.

Los conceptos diferentes en materia de protección de los parlamentarios mediante las inmunities parlamentarias se deben fundamentalmente a dos conceptos divergentes en materia de protección de los derechos humanos.

<\* Este tipo de control sistemático por una comisión parlamentaria no es de hecho monopolio de Polonia; es también típico de la República de Corea, en donde la Comisión de Ética ("National Assembly Public Official Ethics Committee") puede examinar todas las declaraciones de patrimonio que deben presentarse todos los años a la Secretaría de la asamblea, antes del 31 de enero. Pero al contrario de lo que sucede en Polonia, la Comisión en cuestión está formada no sólo por cuatro miembros de la asamblea sino también por cinco expertos externos a la asamblea. Si observa errores, la Comisión puede recomendar penas disciplinarias.

^ Para este capítulo hemos aprovechado los datos recogidos por el Sr. Robert Myttenaere, Secretario General Adjunto de la Cámara de Representantes de Bélgica ("Les immunités des parle me n tai res", "Informations constitutionnelles et parlementaires", ASGP, 1998, No 175, p. 105-144).

<sup>71</sup> Ameller, M., "Droits de Thomme et immunités parlementaires" in "Le Parlement: gardien des droits de l'Homme, Rapport introductif dans le cadre du symposium interparlementaire de Budapest", Ginebra, UIP, 1993, p. 32.

La propia idea de definir por escrito los derechos humanos respecto al poder es de origen anglosajón. "La primera manifestación de este tipo es muy antigua: se trata de la Carta Magna impuesta, en 1215, por los barones ingleses a sus soberanos. Después tiene que llegar 1627 para que aparezca la Petición de derechos y poco después, en 1670, el famoso Acte Habeas Corpus, en 1689 el Decreto de derechos y en 1701 el Acta de establecimiento".<sup>71</sup> Esta legislación confirma, regula o mejora los derechos individuales frente a las autoridades que disponen del poder. Tiene de común referirse al derecho consuetudinario ("common law"), esto es, a las franquicias y libertades tradicionales de los habitantes frente a los abusos del poder real. "Así pues no se crea ninguna prerrogativa; se confirman o se amplían simplemente los derechos antiguos, a medida que se precisan los medios del poder central".<sup>72</sup>

Lo mismo sucede en los Estados Unidos de América, en donde la Constitución de 1787 no comprende una declaración de derechos de tipo formal. Los derechos históricos y consuetudinarios importados por los peregrinos del Mayflower se impusieron de modo natural algún tiempo antes de figurar en la Declaración de Independencia de 1776. Más adelante, numerosas enmiendas (en particular la del "due process of law" de 1868) racionalizaron y reforzaron, por escrito, esos derechos considerados inicialmente como inherentes al individuo.

El concepto anglosajón de las inmunidades tiene, por consiguiente, sus raíces en la evolución progresiva de una costumbre, que se consolida lentamente pero de modo ininterrumpido. En esta lógica, "la protección del individuo, posea o no la calidad de parlamentario, es evidente y si, desafortunadamente, no fuera así, queda siempre el recurso final frente a los abusos del poder: la apelación a la justicia fundada desde 1215 en la Carta Magna y precisada por el Acte Habeas Corpus. Se comprende así que los miembros del Parlamento británico no hayan sentido realmente la necesidad de establecer una protección específica para los mismos, pues las instituciones de derecho común bastan para prevenir y reprimir las denuncias, las detenciones y los encarcelamientos ilegales y arbitrarios".<sup>71</sup> Es obvio que ese régimen sólo es posible en la medida en que exista en los países un acuerdo básico sobre los valores primordiales de la vida política.

<sup>71</sup> Ibid., p. 31.

<sup>72</sup> Ibid., p. 31.

El proceso seguido en Francia es de carácter muy distinto. En efecto, la Declaración de Derechos Humanos de 1789 no vino a confirmar un conjunto de derechos ya reconocidos sino a proclamar una ambición nueva de carácter universal, destinada a imponerse en nombre de la razón pura.

Por una parte, la Declaración de Derechos Humanos y la creación de la Asamblea Nacional fueron el resultado de una revolución y no se basaron en un amplio acuerdo entre todas las capas de la población. Por ello, la salvaguardia de los representantes del pueblo, la independencia de los elegidos y su derecho a ir y venir, a expresarse, y a estar protegidos frente a abusos que les impidieran ejercer su mandato, exigía medidas especiales. Esas medidas estaban manifiestamente dirigidas contra el poder ejecutivo.

Por otra parte, la Asamblea Nacional adquirió en el contexto revolucionario una posición de superioridad con respecto a los restantes órganos del Estado. Por ello, podía ir más lejos que su homólogo británico. Así, el 23 de junio de 1789, la Asamblea Nacional de Francia decretó que "la persona de cada diputado es inviolable". Así se creó el concepto de inviolabilidad, hasta entonces desconocido.

Con el paso de los años, las consecuencias jurídicas y prácticas del principio de inviolabilidad fueron perfeccionadas, de modo que apareció progresivamente una neta distribución entre los actos realizados por el parlamentario como tal y los actos de los que es autor a título privado. Así se ve aparecer la división de las inmunidades entre irresponsabilidad e inviolabilidad. Este modelo francés, con sus dos facetas de irresponsabilidades/inviolabilidad, ejercerá una influencia preponderante, primero en los países del continente europeo y después en las (antiguas) colonias.

Examinamos a continuación, por una parte, la libertad de palabra ("freedom of speech"), conocida también en los países de tradición francesa con el nombre de irresponsabilidad parlamentaria (*infra*, 2.), y por otra parte, la inviolabilidad parlamentaria (*infra*, 3.).

## **2. La irresponsabilidad parlamentaria**

### *a) Un logro británico*

Como se ha señalado anteriormente, la historia de la libertad de palabra ("freedom of speech") está estrechamente vinculada a la historia consti-

tucional del Reino Unido. Evoluciona en paralelo con la lucha, a veces feroz y prolongada, de la Cámara de los Comunes contra la Corona.

El origen de la libertad de palabra remonta a la sesión del Parlamento británico que tuvo lugar a comienzos de 1397, cuando la Cámara de los Comunes votó un proyecto de ley que denunciaba la conducta escandalosa de la corte de Ricardo II de Inglaterra, así como las excesivas cargas financieras resultantes. El diputado Thomas Haxey, que tomó la iniciativa de este acto, dirigido directamente contra el Rey y su corte, fue juzgado y condenado a muerte por traición. Sin embargo, gracias a las presiones ejercidas por los Comunes la sentencia no fue ejecutada, pues el soberano le concedió su gracia.

Este incidente llevó a la Cámara de los Comunes a examinar la cuestión del derecho de los parlamentarios a discutir y deliberar con total autonomía y libertad, sin interferencia de la Corona. Unos trescientos años más tarde, la libertad de palabra, establecida en la Cámara de los Comunes a comienzos del siglo XVI, fue confirmada por el artículo 9 del "Bill of Rights"<sup>71</sup> de 1689, que eliminaba expresamente de toda injerencia o discusión exterior al Parlamento a las deliberaciones y los actos de los parlamentarios.

Todavía en la actualidad existe el hábito, al comienzo de cada nueva legislatura, de que el Speaker, recién elegido, haga valer sus derechos en nombre de la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores, pidiendo humildemente que se confirmen los derechos y privilegios antiguos e indiscutidos de la Cámara de los Comunes, entre ellos la libertad de palabra.<sup>74</sup>

La mayor parte de los países de la Commonwealth han quedado marcados por la tradición británica y han adoptado disposiciones análogas. Pero el principio de la libertad de palabra o de la irresponsabilidad parlamentaria no quedó detenido en las fronteras de la Commonwealth. Prácticamente en todos los restantes países (con las excepciones de Cuba y Kazajstán) se encuentra de un modo u otro la regla según la cual los parlamentarios no pueden ser denunciados por una opinión o un voto emitidos en el ejercicio de su mandato. Al contrario de lo que sucede con la inviolabilidad parlamentaria (véase *infra*), nos hallamos en presencia de una homogeneidad relativamente grande, incluso si hay a veces importantes diferencias en cuanto al ámbito de aplicación.

<sup>71</sup> Erskine May, op.cit., pp. 70-74.

La irresponsabilidad parlamentaria se caracteriza no sólo por una relativa homogeneidad en el ámbito internacional sino también por una gran estabilidad. La mayoría de los países señalan que no se ha producido ninguna modificación reciente en la legislación pertinente.<sup>75</sup>

b) *Esfera de aplicación*

La esfera de aplicación de la irresponsabilidad parlamentaria (libertad de palabra) puede estudiarse desde cuatro puntos de vista: *ratione personae* (¿quién se beneficia de la protección?), *ratione temporis* (comienzo y final de la protección), *ratione loci* (¿está limitada la protección al ámbito del Parlamento o se extiende más allá?) y *ratione materiae* (¿cuáles son los actos incluidos en la irresponsabilidad?).

*Ratione personae*

Es evidente que son en primer lugar los parlamentarios quienes se benefician de la irresponsabilidad parlamentaria, así como los ministros que son a la vez parlamentarios (en los países en donde no existe ninguna incompatibilidad entre las dos funciones).<sup>76</sup>

En cierto número de países, sobre todo pero no exclusivamente de tradición británica (Canadá, Nueva Zelandia, Países Bajos, Suiza...), "la protección es más amplia y se aplica a todas las personas que participan en el debate parlamentario (como los ministros, incluso si no son parlamentarios), o a toda persona que participa en las actividades (...)"<sup>77</sup> Ese es, por ejemplo, el caso en Australia y el Reino Unido, en donde la libertad de palabra se extiende también a todas las personas que participan en las actividades parlamentarias (funcionarios, testigos, abogados, deman-

<sup>75</sup> He aquí algunas excepciones:

- el Senado australiano acaba de adoptar una disposición en virtud de la cual una persona que ha sido citada (en un contexto negativo) en el curso de una reunión parlamentaria puede hacer que se inserte una respuesta en el acta de la reunión;
- en el Reino Unido se ha introducido una modificación en la legislación ("Defamation Act", 1996), en virtud de la cual los parlamentarios pueden renunciar a su privilegio en el marco de un procedimiento por calumnia y difamación. Anteriormente no se reconocía la existencia de un privilegio individual.

<sup>76\*</sup> Sin embargo, notemos que en algunos países (Bélgica, Guinea,...), los ministros gozan de una irresponsabilidad específica vinculada a su función ministerial. En Rumania, el régimen de la irresponsabilidad jurídica por las opiniones políticas de los parlamentarios se aplica también al Presidente de la República.

dantes).<sup>7\*</sup> Irlanda acaba de adoptar una modificación legal relativa a la libertad de palabra de los testigos que comparecen ante una comisión parlamentaria. Estos testigos gozan de un régimen de inmunidad absoluta y, por consiguiente, no pueden ser denunciados por las manifestaciones que hayan realizado en el curso de reuniones de la comisión.

En Kenya, en Namibia, Sri Lanka y Zambia y, en cierta medida, en Bangladesh, la protección se extiende a los funcionarios del Parlamento. En Filipinas también están protegidos los colaboradores de los parlamentarios.

Por el contrario, en los países que corresponden más a la tradición francesa, la irresponsabilidad no abarca en principio más que a los parlamentarios. Sin embargo, señalemos que la jurisprudencia francesa admite, basándose en la ley del 29 de julio de 1881 relativa a la libertad de prensa, que los testigos que testimonian ante una comisión de encuesta parlamentaria se benefician también de la irresponsabilidad.<sup>7"</sup>

#### Ratione temporis

En ciertos países, "los parlamentarios gozan de la inviolabilidad parlamentaria a partir del momento de su elección, pero ésta termina en caso de invalidación de su elección".<sup>m</sup> Ese es en particular el caso en muchos países de tradición francesa (Bélgica, Italia...) y en buen número de nuevas democracias de Europa Oriental (Eslovenia, Estonia, Polonia, República Checa...). En otros (por ejemplo, en la federación de Rusia, Malí...), esta protección se inicia cuando se ha validado la elección del parlamentario. A veces el punto de partida de la protección es la prestación del juramento parlamentario (Argentina, Austria, Bangladesh, Chile, Chipre, Filipinas, Hungría, India, Malasia, Mongolia, Mozambique, Namibia, Países Bajos, República de Corea, Sri Lanka, Suiza, Uruguay...).

<sup>71</sup> Myttenaere, R., op.cit., p. 109.

<sup>72</sup> Comprendidos los debates de las comisiones y las sesiones de la Cámara de los Lores cuando ésta actúa como órgano judicial.

<sup>73</sup> "Se considera (Tribunal de Apelación de París, 16 de enero de 1984) que las manifestaciones de testigos que comparecen ante una comisión de indagación se benefician de la inmunidad prevista para todo informe y todo documento impreso por orden de la Asamblea Nacional y del Senado, excepto en caso de afirmaciones difamantes o injuriosas ajenas a la indagación parlamentaria o de carácter malicioso".

<sup>74</sup> Myttenaere, R., op.cit., p. 110.

En algunos países, la libertad de palabra sólo existe durante las reuniones. Ése es en particular el caso en ciertos países de tradición británica (Australia, Reino Unido...) y en países tales como Egipto, la Ex República Yugoslava de Macedonia, Filipinas y Malasia. Evidentemente, en esos países, el parlamentario sólo gozará de la irresponsabilidad a partir de la primera sesión. En bastantes otros países, la protección se respeta en toda circunstancia, esté en sesión o no el Parlamento. Entre los países que aplican esta regla se pueden citar ciertos países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega...), algunos países de tradición francesa (España, Gabón, Guinea, Italia, Malí...), pero también países tan diversos como Austria, la Federación de Rusia, Grecia, Kenya, Kuwait, Mongolia, Polonia, Rumania, Suiza, Sri Lanka y Tailandia.

En todos los casos estudiados, la irresponsabilidad parlamentaria termina al expirar el mandato o a la disolución del Parlamento. Sin embargo, se aplica a las opiniones y los votos expresados durante el ejercicio del mandato. Podría decirse que es ilimitada en el tiempo para los debates y votaciones del Parlamento, que se publican en distintas formas.

#### Ratione loci

En la mayoría de los países, la irresponsabilidad parlamentaria se aplica al 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".<sup>81</sup> Por el contrario, quedan excluidos de la irresponsabilidad los actos que no pueden relacionarse con el ejercicio del mandato parlamentario, incluso si tienen lugar dentro del espacio parlamentario.

En algunos países (Alemania, Bangladesh, Chipre, Egipto, Estonia, Filipinas, Finlandia, India, Kenya, Malasia, Namibia, Noruega, Reino Unido, Zambia...), la libertad de palabra rige sólo dentro de los edificios parlamentarios, con exclusión de cualquier otro local.

Así, en el Reino Unido, "el privilegio está limitado por una estricta definición del concepto de "debates parlamentarios", restringido a todo lo que dice o hace un miembro en el ejercicio de sus funciones como miembro de una comisión de una de las dos Cámaras y a todo lo que dice o

hace en una u otra Cámara al realizar las actividades del Parlamento". Por consiguiente, el parlamentario es responsable, como cualquier otro ciudadano, de todo lo que hace fuera de los debates del Parlamento, "incluso cuando sus actividades se refieren a cuestiones que tienen relación con sus funciones parlamentarias, como sus actividades en su circunscripción electoral. Así, las cartas escritas por cuenta de los electores a los ministerios, organismos gubernamentales u organismos públicos tienen escasas posibilidades de ser consideradas por los tribunales como protegidas por el privilegio parlamentario"/<sup>2</sup>

La limitación en el espacio se lleva a veces todavía más lejos: en Malasia y Tailandia, el privilegio está limitado en el espacio a la tribuna de la Asamblea; en Bangladesh y Zambia, a la tribuna de la Asamblea y las comisiones; en Sudáfrica, a las declaraciones efectuadas en la tribuna y a las intervenciones en la Asamblea o en comisiones.

En Suecia, la irresponsabilidad está limitada a las actividades vinculadas con los trabajos parlamentarios normales, como son las sesiones plenarias y las reuniones de los órganos del Riksdag (comisiones, comité electoral, conferencia de los Presidentes...), pero no se refiere a la Mesa ejecutiva, los comisarios de cuentas ni el Comité encargado del examen de la validez del escrutinio.

\*! " (...) La Cámara ha sido muy prudente en sus decisiones relativas a los privilegios, y en particular en la interpretación de la frase clave sobre los "debates parlamentarios"! Hace 40 años, la Cámara de los Comunes estuvo dispuesta a considerar que las reuniones de los partidos políticos celebradas en el Palacio de Westminster para debatir asuntos parlamentarios podían considerarse reuniones en las que los miembros participaban "en su calidad de miembro" y tan cercanas a los "debates parlamentarios" que las alegaciones sin fundamento relativas a comportamientos expresadas en esas reuniones podrían considerarse como un insulto al propio Parlamento. Es poco dudoso que si se planteara de nuevo esta cuestión, se llegaría a una conclusión distinta. Hace 30 años, la Comisión de Privilegios ("Committee of Privileges") de la Cámara de los Comunes llegó a la conclusión de que una carta escrita por un miembro a un ministro sobre los asuntos de un elector era comparable a un debate del Parlamento; la Cámara adoptó una postura opuesta, que ha prevalecido desde entonces. En un ámbito análogo, cuando la Comisión de Privilegios recomendó sanciones contra periodistas que habían publicado informaciones obtenidas infringiendo la regla sobre las deliberaciones privadas de los comités y que se habían negado a indicar la identidad de las fuentes que les habían permitido obtener tales informaciones, la Cámara no quiso aplicar esta recomendación. Aunque lo que habían hecho los periodistas era, conforme a los precedentes, una injuria al Parlamento, la Cámara decidió adoptar sanciones sólo si podía identificarse al responsable de la fuga de informaciones que, según los miembros, era el auténtico culpable". ("La inmunidad parlamentaria en los Estados Miembros de la Comunidad Europea y en el Parlamento Europeo", Luxemburgo, Parlamento Europeo, 1993, pp. 119 y 123.)

### Ratione materiae

#### Declaraciones efectuadas en la tribuna o no

Los discursos pronunciados en la tribuna de la Asamblea o en comisión, las propuestas de ley o de resolución, los votos, las preguntas escritas u orales y las interpelaciones se consideran en todas partes como protegidas por la irresponsabilidad parlamentaria.

En la mayoría de los países, sucede lo mismo con las intervenciones en el curso de la sesión, pero existen ciertas excepciones (Alemania, Australia, Croacia, Egipto, Eslovenia, Ex República Yugoslava de Macedonia, Gabón, Irlanda, Kenya, Malasia, Nueva Zelanda, Noruega, República de Corea, República Checa, Tailandia...).

Si bien existe un número elevado de países en donde las intervenciones en el curso de las actividades de los grupos políticos se benefician también de la irresponsabilidad parlamentaria (Alemania, Belarús, Bélgica, Burkina Faso, Ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Gabón, Grecia, Guinea, Hungría, Mongolia, Portugal, Rumania, Uruguay), ése no es el caso en la mayoría de los países y sobre todo en los países de tradición británica.

#### Repetición de declaraciones efectuadas en la Asamblea

En la mayoría de los países, no se puede considerar responsable a un parlamentario de las intervenciones orales o los votos incluidos en publicaciones oficiales del Parlamento (actas resumidas y anales de las reuniones, redactados por los servicios del Parlamento).

"Sin embargo, las opiniones divergen respecto a saber si un parlamentario puede invocar la irresponsabilidad cuando repite, en la prensa o en escritos, intervenciones que ha realizado en la Asamblea". En ciertos países (Austria, Burkina Faso, Croacia, Eslovenia, Grecia, Guinea, Hungría, Italia, Malí, Mozambique, Portugal, Rumania, Uruguay...), la protección se aplica sin restricciones a la repetición, en el exterior del Parlamento, de intervenciones orales efectuadas dentro del Parlamento. Sin embargo, en la mayoría de los países, el parlamentario no puede invocar la irresponsabilidad en este último caso. Así, en el Reino Unido, las palabras pronunciadas fuera del Parlamento por parlamentarios que repitan palabras utilizadas en el marco de debates "no estarían protegidas

<sup>11</sup> Myttenaere, R., op.cit., p. 112.

contra las denuncias por difamación, aunque los tribunales no autoricen que se utilicen como prueba los debates del Parlamento para apoyar una demanda judicial por palabras o actos de un miembro fuera del Parlamento"<sup>4</sup> Sin embargo, las comunicaciones verbales o escritas entre un miembro del Parlamento y un ministro o entre dos miembros sobre temas estrechamente relacionados con los debates de la Asamblea o de una comisión se considerarían en general como pertenecientes al marco protegido de la libertad de palabra.

Declaraciones efectuadas en el curso de debates en la radio o en la televisión o en reuniones políticas

En un grupo limitado de países (Belarús, Burkina Faso, Egipto, Federación de Rusia, Gabón, Grecia, Guinea, Hungría, Kenya, Mongolia, Rumania, Uruguay) están protegidas por la libertad de palabra la participación en debates en la televisión y la radio y las entrevistas.

Ahora bien, en general, las intervenciones en debates en la televisión o la radio no están protegidas, si bien conviene matizar. Según la jurisprudencia francesa, la irresponsabilidad no abarca las intervenciones de parlamentarios en el curso de una entrevista radiofónica ni el informe redactado por parlamentarios en el marco de una misión efectuada para el gobierno.<sup>KS</sup> En Australia, la irresponsabilidad tampoco abarca las emisiones radiofónicas y televisivas. Sin embargo, se ha previsto un privilegio para los informes "obligatorios" sobre los debates parlamentarios en la radio y la televisión. El "Parliamentary Proceedings Broadcasting Act" de 1946 otorga inmunidad contra toda demanda judicial debida a la radiodifusión (íntegra) de actividades parlamentarias por la "Australian Broadcasting Corporation". Los informes fragmentarios (en forma de extractos) de los trabajos parlamentarios disfrutaban de un privilegio cualificado, en virtud del cual son "privilegiados" si no proceden de una intención malévola o no están inspirados por motivos inadmisibles (por ej., publicidad para los partidos políticos o en el marco de campañas electorales, sátira o burla, o motivos comerciales). En Namibia, la irresponsa-

<sup>M4</sup> "La inmunidad parlamentaria en los Estados Miembros de la Comunidad Europea y en el Parlamento Europeo", op.cit., p. 119.

<sup>50</sup> Durante largo tiempo, en Francia se han codeado dos tesis referentes a la irresponsabilidad parlamentaria. Según la primera, de carácter amplio, se considera que todo acto político de un parlamentario está realizado en el ejercicio de su mandato. Según la segunda tesis, más limitativa, sólo los actos necesarios para el ejercicio del mandato parlamentario están cubiertos por la irresponsabilidad parlamentaria. La segunda tesis fue confirmada en 1989 por una decisión del Consejo Constitucional.

bilidad parlamentaria no se aplica a los debates televisivos o radiofónicos, a no ser que éstos se celebren "a petición del Parlamento". En Polonia, la irresponsabilidad no se aplica a los debates ni a las entrevistas, a no ser que éstos sean "indisociables" del trabajo parlamentario. Por último, en Italia, las entrevistas pueden beneficiarse de privilegios siempre que presenten un vínculo con las actividades parlamentarias.

Las reuniones políticas están en general excluidas del ámbito de aplicación de la irresponsabilidad parlamentaria, si bien hay excepciones (Belarús, Burkina Faso, Egipto, Federación de Rusia, Grecia, Guinea, Hungría, Mongolia, Rumania, Uruguay...).

#### Irresponsabilidad "relativa" y "privilegio especial"

Ciertos países ocupan una posición intermedia interesante. Así, en Suiza, la irresponsabilidad (absoluta) está limitada a las intervenciones en la Asamblea Federal. Sin embargo, las Cámaras Federales 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 la radio), las publicaciones, etc. Esta irresponsabilidad "relativa" significa que las demandas penales sólo pueden intentarse con autorización del Parlamento (Cámaras Federales). En Irlanda se otorga un "privilegio especial" para las publicaciones no oficiales por las intervenciones de parlamentarios en el seno de la Asamblea. La diferencia entre el privilegio "absoluto" y el privilegio "especial" reside en el hecho de que en caso de irresponsabilidad absoluta, los tribunales no tienen jurisdicción, mientras que sí la poseen en el caso de privilegio especial, pero el parlamentario puede entonces invocar este privilegio como medio de defensa en un proceso por calumnia y difamación. También existe el mismo tipo de privilegio especial en Nueva Zelanda, en donde se aplica igualmente a las comunicaciones entre el parlamentario y los habitantes de su distrito electoral.

### Reproducción escrita u oral de declaraciones o escritos de los parlamentarios

Si un parlamentario no puede por lo general ser considerado responsable de las intervenciones o votos que figuran en las publicaciones oficiales del Parlamento, la situación es distinta cuando otras personas reproducen, oralmente o por escrito, o comentan escritos o discursos de los parlamentarios.

"Esta práctica se halla autorizada en la mayoría de los países, a condición de que la relación sea fiel y de buena fe".<sup>86</sup> Así, la Constitución Federal de Austria dispone expresamente que "nadie será considerado responsable de la publicación de actas fidedignas de los debates celebrados en reuniones públicas del Consejo Nacional y sus comisiones. También en Alemania, la legislación dispone de modo explícito que nadie puede ser demandado por haber reproducido fielmente las intervenciones en sesión pública en el Bundestag y las comisiones."<sup>87</sup>

En ciertos países de tradición británica (Australia, Irlanda, Nueva Zelandia), el privilegio llamado "especial\*" se aplica a tal caso (véase *supra*). En virtud de este privilegio, los tribunales tienen jurisdicción, pero el privilegio puede utilizarse como medio de defensa en una denuncia por calumnia y difamación.

"En Malí, la reproducción y el comentario fieles de los discursos de los parlamentarios sólo son posibles previo acuerdo de estos últimos. La publicación se efectúa entonces bajo la responsabilidad de los parlamentarios".<sup>88</sup>

Por último, en un número (limitado) de países (entre ellos Kenia, Malasia, Países Bajos, Polonia, República de Corea, Tailandia...), el privilegio de la libertad de palabra no se aplica a la relación escrita u oral de las intervenciones verbales o escritas de los parlamentarios.

### Restricciones en función de la naturaleza de las declaraciones efectuadas

En la mayoría de los países, la irresponsabilidad parlamentaria es objeto de ciertas restricciones. Algunas declaraciones o ciertos comportamientos son en efecto considerados como inadmisibles y, por consiguiente, no están totalmente cubiertos por la inmunidad. Estas restric-

Myttenaere, R., op.cit., p. 116.

Ibid., p. 117.

Ibid.

ciones se basan en los reglamentos parlamentarios y tratan de garantizar la buena marcha de las reuniones. Por lo general corresponde al Presidente de la Asamblea o de una comisión parlamentaria<sup>89</sup> cuidar de su respeto.<sup>90</sup>

Los insultos dirigidos al Jefe del Estado (Presidente, Rey) no están cubiertos por la libertad de palabra en Australia, Chipre y Malasia. En el Canadá también están prohibidos los insultos dirigidos a la familia real. En Chipre está prohibido faltar al respeto al Jefe del Estado o a otras autoridades en el curso de las sesiones; en Benin no se pueden pronunciar insultos, provocaciones o amenazas hacia los miembros del gobierno ni de ciertas instituciones.

