

Las prerrogativas de los legisladores federales

por. José Ramón Cossío D.

Jefe del Departamento de Derecho del itam.

Un tema que suscita diversos problemas jurídicos teóricos y prácticos, es el relativo a las prerrogativas de los legisladores federales. Éstas son como los reflejos subalternos constituidos por las restricciones impuestas a las facultades ordinarias de ciertos órganos del Estado, conferidos a los titulares de otros órganos del Estado por la calidad del cargo que ocupan (o dicho de otra manera, por la calidad de la función que desempeñan). Las prerrogativas son una modalidad de derechos que se diferencian de aquellos que se conocen como derechos subjetivos, en tanto que mientras los primeros se otorgan a efecto de producir un beneficio personal, las segundas tienden a garantizar un beneficio para la función normativa que se desempeña con motivo de un cargo. Tradicionalmente, se admite que las prerrogativas son la inviolabilidad parlamentaria y la inmunidad procesal. Sin embargo, y como enseguida trataremos de demostrar, la inmunidad de los legisladores federales puede tener, además del carácter procesal, una modalidad personal y otra real. Adicionalmente, veremos que la expresión "fuero" no es sólo una forma incorrecta de expresar a la inmunidad procesal, sino que es posible considerar una posibilidad más, derivada de la práctica parlamentaria, especialmente de la realizada por el Senado de la República.

Fuero constitucional. Si se analizan los ejemplares del Diario de Debates de la Cámara de Senadores correspondiente a los días 8 y 18 de septiembre de 1997, se encontrarán las solicitudes hechas, respectivamente, por los senadores Amador Rodríguez Lozano y Héctor Sánchez López (este último a nombre de la senadora Layda Sansores), en las que: primero, solicitaron al presidente de la Cámara que con fundamento y en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 61 constitucional; segundo, solicitara a las autoridades de Baja California y Campeche, respectivamente que, tercero, se les respetara el fuero constitucional de que gozaban. En atención a ambas solicitudes, el presidente de la Cámara exhortó a las autoridades mencionadas a respetar el "fuero constitucional" de ambos senadores. Lo relevante de este asunto radica en el hecho de que, bien miradas las cosas, no se está en presencia ni de un caso de inviolabilidad en el sentido normalmente aceptado del párrafo primero del

artículo 61 constitucional, ni tampoco ante un caso de inmunidad procesal previsto en el artículo 111 del mismo ordenamiento. Por el contrario, se trata de un caso específico en el que se está pidiendo el reconocimiento de un estatus genérico de los senadores a efecto de que no reciban ningún tipo de molestia por parte de las autoridades administrativas. Como se desprende de las resoluciones del Pleno acabadas de mencionar, el Senado estimó que existe una prerrogativa adicional misma que, por razones de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 61, válidamente puede denominarse como "fuero constitucional".

Desafortunadamente, en el proceso de reformas constitucionales que llevó a la inclusión de un segundo párrafo al artículo 61 constitucional, es poco lo que al respecto se afirma. Como se recuerda, este párrafo segundo fue introducido con motivo de la reforma política llevada a cabo en el mes de octubre de 1977, conocida genéricamente como "reforma política". En la exposición de motivos de la iniciativa, no se consignó ningún tipo de argumento justificatorio de la adición. En el dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales, únicamente se ponderaron las bondades de que "se preserve el respeto al fuero constitucional tanto de los legisladores, como la inviolabilidad de los recintos donde sesionan". En las intervenciones en la Cámara de Diputados no fue mucho lo que se dijo, si bien se votó de forma unánime (177 votos a favor). En la sesión celebrada en la Cámara de Senadores el 3 de noviembre de 1977, se leyó el dictamen correspondiente de las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección, donde se dijo un poco más sobre el nuevo párrafo, pero tampoco al extremo de poder construir un sentido acabado de la proposición: "El fuero es la garantía que tradicionalmente las Constituciones y, en este caso la mexicana, conceden a los diputados y senadores para que no sean perseguidos o reconvenidos por las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos; es decir, el fuero protege la función que desempeñan los legisladores. La iniciativa amplía esta garantía para que alcance al local en que se desarrolla la función legislativa". Algunas de las opiniones emitidas en la discusión en lo general, parece que dan a entender que la adición es sólo respecto del inmueble (Castillo Mena, Chumacero Sánchez). Al llevarse a cabo la discusión en lo particular, no se consignan argumentos específicos sobre el particular.