En algunos países, por lo general de tradición británica (Australia, Belarús, Malasia, Nueva Zelandia...), también se aplican limitaciones respecto a las críticas que los parlamentarios están autorizados a formular en relación con los jueces y en lo que respecta a las declaraciones relativas a demandas pendientes ante las jurisdicciones (asuntos *subjudice*). "En Malasia, los parlamentarios no están autorizados a criticar a los jueces. En Australia (...) según el uso (...) se evitan los debates que pueden dar lugar a tomas de posición relativas a demandas judiciales pendientes, a no ser que la Asamblea estime que conviene no cumplir esa regla en interés general. Esta regla consuetudinaria no figura en el reglamento, pero es aplicada e interpretada por el Presidente en función de las circunstancias. En el Reino Unido, el reglamento de la Cámara de los Comunes dispone que los parlamentarios sólo pueden formular críticas a un juez por medio de una moción". Sin embargo, "el parlamentario que no respeta esta regla goza siempre de la protección del privilegio. Existen disposiciones análogas en Irlanda y Sudáfrica en lo que respecta a las acusaciones formuladas contra el Jefe del Estado, parlamentarios, jueces y ciertos electos. Las acusaciones contra ellos no pueden formularse en el curso de los debates, pero sí por medio de una moción."<sup>91</sup>

La difusión de informaciones relativas a las sesiones parlamentarias a puerta cerrada no parece gozar en ningún caso de la irresponsabilidad parlamentaria. Lo mismo ocurre con actos más graves que las palabras,

\*\* Egipto: "Ethics Committee", Irlanda: "Committee on Procedure and Privilege", Kenya: "Committee on Privileges"...

\*\* Véase también la tercera parte, en particular los capítulos III (Disciplina) y IV (Código de conducta).

" Myttenaere, R., op.cit., p. 118.

como los golpes y heridas. Sin embargo, señalemos que en Dinamarca se indica expresamente que, además de las declaraciones verbales, todos los actos "simbólicos" están cubiertos por el privilegio.

Cierto número de países consideran también inadmisibles la calumnia y la difamación (Belarús, Estonia, Hungría, Mongolia, República de Corea,...).

Observemos finalmente que en ciertos países (Hungría, Mongolia...), la protección ofrecida por la libertad de palabra no cubre la violación del "secreto de Estado".<sup>92</sup>

*c) Grado de protección proporcionado por la irresponsabilidad parlamentaria*

El grado de protección que proporciona la irresponsabilidad parlamentaria frente a las diligencias judiciales varía sobremanera de un país a otro.

En ciertos países, el privilegio es absoluto. Ello significa que excluye toda forma de diligencias (penales, civiles o disciplinarias). Así sucede, para sólo citar algunos ejemplos, en Bélgica, Canadá, Dinamarca, Egipto, Francia, Hungría, Italia, Mongolia, Portugal, Reino Unido y Suiza. En tales casos, la irresponsabilidad impedirá toda cita ante un tribunal y toda detención.

En algunos países, en particular de tradición británica (India, Nueva Zelandia...), la irresponsabilidad sólo protege las diligencias civiles y no las penales. En algunos casos es exactamente lo contrario (Eslovenia, Guinea). En España, una ley de 1988 amplió la irresponsabilidad parlamentaria a las demandas ante las jurisdicciones civiles, pero fue anulada por inconstitucional por el Tribunal Constitucional."

En Noruega, la irresponsabilidad no impide que los parlamentarios sean citados ante el Tribunal Constitucional, formado por parlamentarios y jueces de la jurisdicción suprema. Puede condenar a los parlamentarios por infracciones cualificadas del derecho penal. Hasta ahora nunca se ha aplicado este procedimiento.

<sup>92</sup> En Polonia, por el contrario, un miembro de la Dieta que difundió públicamente documentos de los Servicios Secretos, fue absuelto por el Tribunal Supremo, que consideró que se aplicaba la irresponsabilidad parlamentaria (Decisión del Tribunal Supremo del 16 de febrero de 1994, No IKPZ 40/93, Orzecznictwo Sadu najwyzszego, vol. 3-4 (1994).

" Véase al respecto Alba Navarro, M., "Prerrogativas parlamentarias y jurisprudencia constitucional", Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, 42 p.

Por último, "en Sudáfrica existe una legislación especial relativa a los testigos. Si han formulado, ante la Asamblea o las comisiones, declaraciones que, según el Presidente, son completas y ajustadas a la realidad, se les entrega un certificado previa demanda. Este documento obliga a los tribunales a suspender cualquier acción civil o penal basada en esos testimonios realizados ante la Asamblea o una comisión, excepto en caso de juramento en falso".<sup>94</sup>

#### *d) Supresión de la irresponsabilidad parlamentaria*

En ciertos países puede suprimirse la irresponsabilidad parlamentaria por decisión de la Asamblea. Ése es el caso en particular en Belarús, Croacia, Hungría, Malí, Mongolia, Mozambique, Namibia y Uruguay.

En Alemania, la irresponsabilidad no se aplica a los insultos calumniosos, pero un parlamentario sólo puede ser objeto de diligencias en tal caso previo levantamiento de su inmunidad parlamentaria. En Polonia, cuando están afectados los derechos de terceros (violación de derechos personales o calumnia y difamación), la Dieta puede suprimir el privilegio del que goza el parlamentario.

La "supresión" de la inmunidad parlamentaria depende casi siempre de una autorización previa, adoptada en general por mayoría simple. En Suiza, sólo se inician las diligencias previa autorización de las Cámaras Federales, por mayoría simple de los miembros de cada una. A veces se requiere una mayoría especial para autorizar la apertura de diligencias frente a un miembro (por ej., en Finlandia, 5/6 de la Asamblea). En Zambia, la supresión de la irresponsabilidad no corresponde a la Asamblea sino a su Presidente.

En otros casos, la irresponsabilidad parlamentaria es absoluta en el sentido de que no puede suprimirse. Ése es en particular el caso en Bélgica, Eslovenia, España, Países Bajos, Portugal, Noruega, República de Corea, Rumania, Sri Lanka y Sudáfrica.

Por lo general, la irresponsabilidad parlamentaria "se considera como de orden público, de modo que el parlamentario no puede renunciar por sí mismo".<sup>91</sup> En ciertos países (Canadá, Guinea...), el parlamentario puede decidir por sí mismo la renuncia a este privilegio. Igualmente en Hungría, pero sólo por infracciones menores. Recordemos en este con-

•" Myttenaere, R., op.cit., p. 120.

\* Ibid.

texto que el Reino Unido adoptó recientemente una modificación legislativa ("Defamation Act", 1996) que autoriza a los parlamentarios a renunciar a su privilegio en los procesos por calumnia y difamación. En Grecia, la decisión corresponde tanto a la Asamblea como al propio parlamentario. Este "puede renunciar individualmente a su privilegio, pero su decisión no compromete a la Asamblea, que debe pronunciarse por votación secreta".<sup>1\*</sup>

Observemos que, en la práctica, un parlamentario puede renunciar también en ciertos casos a su privilegio sin tener que seguir un procedimiento formal. Así, en los países en donde la irresponsabilidad parlamentaria está limitada, en el espacio, al edificio del Parlamento (Irlanda, Malasia...), basta al parlamentario repetir sus declaraciones fuera de dicho local. En ciertos países, el miembro puede también renunciar a invocar su privilegio en el marco de un proceso.

*e) Casos de enjuiciamiento de parlamentarios por declaraciones efectuadas o votos realizados en el ejercicio de su mandato*

La mayoría de los países no mencionan procesos por declaraciones efectuadas o votos realizados en el mandato parlamentario.

En el Canadá, el Tribunal Supremo "dictó sentencia en un asunto consecutivo a declaraciones efectuadas en el marco de la Asamblea, de las que podía deducirse que iba a promulgarse una determinada ley. Estas declaraciones fueron reproducidas en un comunicado de prensa. Una empresa privada que perdió un contrato a causa de tales declaraciones citó ante el juez a las personas en cuestión".<sup>97</sup> El Tribunal decidió que no estaba habilitado para examinar las declaraciones efectuadas en el Parlamento.<sup>1\*\*</sup>

En las Filipinas, "el Tribunal Supremo decidió que un parlamentario no podía invocar su privilegio en el caso de acusaciones formuladas en una carta abierta publicada en todos los periódicos. La carta en cuestión fue escrita *durante* las vacaciones parlamentarias (Jiménez vs Cabangbang). En otro asunto consecutivo a acusaciones formuladas contra el Jefe del Estado, un parlamentario invocó, por el contrario, con éxito la libertad de palabra (Osmena vs Pendatum, 1960)."<sup>w</sup>

\*Ibid., p. 12].

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>w</sup> Román Corp v. Hudson Bay Oil & Gas Co., 1973.

<sup>w</sup> Myttenaere, R., op.cit., p. 122.

Entre los restantes países que mencionan procesos relativos a la libertad de palabra, citaremos por ejemplo Grecia, Hungría, Malasia, Malí, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República de Corea, República Checa y Uruguay.

Si bien la libertad de palabra parece a primera vista no plantear demasiados problemas de aplicación, sería temerario deducir que existe en todos los parlamentos del mundo. En efecto, según muestra el informe del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria se produjeron múltiples casos de afectación de la libertad de expresión de los parlamentarios en la tribuna del Parlamento en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1977 y el 4 de febrero de 1993.

El informe cita entre otros el caso de un parlamentario "que fue sometido a diligencias judiciales en virtud de la ley relativa a la seguridad nacional por un discurso pronunciado en la Asamblea en el que evocaba la reunificación de las dos Repúblicas de (...)". La irresponsabilidad parlamentaria estaba consagrada en el artículo 32 de la Constitución, pero debido a que el parlamentario entregó el texto de su discurso a la prensa parlamentaria varias horas antes de pronunciarlo, las autoridades consideraron que no se aplicaban esas disposiciones".<sup>100</sup> El Comité tiene pendientes otros casos de afectación de la libertad de expresión de los parlamentarios.<sup>101</sup>

### **3. La inviolabilidad parlamentaria**

#### *a) Temor del Ejecutivo*

Igual que la libertad de palabra ("freedom of speech"), la "freedom from arrest" tiene un antiguo origen inglés. Esta "inviolabilidad" protegía contra toda detención y toda violencia física y fue reclamada por la Cámara de los Comunes desde el siglo XV, aceptada en general en lo que respecta a las cuestiones de derecho civil, pero con menos protección frente al soberano, hasta que los cambios políticos del siglo XVII dieron al Parlamento una autoridad predominante. "El Parlamento se esforzó en

<sup>100</sup> Informe del Sr. Leandro Despouy preparado en nombre del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria (1 de enero de 1977 - 4 de febrero de 1993), Ginebra, UIP, 1993, pp. 255-256.

<sup>101</sup> Véase entre otros el informe del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios presentado en la 99a Conferencia Interparlamentaria, en Windhoek, 6-11 de abril de 1998, Ginebra, UIP, 1998, pp. 61, 99 y 145.

varias ocasiones en responder a la necesidad de que sus miembros tuvieran libertad para cumplir sus funciones sin miedo a la detención por cuestiones civiles (...). Los capítulos de dos leyes que trataron de responder a esa necesidad, "Privilege of Parliament Act 1603" y la "Parliamentary Privilege Act 1737", siguen formando parte de las leyes vigentes".<sup>1"2</sup>

Así pues, si los miembros del Parlamento británico gozan desde hace largo tiempo de una "inviolabilidad", que les protege contra toda detención, el derecho a utilizar este privilegio para los asuntos penales fue pronto abandonado.<sup>103</sup> "El único elemento que queda actualmente en vigor es el deber impuesto a los responsables de la policía local de informar al "Lord Chancellor" o al "Speaker" de toda detención seguida de prisión. Si un Par del Reino o un miembro del Parlamento es condenado a una pena de prisión, el tribunal debe informar del mismo modo al "Lord Chancellor" o al "Speaker". Un parlamentario puede ser incluso detenido en el recinto del Parlamento por un delito".<sup>4</sup> Así pues, sólo subsiste la inviolabilidad que protege contra las detenciones por cualquier acción civil, esto es, todas las acciones distintas a las penales. Esto tenía ciertamente su importancia en la época en que la prisión por deudas no era inhabitual. Como la detención o la prisión por delitos civiles han caído casi totalmente en desuso tanto en el Reino Unido<sup>105</sup> como en la mayoría de los países de la Commonwealth, esta inviolabilidad tiene escasas consecuencias. Implica, por ejemplo, que un acta de enjuiciamiento o una cita para comparecer no pueden entregarse a un parlamentario en el recinto del Parlamento sin la autorización del mismo.

En Francia, tras la revolución de 1789 se afirmó la necesidad de garantizar tanto la irresponsabilidad de los parlamentarios por las opiniones que expresaran en el ejercicio de su mandato como su inviolabilidad. Esta última fue confirmada por el decreto del 26 de junio de 1790, que garantizaba que los miembros de la Asamblea no podrían ser sometidos a acusación judicial sin la autorización de la misma. La Constitución de 1791, que fija la primera norma constitucional sobre esa inmunidad, com-

"- "La inmunidad parlamentaria en los Estados Miembros de la Comunidad Europea y en el Parlamento Europeo", op.cit., p. 117.

"" Erskine May, op.cit., p. 15.

"" "La inmunidad parlamentaria en los Estados Miembros de la Comunidad Europea y en el Parlamento Europeo", op.cit., pp. 117-118. En 1815, la Comisión de Privilegios de la Cámara de los Comunes declaró que la detención de un parlamentario no había violado la inmunidad parlamentaria porque fue condenado por un delito judicial, aunque fue detenido en el recinto mismo de la Cámara.

"" Erskine May, op.cit., p. 79.

prende ya la esencia misma del sistema: "[Los representantes de la Nación] podrán, por hechos delictivos, ser detenidos en flagrante delito o en virtud de un mandato de detención, pero se comunicará inmediatamente el hecho al cuerpo legislativo, y las diligencias no podrán continuarse hasta que el cuerpo legislativo haya decidido que la acusación está justificada". Como ya hemos destacado, el alcance relativamente más extenso de la inviolabilidad parlamentaria en Francia está íntimamente vinculado a la posición de superioridad que la Asamblea nacional conquistó en el contexto revolucionario, así como al miedo del poder ejecutivo, omnipresente en el continente. En ese miedo se basa el principio de que el examen del carácter objetivo y serio de las acusaciones, que no han de proceder de una persecución política o personal, corresponda a una comisión, que presenta su informe a la Asamblea.

*b) Tres grandes sistemas*

Si bien la inviolabilidad parlamentaria, definida por R. Myttenaere como "la protección de los parlamentarios contra acusaciones civiles y/o penales por actos realizados fuera del ejercicio de su función",<sup>66</sup> existe en la mayoría de los países, pueden distinguirse tres grandes sistemas.

En algunos países (Granada, Malasia, Namibia, Noruega, Países Bajos, Suriname...), poco numerosos, se considera que la aplicación del derecho común sirve perfectamente para garantizar la protección de todos, comprendidos los parlamentarios. Así pues, estos países tienen libertad de palabra (irresponsabilidad parlamentaria, *supra*), pero sus parlamentarios no se benefician de la "freedom from arrest" (inviolabilidad), en el caso de detenciones por cuestiones penales o civiles. Así, en los Países Bajos, una ley de 1884 estimó que los miembros del Parlamento son simples ciudadanos en lo que respecta a las diligencias judiciales y la ejecución de una condena por delitos de derecho común. Por el contrario, en lo que respecta a los delitos cometidos por parlamentarios en relación con el ejercicio de su mandato corresponde juzgar al Tribunal Supremo (Hoge Raad).

Otros países no se alejan mucho en la práctica del caso precedente. Consideran en efecto que ninguna inviolabilidad puede constituir un obstáculo para el ejercicio de la justicia penal. En el Reino Unido, por ejemplo, según el principio existente, la inviolabilidad se admite en derecho

civil para impedir toda 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" (detención de un deudor que no ha pagado sus 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.

La mayoría de los países de la Commonwealth han seguido el ejemplo británico. En Australia, por ejemplo, la inviolabilidad está limitada a la protección contra la detención en los asuntos civiles, a la dispensa de la obligación de comparecer ante un tribunal cuando el Parlamento se reúne y a la de ser jurado. En Sudáfrica, un parlamentario no puede estar obligado a comparecer para hacer de testigo o de defensor en asuntos civiles en un lugar distinto a la sede del Parlamento.

En un tercer grupo de países, "se manifiesta más claramente el temor a ver la libertad de los parlamentarios obstaculizada por acciones injustificadas, de modo que se deja de lado el contencioso civil para privilegiar los asuntos de orden penal, en donde los agentes del orden judicial o administrativo pueden a veces tener un margen de acción más preocupante".<sup>17</sup> Entonces pueden elegirse dos caminos para garantizar la protección de los miembros de las asambleas.

El primero consiste en considerar que 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 encuentran en el mismo o vuelven. Se trata entonces de una limitación muy estricta del concepto de inviolabilidad, circunscrito a sus efectos mismos. Así, por ejemplo, en Noruega e Irlanda la inviolabilidad protege sólo contra la detención en el trayecto del Parlamento y en los edificios parlamentarios (pero la protección se amplía a la detención por hechos cometidos por el interesado antes de ser parlamentario).

El segundo camino consiste en ampliar la protección y, con este objeto, establecer un procedimiento eficaz que evite de todos modos el establecimiento de un privilegio exorbitante. En casos más bien excepcionales (Andorra, Colombia...), este procedimiento adopta la forma de un privilegio de jurisdicción, lo que significa que el parlamentario está sometido a una jurisdicción distinta (y con más frecuencia superior) a la que

<sup>17</sup> Ameller, M., "Droits de Thomme et immunités parlementaires", op.cit., p. 36.

normalmente debería tratar este tipo de delito. Así, en Colombia, no existe la inviolabilidad parlamentaria como tal, pero sólo la Corte Suprema es competente para realizar una indagación respecto a los diputados y senadores y juzgarlos."<sup>18</sup> Sin embargo, por lo general la solución adoptada consiste en prohibir toda diligencia judicial o detención sin autorización expresa de la Asamblea a la que pertenece el parlamentario en cuestión. A continuación examinaremos fundamentalmente este sistema.

### c) *Esfera de aplicación*

#### Ratione personae

En la inmensa mayoría de los casos, la inviolabilidad no se aplica sólo a los parlamentarios. En los países dotados de una estructura federal también se aplica el principio a los miembros de la Asamblea (de las asambleas) federal(es) y a los de los parlamentos de las entidades federales.<sup>109</sup>

Los países en los que la inviolabilidad abarca a personas distintas de los parlamentarios se distribuyen *grosso modo* en dos grupos.

En los países de tradición parlamentaria británica, la inviolabilidad, cuya limitación ya se ha destacado, "protege también a las personas que testimonian ante una comisión parlamentaria o una asamblea (Australia, India, Kenya, Nueva Zelandia, Zambia), así como a ciertos funcionarios de la institución parlamentaria (Australia, Bangladesh, India, Sudáfrica, Zambia)."<sup>1101</sup>

En otros países, la inviolabilidad abarca a los titulares de otras funciones oficiales, como el Jefe del Estado (Bélgica, Ex República Yugoslava de Macedonia, Rumania, Suiza (canciller)...), los ministros (Bélgica, Ex República Yugoslava de Macedonia...) y los jueces de ciertos tribunales (Eslovenia, Ex República Yugoslava de Macedonia, Suiza

<sup>m</sup> Se encuentra a veces un privilegio comparable como complemento de la inviolabilidad clásica, por ej., en España (juicio por la Cámara Penal del Tribunal Supremo) (disposición análoga en Rumania).

<sup>m</sup> Sin embargo, observemos que en Bélgica esa protección depende de una disposición constitucional federal, mientras que en Alemania, la inviolabilidad de los miembros de los parlamentos de los Lander está regulada en sus respectivas constituciones.

<sup>111</sup> Myttenaere, R., op.cit., p. 125.

" Los funcionarios del Parlamento británico no disfrutaban de ninguna inmunidad como tales, pero citar o convocar como testigo a una persona que se encuentra directamente al servicio del Parlamento o de una comisión se considera ya una ofensa al Parlamento.

(consejeros federales, jueces del Tribunal Federal)...). En España también abarca en cierta medida a los fiscales.

### Ratione temporis

"En un gran número de países, el parlamentario goza de inviolabilidad desde el día de su elección (o en los países en donde todos los parlamentarios no son elegidos, Egipto por ejemplo, desde el día de su designación). Esto significa que en tales países, los parlamentarios elegidos gozan de la inviolabilidad parlamentaria incluso antes de prestar juramento (...). En otros países, la inmunidad no se inicia el día de la elección sino el día en que prestan juramento (o, en forma ocasional, el día de la validación de los poderes, por ej., Croacia).

Apenas puede hallarse lógica en la distinción citada. Así, ciertos países de tradición parlamentaria británica han optado por el día de la elección (Australia, India...) y otros por el día de la prestación de juramento (Bangladesh). La misma observación puede formularse para el grupo de países cuyo sistema parlamentario se basa más bien en la tradición francesa. .

Debe formularse una comprobación análoga en lo que respecta a la relación entre la inviolabilidad y el concepto de periodo de sesiones parlamentarias. En ciertos casos, la inviolabilidad se aplica a todo el periodo. Esto significa que, en el curso de una misma legislatura, existen varios periodos ("vacaciones" o "periodos entre sesiones") en el curso de los cuales los parlamentarios no gozan de ninguna inviolabilidad (Filipinas, República de Corea, Suiza, Tailandia...)<sup>111</sup> En la práctica sucede a menudo que no hay espacio entre el final de un periodo de sesiones y el comienzo del siguiente, de modo que se trata de una distinción relativamente teórica (por ej., Bélgica y Reino Unido). Francia ha deducido su conclusión: desde la revisión de la Constitución de 1995, la amplitud de la protección no está ya vinculada al régimen de las sesiones.

<sup>111</sup> Myttenaere. R., op.cit.. pp. 125-126.

<sup>111</sup> Así, en la India y Nueva Zelandia, la protección contra la detención por cuestiones civiles comienza 40 días antes y cesa 40 días después del periodo de sesiones, mientras que en Bangladesh comienza siete días antes y termina siete días después de ese periodo. Sin embargo, no olvidemos que se trata de países de la Commonwealth, que entran en la lógica de la inviolabilidad muy limitada de "estilo británico".

En la mayoría de los países, la inviolabilidad se aplica sin interrupción durante toda la duración del mandato. Incluso se extiende a veces a cierto plazo antes o después del periodo de sesiones (la legislatura). La República Checa va todavía más lejos. Al terminar el mandato del parlamentario, la inviolabilidad se aplica a todas las infracciones penales cometidas por el diputado o el senador y para las que ¡la asamblea interesada haya rechazado la realización de diligencias!"<sup>4</sup>

En lo que respecta a la evolución de las diligencias ya iniciadas, se observa que son numerosos los países en los que la inmunidad no se aplica si se ha iniciado ya un procedimiento contra un parlamentario en el momento en que adquiere su inmunidad.

En ciertos países (Filipinas, Finlandia, Sri Lanka...), el procedimiento penal prosigue simplemente y el interesado depende del derecho común. La misma regla se aplica en otros países, siempre que se haya alcanzado ya cierta fase del procedimiento judicial. Ese es por ejemplo el caso en Estonia, en donde se aplica la distinción siguiente: si el interesado ha sido ya acusado por una infracción penal, el procedimiento prosigue igual que en el caso de cualquier ciudadano; si no se ha establecido la acusación antes del día de su elección, el parlamentario goza de inviolabilidad.

En otros casos excepcionales, "prosiguen las diligencias en curso, a menos que la Asamblea pida la suspensión (Polonia). A veces, la Asamblea sólo puede pedir la suspensión en una fase avanzada del procedimiento, de modo más preciso para poner fin (temporalmente) a la detención de un parlamentario o a las diligencias contra el mismo ante un tribunal (Bélgica)".<sup>5</sup>

Sin embargo, en la mayoría de los casos, el procedimiento judicial iniciado no puede proseguirse sin la aprobación explícita de la Asamblea. Así sucede en países tan diversos como Alemania, Dinamarca, Grecia o Suiza. "Además, ciertas constituciones disponen expresamente que la Asamblea debe estar informada al comienzo del periodo de sesiones de toda diligencia iniciada contra uno o varios de sus miembros (Kuwait)". También en este caso, "la República Checa va más lejos: si la Asamblea no autoriza la continuación de las diligencias contra uno de sus miembros por un hecho cometido antes de su elección, toda diligencia es definitivamente imposible".<sup>6</sup>

"\* Myttenaere. R., op.cit., p. 126.

"Mbid., p. 127.

""Ibid.

### Ratione loci

El lugar en que el parlamentario ha cometido la infracción no tiene en principio ninguna influencia sobre la aplicación de la inviolabilidad parlamentaria. Sin embargo, recordemos que en ciertos países de tradición anglosajona y escandinava, el elemento espacial desempeña una función en lo que respecta a la amplitud de la inviolabilidad (protección exclusiva contra la detención en el trayecto del Parlamento o en los recintos parlamentarios: Irlanda, Noruega, Zambia...).

### Ratione materiae

El ámbito de aplicación de la inviolabilidad parlamentaria se limita en general a los asuntos penales, pero no se refiere a todos ellos.

Sin embargo, recordemos que los países de tradición británica se diferencian fundamentalmente del resto en el sentido de que la inviolabilidad nunca se aplica a los asuntos penales o disciplinarios sino que ofrece sólo una protección (muy limitada) en materia civil.

Excepcionalmente (por ej., en Guinea), la inviolabilidad impide toda diligencia tanto en materia penal como en las materias civil y disciplinaria.

### Limitaciones en función de la naturaleza de la infracción

Excluido el caso de flagrante delito, se observa que existe una amplia gama de limitaciones en función de la naturaleza de la infracción.

En primer lugar se hallan los Estados que no establecen ninguna distinción conforme a la naturaleza y la gravedad del delito. Este grupo de países comprende no sólo una serie de regímenes parlamentarios de tradición francesa (Bélgica, Chile, España, Francia, Italia y Uruguay), sino también países como Croacia, Estonia, Finlandia, Malasia, Mozambique y la República Checa.

Entre los países en los que ciertos delitos no están cubiertos por la inviolabilidad parlamentaria, puede establecerse una distinción conforme a la naturaleza y la gravedad del delito.

Algunos países "parten manifiestamente del principio de que ciertas infracciones son tan graves que quien las comete no podría gozar de inviolabilidad".<sup>7</sup> Así, las infracciones penales constituyen una excepción en ciertos países de tradición parlamentaria anglosajona (por ej., en

<sup>7</sup>Ibid.,p. 130.

Kenya). En otros países, se establece una excepción para ciertos delitos, "que se perciben probablemente como de naturaleza muy llamativa, por ejemplo la alta traición en Belarús e Irlanda (lo mismo sucede con los crímenes y la alteración del orden público)".<sup>8</sup> También pueden constituir una excepción la calumnia y la difamación (Belarús). Se establece a veces la distinción en función del número de años de encarcelamiento que corresponden al delito (Filipinas: no hay protección para los delitos susceptibles de más de seis años de encarcelamiento; Suecia: sólo hay protección si el delito corresponde a menos de dos años de encarcelamiento y siempre que el parlamentario no haya sido sorprendido en flagrante delito y no haya reconocido su culpabilidad).

"Otros países siguen el razonamiento inverso, estimando que la inmunidad debe aplicarse a los casos graves y no a infracciones menores".<sup>9</sup> Sin duda consideran que en particular en los casos graves puede suceder que las diligencias incidan en el ejercicio de la función. En estos países, los delitos civiles (Dinamarca, Eslovenia, Gabón, República de Corea...) y/o las multas de la policía (Malí) no se incluyen en la inviolabilidad. En Polonia, todas las infracciones que implican una responsabilidad civil o de orden penal y administrativo están excluidas de la inviolabilidad.

¿Protección sólo contra la detención o también contra la presentación o la cita ante un tribunal?

En ciertos países, la inviolabilidad impide toda diligencia. Así, la Constitución rumana dispone que un parlamentario "no puede ser detenido, encarcelado, sometido a un registro o acusado ante la justicia en materia penal o en caso de infracción sin la autorización de la Cámara de la que forma parte, después de haber sido escuchado, excepto en caso de flagrante delito". En Polonia, la inviolabilidad abarca todas las fases del procedimiento penal. Así comprende todos los actos preparatorios (incluidos actos tales como el interrogatorio a un sospechoso, la detención o la entrega de una orden de registro), todas las etapas del procedimiento judicial y los actos de ejecución (ejecución de la pena).

"La mayoría de los países no van tan lejos, pues la inviolabilidad parlamentaria no protege al interesado contra la detención (o la privación de

<sup>8</sup>Mbid.

<sup>9</sup>Mbid.

libertad de diversas formas) ni contra la presentación o la cita ante un tribunal".<sup>120</sup>

La protección contra la detención se halla más extendida. En Argentina, por ejemplo, toda forma de detención de un parlamentario es imposible sin autorización de la Asamblea, pero la inviolabilidad no impide en absoluto que se abra y cierre un procedimiento judicial contra ese parlamentario (hasta la condena).

Lo que se entiende por "detención" puede variar sobremanera de un país a otro.<sup>1-1</sup> "Alemania es más explícita a ese respecto: la inmunidad hace imposible toda medida que limite la libertad, comprendidas todas las formas de detención, así como el mandato de presentación, la residencia obligatoria provisional, la prisión por deudas, el arresto o la pena de sustitución, así como las detenciones domiciliarias o toda limitación de los desplazamientos". En Bélgica, por el contrario, "se entiende por "detención" únicamente la detención judicial, lo que abarca la detención efectuada en ejecución de un juicio y el arresto de carácter preventivo ("detención administrativa"). Así pues, este término no incluye el mandato de presentación al juez ni la detención administrativa, a la que puede proceder la policía en el ejercicio de sus misiones preventivas y en el marco del mantenimiento del orden (así pues la policía tiene derecho a detener durante 12 horas a un parlamentario que perturbe el orden en la vía pública). Existe una reglamentación comparable en Eslovenia, en donde la inmunidad protege contra la detención y el encarcelamiento, pero no contra otras formas de privación de libertad, que pueden aplicarse en el marco de la investigación. En Finlandia, la inmunidad protege contra la detención, el encarcelamiento y la prohibición de viajar (...)."<sup>22</sup>

<sup>120</sup> Entre esos países. Bélgica se distingue en lo que respecta a las medidas de apremio que requieren la intervención de un juez y que sólo puede ordenar un juez especialmente designado a ese efecto (el primer Presidente del Tribunal de Apelación). Además, Bélgica es al parecer el único país en el que ciertos actos de la instrucción requieren la presencia de un representante de la Asamblea; los registros y los embargos sólo pueden efectuarse en presencia del Presidente de la Asamblea interesada o de un miembro designado por él. Conviene señalar que se trata no sólo de registros y embargos efectuados en el recinto del Parlamento sino de todo registro o embargo efectuado en el marco de una instrucción dirigida contra un parlamentario (Myttenaere, R., op.cit., p. 131).

<sup>121</sup> Recordemos que en los países de tradición británica, la protección está limitada a la detención en materia civil (Australia, India, Kenya, Reino Unido, Zambia...), mientras que en algunos de estos países se limita a la detención en el recorrido al Parlamento y en el recinto del mismo (Irlanda, Noruega...).

<sup>122</sup> Myttenaere, R., op.cit., p. 132.

Por último, en otros países no sólo la detención sino también la presentación de la cita ante un tribunal son imposibles sin levantar la inviolabilidad, por lo menos en materia represiva (Alemania, Bélgica, Croacia, Egipto, Gabón, Polonia, Rumania, Uruguay...)- Observemos que en Bélgica un parlamentario sólo puede ser citado ante un tribunal con la autorización previa de la Asamblea y además por iniciativa de la fiscalía. Así pues, un parlamentario no puede ser citado directamente por una parte civil durante el periodo de sesiones.

*d) Inviolabilidad parlamentaria y flagrante delito*

En la mayoría de los países en donde los parlamentarios gozan de una protección contra las detenciones o diligencias penales, existe una excepción en los casos de "flagrante delito".<sup>m</sup> Este concepto se interpreta a veces con bastante amplitud. En Alemania, por ejemplo, el parlamentario no goza de inviolabilidad si es detenido al día siguiente de la infracción.

Para aplicar el concepto de flagrante delito se establece a veces una distinción en función de la naturaleza o de la gravedad del delito. En Estonia, por ejemplo, la inviolabilidad se aplica en principio incluso si el parlamentario es sorprendido en flagrante delito. Sin embargo, si se trata de una infracción penal grave, ciertos actos pueden realizarse antes de que el Parlamento haya suspendido la inviolabilidad. En Grecia, un parlamentario no está protegido por la inviolabilidad cuando es sorprendido en "flagrante delito". Se deduce que se requiere la autorización previa del Parlamento en los casos de infracciones o de delitos distintos a crímenes, incluso en caso de flagrante delito. En Portugal, un parlamentario sólo pierde su inviolabilidad en caso de flagrante delito por un acto que pueda penarse con más de tres años de encarcelamiento (Ex República Yugoslava de Macedonia: por lo menos cinco años; Filipinas: por lo menos seis años; Finlandia: por lo menos seis meses).

En algunos países es posible la detención de un parlamentario cuando es sorprendido en flagrante delito, pero después se necesita la autorización de la Asamblea, para mantener al interesado en detención preventiva (Eslovaquia, Hungría, República Checa). La legislación helvética dispone que en caso de detención en flagrante delito, aparte de la Asamblea, el propio interesado puede autorizar su detención.

<sup>m</sup> Entendemos por flagrante delito todo delito que se está cometiendo o que se acaba de cometer.

Nadie discutirá que el flagrante delito es una corrección lógica de la inviolabilidad parlamentaria. Sin embargo, comprende varios grados, en la medida en que puede ser la escapatoria soñada para detener a un parlamentario protegido por la inviolabilidad parlamentaria. El informe del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria menciona, por ejemplo, el caso de dos parlamentarios de la oposición reconocidos culpables por el tribunal de flagrantes delitos, en un país no especificado, por haber participado en una manifestación antigubernamental de origen pacífico, pero que degeneró y dio lugar a actos violentos. Debido a su simple participación en la manifestación, los dos parlamentarios fueron considerados coautores de las infracciones y condenados por el procedimiento de flagrante delito, sin previo levantamiento de su inviolabilidad parlamentaria.<sup>124</sup>

### *c) Retirada de la inviolabilidad*

Son escasos los países en los que es imposible retirar la inviolabilidad parlamentaria. No es sorprendente que se hallen precisamente entre esos países aquellos en los que el alcance de la inviolabilidad es más limitado. Pensamos en los países de tradición anglosajona, en los cuales los efectos de la inviolabilidad se limitan a dispensar de la obligación de testimoniar y/o a la protección contra la detención por asuntos civiles (Australia, India, Reino Unido, Sudáfrica...), o a la protección contra la detención en el recorrido al Parlamento y en el recinto del mismo (Irlanda, Noruega). Estos países consideran acertadamente que, "en la medida en que la inviolabilidad está limitada a su más simple expresión, no puede sufrir la más mínima excepción".<sup>125</sup>

R. Myttenaere destaca que "la inviolabilidad puede por el contrario retirarse en la mayoría de los países. En conjunto, los procedimientos de la retirada presentan una analogía bastante grande. Las diferencias se refieren principalmente a la autoridad competente para formular la demanda de retirada de la inviolabilidad, la posibilidad o imposibilidad para el parlamentario de renunciar a su inviolabilidad y el posible recurso contra la retirada de la inviolabilidad".<sup>126</sup>

<sup>124</sup> Informe del Sr. Leandro Despouy en nombre del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria (1 de enero de 1977-4 de febrero de 1993), p. 260. \* "Sólo la Ex República Yugoslava de Macedonia aplica una forma más amplia de inviolabilidad (protección contra el encarcelamiento) sin prever al mismo tiempo la posibilidad de retirarla" (Myttenaere, R., op.cit., p. 133).

<sup>125</sup>Ibid., p. 134.

¿Quién es competente para retirar la inviolabilidad?

Muy pocos países (Chile, Chipre, Guatemala, Samoa...) derogan la regla conforme a la cual sólo el Parlamento es competente para retirar la inviolabilidad de sus miembros. En Chile, el Congreso Nacional no tiene ninguna competencia en lo que respecta a la retirada de la inviolabilidad. Corresponde al Tribunal de Apelación de la jurisdicción correspondiente la autorización de las diligencias, reunido en sesión plenaria. Contra esa resolución, el diputado puede acudir en apelación hasta la Corte Suprema. A partir del momento en que el Tribunal de Apelación declara, por resolución firme, que tiene motivos para iniciar diligencias judiciales queda suspendido el mandato del diputado en cuestión y es enviado ante el juez competente. La Constitución de la República de Chipre dispone que las diligencias, la detención o el encarcelamiento deben ser autorizados por el Tribunal Supremo.

En casi todos los países en los que se requiere una autorización previa para proceder a ciertas diligencias, esta competencia corresponde a la Asamblea. Es excepcional que la autorización pueda ser concedida por la Mesa de la Asamblea (en particular en los países de tradición francesa (Francia, Gabón, sólo fuera del periodo de sesiones en Burkina Faso), o incluso por su Presidente (Tailandia, Zambia)).

¿Quién puede pedir que se retire la inviolabilidad?

En numerosos países, la fiscalía puede pedir que se retire la inviolabilidad. "El ejemplo típico al respecto es Francia, en donde la demanda está a cargo del fiscal general del tribunal de apelación competente. Hallamos una disposición análoga en Bélgica y en países del África francófona, como Gabón o Malí, pero también en Polonia y en la Federación de Rusia".<sup>127</sup> En algunos casos la demanda es transmitida por el Ministro de Justicia (como superior jerárquico del fiscal general, por ejemplo en Francia). En otros casos, el fiscal general se dirige directamente al Parlamento (por ej., Bélgica).

En ciertos países, "el tribunal competente debe pedir la retirada de la inviolabilidad (Suiza, Uruguay), y a veces incluso ha de actuar el Tribunal Supremo (España). En estos casos, los tribunales se dirigen directamente a la Asamblea. En otros, la demanda debe proceder de uno

o varios parlamentarios (Burkina Faso) o del Ministro de Justicia (Burkina Faso, Rumania)".<sup>12</sup> También se observa que la Asamblea puede ser competente para formular tales demandas (Dinamarca, Tailandia...).

- Alemania va más lejos. "En este país, la demanda puede proceder:
- de la fiscalía, los tribunales, las entidades encargadas del control deontológico en materia de derecho público y las entidades encargadas del control deontológico de la profesión;
  - en lo que respecta a las diligencias de derecho privado: el tribunal;
  - en lo que respecta al procedimiento de ejecución forzosa: el acreedor;
  - y de la Comisión encargada de la verificación de poderes, las materias relativas a la inmunidad y el Reglamento del Bundestag.

La fiscalía y los tribunales dirigen sus demandas al Presidente del Bundestag por vía administrativa (Ministerio Federal de Justicia). Los acreedores pueden dirigir directamente sus demandas al Presidente del Bundestag".<sup>129</sup>

¿Puede renunciar el propio parlamentario a su inviolabilidad?

En la mayoría de los países (y en cualquier caso en todos los que siguen la tradición jurídica francesa), la inviolabilidad es de carácter público, lo que significa que un parlamentario no puede renunciar a la misma.

Ese no es el caso en otros países (Grecia, Polonia y Tailandia, para sólo citar estos ejemplos), en los que un miembro puede pedir él mismo que se retire su inviolabilidad. "En Suiza, un parlamentario no puede renunciar por sí mismo a su inviolabilidad cuando se trata de diligencias judiciales por infracciones relacionadas con su actividad o su situación oficial. Sin embargo, para los delitos que no tienen relación con el ejercicio de sus funciones, puede renunciar a la inviolabilidad".<sup>11</sup> En las Filipinas se va todavía más lejos, "pues la inviolabilidad es considerada un privilegio personal al que el parlamentario (y él sólo) puede renunciar de modo expreso o por no invocarla en su momento".<sup>m</sup>

<sup>12</sup>Mbid., p. 135.

<sup>^</sup> Ibid.

<sup>""</sup>Ibid.

<sup>!!!</sup> Ibid.

## Procedimiento

En el marco del presente estudio no es posible detallar todas las diferencias en materia de procedimiento de retirada de la inviolabilidad. De hecho y pese a todas las diferencias aparentes, se observa un gran paralelismo.

En la inmensa mayoría de los casos, la petición de retirar la inviolabilidad debe dirigirse al Presidente de la Asamblea, que informa a esta última. La petición es examinada después por una comisión especial de la Asamblea (Comisión de Diligencias de la Cámara de Representantes de Bélgica, Comisión de Inmunidades en el Bundestag Alemán, Comisión del Reglamento en Polonia, Comisión Especial en Chad, etc.), por una comisión permanente dotada de competencias jurídicas (Comisión de Justicia en el Senado de Bélgica y en Etiopía) o por la Mesa de la Asamblea. Este es el caso, por ejemplo, de la Asamblea Nacional de Francia, en donde la Mesa autoriza el levantamiento de la inmunidad (una delegación de la Mesa prepara el expediente y presenta sus propuestas a la Mesa).

En la gran mayoría de las situaciones, los órganos antes citados se reúnen a puerta cerrada y presentan su informe a la Asamblea en pleno, que se pronuncia por votación.

En algunos casos, la decisión se delega en cierto modo, con reservas, en una comisión. Así, la Comisión de Inmunidades del Bundestag "puede estar habilitada expresamente para adoptar una decisión provisional, que se comunica por escrito a todos los miembros del Bundestag. Si la decisión provisional de la Comisión no plantea ninguna oposición en el plazo de siete días, adquiere la validez de una decisión del Bundestag. En caso contrario, corresponde a la asamblea plenaria adoptar expresamente la decisión".<sup>13</sup> -

En lo que respecta a la mayoría requerida para retirar la inviolabilidad de un miembro en la asamblea plenaria, existen netas diferencias. En la mayoría de los países, la asamblea decide por mayoría. En Burkina Faso, por el contrario, basta que la tercera parte de los miembros decida retirar la inviolabilidad (en este país, fuera del periodo de sesiones, no corresponde la decisión a la asamblea plenaria sino a la Mesa). En otros

<sup>12</sup> Ibid., p. 136.

países, una mayoría reforzada puede decidir la retirada de la inviolabilidad: mayoría de dos tercios en Polonia, Rumania y Uruguay, y mayoría de por lo menos 5/6 en Suecia.

En ciertos países, el miembro interesado es escuchado automáticamente por la comisión competente y puede pedir la asistencia de otro miembro (Polonia) o de un abogado. En otros países (Bélgica, Francia...), el parlamentario interesado puede pedir que se le escuche. En Francia se ha establecido el hábito de que la delegación de la Mesa escuche al diputado interesado.

En España debe motivarse la decisión de no retirar la inmunidad, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En casos excepcionales se ha previsto un recurso contra la decisión de retirar la inmunidad. Así, en Austria, "el miembro interesado puede apelar ante el Tribunal Constitucional".<sup>113</sup>

Por lo general, la petición de retirar la inmunidad no caduca después de cierto plazo. Sin embargo, en algunos países, la petición de retirar la inviolabilidad caduca al final de la legislatura (Polonia, Rumania y Tailandia, para sólo citar algunos ejemplos). En caso de reelección del miembro, habrá que recomenzar el procedimiento en la mayoría de los países (por ej., Alemania).

La Asamblea que retira la inviolabilidad parlamentaria ¿puede someter las diligencias o la detención a ciertas condiciones?

Una vez retirada la inviolabilidad, el principio de la separación de poderes impide en casi todas partes que el poder legislativo fije condiciones que el poder judicial debería respetar en el ejercicio de sus competencias. La Asamblea puede aceptar o rechazar que se efectúen los actos de la instrucción propuestos, pero no puede subordinar su realización a ciertas condiciones.

Así, si la Asamblea no puede como regla general fijar ninguna condición para el ejercicio de las diligencias o la detención, "de todos modos la retirada "parcial" de la inviolabilidad es posible en ciertos países. Así, se admite en Bélgica que la Asamblea puede acceder en parte a la petición de retirada de la inviolabilidad, por ejemplo, autorizando la presentación de una persona ante una jurisdicción, pero no la detención".<sup>114</sup> En

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>114</sup>Ibid., p. 138.

Francia, la Mesa de la Asamblea rechaza o autoriza, caso por caso, las medidas de instrucción específicas para las que se ha tenido su autorización. También conviene mencionar el caso de Suiza. La inviolabilidad sólo garantiza en este país que el parlamentario podrá asistir a las sesiones pero puede pedir a su Asamblea que anule citas para actos judiciales importantes.

¿Puede suspender la Asamblea las diligencias o la detención?

En la mayoría de los países, las diligencias contra un parlamentario o su detención no pueden ser suspendidas por la Asamblea a la que pertenece. Por el contrario, esa suspensión es posible en varios países de tradición jurídica francesa (Bélgica, Burkina Faso, Francia, Gabón, Guinea, MalQ, así como en Alemania, Austria y Croacia. R. Myttenaere precisa que en la Asamblea Nacional de Francia "uno o varios miembros pueden pedir la suspensión de las diligencias o de la detención por carta dirigida al Presidente. La decisión no corresponde a la Mesa sino a la propia Asamblea. La petición de suspensión se envía a una comisión, que escucha al autor de la demanda y al miembro interesado. Esta comisión presenta su informe a la asamblea plenaria, que, tras un debate limitado, decide por mayoría simple suspender o no las diligencias o la detención durante el periodo de sesiones. El Bundestag alemán puede suspender también por mayoría simple toda diligencia, toda detención, toda medida que restrinja la libertad, impidiendo así toda intervención judicial durante el resto de la legislatura. En Bélgica se han previsto dos posibilidades de suspensión. Por una parte, la Asamblea puede, en cualquier momento de la instrucción, ordenar, a petición del parlamentario interesado y por mayoría de los dos tercios de los votos expresados, la suspensión de los actos de la instrucción para los que no se ha pedido ninguna autorización previa. Por otra parte, la Asamblea puede decidir por propia iniciativa y por mayoría simple suspender la detención de un miembro o su presentación ante un tribunal (en la hipótesis de que el miembro haya sido detenido o sujeto a diligencias fuera del periodo de sesiones o tras haber sido sorprendido en flagrante delito) ".<sup>13s</sup>

<sup>13s</sup> Ibid., pp. 138-139.

f) *Derecho de un parlamentario detenido a asistir a las sesiones de su Asamblea*

"En la mayoría de los países, el parlamentario que cumple una pena por una infracción o que está en detención preventiva esperando al juicio no está autorizado a asistir a las reuniones de su Asamblea".<sup>136</sup> Esto resulta a menudo del hecho de que no se ha previsto la hipótesis y que, por consiguiente, se aplica el derecho común (Belarús, Finlandia, Italia, Polonia...).<sup>117</sup>

Sólo algunos países permiten al miembro que cumple una pena de prisión o que está en detención preventiva que asista a las sesiones (Grecia, Malí, Tailandia ...). En Grecia, "se parte del principio de que en tanto que un parlamentario no está privado de sus derechos políticos, podría abandonar la prisión para asistir a las sesiones de su Asamblea. En Malí, el interesado conserva su calidad de parlamentario mientras no se ha pronunciado el juicio definitivo. Hasta ese momento, puede ejercer plenamente sus prerrogativas de parlamentario".<sup>118</sup>

## V. Rango protocolario

### 1. Rango protocolario dentro de la Asamblea

Antes de examinar el tema del rango protocolario de los parlamentarios dentro de su Asamblea, conviene diferenciar bien los conceptos.

En efecto, en la mayoría de los regímenes parlamentarios, las leyes fundamentales establecen claramente el principio de la igualdad de los parlamentarios, que resulta de su elección basada en los principios uniformes de la legislación electoral. Por ello, la Constitución y/o la legislación no permiten en general establecer ninguna distinción en materia de derechos y deberes del parlamentario en el ejercicio de su mandato.

Ahora bien, la igualdad de principio entre los parlamentarios no impide en modo alguno que se establezcan distinciones por razones protocolarias. En efecto, en toda estructura social es preciso establecer un orden de preferencia por motivos tanto prácticos como de representatividad. Es

<sup>136</sup>Mbid., p. 139.

<sup>117</sup> Recordemos que, en ciertos países, una condena a una prisión de encarcelamiento de una duración determinada (más de un año en el Reino Unido, más de seis meses en Irlanda...) tiene como consecuencia automática que el interesado no sea ya elegible y que se vea obligado a dimitir como parlamentario. Esto significa a fortiori que no podrá asistir a las reuniones...

<sup>118</sup>Mbid., p. 140.

cierto que el derecho de interpelar a un ministro no debería ser el privilegio de ciertos parlamentarios, pero es igualmente cierto que, en el curso de una ceremonia oficial en el exterior del Parlamento, todos los parlamentarios no podrían estar sentados en la primera fila. Por consiguiente, es preferible establecer *in tempore non suspecto* reglas objetivas, antes de que surjan conflictos. Por ello se halla en todos los parlamentos del mundo algún orden de precedencia.

Por lo general se utilizan dos tipos de criterios para fijar el orden de precedencia de los parlamentarios dentro de la Asamblea parlamentaria: la función ejercida y la antigüedad.

#### a) *Prioridad a la función*

El primer criterio, que se encuentra en casi todas partes, está vinculado a las responsabilidades y funciones ejercidas en la Asamblea.

Así, la primacía del Presidente dentro de la Asamblea es reconocida unánimemente en todos los parlamentos del mundo, como lo ha demostrado de modo detallado G. Bergougnous,<sup>139</sup> quien añade que esta primacía "no está vinculada a los casos en los que el Presidente, como el Speaker británico, encarna solo la autoridad de la Cámara". En efecto, incluso la presencia de un órgano colegial que, con distintos nombres (Mesa, Presidium, Comité de Decanos, Consejo de la Presidencia ...), encarna la autoridad de la Asamblea, no reduce en general de ningún modo la primacía del Presidente.<sup>140</sup>

En los países de tradición francesa, en la medida en que exista ese órgano director colegial, las funciones ejercidas dentro del mismo formarán a menudo la base del orden de precedencia. Así, en buen número de países detrás del Presidente vienen los vicepresidentes y los secretarios o escrutadores.

Además de los cargos ejercidos en un órgano colegial, otras funciones, tales como las de presidente de grupo, de comisión, etc, son también determinantes para establecer el orden de precedencia. Así, en el Senado francés, después de los miembros de la Mesa, los ex primeros ministros,

<sup>139</sup> Bergougnous, G., op.cit., pp. 38-40.

<sup>140</sup> No se encuentra una situación en la que se reconozca la precedencia de modo colectivo al órgano colegial, reduciendo al Presidente a difuminarse detrás de ese órgano. "Todo lo más, en el Consejo de los Estados de Suiza, los miembros de la Mesa avanzan de la función de escrutador suplente a la de primer escrutador y Vicepresidente, "recorrido" que dura cinco años y en el que cada función es ocupada durante un año". (Bergougnous, G., op.cit., p. 39).

los presidentes de los grupos políticos y los presidentes de las comisiones permanentes (clasificados por orden de antigüedad en la función), viene toda una serie de otras funciones<sup>141</sup> que preceden en el orden protocolario a los senadores "ordinarios"<sup>1</sup>, clasificados a su vez en función de su antigüedad senatorial y eventualmente de su edad.

Un buen número de otros países siguen la misma lógica, aunque a veces llegan mucho más lejos en la diferenciación. Así, el Consejo Nacional de Eslovaquia distingue nada menos que ocho niveles: el Presidente del Consejo, los vicepresidentes, los presidentes de comisión, los funcionarios de verificación del Consejo, los vicepresidentes de comisión, los funcionarios de verificación de las comisiones, los presidentes de los grupos políticos y, por último, los vicepresidentes de esos mismos grupos.

Los países anglosajones se distinguen por una gran homogeneidad en materia de orden de precedencia. En muchos de esos países (por ej., Bangladesh, Pakistán...), se encuentra siempre el mismo modelo: 1. Presidente, 2. Vicepresidente, 3. Jefe de la mayoría, 4. Jefe de la oposición, 5. Jefe de orden ("whip") de la mayoría, 6. Jefe de orden de la oposición, 7. Miembros ordinarios, por lo general por orden de antigüedad.

Cierto es que en todos esos países, la antigüedad desempeña una función apreciable en la decisión de nombrar a un parlamentario para una determinada función en la Asamblea, pero de hecho es por lo general un criterio secundario. En otras palabras, un presidente de comisión puede ser claramente menos antiguo que otros candidatos, a condición de que pertenezca al "buen" partido político.

#### *b) Prioridad a la antigüedad*

Es distinto lo que ocurre en una serie de otros países, en donde el criterio de antigüedad es de hecho el criterio predominante para determinar el orden de precedencia.

A este respecto es llamativo el ejemplo de los Estados Unidos de América. Si bien es cierto que en la Cámara de Representantes, el "Speaker" es elegido por la Asamblea y que el Vicepresidente de los

<sup>141</sup> El relator general de la Comisión de Finanzas, el delegado de la reunión administrativa de senadores que no figuran en la lista de ningún grupo, el Presidente de la Delegación Europea, el Presidente de la Delegación para la Planificación, el Presidente de la Oficina de Opciones Científicas y Tecnológicas y los senadores ex ministros (clasificados en función de la fecha de la primera elección en el Senado).