En la interpretación hecha por el Senado del segundo párrafo del artículo 61 constitucional, la expresión "fuero" tiene un sentido novedoso, distinto al que frecuentemente ha estimado la Corte (si bien con anterioridad a la reforma de

1977 o en temas diversos a los debatidos en los casos de septiembre de 1997),¹ lo que no significa que carezcan de valor jurídico, en tanto el mismo no sea revocado por la Suprema Corte de Justicia o por el propio Senado.² Por lo pronto, pareciera posible entender que además del privilegio de no ser afectado de forma alguna por las opiniones que se emiten (inviolabilidad), ni poder ser arrestado o procesado penalmente (inmunidad procesal), ni poder recibir molestia respecto de los bienes propios que se posean en el interior del recinto legislativo (inmunidad real), existe una modalidad adicional de prerrogativa (fuero constitucional propiamente dicho), en virtud de la cual los senadores (y diputados) no pueden ser molestados por autoridad administrativa alguna al ejercer sus funciones parlamentarias.³ En este sentido, es posible apuntar que el sentido de esta prerrogativa se traduce en la posibilidad de que los senadores no sean molestados por autoridad alguna, si es que éstas no demuestran tener fundamento jurídico para ello. Así, el fuero es válido respecto de cualquier proceso de responsabilidad, y su efecto consiste en que el Presidente de la Cámara debe exhortar a todo funcionario público a que demuestre cuáles son los elementos jurídicos con que cuenta a efecto de inferir un acto de molestia a cualquier senador (o diputado).

Inviolabilidad. En términos del párrafo primero del artículo 61, los senadores y diputados "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas". Aun cuando en algunas ocasiones se ha querido ver el antecedente de la inviolabilidad parlamentaria mexicana en el derecho constitucional inglés, creemos con Eloy García que no es posible estimar a esos casos como antecedentes del actual sistema de inviolabilidad parlamentaria, sencillamente porque los supuestos políticos del sistema monárquico británico no eran los mismos que imperan en el Estado constitucional moderno. Más correcta nos parece, por ello, la opinión del profesor Fernández-Viagas, quien considera que el antecedente moderno de la inviolabilidad parlamentaria deriva de los acontecimientos revolucionarios vividos en Francia en 1789, y especialmente del decreto de 23 de julio de ese año, emitido a propuesta de Mirabeau, y posteriormente recogidos en las Constituciones de 1791 y 1793. La recepción en España de esta prerrogativa parlamentaria (junto con la de inmunidad o fuero), se realizó mediante el decreto de 24 de septiembre de 1810, dictado en la Isla del León por las Cortes Generales, y luego formó parte de la constitución política de la monarquía española, dada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. En nuestro país, la inviolabilidad se introdujo en el punto 12 de los "Elementos Constitucionales" elaborados por Rayón en 1811, y a partir de entonces ha estado presente en todos los documentos relevantes en nuestra

historia constitucional.

En tanto modalidad de prerrogativa, la inviolabilidad puede considerarse como el reflejo subalterno constituido por la restricción impuesta a la facultad ordinaria de ciertos órganos del Estado en favor del titular de otro, con motivo del cargo que ocupa. A partir de este concepto, analicemos los elementos componentes de la inviolabilidad. En lo tocante al ámbito personal, evidentemente se alude a los diputados o senadores que se encuentren en ejercicio del cargo, pues sólo respecto de las opiniones que emitan en esa condición opera la prerrogativa (art. 61 constitucional). Por ello, en los casos en que cualquiera de ellos se encuentre disfrutando de licencia, es evidente que no está en aptitud de ejercer sus funciones y, por lo mismo, no lo ampara la garantía constitucional de inviolabilidad.⁴ Este presupuesto general de desempeño del cargo debe verse, desde luego, a la luz de las palabras utilizadas en la Constitución: la inviolabilidad de diputados y senadores será "por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos". ¿A qué tipo de acto puede dársele el carácter de opinión? ¿En qué casos la manifestación de eso que se llame "opinión" se realiza en el ejercicio del cargo? Respecto de la primera pregunta, nos parece que el carácter de opinión puede darse a cualquier manifestación verbal, escrita o corporal, que se haga en ejercicio de funciones. Ejemplos de la primera modalidad podemos encontrarlos en el ejercicio de la facultad de participar en los debates de comisiones o Pleno; de la segunda, al rendirse un voto particular a un dictamen, o al suscribirse una opinión para denunciar un hecho que se estima grave; de la tercera, en los casos es que se emita una seña ofensiva dirigida a un interlocutor o se destruya un símbolo patrio,⁵ ello como modalidad de expresión de repudio a cierta política o decisión pública.