Estados Unidos de América es también Presidente del Senado, la realidad es que el rango protocolario de la mayoría de los miembros está determinado por su antigüedad en la Asamblea.<sup>142</sup> En efecto, esa antigüedad desempeñará una función primordial en la designación de los presidentes de comisión y de otras funciones dentro de la Asamblea. Con igual antigüedad, la clasificación alfabética determina el orden de precedencia.

*c) Orden de precedencia muy formalizado o no*

También se podría hacer una distinción entre el grado de formalización del orden de precedencia.

Así, en Suecia, el orden de precedencia está determinado tanto por la antigüedad como por las funciones ejercidas en las comisiones y otros órganos del Riksdag (los presidentes de partidos y de grupos ocupan un lugar especial), pero este orden interno de precedencia es totalmente no oficial.

Por el contrario, en otros países, el orden de precedencia está fijado con precisión en normas escritas. Por lo general, esas normas figuran en el Reglamento de la Asamblea, que puede ser extremadamente preciso. El artículo 11 del Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa precisa, por ejemplo, que en el caso de los presidentes y los administradores, el orden de precedencia, si hay un escrutinio, está determinado por la fecha y la tanda de escrutinio en que fueron elegidos y, si fue en la misma tanda, por el número de sufragios, y si no hubo escrutinio, por el orden de presentación realizado por los presidentes de los grupos. El artículo 39 del mismo Reglamento dispone, en su penúltimo párrafo, que no existe ninguna precedencia entre los vicepresidentes de comisiones.

Señalemos finalmente que ciertos países, como Rumania, van todavía más lejos y han considerado que el orden interno de precedencia tiene suficiente importancia para incorporarlo en la legislación.

## **2. Rango protocolario en el exterior de la Asamblea**

Igual que el orden interno de precedencia, el rango protocolario en el exterior de la Asamblea puede haberse fijado en una norma escrita: por decreto en Francia y en ciertos países del África francófona (por ej., Benin), en un cuadro de precedencia ("table of precedence") publicado

<sup>141</sup> En la Cámara de Representantes, sólo se tiene en cuenta la antigüedad en la Asamblea; en el Senado también se toman en consideración los años de presencia en la Cámara o en el Gobierno.

(Australia) o no (Canadá) en el Boletín Oficial. Sin embargo, por lo general el orden de precedencia está dictado por la costumbre, lo que no impide en absoluto que sea muy detallado.

Establecer un inventario de los rangos protocolarios que los Presidentes de las asambleas o sus miembros ocupan en el exterior de la Asamblea nos llevaría demasiado lejos. Por consiguiente, nos limitaremos a formular algunas consideraciones sobre la situación de los Presidentes de Asamblea y sobre el orden de precedencia entre las asambleas en los regímenes bicamerales.

#### *a) Rango protocolario del Presidente de la Asamblea*

G. Bergougnous<sup>143</sup> señala que en casi todos los casos, el Presidente no se limita a ocupar el primer lugar en la Asamblea que preside sino que goza también por lo general de un rango protocolario elevado en el Estado.

Ello es evidente en los casos en que los presidentes de las cámaras altas son también vicepresidentes del Estado y ocupan de ese modo el segundo lugar en el orden protocolario, detrás del Jefe del Estado. Así sucede por ejemplo en Alemania, Argentina, Bolivia, los Estados Unidos de América, la India o Uruguay.

Ahora bien, en términos general e incluso sin que ejerzan las funciones de vicepresidente del Estado, los Presidentes de asamblea ocupan un rango elevado en el Estado y se sitúan de ordinario entre el segundo y el cuarto o quinto lugar. Entonces por lo general su lugar se halla, en el orden de precedencia, inmediatamente después de los jefes del Poder Ejecutivo o de los Jefes del Estado (monarca/Presidente y Primer Ministro).

Así sucede en particular en muchos países de influencia parlamentaria francesa, como Luxemburgo (en donde el Presidente de la Cámara ocupa el segundo lugar, después del Gran Duque) o Benin (segundo lugar después del Presidente de la República). También se halla ese mismo principio en otros países, como Estonia, Grecia, Senegal y Turquía, así como en Chipre (tercer lugar después del Presidente de la República y el Arzobispo), Australia (quinto lugar después del Gobernador General, el Gobernador del Estado, el Primer Ministro del país y el Primer Ministro

<sup>141</sup> Bergougnous, G., op.cit., p. 43.

del propio Estado) y en Nueva Zelandia (tercer lugar después del Gobernador General y el Primer Ministro).

En ciertos países, los Presidentes de asamblea preceden incluso al Jefe de Gobierno. Citemos al respecto la República Checa (en donde los Presidentes del Senado y de la Cámara ocupan el segundo y el tercer lugar, inmediatamente después del Presidente de la República), Suecia (en donde el Presidente del Riksdag se sitúa inmediatamente después del Rey/la Reina en el orden de precedencia) o la República del Chad.

Es evidente que el rango protocolo de los Presidentes de asamblea con respecto a otros dignatarios expresa en parte la posición que su asamblea ocupa en la vida política. Así, el decreto francés de 2 de diciembre de 1958 modificó el orden de precedencia para ponerlo de acuerdo con las nuevas instituciones de la V República, "ascendiendo" al Primer Ministro al segundo puesto, inmediatamente después del Presidente de la República.<sup>144</sup>

Señalemos también que Francia presenta una característica interesante, porque establece una distinción clara entre el rango que los Presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado ocupan en París en las ceremonias públicas, por una parte, y el que ocupan en los otros departamentos del país, por otra parte. Se encuentra ese mismo tipo de distinción en algunos países del África francófona, como Senegal. Este último país establece una distinción suplementaria, en función de que los cuerpos legislativos sean convocados en conjunto o de modo individual por el Gobierno.

Por último, el Sr. Bergougnous señala que en este marco, caracterizado por el lugar de primer plano otorgado a los Presidentes de los Parlamentos en el Estado, son excepción los países de tradición británica. En la medida en que el orden protocolario manifiesta, cierto es que de modo imperfecto, la jerarquía entre los poderes, esto es tal vez menos sorprendente de lo que parece a primera vista: ¿hay que sorprenderse realmente de que, en los países de derecho consuetudinario, el Presidente del Tribunal Supremo ("Chief Justice") preceda en general al Presidente o los Presidentes de la asamblea?<sup>145</sup>

<sup>144</sup> Dada la inercia de las cuestiones protocolarias, hay que evitar deducir demasiadas conclusiones políticas y/o jurídicas respecto al rango protocolario.

*b) Orden de precedencia entre las asambleas en los regímenes bicamerales*

En los regímenes parlamentarios bicamerales se plantea casi inevitablemente la cuestión de la precedencia entre los miembros y los Presidentes de las dos asambleas parlamentarias.

En numerosos países, como el Canadá, Filipinas o la República Checa, el Presidente de la cámara alta precede en el orden protocolario al de la cámara baja, así como los miembros de la cámara alta preceden a los de la cámara baja, reflejando así la antigua superioridad "social" de la cámara alta.

En otros países se ha invertido el orden protocolario con objeto de reflejar mejor la realidad política. En Francia, en la IV República, los diputados pasaron antes de los senadores, que les precedían en la III República. En Polonia, el Presidente de la Dieta precede en el orden protocolario a su homólogo del Senado.

En Australia, el orden de precedencia entre el Presidente del Senado y el "Speaker" de la Cámara de Representantes depende de su fecha de nombramiento.<sup>146</sup> Por el contrario, no se establece ninguna distinción entre los miembros de la Cámara y del Senado, pues todos los miembros del "Parliament of the Commonwealth" ocupan el mismo rango protocolario.

En Bélgica, los Presidentes de la Cámara y del Senado tienen el mismo rango, correspondiendo el lugar precedente al de más edad. Por el contrario, los "senadores ordinarios" siguen teniendo precedencia sobre los "diputados ordinarios".

<sup>141</sup> "Así, el Speaker de Wesminster ocupa el duodécimo lugar, después del Lord Presidente del Consejo y de otros numerosos dignatarios, y el Lord Canciller, Presidente de la Cámara de los Lores, ocupa el sexto lugar. Asimismo, el Speaker y el Presidente del Senado de Australia siguen no sólo al Gobernador General y al Primer Ministro sino también a los gobernadores y primeros ministros de los Estados. En Botswana viene detrás de los Presidentes de las altas jurisdicciones, y en la India, si bien el Presidente de la Cámara Alta (el Rajya Sabha) es Vicepresidente del Estado, el Speaker está por detrás del primer ministro y de los gobernadores de los Estados; en Malta sigue al Arzobispo y al Chief Justice. Igualmente en el Canadá, el Presidente del Senado, igual que el de la Cámara de los Comunes, siguen al Chief Justice, En Singapur ocupa el sexto lugar y en Antigua y Barbuda el séptimo. En Zimbabwe tiene el rango de ministro". (Bergougous, G-, op.cfu p- 45).

<sup>141</sup> Si han sido nombrados al mismo tiempo, el Presidente del Senado tiene precedencia.

### **3. Pasaportes**

Si bien las inmunidades protegen a los parlamentarios contra las diligencias judiciales dentro de su país, no sucede lo mismo en el extranjero. Ello no es obstáculo para que ciertos países hayan querido otorgar cierto grado de protección a sus parlamentarios cuando se encuentran en el extranjero.

La protección más amplia corresponde evidentemente al pasaporte diplomático. Sin embargo, pocos países conceden sistemáticamente pasaportes diplomáticos a todos sus parlamentarios. Entre ellos citemos ciertos países africanos (Argelia, Benin, Cabo Verde, Camerún, Chad, Malí, Togo), sudamericanos (Chile, Ecuador) o de Europa central (Armenia, Eslovaquia, Hungría, República Checa, Rumania), pero también la más antigua de las democracias, Grecia, Turquía e incluso Alemania (en donde el uso del pasaporte diplomático está sin embargo limitado a los viajes efectuados en el marco del mandato).

Por el contrario, en la mayoría de los regímenes parlamentarios, el uso del pasaporte diplomático está reservado a un número limitado de diputados.

Por lo general, la concesión del pasaporte diplomático se efectúa basándose en criterios objetivos. En primer lugar, la función que ocupa el parlamentario - Presidente de la asamblea (Nationalrat austríaco, Fiji, Trinidad y Tabago) y/o vicepresidente (Suecia), miembro de la Mesa permanente (Burkina Faso), jefe de la oposición (Australia, Trinidad y Tobago), miembro de la Comisión de Asuntos Extranjeros (Chipre, Suecia) - y en segundo lugar su posible pertenencia a alguna asamblea parlamentaria internacional (Nationalrat austríaco, Luxemburgo, Japón).

En otros países están menos claros los criterios que sirven de base para entregar el pasaporte diplomático a ciertos diputados y no a otros. En el Consejo de la República de Belarús, por ejemplo, el Presidente y el vicepresidente tienen derecho al pasaporte diplomático, pero este privilegio puede ampliarse a otros parlamentarios, si así lo decide el Jefe del Estado. Lo mismo ocurre en Egipto, en donde este tipo de pasaporte puede entregarse a determinados parlamentarios "a título excepcional".

Sin pasaporte diplomático, los parlamentarios de la mayoría de los restantes países (Finlandia, Israel, Jordania, Polonia, República de Corea...) deben por lo general limitarse a un pasaporte de servicio. Incluso a veces el uso de este pasaporte de servicio está reservado a los parlamentarios en viaje oficial (Estados Unidos de América, Japón) o a los que lo solicitan (Suecia).

Señalemos también que en Bélgica y en el Canadá, los parlamentarios reciben un pasaporte especial situado entre el pasaporte diplomático y el pasaporte de servicio, que concede un grado de protección ligeramente superior al del pasaporte de servicio.

Por último, existen regímenes parlamentarios en donde se considera de modo manifiesto que un parlamentario tiene que limitarse al mismo pasaporte que el ciudadano corriente. Ése es en particular el caso del Reino Unido y de España (con la excepción del Presidente de la Asamblea, que tiene derecho al pasaporte diplomático).

## TERCERA PARTE: EJERCICIO DEL MANDATO

En la segunda parte hemos tratado de describir el estatuto propiamente dicho, con todo lo que implica en materia de derechos y obligaciones, de modo que en esta tercera parte trataremos de describir ciertos aspectos de la interacción entre el parlamentario y su Asamblea.

Después de cada elección, el Parlamento se encuentra confrontado con el aflujo de nuevos miembros. Por brillantes que éstos sean, se sentirán siempre un poco despistados. En efecto, el Parlamento es una institución regida por toda una serie de costumbres y reglas, con frecuencia no escritas y en general poco transparentes. Además, el parlamentario se da cuenta de que está elegido por un periodo limitado; por ello no tiene tiempo que perder si quiere poner sus ideas en práctica. De aquí la importancia de "lanzarse al agua" rápidamente. Si está "apadrinado" por un miembro más experimentado o si forma parte de un grupo político bien organizado, podrá tal vez evitar una formación en el sentido auténtico del término. Pero si la composición de la nueva asamblea es muy distinta de la precedente (situación típica de los Estados en donde el sistema democrático está en curso de formación o de renacimiento) o si forma parte de un pequeño grupo político, tiene mayor interés en poder acudir a programas de formación. En el capítulo I, veremos que éstos suelen estar a cargo de los servicios administrativos del Parlamento o de los partidos o grupos políticos, ayudados a veces por organizaciones internacionales u ONG.

El ejercicio del mandato implica por parte del parlamentario la aceptación de una serie de limitaciones.

Primero, su asamblea espera de él un grado elevado de asiduidad. En el capítulo II, veremos que, en la mayoría de los Parlamentos, existe cierta obligación formal de presencia en sesión plenaria e incluso en comisión. Si bien la obligación es todavía moral en algunos países, se observa que las sanciones financieras en caso de ausencia injustificada pasan a ser no sólo cada vez más corrientes sino también más eficaces, pues un número creciente de parlamentarios dependen totalmente de sus honorarios parlamentarios para satisfacer sus necesidades.

Por último, la asamblea espera del parlamentario que respete una serie de reglas de conducta, tanto dentro como fuera del Parlamento.

En el interior del Parlamento, estas reglas "disciplinarias" tratan fundamentalmente de garantizar la buena marcha del trabajo parlamentario.

Van desde la prohibición del uso de la fuerza y de todo tipo de intimidación hasta la protección de la "dignidad" de la Asamblea, pasando por toda una serie de medidas que tratan de evitar formas de obstrucción "ilegal" de los trabajos.

En el capítulo III observaremos que la Asamblea y/o su Presidente disponen de una amplia gama de sanciones disciplinarias, que pueden ir de la simple llamada al orden hasta la exclusión temporal.

Por otra parte, la Asamblea espera de sus miembros que respeten, en sus contactos con el mundo exterior, un conjunto de reglas "éticas" y/o "deontológicas". Además se observa en los países occidentales (y sobre todo en los anglosajones) una tendencia a reunir esas reglas en un "código de conducta". En el capítulo IV veremos que si bien esos códigos de conducta estaban destinados en principio a evitar que la Asamblea quedara comprometida por la conducta de uno de sus miembros, son cada vez más en la actualidad un instrumento de lucha contra la pérdida de confianza que afecta no sólo al Parlamento sino también al conjunto de las instituciones políticas.

Por último, en el capítulo V examinaremos el concepto de "ofensa" o "insulto" al Parlamento. Algunos lectores se preguntarán sin duda por qué examinamos este concepto en el marco de la parte relativa al ejercicio del mandato parlamentario. Los "insultos al Parlamento" figuran en efecto entre los privilegios de que gozan las asambleas y sus miembros en ciertos países (sobre todo anglosajones), de modo que podríamos haber tratado la cuestión en el marco de la parte relativa al estatuto del parlamentario. Sin embargo, tres motivos nos llevan a efectuar esta elección. Primeramente, el concepto de ofensa protege no sólo al miembro individual sino también a la Asamblea en conjunto. Además protege a la Asamblea no sólo contra los insultos u ofensas procedentes del mundo exterior sino también contra los actos cometidos por sus propios miembros. Por último, dada la difusión de los códigos de conducta, la frontera entre la falta de respeto a los mismos y la ofensa al Parlamento por el parlamentario tiende a borrarse. En ese sentido es significativo que, tanto en un caso como en otro, las sanciones son a menudo preparadas y/o dictadas por la misma "Comisión de Ética".

## I. Formación sobre el procedimiento

Las elecciones legislativas, organizadas conforme al orden constitucional de cada país, permiten la aparición en el marco parlamentario de

nuevos miembros, para los cuales la actividad parlamentaria es una experiencia nueva.

Como ya se ha destacado en un estudio precedente,<sup>147</sup> la adquisición de la experiencia indispensable para los nuevos parlamentarios puede producirse de formas muy variadas. En efecto, la situación del recién elegido que es miembro de un partido representado desde hace largo tiempo en el Parlamento y que dispone a su alrededor de numerosos parlamentarios del mismo partido es muy distinta de la de los nuevos elegidos cuyo partido aparece por primera vez en la escena parlamentaria y cuyo grupo político está formado por diputados desprovistos de experiencia.

Así pues, la situación de los nuevos parlamentarios es relativamente cómoda en los Estados de situación política estabilizada, en donde la composición del Parlamento recién elegido no difiere básicamente de la del Parlamento precedente y en donde el grupo poco numeroso de los nuevos elegidos se integra con facilidad en el sistema existente.

Por el contrario, la situación será muy distinta en los Estados en donde el sistema democrático está en curso de formación (o de renacimiento) y en donde la composición del nuevo Parlamento es muy distinta a la del precedente. Así, en las elecciones de 1989 en Polonia, entre los 100 senadores elegidos sólo cuatro tenían cierta experiencia parlamentaria.

Lo mismo ocurre en los casos de transformación importante del régimen político. Así, la sustitución del sistema de monopartidismo por una democracia multipartidista en Camerún y Zambia ocasionó un aumento notable del número de parlamentarios recién elegidos. Además puede producirse el mismo fenómeno, aunque en grado menor, en los regímenes parlamentarios ya antiguos debido a ciertos cambios políticos.<sup>148\*</sup>

<sup>147</sup> Véase la nota introductiva del Sr. Wojciech Sawicki, Jefe de la Cancillería del Senado de la República de Polonia en "Les programmes d'accueil/formation pour les parlementaires nouvellement élus", Informations constitutionnelles et parlementaires, A.S.G.P., 1994. No 167. pp. 93-128.

<sup>148</sup> En Bélgica, por ejemplo, la decisión de establecer una incompatibilidad (imperfecta) entre los mandatos parlamentarios regional y federal y de elegir los parlamentarios regionales por sufragio directo forzó a ciertos parlamentarios a elegir entre una u otra Asamblea. Esta nueva medida se acompañó de una reducción del número de miembros del Parlamento Federal, de modo que en las elecciones legislativas de 1995 el número de miembros de nueva elección en las asambleas federales era notablemente mayor que lo habitual. En Alemania se produjo un fenómeno análogo en las elecciones de diciembre de 1990, debido a la reunificación alemana.

Algunos programas de formación o de iniciación sobre los procedimientos están dirigidos por los partidos o los grupos políticos; entonces se refieren ante todo a problemas políticos. Otros programas, independientes de los partidos, están dirigidos por la administración del Parlamento. Abarcan en general materias tales como la historia del Parlamento, el Reglamento de la Asamblea, ciertos elementos de derecho constitucional y administrativo, los derechos y deberes de los parlamentarios, el funcionamiento de los servicios parlamentarios, etc. En ciertos casos, más bien excepcionales, un servicio especializado en el Parlamento se ocupa de realizar estos seminarios (por ej., el Instituto de Investigaciones y Formación de la Asamblea Nacional en la República de Corea o la Oficina de Procedimientos en Australia). En los Estados Unidos de América, las universidades están asociadas al programa de formación.

Con frecuencia los programas de formación se dirigen tanto a los parlamentarios como al personal de la Asamblea (por ej., Suecia).

Por último, si bien en la mayoría de los Parlamentos que organizan seminarios de formación, se trata de iniciativas especiales, de breve duración, extendidas a lo largo de la legislatura, también hay casos en los que la formación adopta claramente la forma de un seminario de varios días o incluso de varias semanas. En Eslovaquia y Australia,<sup>149</sup> este tipo de seminarios se celebra entre las elecciones y la primera reunión del Parlamento recién elegido. En Suecia comienza antes del periodo de sesiones (exposiciones guiadas, etc.) y prosigue más adelante.

Obviamente, la formación o la iniciación en los procedimientos y prácticas parlamentarios adoptan una importancia tanto mayor cuanto menos sólida es la tradición parlamentaria y/o más notable es la renovación de las asambleas.

En ese contexto es agradable observar que bastantes países en desarrollo realizan un gran esfuerzo de formación. En ese sentido tienen a menudo la ayuda de las organizaciones internacionales. Así, Trinidad y Tabago y Zambia, por ejemplo, organizan con regularidad seminarios de formación en colaboración con la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth. En Níger, Mali y Guinea, la formación está a cargo de universitarios, altos funcionarios o parlamentarios experimentados de otros países o expertos enviados por organismos independientes (por ej.,

\*\* Respecto a los importantes esfuerzos realizados en materia de formación en Australia, véase: "Parliamentary education: the state of the play", en Australia, *The Table*, 1994, pp. 71-81.

ONG). En Ecuador, los parlamentarios reciben una formación en el Instituto Centro Americano de Capacitación Empresarial (Costa Rica).

Por otra parte resulta sorprendente que haya un número elevado de países en los que falta toda formación para los parlamentarios. Si se tratara únicamente de democracias recientes o de países en desarrollo, podría comprenderse, pero no es en absoluto el caso: se trata también de países tales como Austria, Bélgica, España o Grecia. Sin embargo, no hay que deducir que la ausencia de un programa de formación en esos países significa que no se proporcione ninguna otra forma de asistencia a los parlamentarios recién elegidos. Primero, porque en todos los Parlamentos, comprendidos los que carecen de programa oficial de formación, los nuevos parlamentarios reciben documentos de información, tales como la Constitución, el Reglamento de la Asamblea, información sobre los poderes, deberes y privilegios de los parlamentarios, etc. En ciertas asambleas, son además acogidos individualmente en los distintos servicios (por ej., en el Senado francés). Segundo, porque en los regímenes parlamentarios de larga tradición, existen a menudo manuales de procedimiento parlamentario que son auténticas obras de referencia y que permiten a los parlamentarios recién elegidos formarse por sus propios medios.

Si bien existen esos manuales en Alemania o en el Senado francés, para sólo citar estos ejemplos, conviene señalar que son de especial importancia en los países de tradición parlamentaria británica. Citemos como ejemplo el "Companion to the Standing Orders and Guide to the proceedings of the House of Lords" en el Reino Unido o el "House Manual" y el "House Practice" de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América. En la Cámara de los Comunes del Canadá existen por lo menos tres documentos que pueden considerarse manuales de procedimiento parlamentario: el "Précis de procédure", la "Jurisprudence parlementaire de Beauchesne" y el "Réglement annoté de la Chambre des Communes" (hay iniciativas análogas en Australia, India, Japón, etc.).

## II. Participación en los trabajos de la Asamblea

### 1. Obligación de presencia

#### *a) Una obligación muy extendida, pero ante todo moral*

En la mayoría de los Parlamentos existe cierta obligación formal de presencia, tanto en las sesiones plenarias como en las comisiones. Algunos

países llegan hasta inscribir el principio de la presencia obligatoria en la Constitución o en la legislación, pero con más frecuencia se halla en el Reglamento. Así, se indica expresamente en el Reglamento del Bundestag alemán que los parlamentarios tienen la obligación de participar en los trabajos de su Asamblea, obligación de participación que va además más lejos que la simple presencia en las reuniones.

Si bien existe la obligación en general de modo formal, se observa que en muchos países (Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Indonesia, Reino Unido...)» el respeto no se impone de modo sistemático. Así pues se trata de una obligación fundamentalmente "moral". El motivo indicado con más frecuencia para justificar la ausencia de sanciones reales es la imposibilidad de controlar las presencias, dado que los parlamentarios suelen ser miembros de varias comisiones a la vez, que se reúnen habitualmente en el mismo momento.

Observemos que en el Reino Unido no se sanciona la ausencia en las sesiones plenarias y en las comisiones, 150 aunque se sancionó en el pasado. Así, en 1975 se creó una comisión para estudiar el caso de un miembro de la Cámara de los Comunes que vivía en Australia y que por ese motivo estaba sistemáticamente ausente. La comisión recomendó su exclusión, pero el parlamentario dimitió antes de que se adoptara una moción.

Ese ejemplo ilustra bien la importancia especial que los países de tradición británica conceden a la presencia de los miembros. Así, el Senado canadiense puede obligar en cualquier momento a uno o varios de sus miembros a hallarse presentes en un momento dado. El senador que no cumpla esa obligación podría ser acusado de insulto al Senado (véase *infra*, capítulo V). Más todavía que en los textos formales, esa importancia especial aparece en la función importante de los jefes de orden ("whips"), que se ocupan de que asista un número suficiente de miembros a las sesiones plenarias, las reuniones de comisión o cualquier otra reunión en la que es requerida su presencia.

Es además bastante contradictorio observar que incluso las asambleas que declaran que no tienen la obligación de presencia formal, adoptan

<sup>110</sup> Excepto en los "Opposed Private Bill Committees", en donde la presencia es todavía obligatoria.

a veces sanciones financieras contra los miembros que están ausentes con demasiada frecuencia.<sup>111</sup>

De hecho sólo hay un pequeño número de asambleas (entre ellas el Senado belga y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa) en donde no hay ninguna forma de presencia obligatoria, ni ninguna sanción en caso de ausencias injustificadas repetidas.

Observemos por último que la obligación de presencia está en general limitada a las sesiones plenarias y a las reuniones de comisión. Se amplía ocasionalmente a otros órganos de la Asamblea, como la Mesa y la Conferencia de Presidentes en el Senegal.

#### *b) Ausencia justificada o no*

En la mayoría de los Parlamentos que establecen la obligación de presencia, la ausencia puede estar justificada. Por lo general no se indica explícitamente lo que ha de entenderse por "motivo válido de ausencia". La única excepción a esta regla parece ser el Senado francés, en donde cualquier parlamentario puede pedir al Presidente de la Comisión que excuse su ausencia, en particular por obligaciones vinculadas al ejercicio de su mandato local que le impidan asistir a la reunión.

En la mayoría de los Parlamentos corresponde al Presidente determinar en cada caso si están justificados los motivos de ausencia. En Eslovaquia, el Presidente del Consejo Nacional ejerce esta competencia en el caso de las ausencias en las sesiones plenarias, mientras que los presidentes de comisión la ejercen en sus comisiones respectivas. Los motivos de ausencia se examinan al final de cada mes y el miembro tiene derecho a que se le escuche. Si no se considera válido el motivo de ausencia,

<sup>111</sup> Así, en Israel, si un miembro de la Knesset está ausente sin motivo válido durante un periodo de dos meses por lo menos o durante la tercera parte del tiempo por lo menos, la Comisión de Ética puede dirigirle una advertencia o una reprobación o también retirarle una parte de sus honorarios parlamentarios o de sus honorarios complementarios.

En la Cámara de Diputados de Luxemburgo, los honorarios parlamentarios se reducen en proporción del número de ausencias inmotivadas.

En el Parlamento Europeo, el diputado cuya ausencia se ha registrado, en el curso de un año parlamentario, durante el 50% por lo menos de los días fijados por la Mesa para los periodos de sesión del Parlamento, debe reembolsar a la Asamblea el 50% de la asignación por gastos generales correspondiente a ese periodo, excepto si es excusado por el Presidente. Además, la Mesa del Parlamento Europeo acaba de decidir que a partir de la sesión de 1998, se reducirá en el 50% la dieta diaria de los diputados que hayan estado ausentes durante más de la mitad de todas las votaciones por llamamiento nominal que tendrán lugar los martes, miércoles y jueves de los periodos de sesión en Estrasburgo y el jueves de los periodos de sesión en Bruselas.

el miembro será sometido a sanciones financieras. En el Senado español, la Mesa determina la seriedad de los motivos de ausencia. Si la Mesa estima injustificada la ausencia, el senador puede verse privado de sus honorarios parlamentarios durante cierto periodo, a propuesta del Presidente seguida de una resolución de la Asamblea. Por último, en Chipre, la Comisión para el respeto de las normas ("Rules Observing Committee") evalúa la seriedad de los motivos de ausencia.

## **2. Sanciones en caso de ausencia**

### *a) Sanciones financieras*

La pérdida de una parte de los honorarios parlamentarios (o de los honorarios complementarios) es sin duda la sanción más extendida en caso de ausencia injustificada. Se encuentra en un gran número de países (Alemania, Chipre, Costa Rica, España, Francia, Gabón, Guatemala, Hungría, Jordania, Luxemburgo, Paraguay, Polonia, República de Corea, Uruguay...).

Por lo general, esta sanción financiera es proporcional a la duración de la ausencia o al número de reuniones a las que no ha asistido el parlamentario. Así, por ejemplo, en Polonia, el Presidente de la Dieta ordenará una reducción de la trigésima parte de los honorarios parlamentarios, i) por cada día de ausencia injustificada en sesión plenaria y por cada día en que el miembro ha dejado de participar en más de la quinta parte de las votaciones en sesión plenaria, y ii) por cada día de ausencia injustificada en una reunión de comisión, siempre que el número de ausencias sea superior a la quinta parte del número de reuniones de la comisión en el mes en cuestión.

Sin embargo, observemos que la pérdida financiera tiene a veces un tope. Así, en la Cámara de Representantes de Bélgica, el miembro que acumula ausencias injustificadas, percibirá sin duda los efectos en sus honorarios parlamentarios, pero incluso en el peor de los casos conservará el 40% de la suma correspondiente.<sup>153</sup> Conviene mencionar además que en esta Asamblea, igual que en muchas otras, sólo se toma en cuenta la ausencia de las votaciones en sesión plenaria.

<sup>153</sup> Los miembros de la Cámara de Representantes belga que participen en el 80% de las votaciones no quedan afectados. El miembro que participa en menos del 80% de las votaciones pierde el 10% de sus honorarios parlamentarios, el que participa en menos del 70% de las votaciones pierde el 30% y el que participa en menos de la mitad de las votaciones pierde el 60%.

En la Asamblea Nacional francesa, el hecho de haber participado, en un periodo de sesiones, en menos del 66% de las votaciones públicas ocasiona una retención de la tercera parte de los honorarios durante una duración igual al periodo de sesiones. Si el mismo diputado ha intervenido en menos de la mitad de las votaciones, se duplica la retención. En el caso de las comisiones, la ausencia en más de la tercera parte de las sesiones en el curso de un mismo periodo puede originar sanciones financieras.

*b) Otras sanciones*

Las sanciones en caso de ausencia injustificada no son exclusivamente financieras sino que pueden tener también un carácter disciplinario. Así se encuentran sanciones tales como la advertencia en la República Democrática Popular Lao y la llamada al orden en Togo. En el Senado de Gabón, las sanciones comprenden, aparte de la pérdida de honorarios, la llamada al orden (con o sin inscripción en las actas) y la censura (con o sin exclusión temporal). En Benin, el parlamentario que ha estado ausente tres veces seguidas sin justificación válida puede ser llamado al orden. En caso de recidiva y cuando sus ausencias han alcanzado a la tercera parte de las reuniones en un mismo periodo de sesiones, puede sufrir una suspensión de un año.

La pérdida (definitiva) del mandato es una sanción menos frecuente, pero de todos modos bastante extendida, en particular en los países de tradición británica. Así, en la India, si un miembro permanece ausente de las reuniones del Lok Sabha durante 60 días o más sin estar autorizado por la Asamblea, ésta puede declarar vacante su escaño. En Zimbabwe puede dictarse la exclusión del parlamentario que ha estado ausente en 21 sesiones plenarias consecutivas. Lo mismo ocurre en Australia, en donde la Constitución dispone que en caso de ausencia durante dos meses consecutivos sin autorización de la Asamblea correspondiente, queda vacante de oficio el escaño del senador o del diputado. En Sri Lanka, el periodo es de tres meses. En las Seychelles, la sanción se aplica si el parlamentario está ausente, sin autorización escrita del Presidente, durante más de 90 días. Observemos que en este país se aplica la misma sanción si el miembro abandona el país durante más de 30 días, sin previa autorización del Presidente de su Asamblea.

La pérdida definitiva del mandato en caso de ausencia repetida no es exclusiva de los Parlamentos de la Commonwealth: también se encuentra, por ejemplo, en Armenia, Austria, Japón, Tailandia y Turquía. En

este último país, por ejemplo, los parlamentarios que han estado ausentes sin excusa válida durante cinco sesiones en un mes, pueden ser excluidos definitivamente por decisión de la Asamblea.

Todos estos ejemplos podrían llevar a pensar que sólo se sanciona la ausencia repetida en sesión plenaria. Si bien es cierto que la exclusión definitiva de la Asamblea no se aplica en general más que en caso de ausencia repetida en sesión plenaria, la ausencia repetida en comisión puede en ciertas asambleas provocar la exclusión de esa comisión. Ese es en particular el caso en la Costa de Marfil, el Senado francés y Portugal. En este último país, el diputado que, sin motivo válido, no se halla en cuatro reuniones de la asamblea plenaria, pierde su mandato, mientras que el diputado que, siempre sin motivo válido, no asiste a las reuniones de la comisión, sufre un descuento de la trigésima parte de su sueldo mensual, hasta el límite de cuatro ausencias por comisión y por sesión. El diputado que rebasa este último límite, pierde su mandato en la comisión en cuestión. En el Senado francés se declara dimitido al senador que tiene tres ausencias consecutivas injustificadas en comisión, no pudiendo ser sustituido en el curso del año. Además, sus honorarios son reducidos a la mitad hasta la apertura del periodo ordinario de sesiones siguiente.<sup>153</sup>

Aparte de las sanciones financieras y disciplinarias antes citadas, existen a veces otras. Así, tanto en Estonia como en Haití, una de las sanciones consiste en publicar las listas de presencias y ausencias. En Haití, el miembro que está ausente con demasiada frecuencia puede además sufrir la prohibición de ser miembro de la Mesa y de participar en ciertas delegaciones.

Por último, observemos que en casos excepcionales puede obligarse al parlamentario a hallarse en la Asamblea. Este puede ser en particular el caso en los Estados Unidos de América, en donde el Senado puede, por votación, ordenar al "Sergeant-at-Arms" que detenga al miembro interesado llevándole por fuerza a la Asamblea.<sup>154</sup> Igual posibilidad existe en las Filipinas (Cámara y Senado).

### **3. ¿Quién es competente para imponer sanciones?**

Como se deduce del texto precedente corresponde en general a la Asamblea pronunciar sanciones graves, como la pérdida de mandato. Esta decisión puede ser adoptada por mayoría absoluta (por ej., en

<sup>153</sup> Conviene señalar que nunca se han aplicado estas disposiciones.

<sup>154</sup> En los cincuenta últimos años muy rara vez se ha dado esa orden.

Turquía) o por mayoría cualificada. Así, en la Ex República Yugoslava de Macedonia, la Constitución dispone que un miembro puede ser excluido por la Asamblea en caso de ausencia injustificada durante un periodo de más de seis meses. Sin embargo, esta decisión debe ser adoptada por la mayoría de dos tercios de los miembros (80 sobre 120). Con frecuencia la decisión es preparada por una comisión especializada - por ej., la Comisión sobre la Ausencia de Miembros ("Committee on Absence of Members") en Zambia, la Comisión de Disciplina ("Committee on Discipline") en el Japón... - e incluso adoptada por esa misma comisión (la Comisión de Ética en Israel). En algunas asambleas, el poder de decisión corresponde al Presidente de la Asamblea (Belarús) o de la Mesa (Rumania).

En Noruega, el Tribunal Constitucional tiene competencia para decidir posibles sanciones contra miembros del Storting que no se hallan presentes en las sesiones plenarias o en las reuniones de comisión.

Por último, señalemos que en los países de tradición británica, en la medida en que la presencia del miembro ha sido exigida por el jefe de orden ("whip"), la posible sanción será decidida por el partido.

### III. Disciplina

#### 1. Introducción

Igual que en toda colectividad, los miembros de las asambleas parlamentarias deben obedecer a reglas de conducta comunes, encargando su respeto a ciertos órganos.

En algunos países, la Constitución otorga expresamente a las Asambleas el derecho de fijar reglas de conducta y de hacerlas respetar.<sup>1a</sup> En otros, ese derecho es la prolongación natural del derecho de la Asamblea a regular su propio funcionamiento.<sup>1b</sup>

Las reglas de conducta comunes están casi siempre inscritas en una ley específica sobre el Parlamento o en el Reglamento de la Asamblea.

<sup>1a</sup> La Constitución de los Estados Unidos de América estipula que: "cada Cámara puede establecer su propio Reglamento, castigar a sus miembros por un comportamiento desordenado y, con la aprobación de dos tercios, expulsar a un miembro".

<sup>1b</sup> La Constitución belga estipula que: "Cada Cámara determina, por medio de su reglamento, el modo de ejercicio de sus atribuciones".

En el marco del presente capítulo estudiaremos las reglas y normas que rigen la disciplina en el Parlamento, con excepción de las sanciones en caso de ausencia injustificada, ya descritas anteriormente (*supra*, capítulo II). Dejaremos deliberadamente al margen las ofensas al Parlamento (*infra*, capítulo V) y las reglas de conducta en el exterior del Parlamento, que se tratan en el capítulo sobre el código de conducta (*infra*, capítulo IV) o en otros capítulos (por ej., las sanciones en caso de falta de presentación de la declaración de patrimonio).

Las reglas que rigen la disciplina en la Asamblea tratan todas de un modo u otro de garantizar la buena marcha de las actividades parlamentarias.

El ejemplo más evidente es la prohibición de toda forma de uso de la fuerza, acompañada de la prohibición - expresa (Eslovaquia...) o no - de llevar armas.

Señalemos después la prohibición de todo tipo de amenaza, intimidación, provocación o insulto, que se encuentra también en casi todas las asambleas parlamentarias.

La tercera categoría de reglas disciplinarias es sin duda la más importante, tanto por su volumen como por sus consecuencias prácticas. Estas reglas podrían incluirse bajo el denominador común de medidas destinadas a evitar la obstrucción "ilegal" de los debates. Trata de los casos en los que los parlamentarios rechazan, de modo evidente, el obedecer al Reglamento Interno y tratan de plantear obstrucción de palabra o por acción. La lista de estos procedimientos "ilegales" es larga y nos limitaremos a citar algunos ejemplos: tomar la palabra sin estar autorizado por el Presidente, negarse a poner fin a una intervención o dejar la tribuna, negarse a obedecer a una llamada al orden, no respetar la autoridad de la presidencia, introducir en una intervención asuntos que no corresponden al tema o repeticiones fatigantes, etc.

Por último, una cuarta categoría de reglas disciplinarias trata de proteger la dignidad de la Asamblea. Así, en casi todas las asambleas está prohibido utilizar un lenguaje o una conducta que sean un riesgo para la dignidad de las asambleas. Proteger la dignidad de la Asamblea es incluso el origen de reglas para vestir de ciertos países, en particular de tradición británica (Canadá, Egipto, Zimbabwe...). Así, en el Rajya Sabha indio, el reglamento comprende un largo capítulo sobre la etiqueta parlamentaria, que dispone entre otras cosas que "penetrar en el recinto de la Cámara con la chaqueta en el brazo es desagradable y contrario a la dignidad de la Cámara".

Dada su multiplicidad, es imposible ofrecer una idea completa de todas las reglas de conducta dentro del Parlamento. Por ello hemos elegido limitarnos a establecer una lista de las sanciones disciplinarias existentes y de las autoridades que pueden pronunciarlas.

## **2. Sanciones disciplinarias**

Existe una amplia gama de sanciones que las asambleas (o su órgano rector) pueden aplicar a los miembros que no respetan las reglas de conducta dentro de la Asamblea. Las estudiaremos a continuación en un orden creciente de gravedad, desde la simple llamada al orden hasta la suspensión y la exclusión de un parlamentario.

### *a) De la llamada al orden a la censura con exclusión temporal*

La llamada al orden es no sólo la sanción disciplinaria más leve sino también la más extendida. Se aplica ordinariamente a todo miembro que perturba los debates o el orden. En casi todas las asambleas corresponde al Presidente llamar al orden al parlamentario. Sin embargo, debemos señalar que se trata del Presidente de la sesión en el momento de los hechos y no forzosamente del Presidente de la Asamblea.

En los países de influencia francesa, la sanción siguiente es por lo general la llamada al orden con inscripción en las actas. En la Asamblea Nacional Francesa, el Presidente puede utilizar esa sanción contra todo diputado que, en la misma sesión, ha recibido una primera llamada al orden o ha dirigido a uno o a varios de sus colegas insultos, provocaciones o amenazas. Esta pena lleva consigo la privación durante un mes de la cuarta parte de los honorarios parlamentarios. En el Senado francés, la llamada al orden con inscripción en las actas está prevista contra el senador que, en la misma sesión, ha recibido una primera llamada al orden, pero no lleva consigo privación parcial de honorarios.

Señalemos que en ciertos países (Eslovenia, Estados Unidos de América, Grecia, Luxemburgo...), tras haber sido advertido o llamado al orden una primera vez, el miembro que sigue sin cumplir la prescripción reglamentaria, puede ser privado (temporalmente) del uso de la palabra. Así, en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, el miembro que utiliza un lenguaje inadecuado no se verá privado del acceso a la sesión, lo que correspondería a negar la representación a ciertos electores, pero puede ser privado del derecho a intervenir para el resto de la jornada. En Luxemburgo, cuando en una misma sesión, un miem-

bro es objeto de una segunda llamada al orden, esta sanción ocasiona de oficio la retirada de la palabra si ya la ha obtenido y la privación del derecho a intervenir durante el resto de la sesión.

Observemos también que, en la mayoría de las asambleas, el Presidente dispone de todos modos de la posibilidad de excluir de las actas cualquier frase difamante, indecente, indigna o, de modo más general, toda "expresión no parlamentaria" (Bélgica, Chipre, Estados Unidos de América, India...).

En los países de influencia francesa, la censura simple es en general el tercer grado de sanción disciplinaria. En la Asamblea Nacional francesa se pronuncia contra todo diputado que, tras una llamada al orden con inscripción en las actas, no ha obedecido a las órdenes del Presidente o que, en la Asamblea, ha provocado una escena tumultuosa. Al tratarse de una sanción más grave, es pronunciada por la Asamblea, por votación de sentado y levantado y sin debate, a propuesta del Presidente, dando al diputado el derecho a explicarse por sí mismo o a través de uno de sus colegas. En el Senado francés, el procedimiento es idéntico, pero la sanción se aplica, además de los dos casos precedentes, al senador que ha dirigido a sus colegas injurias, provocaciones o amenazas, o que ha utilizado su título para motivos distintos al ejercicio de su mandato. En las dos Cámaras, la censura simple ocasiona la privación durante un mes de una parte de los honorarios parlamentarios (en la Asamblea Nacional, la mitad, y en el Senado, la tercera parte más la totalidad de los honorarios por gastos).<sup>157</sup> A veces se utiliza el término "reprimenda" en lugar de "censura". En Luxemburgo, la "reprimenda con inscripción en las actas" es pronunciada por el Presidente contra todo diputado que, tras una llamada al orden con privación de la palabra, no obedece al Presidente o provoca una escena tumultuosa en la Asamblea. Destaquemos que si bien este tipo de "censura" es ante todo típico de los países de influencia francesa, éstos no tienen el monopolio: se encuentra en muchos otros países con denominaciones distintas (por ej., "censure" y "réprimande" en los Estados Unidos de América).

<sup>157</sup> Según Duhamel, O. y Mény, Y. (op.cil., p. 311), la censura simple sólo se ha aplicado una vez en la V República: el 2 de febrero de 1984 en la Asamblea Nacional, contra Jacques Toubon (RPR), Alain Madelin (UDF) y Francois D'Aubert (UDF), al examinar el proyecto de ley sobre el pluralismo en las empresas de prensa ("JO Débats" AN, 1 y 2 de febrero de 1984, pp. 442 a 450y475a481).

Por último, en muchos países de influencia francesa la censura con exclusión temporal era la sanción a la que se recurre en último lugar. En Francia se pronuncia contra un diputado o un senador que ha resistido a la censura simple o que ha experimentado dos veces esta sanción, que ha suscitado la violencia en sesión pública, que se ha hecho culpable de insultos contra la Asamblea o su Presidente o que ha pronunciado injurias, provocaciones o amenazas contra el Presidente de la República, el Primer Ministro, los miembros del Gobierno y las asambleas previstas por la Constitución. El Reglamento del Senado se refiere también al senador recidivista que ha sufrido ya la censura simple por haber utilizado su título por motivos distintos al ejercicio de su mandato. Este tipo de censura lleva consigo la prohibición de intervenir en las actividades de la Asamblea hasta el final del 15o día que sigue al de la adopción de la medida. Este plazo puede ampliarse a 30 días si el parlamentario rechaza obedecer a la orden del Presidente. Lleva consigo la privación de parte de los honorarios durante dos meses. La Asamblea Nacional o el Senado pronuncian la censura con exclusión temporal siguiendo el mismo procedimiento que la censura simple.<sup>138</sup> En la Asamblea Nacional francesa, esta pena puede ser también aplicada en caso de agresión de un diputado a uno de sus colegas, por decisión de la Mesa a propuesta del Presidente. La Mesa es también convocada por el Presidente cuando un diputado paraliza la libertad de las deliberaciones y las votaciones de la Asamblea y, cuando después de agredir a uno de sus colegas, rehusa obedecer a las llamadas al orden del Presidente.

*b) Una sanción típicamente anglosajona: el "naming"*

En los países de tradición británica (Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Kenya...), la mayor pena que el Presidente puede imponer a un diputado consiste por lo general en "designarle por su apellido" ("naming").

Así, en el Canadá, un diputado puede ser designado por su apellido por no haber respetado la autoridad del Presidente rehusando, por ejemplo, retirar frases no parlamentarias, poner fin a una intervención repetitiva o que no es pertinente, o cesar de interrumpir a un diputado que tiene

<sup>138</sup> Duhamel. O. y Mény, Y. (op.cit., p. 311) señalan que para encontrar un caso de aplicación de la censura con exclusión temporal en Francia hay que remontarse al 3 de noviembre de 1950 en la Asamblea Nacional.

la palabra. Persistir en un comportamiento desagradable después de que el Presidente le ha ordenado que cese ese comportamiento constituye otro modo de desafiar la autoridad del Presidente y de ser designado por su apellido. Antes de actuar así, el Presidente advierte habitualmente al parlamentario en varias ocasiones que si no obedece a la Presidencia, corre el riesgo de sufrir esa pena. Si el diputado presenta excusas y el Presidente está satisfecho en conjunto, el incidente se considera habitualmente terminado sin adoptar ninguna medida. Sin embargo, si el diputado es designado por su apellido, el Presidente tiene dos opciones: puede ordenar inmediatamente al diputado recalcitrante que se retire de la Cámara durante el resto de la sesión o puede simplemente esperar que la Cámara adopte cualquier otra medida disciplinaria que considere necesaria. La primera opción fue adoptada en febrero de 1986 y ha sido siempre utilizada como medida disciplinaria consecutiva a la designación de un parlamentario por su apellido. Si el Presidente elige la segunda opción, otro diputado - habitualmente el líder gubernamental de la Cámara - propondrá inmediatamente la moción destinada a suspender al diputado interesado. Esa moción no puede ser objeto de debate o de enmienda. Una vez propuesta la moción de suspensión, el Presidente pedirá la votación. Si es adoptada la moción, el diputado deberá retirarse de la Cámara.

En Australia, si el Presidente designa a un miembro por su apellido, se someterá a votación una moción destinada a la suspensión (temporal) de su mandato. En caso de adopción de esta moción, el miembro quedará excluido, en la primera ocasión por 24 horas, en la segunda (en el mismo año) por tres sesiones consecutivas y en la tercera (o en cualquier otra ocasión en el mismo año) por siete sesiones consecutivas. Observemos que se trata realmente de una suspensión de mandato y no de una simple exclusión del recinto del Parlamento.

### *c) Sanciones secundarias*

Finalmente hay que mencionar tres tipos de sanciones por lo general secundarias: las sanciones económicas, la obligación de presentar excusas y la pérdida de antigüedad.

En lo que respecta a las sanciones económicas, pueden ser de dos tipos: en ciertas asambleas, la multa es una sanción autónoma (Estados Unidos de América, Gabón...), mientras que en otras, ciertas sanciones disciplinarias llevan consigo de oficio la privación de los honorarios par-

laméntanos durante un determinado periodo (véase supra, la censura en Francia).

En algunos otros países, el Presidente puede ordenar al miembro que presente excusas. Este tipo de sanción se halla con más frecuencia en los países asiáticos (Japón, República de Corea, República Democrática Popular Lao...), pero éstos no tienen el monopolio (por ej., Eslovaquia, Estados Unidos de América...)- En muchos países, el miembro no presentará excusas porque esté obligado de modo disciplinario sino más bien para escapar a una sanción (Eslovaquia, Estados Unidos de América, Rumania...).

Por último, la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América se distingue por la existencia de una sanción bastante original, esto es, la pérdida de antigüedad. Ciertamente es que ésta se aplica *con* más frecuencia por no respetar las reglas "éticas" y no por motivos puramente disciplinarios, pero sería erróneo suponer que se trata de una sanción puramente simbólica, pues la antigüedad es el criterio importante para otorgar toda una serie de ventajas (superficie de los despachos...) y funciones (en particular la presidencia de comisiones...).

### **3. ¿Quién adopta las sanciones?**

Como se ha podido verificar, las sanciones disciplinarias más leves son adoptadas en general por el Presidente (de sesión). Se aplican a las pequeñas infracciones al Reglamento. Dado que el Presidente está encargado de dirigir los debates y de mantener el orden y el decoro, es normal que sea quien decide en tales casos. Así, en Francia, el Presidente es el único competente en lo que respecta a la llamada al orden, o con inscripción en las actas, mientras que las sanciones más importantes (censura simple y censura con exclusión temporal) son adoptadas por la Asamblea, a propuesta del Presidente. En Luxemburgo, las sanciones disciplinarias son adoptadas por el Presidente de sesión, excepto la reprimenda con la exclusión temporal, respecto a la cual la Cámara se pronuncia a mano alzada por mayoría absoluta. Sin embargo, señalemos que en caso de agresión de un parlamentario a uno de sus colegas corresponde a la Comisión de Trabajo pronunciar, si ha lugar, la reprimenda con exclusión temporal.

Si bien es el Presidente quien debe adoptar con frecuencia la decisión en los casos más graves, esto no significa que su decisión sea inapelable. Así, en el Senado belga, el miembro sancionado puede recurrir ante la

Mesa de su Asamblea. En la India, el Presidente del Lok Sabha puede designar a un miembro por su apellido, pero la eventual suspensión temporal que seguiría exige el acuerdo de la Asamblea y ésta puede ponerle fin en cualquier momento. En los Estados Unidos de América, si un miembro ha pronunciado palabras ofensivas y no quiere retirarlas, el Presidente puede sancionarle, pero todo miembro tiene derecho a presentar un recurso contra esa decisión y entonces la Asamblea deberá dictaminar.

El caso de los Estados Unidos de América es también interesante en la medida en que la iniciativa de la sanción es monopolio del Presidente. En efecto, todo miembro tiene derecho a iniciar un procedimiento disciplinario contra uno de sus colegas e incluso a llamarle al orden si se comporta de modo inapropiado. Esta especie de "derecho de exhortación disciplinaria" existe también en otros países. Ése es en particular el caso de Rumania, en donde las infracciones graves o repetidas susceptibles de dar lugar a la sanción de suspensión, son sometidas a la Comisión Jurídica, a la que puede dirigirse un grupo parlamentario o también un senador o un diputado individualmente. La Comisión Jurídica presenta su informe a la Mesa, que adopta la decisión. En Eslovaquia existe una situación análoga, pues la Comisión de Mandatos e Inmidades puede ocuparse de un expediente, pero también puede dirigirse a ella un miembro que se siente ofendido por las declaraciones de un colega.

Es muy excepcional que todas las sanciones disciplinarias sean adoptadas por la Asamblea a propuesta del Presidente (por ej., en Chad). Sin embargo, por lo general sólo las sanciones graves (como la exclusión temporal) son adoptadas por la Asamblea, a veces por mayoría especial. Así, en las Filipinas, la suspensión del mandato no puede exceder de 60 días y ha de ser adoptada por una mayoría de los dos tercios de los miembros.<sup>159</sup>

Por último, un pequeño grupo de países ocupa una posición intermedia, pues todas las medidas disciplinarias son adoptadas por la Mesa u órgano correspondiente (por ej., República Democrática Popular Lao...), o por una comisión especial. Así, en la Knesset de Israel, el Presidente puede llamar a un miembro al orden, pero las sanciones más graves (como la exclusión temporal) son adoptadas por la Comisión de Ética. En la República de Corea, corresponde a la Comisión Especial de Ética

<sup>159</sup> Estas condiciones se consideran reglas de procedimiento, y si no se respetan queda abierto el recurso ante el poder judicial.

presentar un informe a la sesión plenaria, previa demanda del Presidente de la Asamblea, decidiendo finalmente la Asamblea. Señalemos para concluir que en las asambleas en donde existen tales comisiones de ética, son en general competentes tanto para las violaciones de las reglas deontológicas como para las reglas de conducta (*infra*, capítulo IV).

## IV. Código de conducta

### 1. Introducción

Con objeto de evitar todo malentendido, conviene precisar lo que entendemos por "código de conducta" en relación con el presente capítulo. Es el conjunto de reglas "éticas\*" o "deontológicas" que los parlamentarios están obligados a respetar mientras dure su mandato (y a veces más allá) en sus contactos con el mundo exterior, con objeto de mantener la confianza del ciudadano en la integridad del Parlamento y de no comprometer en ningún caso a su Asamblea. En conjunto se trata de reglas que tratan de evitar el clientelismo, los conflictos de intereses y, en general, toda sospecha de corrupción.