La segunda cuestión es tal vez la más compleja de este tema, pues fuera de afirmarse que se trata de una zona de penumbra o borrosa, es difícil encontrar en nuestra doctrina cualquier consideración adicional. ¿Cuándo aquello que se llama opinión (vertida en cualquiera de las tres modalidades apuntadas), se realiza en ejercicio del cargo? ¿Cuándo una actividad se realiza en ejercicio del cargo? Lo primero que aquí debe decirse es que una actividad se realiza en tal carácter cuando, con motivo del ejercicio de una facultad, se ejecuta una función normativa, se ejerce un derecho o se cumple con una obligación, sean éstos de manera individual o formando parte de un órgano colegiado. Diputados y senadores tienen, por el hecho de serlo, la posibilidad de realizar determinadas conductas en el interior del orden jurídico; también pueden, en esa calidad, realizar esas conductas de forma individual o colectiva;

finalmente, sus conductas pueden, en principio, significar el ejercicio de una facultad o de un derecho (reflejo), o el cumplimiento de una obligación. Poniendo esos elementos en conjunto, tenemos que si el orden jurídico autoriza de forma expresa a que diputados y senadores (se repite, de manera individual o colectiva) ejerzan ciertas funciones normativas por la calidad jurídica que tienen, cada vez que las realicen estarán actuando en ejercicio de su cargo. Por ello, para saber si las actividades realizadas por el senador x o y deben o no considerarse inviolables, es necesario saber si las mismas resultan o no del ejercicio de una función normativa prevista, por supuesto, en el orden jurídico.

Básicamente, las facultades de los legisladores federales consisten en la presentación de iniciativas y de proposiciones, la intervención en los procesos de discusión y la emisión de votos; los derechos consisten en el pago de un sueldo, la recepción de una licencia, recibir una credencial de acceso para la constitución del órgano y el pago de los gastos funerarios; finalmente, tenemos que las obligaciones son las conductas contrarias a los supuestos de los actos ilícitos que traen aparejada la aplicación de una sanción. Si a las tres posibilidades mencionadas se reducen las modalidades de ejecución de conductas en el ejercicio del cargo, en principio podemos decir que cada vez que los diputados o los senadores (individual o colectivamente) expresen su opinión al realizar cada una de estas acciones, deberá considerarse que la misma es inviolable. Si bien es cierto que como posibilidad la anterior consideración es correcta, es poco probable que se exprese una opinión al ejercer uno de los derechos o cumplir con una obligación; sin embargo, sí resulta posible afirmar que tal opinión pueda manifestarse con motivo del ejercicio de una facultad, de ahí que los titulares del órgano serán inviolables por las opiniones sostenidas en el ejercicio de esa función normativa.⁶ Esta regla, ya se dijo, debe extenderse respecto de diputados y senadores por cualquier conducta realizada en el ejercicio de funciones como partes integrantes de un órgano complejo. Por ejemplo, en los casos en que el presidente de la mesa directiva o de una comisión emitan una opinión, debe entenderse, a partir de la regla recién formulada, que ello fue en ejercicio de sus funciones, de ahí que también opere la inviolabilidad. Finalmente, en los casos en los que la opinión se emita de forma totalmente colegiada (por ejemplo, mediante un pronunciamiento "del Senado de la República" condenando la conducta de tales o cuales personas), la totalidad de los integrantes de esa colectividad jurídica, resultarán igualmente inviolables.

A pesar de que resulta evidente, a nuestro juicio, que la inviolabilidad es un

derecho reflejo de titularidad individual, en tanto sólo de esa manera puede individualizarse y, en su caso, ejercerse las defensas en contra de su violación, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia sostuvo que debe considerarse "no como un derecho subjetivo otorgado a quien desempeña la función legislativa, sino como un instrumento que tiende a proteger la integridad de la corporación legislativa, es decir, es un instrumento jurídico del que fue dotado el Poder Legislativo directamente por el Constituyente, pero que se ejerce por los representantes que periódicamente lo encarnan".⁷ En este sentido, pareciera que en opinión de la Corte no hay ni una titularidad individual ni un ejercicio de defensa individualizado. Tanto la prerrogativa como sus posibilidades de defensa son de este carácter, lo que no debe llevar a confusión con el hecho de que sean los presidentes del Senado o de la Cámara a los que corresponda velar por el "fuero", ello en términos del segundo párrafo del artículo 61 constitucional.