En el marco del presente capítulo, dejaremos de lado las reglas que rigen la conducta de los parlamentarios dentro de la Asamblea, cuya falta de respeto puede originar sanciones disciplinarias (*supra*, capítulo III). Por el contrario, dedicaremos una atención especial a las reglas que rigen el "lobbying" parlamentario (*infra*, 4.).

Si bien conviene ser suficientemente selectivo y no mezclar los asuntos, hay que evitar la adopción de una posición demasiado formalista. En efecto, el concepto de "código de conducta" en el sentido de un texto (o de un conjunto de textos ordenados) que rija todos los aspectos de la deontología parlamentaria, es más bien típico del mundo anglosajón y de algunos otros países aislados (Alemania, Japón...). Muchos otros países han adoptado reglas del mismo tipo en legislaciones dispares (por ej., leyes sobre la declaración de patrimonio, las incompatibilidades, etc.) y conviene entonces no dejarlas de lado.

El éxito de los "códigos de conducta" es muy reciente y ante todo típico de las democracias occidentales. Como ya hemos podido comprobar en el capítulo sobre la declaración de patrimonio, se explica en gran medida por una pérdida de confianza que no sólo afecta al Parlamento sino al conjunto de las instituciones políticas.

Como lo formula con gran finura y con un sentido del "subentendido" típicamente británico el informe de Lord Nolan, sería sorprendente que todos los miembros de una asamblea parlamentaria tuvieran normas uniformemente irreprochables...<sup>60</sup> Además no existen datos fiables que prueben que el número de casos de corrupción de parlamentarios está en aumento. Respecto a los escándalos financieros, ya ha habido en el pasado, sin que hayan ocasionado dudas fundamentales sobre las instituciones. Sin embargo, los tiempos han cambiado: cada escándalo es objeto de gran atención en la prensa y el ciudadano está mejor informado y por ello es más exigente respecto a quienes le representan.

Conscientes de esta pérdida de confianza y deseosos de restablecerla, los parlamentarios se han impuesto, en diversos países, restricciones deontológicas más o menos estrictas, en forma de un auténtico "código\*\*" de conducta o de alguna otra forma. Es un sector en plena evolución, pues diversos países señalan que examinan actualmente la introducción de un código de conducta (se trata en particular de Australia (Senado), Chile, Ecuador, la Federación de Rusia, la India, Polonia, para sólo citar algunos...).

## **2. Los códigos de conducta de tipo británico**

### *a) El ejemplo británico*

Entre los países cuyo Parlamento se ha dotado de un "código de conducta\*", conviene citar en primer lugar al Reino Unido. Si bien el código de conducta es en el sentido estricto un fenómeno relativamente reciente, la preocupación por evitar conflictos de intereses y toda forma de dependencia en la fe de los parlamentarios, ha sido siempre un principio rector.

Ya en 1695, tras haber expulsado a Sir John Trevor por haber aceptado sobornos de la ciudad de Londres en relación con la ley sobre los huérfanos ("Orphan Bill"), la Cámara dispuso que "la oferta de dinero u otra ventaja a un miembro del Parlamento para la promoción de cualquier asunto, dependiente del Parlamento o que deba tratarse en el mismo, es un delito que tiende a subvertir la Constitución inglesa".<sup>161</sup>

\*\*\* "It would be surprising in a body of some 650 men and women if all had standards which were uniformly impeccable." {Standards in Public Life, First Report of the Committee on Standards in Public Life, Chairman Lord Nolan, Londres, 1995, p. 21).

<sup>161</sup> Ibid., p. 24.

En 1858, la Cámara decidió, "que es contrario al uso y la dignidad de esta cámara que cualquiera de sus miembros presente, promueva o defienda en esta cámara un procedimiento o medida que guarde relación con él o le concierna, o que actúe en la óptica de una ventaja económica cualquiera".<sup>162</sup>

En 1947, como reacción a las tentativas de un sindicato de dar instrucciones a un miembro, se aprobó una resolución por la cual "es incompatible con la dignidad de la Cámara, con los deberes de un miembro hacia su circunscripción y con la protección del privilegio de la libertad de palabra, que un miembro se comprometa de modo contractual con un cuerpo externo si este compromiso controla o limita la total independencia y libertad de acción del miembro del Parlamento o supone que el miembro actuará de algún modo como representante de dicho cuerpo externo en cualquier materia que deba tratarse en el Parlamento; el miembro se debe a su circunscripción y al país en conjunto y no a un elemento particular del mismo".<sup>163</sup> Esta resolución prohíbe en particular a todo miembro que firme un contrato de consultor que le obligaría, a cambio de ventajas financieras, a intervenir, a hacer presión o a votar conforme a los deseos del cliente, o a actuar como representante del mismo en el Parlamento. La resolución, que sigue vigente, no impide al parlamentario que firme un contrato por el cual se comprometa a aconsejar en asuntos parlamentarios ni a hacer presión voluntaria en favor de su cliente, siempre que ello no sea contrario a sus deberes ante sus electores.

En 1974, tras los escándalos por corrupción, la Cámara decidió establecer un registro de intereses (véase *supra* Segunda parte, capítulo III). Sin embargo, no son esos escándalos sino más bien la importancia creciente de las presiones parlamentarias, así como el rápido aumento del número de parlamentarios que sumaban a su mandato una función remunerada de asesor de empresas privadas, que originaron el "código de conducta" redactado en 1995 por el Comité Especial sobre Normas en la Vida Pública, bajo la presidencia de Lord Nolan, y aprobado por la Cámara de los Comunes en julio de 1996.<sup>164</sup> Éste tiene por objeto establecer un marco idóneo que permita juzgar el carácter aceptable o no de la conducta de un parlamentario. Determina en primer lugar los deberes políticos de los miembros: dar pruebas de lealtad a la Corona, respetar la

<sup>162</sup> Ibid.

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> Ibid.

ley y actuar en interés de la nación en general y de sus electores en particular.

Conforme al mismo código, los parlamentarios (así como los ministros y los responsables de las "quangos"<sup>165</sup>) deben respetar en su conducta personal los "siete principios de la vida pública", esto es: altruismo, integridad, objetividad, responsabilidad, apertura, honradez y liderazgo. En caso de conflicto entre sus intereses privados y los intereses de la colectividad, estos últimos deben siempre tener la primacía.

El código de conducta reafirma la prohibición para todo miembro de promover cualquier causa a cambio de ventajas financieras, así como el principio de la declaración de intereses. Recuerda también a los parlamentarios que en todos sus contactos con una organización con la que mantengan una relación financiera, deben tener siempre presentes sus responsabilidades frente a los electores y el interés nacional.<sup>166</sup>

#### *b) Algunos otros ejemplos*

Existen códigos de conducta de tipo británico en particular en las Filipinas (en donde la ley que contiene el código de conducta se aplica a todos los titulares de funciones oficiales y a los funcionarios estatales), en Trinidad y Tabago ("Code of Ethics for Parliamentarians including Ministers") y en Zambia ("Parliamentary and Ministerial Code of

<sup>165</sup> "Quasi-autonomous non-governmental organisation": organización no gubernamental casi autónoma.

<sup>166</sup> "(...) Un miembro no puede promover ningún asunto en el Parlamento recibiendo una retribución al respecto. Todo miembro que tenga un interés financiero directo o indirecto tiene que declararlo del modo previsto cuando tome la palabra ante la Cámara o en comisión, cuando intervenga en procedimientos parlamentarios o cuando se dirija a ministros, funcionarios o instituciones públicas sobre un asunto que se refiera a ese interés. Cuando, al cumplir los deberes parlamentarios de un miembro, la existencia de un interés financiero personal pueda provocar un conflicto con el interés público, el miembro tiene la responsabilidad personal de resolver ese conflicto eliminando el interés en cuestión o manteniéndose al margen de la discusión. En cualquier contacto con una organización con la que tenga un vínculo financiero o por cuenta de ella, un miembro debe tener siempre presente su responsabilidad primordial hacia los electores y el interés general. Este aspecto tiene particular importancia en lo que respecta a actividades que tal vez no sean de carácter público, como reuniones o actuaciones informales.

Al realizar las formalidades exigidas en materia de declaración y registro de intereses y remuneraciones y de depósito de contratos, el miembro debe tener en cuenta el objetivo que persiguen esas formalidades y conformarse enteramente a ellas tanto en la letra como en el espíritu". (Standards in Public Life, op.cit., p. 39).

Conduct Act"). Otros países (Israel, Japón...) y el Parlamento Europeo han elaborado códigos ligeramente distintos.

Ya hemos señalado en el capítulo sobre las incompatibilidades que para los miembros de la Knesset existe desde 1996 la prohibición general de obtener remuneraciones de cualquier otra ocupación. Esta prohibición de principio se refiere únicamente a los empleos remunerados. Sin embargo, el parlamentario debe abstenerse de ciertas actividades, incluso no remuneradas, en la medida en que la actividad pueda: i) perjudicar a la imagen del Parlamento o del miembro, ii) suscitar sospechas de enriquecimiento o de trato preferente gracias a su estatuto parlamentario, o iii) provocar conflictos de intereses.

En Alemania, el Bundestag adoptó en 1972 un código de conducta que parte de la compatibilidad de principio entre el mandato parlamentario y las actividades profesionales privadas, pero que trata al mismo tiempo de que se hagan públicos los eventuales conflictos de intereses entre el mandato del parlamentario y sus actividades económicas. El código de conducta enumera una serie de situaciones en las que el diputado está obligado a comunicar ciertos datos y prevé restricciones en materia de donativos y regalos de valor.

En el Japón, el código de conducta ("Standard of Conduct for Diet Members") dispone que los miembros deben cuidar de proteger su integridad y de abstenerse de todo acto que podría suscitar sospechas en cuanto a su honradez. Además, los miembros deben comunicar a la Presidencia los nombres de las empresas y organizaciones en las que ejercen funciones dirigentes, incluso no remuneradas.<sup>117</sup> El Presidente y el vicepresidente no pueden sumar su mandato con una función dirigente en una empresa u organización; la misma prohibición de acumulación se aplica a los presidentes de comisión en lo que respecta a las empresas y organizaciones que corresponden a sus respectivas comisiones.

Por último, el Reglamento del Parlamento Europeo dispone que esta Asamblea puede promulgar reglas de conducta, que de ningún modo obstaculizarán ni limitarán el ejercicio del mandato y de las actividades política u otras correspondientes. En virtud de esa disposición, el Parlamento Europeo ha adoptado reglas sobre transparencia e intereses financieros de los miembros (supra).

<sup>117</sup> En la medida en que se trate de funciones dirigentes remuneradas, tienen que mencionarlas en su declaración del patrimonio.

### **3. Reglas de conducta sin codificar**

Si bien el "código de conducta" propiamente dicho se encuentra en un número limitado de países, fundamentalmente de inspiración anglosajona, no debe pensarse que no existen reglas de conducta en otros países. En efecto en algunos hay reglas análogas, pero dispersas. En primer lugar, la legislación penal en materia de corrupción se aplica en general a todos los que ejercen una función pública, incluidos los parlamentarios. En segundo término se encuentran bastantes reglas deontológicas en las leyes sobre las incompatibilidades y sobre la declaración de intereses o de patrimonio.

En Australia, la Constitución dispone que todo miembro que tenga un interés financiero directo o indirecto en un contrato con organismos estatales o que perciba una retribución u honorarios por servicios prestados a la Commonwealth, al Parlamento o a cualquier persona o Estado, pierde de oficio su escaño en el Parlamento. Además, según la legislación penal ("Crimes Act"), el miembro "que pide, recibe u obtiene, o que propone o acepta pedir, recibir u obtener una posesión o una ventaja cualquiera para sí mismo o para cualquier otra persona dejando entender que el ejercicio, por sí mismo, de su deber o su autoridad como parlamentario será de algún modo influido o afectado, es culpable de una ofensa al Parlamento". Este delito puede castigarse con dos años de prisión. Por último, en virtud de la ley electoral australiana, todo miembro que es culpable de (tentativa de) corrupción o tráfico de influencia, o que ha tratado de inmiscuirse en la libertad política en relación con las elecciones, pierde por dos años la capacidad de ser elegido o ser miembro del Parlamento. Aparte de esas disposiciones legales parece existir un consenso acerca de diversas normas "éticas", enumeradas en 1978 en el informe de una comisión de investigación.<sup>168</sup> Según ese informe, los miembros están obligados a:

- evitar toda situación en la que sus intereses privados puedan entrar en conflicto con su función pública;
- no utilizar en ningún caso la información obtenida en el marco del ejercicio de su mandato para enriquecerse personalmente;
- no dar en ningún caso la impresión de que alguien podría influirles indebidamente;

<sup>168</sup> Bowen, N., 1979 Public Duty and Private Interest 31-32 (1979). "The Report of the Committee of Inquiry established by Prime Minister of February 15, 1978", citado en Maskell, J.H., "Legislative Ethics in Democratic Countries: a Comparative Analysis", Washington, Library of Congress, 1997, pp. 12-13.

- no permitir en ningún caso que sus intereses privados se inmiscuyan en el ejercicio de sus deberes públicos.

En los Estados Unidos de América, la conducta de los miembros no está regida por un solo código sino por toda una serie de leyes, en particular en materia de corrupción, donativos ilegales, conflictos de intereses y declaración de patrimonio, y conducta después de terminar el mandato.<sup>M</sup>

En Polonia, la Constitución dispone que los miembros tienen "el deber de respetar normas de integridad elevadas", de "dar prioridad al interés nacional y cumplir su deber conforme a su conciencia" y de "no abusar de su posición para adquirir derechos e intereses en posesiones o situaciones o ayudar a otras personas a efectuar esas mismas adquisiciones, por intermedio de un contrato u otras disposiciones con el Estado, o con organismos o industrias públicos".

Señalemos finalmente que, en Benin, el Reglamento de la Asamblea Nacional dispone que queda prohibido a todo diputado aprovechar o dejar que se utilice su cualidad en las empresas financieras, industriales o comerciales, o en el ejercicio de profesiones liberales u otras y, en términos generales, utilizar su título para otros motivos que el ejercicio de su mandato. En algunos países, ese tipo de prohibición puede perpetuarse después de expirar el mandato. Así, en Israel, los ex miembros de la Knesset no tienen derecho a utilizar esa cualidad en escritos relacionados con sus actividades comerciales y/o profesionales.

#### **4. Un caso concreto: la reglamentación en materia de presiones parlamentarias**

Durante largo tiempo, el "lobbying" parlamentario ha sido un fenómeno norteamericano y en la actualidad sigue siendo una manifestación fundamentalmente occidental. Su importancia depende en gran manera de las estructuras políticas y socioeconómicas del país, lo que dificulta cualquier comparación. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, un diputado será contactado tal vez por un "lobbyiste" de una multinacional o de un sindicato obrero. Pero en ciertos países de Europa occidental, los sindicatos obreros están (o han estado durante largo tiempo) vinculados a los partidos políticos. Su influencia se manifiesta ya en la fase de composición de las listas electorales y no necesitan en absoluto tomar una cita con "su" parlamentario para darle a conocer sus preocupaciones.

En ciertas asambleas, como la Knesset de Israel, está formalmente prohibido a los parlamentarios representar, en sesión plenaria o en comisión, los intereses de un cliente, comprendidos los eventuales grupos de presión. Se trata de una prohibición muy absoluta, que incluso parece impedir una representación "no remunerada" y por ello *a fortiori* toda forma de presión organizada.

En Alemania, el código de conducta dispone que es ilegal que un miembro del Bundestag acepte cualquier remuneración para el ejercicio de su mandato distinta a la prevista por la ley. El Tribunal Constitucional Federal ha juzgado que este tipo de ingresos que, en el concepto de la organización que paga, sólo puede estar motivado por la esperanza de influir en el miembro, es incompatible con la independencia de los diputados y con su derecho a una remuneración financiera igual.

El Reglamento de la Asamblea Nacional francesa prohíbe la formación, dentro de la Asamblea, de grupos de defensa de intereses especiales, locales o profesionales, que ocasionen a sus miembros la aceptación de un mandato imperativo. También prohíbe que se reúnan en el recinto grupos que tiendan a la defensa de los mismos intereses. Además, está prohibido a todo diputado, bajo pena de sanciones disciplinarias, formar parte de una asociación o grupo de defensa de intereses particulares, locales o profesionales, o firmar en su representación compromisos relativos a su propia actividad parlamentaria, cuando esa adhesión o esos compromisos impliquen la aceptación de un mandato imperativo.

En otros países, el "lobbying" parlamentario está muy extendido, pero se ha sentido la necesidad de ayudar a los parlamentarios a "proteger su virtud", estableciendo ciertas salvaguardias contra los grupos de presión.<sup>170</sup>

En los Estados Unidos de América, después de terminar su mandato, todos los antiguos miembros del Congreso deben observar una moratoria ("periodo de enfriamiento") de un año, antes de poder establecer contactos de "lobbying" con los miembros del Congreso o con su personal. La moratoria se extiende a la representación de una organización extranjera oficial ante el Congreso o ante todo organismo público de los Estados Unidos de América. Los reglamentos precisan también los tipos y cuantías de los "donativos" que los miembros tienen derecho a aceptar de los

"" Evidentemente sólo mencionamos las medidas concretas, pues la legislación que reprime la corrupción (activa) se aplica evidentemente tanto a los "lobbyistes" como a los demás ciudadanos.

grupos de presión o de otras personas. Pueden en particular aceptar donativos para su fondo de defensa en justicia, pero están prohibidos los reembolsos de gastos de viaje o los donativos basados en una hospitalidad personal.

En el Canadá, los grupos de presión están sometidos a la ley sobre registro de los mismos, que les obliga a comunicar ciertos datos por medio de un cuestionario.

En Europa, el Parlamento Europeo desempeña una función precursora en materia de reglamentación del "lobbying" parlamentario. Los administradores son responsables de extender salvoconductos nominativos, de una validez máxima de un año, para las personas que desean acceder con frecuencia a los locales del Parlamento Europeo con objeto de proporcionar información a los diputados en el marco de su mandato parlamentario, por su propia cuenta o por cuenta de terceros. Como contrapartida, estos "lobbyistas" deben inscribirse en un registro<sup>171</sup> mantenido por los administradores y respetar el código de conducta que figura como anexo al Reglamento del Parlamento Europeo. Entre las reglas de conducta aplicables a los representantes de intereses en el Parlamento Europeo, se citará por ejemplo, la obligación de declarar a los diputados y a los funcionarios de la institución los intereses que representan; de no valerse de cualquier vinculación oficial con el Parlamento en cualquier relación que se establezca con terceros; de cumplir la prohibición que tienen los diputados de recibir cualquier donativo o gratificación en el ejercicio de su mandato, con excepción de los apoyos financieros, en personal o material, que se añaden a los medios ofrecidos por el Parlamento; de tener la seguridad de que esos apoyos son declarados por los diputados beneficiarios en el registro; de ajustarse a las disposiciones del estatuto de funcionarios en caso de contratación de ex funcionarios y a cualquier regla establecida por el Parlamento sobre los derechos y responsabilidades de los ex diputados; y de obtener el acuerdo previo del o de los diputados interesados al establecer un vínculo contractual o contratar un asistente. Los salvoconductos sólo se renuevan si los titulares han cumplido las obligaciones previstas por el Reglamento. Toda duda de un diputado respecto a la actividad de un representante o de un grupo de intereses es enviada a los administradores, que examinan el caso y pue-

<sup>171</sup> Este registro está a la disposición del público, previa demanda, en todas las sedes del Parlamento Europeo, así como, en la forma establecida por los administradores, en sus oficinas de información en los Estados miembros.

den mantener o retirar el salvoconducto. Obviamente, esta reglamentación europea, por innovadora que sea, regula ante todo los aspectos formales y visibles de la actividad de presión en los parlamentos.

## **5. Sanciones en caso de violación de las reglas de conducta**

En el caso de que un miembro sea acusado de no haber respetado las reglas de conducta se plantean dos cuestiones: ¿qué sanción puede recibir y quién la dictará?

En primer lugar debe hacerse abstracción de las prohibiciones derivadas de la legislación penal (por ej., en materia de corrupción), que son evidentemente más que simples reglas de conducta. En caso de violación, expondrán casi siempre a su autor a sanciones penales, dictadas por los tribunales. Por el contrario, lo que nos interesa en el marco del presente capítulo son las sanciones en caso de violación de reglas puramente deontológicas, como son las fijadas por las asambleas en su reglamento o en una resolución.

Las sanciones por no respetar las reglas de conducta son a menudo idénticas a las sanciones "disciplinarias" aplicadas por no respetar las prescripciones reglamentarias (*supra*, capítulo III). Sin embargo, en ciertas asambleas existen penas específicas por "delitos deontológicos" (véase *infra* el ejemplo del Japón).

En los Estados Unidos de América, las sanciones más leves pueden ser aplicadas por la Comisión de Ética,<sup>172</sup> sin que la Cámara tenga que pronunciarse. Por el contrario, en caso de sanciones más graves, como la censura (o todavía más la expulsión), la Asamblea se pronunciará por medio de una resolución.<sup>171</sup> En el marco del procedimiento planteado ante la Comisión de Ética, el miembro puede contar con la asistencia de un abogado; también puede hacerlo en sesión plenaria, pero el abogado no tiene derecho a tomar la palabra. La asamblea plenaria no está obligada en ningún caso a seguir las recomendaciones de la Comisión de Ética, pero como se trata de un procedimiento de indagación y no contradictorio, el miembro no tiene recursos contra la decisión.

<sup>172</sup> Oficialmente: "Committee on Standards of Official Conduct".

<sup>171</sup> En enero de 1997, el Presidente de la Cámara de Representantes, Newt Gingrich, fue sancionado por violación de las reglas de conducta, en particular por el uso de organizaciones caritativas para financiar su campaña electoral. La Cámara adoptó una resolución que contenía una reprimenda oficial y le condenó a una multa de 300 000 \$ debido a los gastos ocasionados por las dificultades que la Comisión de Ética encontró para tratar de esclarecer la situación en las declaraciones engañosas formuladas por Gingrich (Koszczuk, J., "Gingrich Ethics Case - House Ethics Process", Congressional Quarterly, 1997-98).

El procedimiento seguido ante la Comisión de Ética ha sido objeto recientemente de fuertes críticas debido a la atmósfera muy partidista que caracterizó a la indagación Gingrich. Un grupo de trabajo ha formulado cierto número de propuestas de modificación del procedimiento de "quejas éticas" ("ethics complaints"), que deberá examinar la Asamblea. Mientras tanto se ha establecido una moratoria.<sup>174</sup>

En el Reino Unido, la violación de ciertas reglas de conducta es asimilada a una ofensa al Parlamento (*infra*); la Cámara de los Comunes tiene en teoría el derecho de pronunciar penas de prisión, pero es muy improbable que lo haga. Son penas más verosímiles la suspensión durante un periodo determinado y la expulsión. Sólo la Asamblea, por intermedio de la Comisión Especial sobre Normas y Privilegios ("Select Committee on Standards and Privileges"), es competente para juzgar casos de violación del código de conducta.

La situación es comparable en Israel, donde sólo la Comisión de Ética de la Knesset tiene la capacidad de imponer sanciones a los miembros que han violado el código de conducta. El miembro inculpado tiene siempre el derecho a conocer la denuncia y a responder por escrito. Además tiene derecho a ser oído por la Comisión y a contar con la asistencia de un abogado.

En el Japón tiene que pronunciarse el Consejo de Ética Política ("Deliberative Council on Political Ethics") en los casos de falta de respeto a las reglas de conducta. Igual que en las asambleas antes citadas, el miembro tiene derecho a ser oído por el Consejo. Si se le juzga culpable, el Consejo puede elegir entre tres tipos de acciones: la primera le invita a respetar las reglas de conducta en el futuro, la segunda le invita a no asistir a las sesiones durante un periodo determinado y la tercera le invita a dimitir de ciertas funciones dirigentes. Señalemos que el Consejo si juzga acertada la denuncia, puede también realizar gestiones para "restablecer" el honor del miembro.

De lo que precede se deduce que, como regla general, corresponde a una comisión especializada de la Asamblea adoptar sanciones o proponerlas a la asamblea plenaria. Sin embargo, existen algunas excepciones a esta regla.

En efecto, en ciertas asambleas la decisión corresponde al Presidente de la Asamblea. Ése es en particular el caso del Bundestag alemán, en

<sup>174</sup> Ibid.

donde el Presidente decide si un miembro ha violado o no el código de conducta. Su decisión puede ser objeto de un recurso por la Mesa de la Asamblea y por los presidentes de grupo (no por parte de miembros individuales). En este caso, el Presidente somete la denuncia a un nuevo examen y adopta una decisión definitiva, contra la que ya no existe recurso.

Por último, el poder de sanción puede confiarse a un órgano jurisdiccional. Ese es en particular el caso en Zambia, en donde el problema deontológico será juzgado por un tribunal integrado por tres jueces designados por el Presidente del Tribunal Supremo entre los miembros actuales o antiguos de ese Tribunal ("Supreme Court") o del Alto Tribunal ("High Court").

## V. Ofensas al Parlamento

### 1. Institución fundamentalmente anglosajona

La protección contra las "ofensas" o "insultos" al Parlamento forma parte de los privilegios de que gozan, en ciertos países, tanto las asambleas como los distintos miembros. Conviene diferenciar dos grupos de países.

La mayoría de los países no reconocen el concepto de ofensa al Parlamento. Esto no significa evidentemente que se permita ofender al Parlamento, sino sólo que no se establece distinción jurídica entre las ofensas al Parlamento y las dirigidas a otras autoridades públicas. El Parlamento no está defendido por sí mismo sino por formar parte del sistema gubernamental, cuya dignidad conviene conservar en cualquier circunstancia. En ciertos países de este grupo en particular de influencia francesa, el término de ofensa o insulto al Parlamento se utiliza ocasionalmente, pero no tiene el mismo alcance que en los países anglosajones. Así, el Reglamento del Senado francés prevé que cuando un senador es culpable de insultos al Senado o a su Presidente, puede pronunciarse la censura con exclusión temporal del recinto del Senado. Pero no se trata de una competencia penal del Senado Francés sino de una simple competencia disciplinaria, pues la difamación hacia los "cuerpos constituidos" (comprendido el Parlamento) es susceptible de una pena de prisión de un año y de una multa de 300 000 F en virtud de la ley del 29 de julio de 1881 sobre la libertad de prensa.

El segundo grupo de países, al que concederemos más atención en el marco del presente capítulo, está formado fundamentalmente por países anglosajones (Canadá, Estados Unidos de América, Irlanda, Reino Unido...). En estos países, el Parlamento ha organizado su propia pro-

tección: dispone de una competencia penal que le permite imponer sanciones contra toda persona que viola sus privilegios.

## **2. Protección contra las injerencias del Poder Ejecutivo y del público**

Los límites del concepto de ofensa al Parlamento son vagos, entre otras cosas porque los Parlamentos de la Commonwealth siempre han conservado celosamente el derecho de determinar si sus privilegios habían sido violados o no. Por ello, no es sorprendente que rara vez se halle una definición del concepto de ofensa al Parlamento en los Reglamentos de estos Parlamentos.<sup>175</sup>

Como regla general, las ofensas al Parlamento se refieren a las llamadas "afectaciones a los privilegios del Parlamento" o "insultos al Parlamento". Pueden ilustrarse esos conceptos con los ejemplos siguientes:

- atacar, molestar, maltratar o insultar a miembros o funcionarios del Parlamento en el ejercicio de sus funciones;
- corromper a un parlamentario;
- rechazar la obediencia al Parlamento o a sus comisiones (comparición, presentación de elementos, libros, documentos o informes);
- crear trastornos capaces de perturbar el desarrollo de los debates parlamentarios;
- difamar o calumniar oralmente o por escrito al Parlamento o sus miembros;<sup>176</sup>

<sup>175</sup> El Reglamento del Consejo de los Estados de la India (el Rajya Sabha) es una excepción a esta regla al definir en su anexo III el insulto a la Asamblea ("contempt of the House") como "todo acto u omisión que representa un obstáculo para una de las Cámaras en el cumplimiento de sus funciones impidiendo su realización, o que representa un obstáculo para un miembro o un dirigente de una de esas Cámaras para el cumplimiento de su deber o que le impide cumplirlo, o que tiende directa o indirectamente a producir tales efectos"

<sup>176</sup> "No es raro, por ejemplo, considerar como temas de privilegio los artículos de periodistas u otras publicaciones que se suponen difamatorias para el Parlamento. Sin embargo, es muy estrecha la separación entre un comentario honrado y una crítica muy violenta que puede considerarse como una ofensa al Parlamento, como lo reconocen numerosos Parlamentos de la Commonwealth. Desde hace muchos años, el Parlamento británico ha tenido numerosas dudas al invocar sus poderes penales en la materia y el Parlamento canadiense casi nunca ha abierto diligencias contra periodistas, cualquiera que fuese la naturaleza de sus escritos, con el fin de proteger la libertad de la prensa. Se han registrado algunos casos recientemente, en particular en Malta y Zambia, que indican que algunos Parlamentos son más sensibles que otros a las críticas desagradables de las que son objeto. Por el contrario, una ofensa al Parlamento británico tomada especialmente en serio es la violación del carácter confidencial de los trabajos de las comisiones". (Laundy, Ph.. "Les Parlements dans le monde contemporain", Lausana, Payot, 1989. p. 166).

- publicar informaciones secretas;
- tratar de influir en el voto, la opinión, el enjuiciamiento o la acción de los parlamentarios mediante fraude, amenaza o intimidación;
- presentar falsos testimonios al Parlamento o a sus comisiones;
- utilizar la fuerza o amenazar con su uso para lograr la suspensión de una sesión, etc.

Al leer esta lista incompleta se percibe bien que el objetivo buscado es proteger la labor de las asambleas contra todo tipo de injerencia, en primer lugar del Poder Ejecutivo y del público.

Cuando el Parlamento pronuncia una sanción, lo hace normalmente en forma de una reprimenda pronunciada por el Presidente de la Cámara en cuestión. Si no se trata de una persona elegida, el interesado ha de presentarse ante la Cámara. El derecho a castigar comprende el de dictar penas de prisión por duraciones limitadas.<sup>177</sup> Algunos Parlamentos tienen el poder de infligir multas.

En el Reino Unido y en la mayor parte de los restantes países de la Commonwealth, los tribunales reconocen la competencia exclusiva del Parlamento para las cuestiones de privilegio, pero han surgido conflictos entre el Parlamento y los tribunales en los casos en los que deben determinarse los límites del privilegio.<sup>178</sup>

En los Estados Unidos de América, el poder de sanción del Congreso es más limitado que el de los Parlamentos de la Gran Bretaña y de ciertos países de la Commonwealth. La Constitución otorga al Congreso el poder de actuar contra las personas que violan los privilegios claramente establecidos de las dos Cámaras. Se trata, por ejemplo, del caso de una persona que intenta deliberadamente impedir a un parlamentario que cumpla sus deberes legislativos. Las comisiones del Congreso, que disponen actualmente del poder de convocar testigos, pueden también actuar contra los testigos que no quieren cooperar, quedando entendido que los interesados no pueden acusarse a sí mismos. Sin embargo, el Congreso no dispone de un poder general de sanción y no puede determinar si un comportamiento dado constituye o no una ofensa al Congreso.<sup>179</sup>

<sup>177</sup> "Aunque esta sanción se menciona rara vez en la actualidad, no ha quedado anticuada. No más allá que en 1955, la Cámara de Representantes de Australia dictó penas de prisión de tres meses para dos periodistas por haber publicado alegaciones insultantes respecto a ciertos parlamentarios". (Laundy. Ph., op.cit., p. 166).

<sup>178</sup> Si, por ejemplo, se invoca el privilegio parlamentario como medio de defensa ante los tribunales, corresponde al tribunal decidir si ese argumento es válido o no (Laundy, Ph., op.cit., p. 167).

<sup>179</sup> Ibid.

### **3. Arma que puede utilizarse también contra los parlamentarios...**

En los países en donde existe, el concepto de "ofensa al Parlamento" tiene ciertamente como primer objetivo proteger a la Asamblea y sus miembros contra actos del Poder Ejecutivo o del público. Sin embargo, ello no impide que los propios miembros puedan hacerse culpables de ofensas al Parlamento.

El miembro culpable de una ofensa al Parlamento puede, como cualquier otro autor, sufrir una reprimenda, una pena de prisión o una multa. Es más, en muchos Parlamentos de la Commonwealth, la Asamblea puede aplicar otras dos penas: la suspensión del mandato o la expulsión.

En los países occidentales, este derecho se utiliza con muchas reservas. Por ejemplo, hay que remontarse hasta 1947 para encontrar un caso en el que la Cámara de los Comunes británica expulsó a uno de sus miembros tras haberle reconocido culpable de una ofensa grave al Parlamento.<sup>180</sup> En Australia, la ley sobre los privilegios parlamentarios de 1987 no sólo ha abolido el poder de las dos Cámaras del Parlamento de castigar a toda persona por difamación hacia un parlamentario sino que ha suprimido también su facultad de expulsar a sus propios miembros.

Por el contrario, en otros países de la Commonwealth se encuentran con cierta frecuencia casos de suspensión o incluso de expulsión por ofensa al Parlamento. Así, en Zambia, se han producido cuatro casos en los últimos treinta años. En 1968, un miembro fue suspendido para el resto de la legislatura por haber dirigido acusaciones racistas a colegas; en 1970, un miembro fue expulsado por haber formulado observaciones odiosas que desacreditaron a la Asamblea; en 1993, un miembro del Parlamento y el jefe de la oposición fueron acusados de haber puesto en duda injustamente la imparcialidad de la Presidencia (el miembro fue suspendido); por último, en 1996, un miembro fue declarado culpable de ofensa grave al Parlamento y expulsado, por haberse distanciado claramente de las medidas adoptadas por su Asamblea. No cabe duda de que se trata de un arma peligrosa que debe utilizarse con gran cuidado.

\*\* Ibid.

..m Ibid.

## CONCLUSIONES

En el curso del último decenio del siglo XX, el *mandato de representación libre* ha pasado a ser habitual. En efecto, desde que el mandato imperativo fue abandonado por los miembros de la C.E.I. (sólo Belarús lo ha conservado), sólo subsiste en algunos países aislados (Cuba, Fiji, Namibia, Seychelles).

La *duración* del mandato parlamentario es de cuatro o cinco años en casi todas las cámaras bajas. Es muy excepcional que sea de tres o incluso de dos años. En algunos países, los miembros de la cámara alta son elegidos o nombrados por un periodo superior. En estos casos se prevé a veces una renovación parcial en el curso de la legislatura. En este contexto, conviene notar, por una parte, que ciertas asambleas no tienen el concepto de legislatura y, por otra parte, que existen asambleas en las que la legislatura es ininterrumpida (Cámara de los Lores, Senado del Canadá).

En lo que respecta *al comienzo del mandato parlamentario*, llama la atención la falta de homogeneidad. En efecto, mientras que en otros sectores es relativamente fácil distinguir grandes corrientes, ello es mucho menos evidente respecto al comienzo del mandato. Pueden distinguirse tres grupos según que el mandato se inicie con la proclamación de los resultados de las elecciones, con la validación de esos resultados o con la prestación de juramento. Pero es mucho menos evidente establecer un vínculo con los "grandes modelos", pues al parecer cada Parlamento ha efectuado la elección que más le convenía por distintos motivos.

Respecto *A fin del mandato* se halla la misma falta de homogeneidad. Esto no debe sorprendernos ya que la fecha de final del mandato depende en gran medida de la fecha de comienzo del mismo, pues en general el legislador se preocupa por evitar un vacío demasiado grande. Así, en bastantes países, el mandato parlamentario termina el día del final legal de la legislatura o, en caso de disolución anticipada, el día de esa disolución. En otros países, el mandato de los parlamentarios salientes acaba en la fecha de las nuevas elecciones. A veces, el mandato finaliza el primer día del periodo de sesiones del Parlamento recién elegido, lo que significa que el mandato de los parlamentarios salientes llega en la práctica más allá de la validación del mandato de los recién elegidos.

En la mayoría de los países, el parlamentario puede poner fin a su mandato presentando su dimisión. El grado de oficialización de este procedimiento (declaración oral o escrita, efecto automático o aceptación

por la Asamblea, etc.) difiere sobremanera de unos países a otros. Es interesante observar que la posibilidad de dimitir no existe en todos los países. Así, en algunos países que mantienen el mandato imperativo, la dimisión debe ser sometida para su aceptación al partido o al cuerpo electoral. Pero incluso entre los países que han elegido el mandato de representación libre, hay algunos en los que no existe la posibilidad de dimitir o bien esta requiere la autorización de la Asamblea o debe recurrirse a todo tipo de artificios para alcanzar el objetivo deseado.

La pérdida del mandato puede ser también el resultado de un acto ajeno a la voluntad del parlamentario. En ciertos países, el parlamentario puede ser revocado por iniciativa de sus electores o de su partido. Si bien la revocación por iniciativa de los electores puede plantear algunos temores, todavía es más problemática la revocación por iniciativa del partido. En efecto, un partido único o mayoritario se puede ver muy tentado de amenazar de revocación a todo disidente con objeto de mantener la disciplina de sus tropas. En los países que mantienen el mandato imperativo, puede comprenderse que el derecho de revocación sea considerado una prolongación natural de este tipo de mandato, pero hace reflexionar el hecho de que países con mandato de representación libre se otorguen el derecho de revocar a los miembros de sus asambleas, por ej., después de la exclusión del partido. En un pasado relativamente reciente, el Consejo de la Unión Interparlamentaria protestó contra el hecho de que la expulsión del partido pudiera tener por efecto la pérdida del mandato, mientras que la Constitución del país en cuestión prevenía la nulidad de todo mandato imperativo.

Por otra parte, es preciso también tener en cuenta que hay casos en los que puede ser muy tentador, para un parlamentario oportunista, abandonar su partido para unirse a otro que, de ese modo, pase a ser mayoritario. Por lo general, el parlamentario acaba en efecto por ser nombrado ministro en el nuevo gobierno. Ése es sin duda el motivo de que se observe en los últimos años en ciertos países (entre ellos la India y ciertos países africanos) una tendencia muy neta a establecer medidas contra este tipo de defecciones. Igual que CE. Ndebele se puede plantear la pregunta de si "los riesgos de oportunismo político, por intermedio de los cambios de partido, ¿constituyen (...) para la democracia y la gobernabilidad participativa una amenaza mayor que las restricciones a la libertad de conciencia y de expresión de los miembros elegidos del Parlamento?". Al abandonar su partido político, un miembro oportunista o mal inspirado puede en efecto dejar de cumplir su misión de representación respec-

to a sus electores. Pero a la inversa, "los parlamentarios decepcionados por su partido ¿no servirían mejor los intereses de sus electores por una defección asociándose a otros parlamentarios que tengan las mismas ideas en lugar de tener que renunciar a su escaño?" 181

La pérdida del mandato puede ser también la consecuencia de una decisión de la Asamblea. En los países en donde existe la posibilidad de exclusión definitiva, los motivos invocados son en general de tres tipos. Primero, en muchos países, la aceptación de una función incompatible ocasiona la pérdida del mandato de oficio (en este caso se trata para el parlamentario de una especie de dimisión disimulada) o por decisión de la Asamblea. Segundo, la pérdida de las condiciones de elegibilidad durante el mandato puede representar un motivo de exclusión. En ese sentido es agradable observar que, en la mayoría de los países, la pérdida de la condición de elegibilidad sólo puede ser pronunciada por un tribunal. Tercero, la exclusión puede ser la sanción disciplinaria final que la Asamblea aplica a uno de sus miembros. Es evidente que, dadas sus consecuencias, tal decisión debe reservarse a casos excepcionales y extremadamente graves y que debe estar rodeada de garantías suficientes, pues de otro modo puede transformarse en un arma temible de la que puede abusar la mayoría contra diputados disidentes o miembros de la oposición.

Por otra parte, no siempre es evidente la distinción entre esta última hipótesis y la pérdida del mandato debida a una decisión judicial, llamada en general "destitución". La destitución por decisión judicial existe en casi todos los países estudiados, con excepción de la República Árabe Siria y los Estados Unidos de América, pues la Constitución de este último país dispone que sólo la Cámara de Representantes y el Senado son competentes para juzgar los asuntos relativos a la elección y a las calificaciones de los miembros. En otros países, la destitución se pronuncia de oficio, lo que significa que la decisión judicial produce sus efectos sin intervención de la Asamblea, o debe ir seguida de una decisión de la Asamblea o de otro órgano estatal.

Por último, en casos excepcionales, la destitución consecutiva a una condena por un tribunal puede evitarse por una decisión expresa de la Asamblea.

\*  
\*   \*  
\*

En lo que respecta *alestatuto del parlamentario* se observa que, dentro de la lógica de la ampliación del acceso de todas las capas de la población al mandato parlamentario y de la profesionalización de este mandato, los parlamentarios reciben en la actualidad en casi todos los países una *remuneración básica* que no presenta ya ningún vínculo con el número de reuniones. La única excepción a esta regla son algunos países de África, en donde los miembros siguen recibiendo honorarios diarios, y Cuba, en donde el diputado sigue cobrando durante su mandato unos honorarios iguales al salario que recibía antes de ser parlamentario. Por lo general, la remuneración básica está fijada por referencia a los sueldos de los funcionarios públicos (media o función específica), pero en una serie de antiguos países socialistas de la Europa oriental sirve de base para el cálculo el sueldo mensual medio multiplicado por un determinado factor.

En la mayor parte de los casos, la remuneración básica está aumentada con unos *honorarios complementarios*, justificados en general por el ejercicio de una determinada función (Presidente de la Asamblea, miembros de la Mesa, presidente de comisión, presidente de grupo...). En algunas ocasiones, los honorarios complementarios tratan de compensar el hecho de que algunos diputados soportan gastos más altos que otros, debido al tamaño de su circunscripción electoral o a la distancia que separa su domicilio del Parlamento.

Actualmente, resulta extremadamente raro que los honorarios parlamentarios estén exonerados de impuestos en su totalidad. Por lo general se percibe más bien la tendencia a someter a los parlamentarios al derecho fiscal "común", por lo menos en lo que respecta a la remuneración básica. Las indemnizaciones por gastos efectuados están, por el contrario, con frecuencia exoneradas, incluso en los casos en que es difícil sostener que se trata de gastos realmente realizados.

Los *sistemas de pensión* propios de los parlamentarios siguen siendo todavía en gran medida privilegio de los países occidentales. En otros países no se ha considerado conveniente elaborar un sistema de pensión específico (los parlamentarios están sometidos al derecho social "común") o falta por completo el derecho a la pensión. Si existe un sistema concreto, las retenciones sobre los honorarios no bastan prácticamente nunca para cubrir los gastos; por lo general se inscribe en el presupuesto de la Asamblea una subvención o dotación. Para tener derecho

a la pensión deben en general reunirse dos condiciones: alcanzar una edad mínima (con frecuencia notablemente más baja que la edad legal de la pensión) y haber sido miembro del Parlamento durante un número mínimo de años.

Casi no hay ninguna Asamblea en la que los parlamentarios no dispongan, además de sus remuneraciones básica y complementaria, de otras *facilidades y servicios*. Por el contrario, es corriente que sólo se beneficien de estas facilidades algunas categorías de parlamentarios (por ej., los miembros de la Mesa) o que dependan del tamaño del grupo político. En este contexto hay que destacar la tendencia a la evolución de la secretaría y del grupo de ayudantes colectivos hacia una asistencia individualizada. Por lo general, los parlamentarios disponen de uno o varios ayudantes, con frecuencia de nivel universitario, que se les asignan o que pueden contratar ellos mismos. Esta tendencia es típica de la voluntad de las asambleas de dotarse de un apoyo intelectual comparable al que tiene el poder ejecutivo mediante los colaboradores de los gabinetes ministeriales.

Si bien la independencia de los parlamentarios ha sido siempre el principal motivo del establecimiento de ciertas *incompatibilidades*, observamos últimamente, en particular en Europa occidental, una multiplicación de las iniciativas que tratan de establecer incompatibilidades suplementarias sin ninguna relación con la protección de la independencia del miembro en el sentido estricto.

Más que por la preocupación de evitar corrupciones o escándalos financieros y otros, esas iniciativas están inspiradas por el deseo de garantizar la disponibilidad del parlamentario. Países como Bélgica, Francia o Italia parecen querer lograr ese objetivo por una reglamentación restrictiva de la acumulación de mandatos, mientras que otros lo persiguen estableciendo regímenes de inelegibilidad (Reino Unido) o dando a conocer públicamente la declaración de actividades (Alemania, Estados Unidos de América...). En Israel, los miembros de la Knesset no tienen, desde 1996, ni siquiera el derecho a beneficiarse de cualquier ocupación, prohibición que de todos modos no es efectiva en los seis primeros meses del mandato.

Todas esas iniciativas que tratan de garantizar la disponibilidad de los parlamentarios son sin duda loables, pero también pueden implicar riesgos. Primeramente queda por probar que los miembros más disponibles sean automáticamente los que más aporten a su Asamblea. Es indudable que cuando la disponibilidad desciende por debajo de cierto umbral sufri-

rá la calidad del trabajo parlamentario. Pero ¿se puede realmente invertir este razonamiento? El parlamentario que ejerce también funciones en el nivel municipal ¿no puede compensar su disponibilidad ligeramente inferior con sus conocimientos de la situación local, por ej., en la Comisión de Interior? Además, ¿no pueden producir tales medidas una exagerada profesionalización del mandato parlamentario?

Conviene señalar que las declaraciones de mandatos o intereses que se han establecido en los últimos años en muchos países occidentales permiten disponer de una nota detallada de las actividades "complementarias" de los parlamentarios y lograr que se respete mejor la legislación en materia de incompatibilidades y de prohibición de la acumulación. Pero la frontera entre los regímenes de incompatibilidad propiamente dichos, las declaraciones de patrimonio y de mandatos y otras reglas deontológicas resulta cada día más vaga.

*La declaración del patrimonio y de intereses* es un fenómeno que ha adquirido gran amplitud en estos últimos años, en particular en la Europa occidental. Ello es lógico en la medida en que todos los parlamentos sienten la misma necesidad de moralizar la vida pública y de justificarse frente a una población cada vez más crítica. Sin duda ése es el motivo de que muchos países evolucionen en el mismo sentido, sin que pueda hablarse en el estado actual de la legislación de una auténtica declaración de patrimonio (Austria, Letonia, República Checa...), mientras que en otros países (Chile, India...) se hallan en estudio propuestas para establecer la declaración de patrimonio.

Es indudable que en esta esfera, como en muchas otras, el Reino Unido ha desempeñado una importante función precursora. En efecto, bastantes países han copiado la declaración de intereses de "estilo británico". Tiene en particular la ventaja de no reducir la declaración a un cuadro cifrado sino de hacer hincapié en los vínculos que puedan existir entre los parlamentarios y los intereses privados. Así pues, el concepto central es la transparencia: el ciudadano debe estar en condiciones en todo momento de saber qué intereses defiende el parlamentario con objeto de poder juzgar sus actos en su justo valor. En la medida en que el parlamentario pueda tener un interés financiero o material importante en un debate o una deliberación de la Cámara, deberá señalarlo para que pueda tenerse en cuenta (por ej., sustituyéndole en una comisión).

La declaración de patrimonio de "estilo francés" se basa en una lógica totalmente distinta. Se quiera o no, manifiesta, más que el sistema británico, cierta desconfianza frente a los representantes públicos (lo que se

explica tal vez por el hecho de que sea más reciente y, por consiguiente, más marcada por los recientes escándalos financieros...). Corriendo el riesgo de simplificar en exceso, podría incluso afirmarse que su concepto central es más bien la lucha contra la corrupción que la transparencia. En efecto, este tipo de declaración permite ante todo verificar si el parlamentario no se ha enriquecido anormalmente en el curso de su mandato. Por loable que pueda ser, este enfoque nos parece que presenta ciertas insuficiencias. En primer lugar porque la declaración (en general) confidencial no indica los intereses que el parlamentario podría defender sin que sus electores lo sepan. Precisamente para evitar esa insuficiencia muchos países que han optado por la declaración de "estilo francés", han establecido a la vez la obligación de presentar una lista de los mandatos ejercidos. Pero ¿puede esperarse que esa declaración escrita tenga la misma eficacia que las declaraciones escrita y oral que tiene que formular todo diputado británico? Otra insuficiencia consiste en el hecho de que la declaración de "estilo francés\*" lleva consigo sanciones graves, en general de naturaleza penal. Así pues, se está lejos del enfoque escandinavo, en donde la falta de respeto a las reglas sobre la declaración de intereses es penada por sanciones de carácter más bien deontológico, dictadas a menudo por la entidad que cuida del respeto del código de conducta.

Pese a esas reservas, se tiene la impresión de que, en el ámbito mundial, se ha difundido más bien la declaración de patrimonio al estilo francés. Aun más, se observa una tendencia muy neta a ampliar el campo de aplicación *ratione personae* de esa declaración a otros responsables políticos que no son parlamentarios ni ministros. Así, la declaración de patrimonio e intereses está pasando a ser uno de los factores más importantes en la búsqueda de mayor transparencia en la vida política y de esclarecimiento de las relaciones entre el mundo político y el dinero.

La *irresponsabilidad parlamentaria* es un factor primordial para garantizar el buen funcionamiento democrático de un sistema parlamentario y sin duda ofrece a los parlamentarios una protección absoluta contra todas las diligencias judiciales por cualquier declaración realizada o voto expresado en el Parlamento.

Por ello es acertado que el Consejo de la Unión Interparlamentaria haya resaltado "que la irresponsabilidad parlamentaria es primordial para el funcionamiento de la democracia parlamentaria, pues permite a los parlamentarios ejercer el mandato que sus electores le han confiado, sin temer a represalias por las opiniones que expresan". El Consejo observa "que todas las democracias parlamentarias sin excepción garantizan a los

parlamentarios la irresponsabilidad" y afirma que "abrir diligencias contra los parlamentarios por un voto y por opiniones compromete gravemente la institución parlamentaria y, por consiguiente, la propia democracia parlamentaria".<sup>132</sup>

Además de ser una "libertad fundamental" de los parlamentarios, la irresponsabilidad parlamentaria es también la condición previa necesaria para permitir a los parlamentarios la defensa y promoción de los derechos humanos y de las libertades básicas en sus respectivos países. El Consejo de la Unión Interparlamentaria destacó que el parlamentario es "en su calidad de representante de los ciudadanos y de intermediario entre ellos y el Estado, en la medida en que goce de la libertad de expresión indispensable para el ejercicio de la función parlamentaria, (...) un actor primordial de la promoción y protección de los derechos humanos y de la construcción de una cultura democrática y de los derechos humanos. Puede además denunciar en el Parlamento y ante la opinión pública los abusos que observa o que le son señalados por sus electores".<sup>133</sup>

Por ello es afortunado observar que, desde el punto de vista histórico, la irresponsabilidad parlamentaria se ha desarrollado de modo distinto en los países de influencia británica y francesa, pero el resultado en la actualidad es bastante homogéneo. Ciertamente existen bastantes diferencias en la aplicación *ratione personae* (limitada sólo a los parlamentarios en ciertos países, ampliada a otros participantes en reuniones en los países de tradición anglosajona...) y en lo que respecta al grado de perfección (protección absoluta en ciertos países, protección contra ciertas diligencias sólo en otros, "privilegio cualificado" en unos terceros, etc.). Sin embargo, en conjunto se puede afirmar que, en teoría, el grado de protección es en todas partes suficiente para garantizar a los parlamentarios la independencia que necesitan para ejercer su mandato.

Desafortunadamente, igual que cualquier otro derecho fundamental, la irresponsabilidad parlamentaria es a veces violada. En los informes del Comité de Derechos Humanos de la Unión Interparlamentaria se denuncian numerosos casos de daños a la libertad de expresión de los parlamentarios.

Al contrario de lo que sucede con la irresponsabilidad parlamentaria, es preciso confesar que se está lejos de la unanimidad en materia de *invio-*

<sup>132</sup> Posiciones relativas a los derechos humanos adoptadas por la Unión Interparlamentaria en el curso de los últimos años, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 1998, p. 15.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 14.

*labilidad parlamentaria*, definida como la protección de los parlamentarios contra las diligencias civiles y/o penales por actos realizados fuera del ejercicio de su función.

Se ha indicado antes que la inviolabilidad no existe en cierto número de países. Como lo formula de modo muy diplomático Michel Amellen "si la historia demuestra en estos casos que no se ha producido ningún incidente lamentable, se prueba así que tales países han alcanzado un grado envidiable de organización y funcionamiento de los poderes públicos. La democracia sale beneficiada".<sup>184</sup> Desafortunadamente no siempre es el caso.

En un segundo grupo de países, formado fundamentalmente por países de la Commonwealth, la inviolabilidad ha quedado reducida al mínimo (protección contra las detenciones en materia civil, dispensa de la obligación de comparecer ante un tribunal en ciertos casos...)- Se podrían añadir a este grupo algunos países (Irlanda y Noruega entre ellos) en los que la inviolabilidad protege sólo contra la detención en el trayecto del Parlamento y en los edificios parlamentarios. Rara vez plantea problemas la inviolabilidad en tales países. Ello se debe probablemente a la larga tradición democrática de tales regímenes, por una parte, y al hecho de que la protección es sin duda limitada pero bastante absoluta, por otra parte.

En los países en donde la inviolabilidad prohíbe toda diligencia judicial o toda detención sin autorización expresa de la Asamblea a la que pertenece el parlamentario, el concepto de inviolabilidad parlamentaria ha resultado claramente menos estable que el de irresponsabilidad. En términos generales puede decirse que en los países en los que se han producido cambios fundamentales en los últimos años (Austria, Bélgica, Francia, Italia...) se tiende a otorgar una protección menos absoluta y a basarse más en el derecho común.<sup>185</sup> Esta tendencia es la más marcada en los Estados de la Europa occidental que se inspiran de la tradición parlamentaria francesa, en donde la inviolabilidad ofrecía hasta ahora una protección bastante amplia.<sup>186</sup>

<sup>184</sup> Ameller. M., "Droits de l'homme et immunités parlementaires", op.cit., p. 36.

<sup>185</sup> De modo muy excepcional se observa una evolución inversa. Así, en 1987, en las Filipinas, la inviolabilidad se amplió a la protección contra la detención por infracciones, mientras que precedentemente sólo protegía al parlamentario contra la detención en materia civil.

<sup>186</sup> En Francia, por ejemplo, desde la Ley constitucional del 4 de agosto de 1995, sólo la detención o la adopción de medidas privativas o restrictivas de libertad son sometidas a una autorización de la Mesa de la Asamblea a la que pertenece el parlamentario en cuestión.

La tendencia a acercarse al derecho común se explica por el hecho de que en los países occidentales hay cada vez más dificultades para justificar este "privilegio" más o menos absoluto que es la inviolabilidad parlamentaria. Por una parte, la opinión pública acepta menos que antes los tratamientos de excepción y, por otra parte, el "miedo al Poder Ejecutivo" parece en la actualidad exagerado y se considera a menudo como un pretexto que utilizan los parlamentarios para proteger privilegios que les convienen. Este razonamiento es tal vez válido en ciertos países occidentales (hay en efecto países en los que no existe la inviolabilidad, pero sin que ello plantee el menor problema), pero nunca debe olvidarse que se trata de casos afortunados de países que presentan una larga tradición democrática. Por el contrario, en muchos países en los que ni la Constitución ni la ley prevén la inviolabilidad parlamentaria hay que preocuparse por el abuso de poder contra los parlamentarios. El Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria desempeña al respecto una función cuya importancia no podría subestimarse.<sup>187</sup>

\*

\* \*

Respecto al *orden de precedencia dentro de la Asamblea* llama la atención la relativa homogeneidad de las situaciones. Tanto en los Parlamentos de influencia británica como en los de influencia francesa o en los países escandinavos o sudamericanos, el orden de precedencia está determinado prácticamente siempre por la responsabilidad o la función ejercida dentro de la Asamblea. Obviamente, la precedencia del Presidente dentro de la Asamblea es reconocida unánimemente. Respecto a las demás funciones ejercidas, los países de tradición francesa tienden más bien a considerar las funciones ejercidas en el órgano rector de la Asamblea como base para el orden de precedencia. También se tiende a tomar en cuenta la presidencia de grupos políticos y comisiones e incluso las funciones ejercidas con anterioridad por el parlamentario en cuestión (por ej., los ex primeros ministros en Francia). Los países anglosajones se distinguen por el carácter más previsible de su orden de pre-

<sup>187</sup> Véase el informe redactado por el Sr. Leandro Despouy en nombre del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria (1 de enero de 1977 - 4 de febrero de 1993), op.cit., p. 262.

cedencia (que es prácticamente siempre el mismo, de los Estados Unidos de América al Bangladesh pasando por el Reino Unido...), así como por una alternancia más marcada entre la mayoría y la oposición. De este modo, el jefe de la mayoría precede al jefe de la oposición, que precede a su vez al "whip" de la mayoría, que está por delante del "whip" de la oposición. Sin embargo, sería temerario deducir que los derechos de la oposición están más garantizados en los países de influencia británica que los otros. En efecto, por lo general la misma preocupación por la alternancia se observa en otros países en el procedimiento de designación de los miembros de la Mesa o de establecimiento de las presidencias de comisiones. La prioridad a la función ha de ser objeto de una reserva, en la medida en que en ciertos países (los Estados Unidos de América entre ellos), la antigüedad en la Asamblea desempeña una función tan decisiva en la designación de los presidentes de comisión o de otras funciones dentro de la Asamblea que "prioridad a la función" equivale en la práctica en gran medida a "prioridad a la antigüedad".

En lo que respecta al *rango protocolario en el exterior de la Asamblea*, la diferencia entre los países de tradición británica y los restantes es más marcada. Ello es lógico en la medida en que el rango protocolario de los Presidentes de Asamblea expresa en gran medida la posición que su Asamblea ocupa en la jerarquía de poderes. Así, en la mayoría de los países de influencia francesa, el Presidente de Asamblea seguirá en el orden de precedencia de modo inmediato a los jefes del Poder Ejecutivo (Rey o Presidente de la República y Primer Ministro). Excepcionalmente precederá incluso al Jefe del Gobierno. Dada la función desempeñada por el Parlamento de esos países en la lucha contra la monarquía absoluta, esto no tiene nada de sorprendente. Por el contrario, en los países de derecho consuetudinario, los Presidentes de Asamblea ocupan claramente lugares menos elevados en el orden de precedencia. El prestigio y la importancia del poder judicial en esos países explica sin duda el mejor lugar ocupado por el Presidente del Tribunal Supremo "Chief Justice".

La conclusión que conviene deducir es probablemente que resulta preferible no conceder demasiada importancia al orden de precedencia, en particular en los países en donde la tradición y la costumbre ocupan un lugar importante. En efecto, las cuestiones protocolarias se caracterizan por un alto grado de inercia y el lugar que una institución ocupa en el orden protocolario corresponde en general más al peso político que ejercía hace dos siglos que a su importancia política actual.

\*

\* \*

La adquisición de la experiencia indispensable por parte de los nuevos parlamentarios se produce de modo muy variado. La necesidad *deformación o iniciación en los procedimientos* se nota en efecto tanto más claramente cuanto menos sólida es la tradición parlamentaria (sistema democrático en curso de formación o renacimiento) o cuanto más sustancial es la renovación de la Asamblea (por ej., transformación importante del régimen político). Es afortunado observar que bastantes países realizan un importante esfuerzo de formación, ayudados por organizaciones internacionales.

Las asambleas inspiradas del modelo británico han concedido siempre una importancia especial a la *participación en las actividades de la Asamblea*. En estos últimos años se ha observado en todo el mundo una generalización rápida de la obligación de presencia, que se acompaña de una oficialización de las reglas correspondientes y del establecimiento de sanciones principalmente financieras.

Ese fenómeno está vinculado a la creciente profesionalización del mandato parlamentario y al mayor control que la opinión pública ejerce sobre las actividades del Parlamento. En efecto, el hombre de la calle tiende a comparar su propia suerte con la de los hombres y mujeres que ha elegido; apenas comprende por qué corre el riesgo de ser despedido de inmediato si se ausenta de su trabajo sin razón válida, mientras que por la noche ve en la televisión los bancos casi vacíos de la Asamblea. Pero la presión de la opinión pública no explica por sí sola el éxito enorme de las reglamentaciones sobre la presencia. En efecto, sería erróneo no destacar otro elemento: para los jefes de la mayoría y de la oposición es muy molesto poder contar sólo con una fracción de sus huestes. En las asambleas de tradición británica se conoce desde hace largo tiempo a los "whips" de la mayoría y de la oposición, mientras que en las otras existían pocos topes frente al absentismo masivo. Al establecer sistemas de sanciones, en particular financieras, se logra un doble objetivo: restablecer el orden dentro de la asamblea y mostrar al exterior que los diputados son profesionales como los restantes.

Es evidente que el absentismo es una plaga. Ningún diputado, por brillante que sea, puede hacer un buen trabajo si no dedica una parte importante de su tiempo a la labor parlamentaria. Sabiendo que la disponibilidad de personal político al servicio del Poder Ejecutivo es a menudo total,

cuantos menos diputados haya en las comisiones, más protegido estará el ministro contra preguntas críticas y mejor podrá controlar la totalidad del proceso legislativo. Por ello es lógico que se adopten medidas para garantizar la presencia de los parlamentarios en el lugar de trabajo.

Los sistemas establecidos en casi todos los países en los últimos años merecen sin duda algunas reservas. Primero en lo que respecta a la propia eficacia de las medidas. En efecto, por motivos fundamentalmente prácticos suelen sancionarse sólo las ausencias de sesión plenaria. Como no se trata de establecer una inquisición, los parlamentarios saben por anticipado en qué momento de la jornada o de la semana se tendrán en cuenta las presencias. El resultado es sin duda que el Parlamento da mejor impresión en la televisión, pues todos los miembros están presentes en el momento de las votaciones. Pero es difícil decir que la calidad del trabajo parlamentario se encuentra muy mejorada. Obviamente, se puede, como han hecho ciertas asambleas, ampliar la obligación de presencia en las reuniones de las comisiones y/o controlar las presencias en momentos distintos de las votaciones. Pero a fuerza de ampliar el sistema, ¿no se corre el riesgo de "infantilizar" a los diputados? ¿No tiene un parlamentario derecho a pasar dos días en los archivos del Tribunal de Cuentas o a estar junto a los huelguistas si su conciencia le indica que ése es su lugar? Algunos contestarán que se trata de motivos de ausencia válidos, pero ¿es cierto que el Presidente de la asamblea tendrá esa opinión? Otros señalarán que, aparte de algunos casos extremos, el miembro sólo corre el riesgo de perder una parte de sus honorarios. Esto es cierto, pero dada la profesionalización del mandato parlamentario, algunos diputados son cada vez más dependientes de esos honorarios. En otros términos, se trata ante todo de encontrar el equilibrio precario existente entre las necesidades de la asamblea, lo que espera el ciudadano y la independencia del parlamentario.

Al leer el capítulo sobre la *disciplina*, algunos tendrán la tentación de creer que el Parlamento se parece a una compañía disciplinaria, en donde la menor infracción va acompañada de una sanción. Evidentemente no es ése el caso. Primeramente porque, en general, los debates del Parlamento se caracterizan por una autodisciplina y por un respeto de las reglas<sup>1\*\*</sup> de

<sup>1</sup> Así, por ejemplo, se observa que tras la sesión del 9 de octubre de 1987, en el curso de la cual los diputados del grupo del Frente Nacional multiplicaron los incidentes al examinar el proyecto de ley relativo a la lucha contra la toxicomanía, la Mesa de la Asamblea Nacional francesa no dictó sanciones sino que adoptó una declaración solemne condenando "comportamientos" que podrían perjudicar, si se renovaran, el buen funcionamiento de la institución y, por consiguiente, el ejercicio de la democracia" (Duhamel, O. y Mény, Y., op.cit., pp. 311-312).

buena conducta incluidas en los reglamentos. Sólo en los debates difíciles, en los que se exacerban las oposiciones, pueden manifestarse comportamientos discutibles. En un régimen democrático cada vez se aplican en principio menos las sanciones disciplinarias, que actúan sobre todo como advertencia o disuasión. Además, la primera sanción suele ser siempre leve. Sólo en caso de recidiva o cuando el miembro ignora las órdenes que se le dan, se aplica una sanción más grave. Esta aplicación gradual de sanciones cada vez más intensas se pone de manifiesto en el Parlamento Europeo, en donde el Presidente llama al orden a todo diputado que perturba la sesión. En caso de recidiva, el Presidente le llama de nuevo al orden, con inscripción en el acta. En caso de nueva recidiva, el Presidente puede excluir al diputado de la sala durante el resto de la sesión. Se halla otro ejemplo en la Cámara de los Comunes Británica, en donde el Presidente llamará en primer lugar la atención de la asamblea sobre la conducta de un miembro que persiste en efectuar declaraciones que no corresponden al tema o que se repite produciendo cansancio, y le invitará a que vuelva a su escaño. SÍ, pese a advertencias reiteradas, un miembro sigue comportándose de modo inadmisibles, el Presidente puede ordenarle que se retire de inmediato de la asamblea para el resto de la jornada. Si el miembro no quiere retirarse, el Presidente puede elegir entre dos sanciones más graves: dar la orden al "Sergeant-at-Arms" de asegurarse de que el miembro cumple la orden de retirarse o designar al miembro por su apellido ("naming").

Por ello, conviene no exagerar la importancia de esas sanciones disciplinarias, pero tampoco ignorar que hay unas más peligrosas que otras, porque impiden al miembro el ejercicio de su mandato. Pensamos ante todo en la orden de retirarse de la sesión, en la exclusión temporal y en la suspensión del mandato, que son sanciones que se encuentran tanto en los países de influencia francesa como en los Estados anglosajones o en otros. Así, el Presidente del Bundestag alemán puede ordenar a un miembro que ha perturbado seriamente la sesión que se retire para el resto de la misma, sin haberle advertido previamente. Antes de clausurar la sesión, el Presidente anunciará el número de días de suspensión del parlamentario, que no pueden exceder de treinta. Si el miembro considera injustificada la sanción, puede presentar una "objeción motivada", que se incluirá en el orden del día de la próxima sesión y se votará sin discusión previa.

En los países en los que las calidades democráticas no admiten ninguna sospecha, el riesgo de abuso es evidentemente limitado. Desafortunadamente, el informe del Comité de Derechos Humanos de los

Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria<sup>189</sup> muestra que la suspensión provisional del derecho de un parlamentario a participar en las sesiones del Parlamento es la sanción disciplinaria que puede ser utilizada con más frecuencia de modo abusivo y con fines políticos. Conviene pues emplearla con la mayor circunspección. Esta observación es procedente *a fortiori* para una eventual exclusión definitiva, que afortunadamente se observa con menos frecuencia como sanción disciplinaria.<sup>190</sup>

Mientras que en materia de declaración de patrimonio e intereses, pueden diferenciarse distintas corrientes (el enfoque francés es bien distinto al enfoque anglosajón), la supremacía británica es indiscutible en el sector de los *códigos de conducta*.

En primer lugar porque ningún Parlamento comenzó a actuar tan pronto como el Parlamento británico (¡desde el siglo XVII!) contra toda forma de corrupción de sus miembros. Después porque en ningún país, la reflexión en materia de deontología parlamentaria se ha realizado con tanto rigor como en el Reino Unido. El informe de Lord Nolan<sup>191</sup> no tiene igual en su género e inspira sin duda todavía a muchos legisladores. En efecto, su mérito consiste en partir de la observación de que los parlamentarios son hombres y mujeres como los demás y que no hay que permanecer ciego respecto a las tentaciones que les amenazan ni caer en el otro extremo, tratándolos a todos como corruptos.

Al contrario de lo que ha sucedido en otras tentativas de moralización de la vida política, los códigos de conducta parecen ser por el momento una cuestión fundamentalmente anglosajona. Los escasos países no anglosajones que más han avanzado en este terreno (Alemania, Japón...) confirman esta regla, en la medida en que figuran precisamente entre los que siempre se han inspirado sobremanera en los sistemas parlamentarios británico y estadounidense. Esto no significa que los restantes países no hagan esfuerzos al respecto. Por ejemplo, son países de influencia francesa los que han elaborado legislaciones en materia de lucha contra todo tipo de clientelismo. Pero al contrario que en el Reino Unido, por el momento parece faltar la visión de conjunto.

<sup>189</sup>\* Véase el informe preparado por el Sr. Leandro Despouy en nombre del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria (1 de enero de 1977 - 4 de febrero de 1993). p. 269-270.

<sup>190</sup>\* La Constitución de los Estados Unidos de América confiere a la Cámara de Representantes el derecho a expulsar a un miembro, pero esta posibilidad limita la práctica a los casos de personas que no reúnan las condiciones de elegibilidad y su uso en caso disciplinarios es puramente teórico.

<sup>191</sup>\*\*\* Standards in Public Life, op.cit.

Lo que es cierto para el código de conducta también lo es para la reglamentación en materia de *grupos de presión parlamentarios*, con la diferencia de que es otro país anglosajón - los Estados Unidos de América - el que se encuentra más avanzado. Sin embargo, el problema se plantea en otros términos en el caso del "lobbying" parlamentario, en la medida en que no presenta en todos los países la misma intensidad ni igual aspecto. En efecto, mientras que los problemas deontológicos son más o menos análogos en todos los sistemas parlamentarios, esto no sucede en absoluto en el caso del "lobbying", cuyas aceptación social e intensidad están íntimamente vinculadas al sistema económico. La mundialización y la liberalización de la economía conducirán probablemente cada vez más a adoptar reglamentos análogos a los existentes en los Estados Unidos. En ese contexto es significativo que, en Europa, la asamblea que más ha notado la necesidad de adoptar medidas al respecto sea el Parlamento Europeo.

Esta evolución no es en sí misma negativa. En efecto, siempre es preferible afrontar la realidad y tratar de reaccionar frente a los nuevos acontecimientos sociales, de los que el "lobbying" es sólo un aspecto. Pero conviene de todos modos tener en cuenta que la mayoría de los sistemas parlamentarios se basan en el principio de la democracia representativa, que no puede reducirse a la nada por medio de acción y de influencia directas sobre los parlamentarios.

\*  
\*   \*   \*

El estatuto del parlamentario británico a fines del siglo XVII y *a fortiori* el del parlamentario francés a fines del siglo XVIII trataban ante todo de protegerles contra las injerencias del Poder Ejecutivo. En esa época había que otorgar al parlamentario derechos de los que no gozaba el ciudadano medio, o no en esa medida. Con respecto al nivel de protección jurídica de los demás ciudadanos, el parlamentario disfrutaba realmente de un número (limitado) de privilegios, de los que las inmunidades y el rango protocolario eran los ejemplos más llamativos.

Con el paso del tiempo, el contenido del estatuto del parlamentario se ha enriquecido sin cesar. Esta evolución se explica fundamentalmente por cambios políticos y socioeconómicos que han modificado profundamente la base de procedencia de los parlamentarios. Es fácilmente com-

previsible que los honorarios parlamentarios eran más importantes para los primeros elegidos socialistas en Europa que para los grandes barones industriales, que de padre a hijo ocupaban escaños en el Parlamento. La misma observación es válida *mutatis mutandis* para el establecimiento de ciertas compatibilidades, que afectaban más a unas categorías profesionales que a otras y que tenían repercusiones en la composición del Parlamento. Este primer enriquecimiento del estatuto del parlamentario se caracterizaba ante todo por la concesión de derechos a los parlamentarios. Así, éstos se separaban cada vez más del ciudadano ordinario, hasta formar castas privilegiadas en algunos países.

Ahora bien, la historia enseña que todo movimiento suscita un "contramovimiento" y esto parece haber sido también el caso del estatuto del parlamentario. Así, en momentos muy diversos (desde el siglo XIX en el Reino Unido, después de la II Guerra Mundial en muchos países de Europa occidental y más recientemente en muchos países en desarrollo) se han añadido a esos derechos cada vez más deberes y obligaciones: obligación de presencia, declaración de patrimonio o intereses, prohibición de acumulación de cargos y otros códigos de conducta. El estatuto de los parlamentarios tiende así cada vez más a ser un conjunto más o menos equilibrado en el cual limitaciones a veces poco envidiables forman el contrapeso de los privilegios.

En el curso de los dos últimos decenios del siglo XX, este movimiento se ha acelerado notablemente. Estimamos que la evolución reciente puede incluirse en tres grandes denominadores comunes.

El primer elemento explicativo es la *tendencia a eliminar todos los "privilegios" que no son indispensables para el ejercicio del mandato parlamentario* y a incluir cada vez más a los parlamentarios en el ámbito del derecho común. Esa tendencia existe, por ejemplo, en lo que respecta al trato fiscal de los honorarios parlamentarios, en donde la exoneración fiscal total resulta ya extremadamente excepcional. Es todavía más neta en el sector de las inmunidades parlamentarias. En efecto, la irresponsabilidad parlamentaria está garantizada en todas partes y es muy estable, mientras que hay un número creciente de países que tienden a limitar el sector de aplicación de la inviolabilidad parlamentaria, estimando sin duda que en la situación actual de su legislación, las garantías ofrecidas por el derecho común bastan para proteger a los parlamentarios contra todo tipo de presiones. Sin embargo, la experiencia demuestra que la inviolabilidad es el talón de Aquiles de los parlamentarios en ciertos países en donde la democracia no está todavía bien asentada.

El segundo elemento explicativo es la *profesionalización del mandato parlamentario*, que parece ser un hecho establecido en el ámbito mundial. En otras palabras, el mandato parlamentario ha pasado a ser un "empleo" que el parlamentario debe ejercer a pleno tiempo, por una parte, y que debe permitirle vivir decentemente, por otra parte. Ello se deduce en primer lugar del hecho de que los honorarios parlamentarios han pasado a ser en casi todos los sistemas parlamentarios un auténtico sueldo, que trata de permitir a cada ciudadano, cualquiera que sea su fortuna, llegar al Parlamento, y que ya no presenta ningún vínculo con el número de reuniones. Después se ilustra por el hecho de que, junto a las incompatibilidades "clásicas", que tratan fundamentalmente de proteger la independencia del parlamentario respecto a otros poderes, ha aparecido un número creciente de prohibiciones y/o limitaciones de acumulación de cargos. Se basan en la observación de que cuando un parlamentario ejerce demasiadas otras funciones (públicas o privadas), aparte de su mandato parlamentario, no está ya suficientemente disponible para el trabajo parlamentario. Es sin duda una evolución comprensible, pero que de todos modos presenta un riesgo en el sentido de que puede separar a los parlamentarios de la realidad socioeconómica, por una parte, y hacerles más vulnerables en caso de pérdida del mandato o de no reelección, por otra parte. La preocupación de garantizar la disponibilidad de los parlamentarios es también la causa de las medidas adoptadas para combatir el absentismo.

Por último, el tercer elemento explicativo es la *"moralización" de la vida política en general y de la vida parlamentaria en particular*. Aunque haya que preguntarse si la vida política y/o parlamentaria es realmente más "inmoral" hoy que ayer, es innegable que la opinión pública, exacerbada por ciertos escándalos de corrupción u otros ampliamente tratados en la prensa, exige actualmente de sus representantes una conducta cada vez más irreprochable. Conscientes de esta pérdida de confianza y deseosos de restablecerla, los parlamentarios se han impuesto, en distintos países, restricciones deontológicas más o menos fuertes. Al respecto es especialmente significativa la extensión de las declaraciones de patrimonio. Lo mismo puede decirse de los códigos de conducta, y en menor medida de la reglamentación en materia de "lobbying", aunque deba admitirse que se trata de un sector en el que es indiscutible la supremacía anglosajona. Todas estas iniciativas parten de la observación de que los instrumentos clásicos para "moralizar" la vida pública y hacerla más transparente (inelegibilidades, incompatibilidades, reglamentaciones

sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales...) se han considerado insuficientes para restablecer la confianza del ciudadano en sus instituciones. En la medida en que se trata de alcanzar más transparencia, son evidentemente loables. Sin embargo, nos parece que la evolución rápida de este sector exige ciertas salvaguardias. En primer lugar porque algunos de estos instrumentos pueden, por su carácter muy formal, ejercer efectos "perversos". Después porque lo mejor es a veces enemigo de lo bueno: los representantes del pueblo han salido (afortunadamente) de ese pueblo y sería ilusorio e incluso peligroso exigirles una santidad y una virginidad absolutas.

En esta esfera, como en muchas otras, se trata pues de buscar continuamente un equilibrio juicioso entre los intereses de la colectividad (transparencia, lucha contra la corrupción...), por una parte, y la empresa humana que trata de representar a todas las capas de la población en una asamblea elegida por sufragio universal, por otra parte. Ahora bien, todos sabemos lo fácil que es perturbar ese equilibrio y lo difícil que es restablecerlo.

## Bibliografía seleccionada

- Achterberg, N., *Parí amen tsrecht*, Tübingen, Mohr, 1984.
- Adonis, A., *Parliament today*, Manchester, University Press, 1993.
- Ameller, M., *Parlements*, París, P.U.F., 1966.
- Ameller, M., *L'Assemblée nationale*, París, P.U.F., 1994.
- Arter, D., *The Nordict parliaments: a comparative analysis*, Londres, Hurst, 1984.
- Avril, P. y Gicquel, J., *Droit parlementaire*, París, Montchrestien, 1996.
- Bergougous, G., *Presidencia de las Asambleas Parlamentarias Nacionales. Estudio comparativo mundial*, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 1997.
- Burdeau, G., Hamon, F. y Troper, M., *Droit constitutionnel*, París, LGDJ, 1995.
- Copeland, G.W. y Patterson, S.C. (ed.), *Parliaments in the modern world: changing institutions*, Michigan, University of Michigan Press, 1994.
- Despouy, L., *Funcionamiento y "jurisprudencia" del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria*, enero de 1977 - febrero de 1993, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 1993.
- Duhamel, O. y Mény, Y., *Dictionnaire constitutionnel*, París, P.U.F., 1992.
- Foyer, J., *Le député dans la société francais*, París, Económica, 1991.
- Franks, C.E.S., *The Parliament of Canadá*, Toronto, University of Toronto, 1987.
- Giffith, J.A.G., Ryle, M. y Wheeler-Booth, M.A.J., *Parliament: functions, practice and procedure*, Londres, Sweet and Maxwell, 1989.
- Lalumiére, P. y Demichel, A., *Les régimes parlementaires européens*, París, PUF., 1978.
- Laporte, J. y Tulard, M.-J., *Le droit parlementaire*, París, P.U.F., 1986.
- Laundy, Ph., *Les Parlements dans le monde contemporain*, Lausanne, Payot, 1989.
- Lauvaux, Ph., *Le parlementarisme*, París, P.U.F., 1997.
- Longuet, CE., *Le Congrés des Etats-Unis*, París, P.U.F., 1989.
- Maskell, J.H., *Legislative Ethics in Democratic Countries: a Comparative Analysis*, Washington, Library of Congress, 1997.
- Mastias, J. y Grangé J. (bajo la dirección de), *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, París, Económica, 1987.
- May, E., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 1989.
- McDonald, O., *Parliament at work*, Londres, Methuen, 1989.
- Bibliographie des institutions parlementaires dans le monde/World-w i de bibliography on Parliaments*, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 1992.

- Disposiciones nacionales en materia de inelegibilidad e incompatibilidad en relación con el Parlamento Europeo, Luxemburgo, Parlamento Europeo, 1997.
- Le Parlement, Revue Pouvoirs, No 64, P.U.F., 1993.
- Los ayudantes parlamentarios en los Estados miembros de la Unión Europea, Luxemburgo, Parlamento Europeo, 1997.
- Les Parlements aujourd'hui, La Documentation fran<sup>^</sup>aise, París, 1976.
- Les Parlements dans le monde, Unión Interparlamentaria, Bruselas, Bruylant, 1986.
- La inmunidad parlamentaria en los Estados miembros de la Unión Europea y en el Parlamento Europeo, Luxemburgo, Parlamento Europeo, 1996.
- Posiciones relativas a los Derechos Humanos adoptadas por la Unión Interparlamentaria en los últimos años, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 1998.
- Standards in Public Life, First Report of the Committee on Standards in Public Life, Chairman Lord Nolan, Londres, 1995.
- Transparencia e intereses financieros parlamentarios de la Unión Europea, Luxemburgo, Parlamento Europeo, 1995 (W-6) y 1996 (W-6 rev.).