Una cuestión distinta está en saber en qué consiste la inviolabilidad. En otras palabras, en averiguar de qué manera se manifiesta en el orden jurídico. Antes dijimos que la inviolabilidad es una prerrogativa, y que las prerrogativas son limitaciones al ejercicio de ciertas funciones públicas a efecto de salvaguardar una función normativa. En este sentido, la inviolabilidad no puede ser sino una restricción procesal que, en un sentido genérico, consiste en la imposibilidad de que las autoridades ejerzan por sí mismas, o den curso a las denuncias o demandas presentadas por terceros, por las opiniones emitidas por diputados o senadores en las condiciones antes apuntadas.⁸ Si la Constitución establece en el párrafo primero de su artículo 61 que los servidores públicos son inviolables por las opiniones que emitan, ello quiere decir que tales opiniones no pueden ser consideradas ilícitas (*lato sensu*).⁹ Tratándose de la responsabilidad política, no podrá promoverse juicio político en contra de ellos, lo que quiere decir que esas opiniones nunca podrán redundar "en perjuicio de los intereses fundamentales y de su buen despacho" en términos de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. En materia penal, la limitación a que se ve sometida la autoridad en el ejercicio ordinario de sus funciones, deriva de la causa de justificación a que da lugar el senador con motivo del ejercicio de un derecho, ello en términos de lo previsto en el artículo 15, fracción vi, del Código Penal Federal.¹⁰ En materia administrativa, la limitación de la autoridad deriva del hecho de que, y utilizando la elaboración de la materia penal, el diputado o senador está ejerciendo un derecho constitutivo de una causa de justificación, y por lo mismo no está sometido a ninguna de las obligaciones previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos.

El último caso, tal vez el más complejo de resolver, es el relativo a la materia civil.¹¹ ¿La inviolabilidad de los senadores cubre también esta materia? Es decir, si desde el punto de vista político, penal y administrativo está claro que la inviolabilidad no procede, cuál es la situación en materia civil. Así, por ejemplo, ¿puede una persona demandar por daños y perjuicios o por daño moral a un senador por las opiniones que vertidas de manera calumniosa, lo hayan puesto en una posición de descrédito o deshonor? Sobre este particular es poco lo que entre nosotros se ha escrito.¹² Sin embargo, y atendiendo a lo sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte al fallar en mayo de 2000 el caso del entonces diputado federal Ramón Sosamontes Herreramoro, parece posible afirmar que la inviolabilidad también surte sus efectos respecto de los "derechos del orden civil".

En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin considerar el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.¹³ Con independencia de la materia, no existe ningún tipo de restricción en cuanto a las modalidades que adopte la opinión manifestada en el ejercicio del cargo. En efecto, la doctrina mexicana que ha escrito sobre el tema a partir de la Constitución de 1917, es prácticamente unánime al respecto. Miguel Lanz Duret señalaba que "ésta es una inviolabilidad absoluta y sin restricciones, sea cual fuere la gravedad y el alcance de las opiniones emitidas por diputados y senadores durante los debates y en los dictámenes que produzcan como miembros de cualquier comisión parlamentaria". Don Felipe Tena Ramírez señalaba al interpretar el artículo 61: "Esto significa que respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida, lo mismo si la expresión de las ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia) que si no lo constituye. Tal es la irresponsabilidad".¹⁴ En el mismo sentido, como se ha indicado en varias ocasiones, se pronunció la Suprema Corte de Justicia al resolver el amparo del entonces diputado Ramón Sosamontes.¹⁵

Otra cuestión interesante, y por lo demás ya anunciada en las ideas de Tena, es la relativa al ámbito temporal de la inviolabilidad. Por una parte, y después de lo ya dicho, es evidente que en cuanto a las condiciones de ejecución de la

conducta, la misma debe darse dentro del tiempo de ejercicio de las funciones, esto es, que la inviolabilidad del senador o diputado se dará entre el 1 de septiembre del año de la elección, y hasta el 31 de agosto del año en que vuelvan a elegirse senadores o diputados. La segunda de las cuestiones relativas al tiempo, es en lo referente a la duración de la inviolabilidad, es decir, el lapso dentro del cual no resultará posible reclamar al senador o diputado por las opiniones emitidas en el ejercicio del cargo. De la tesis de jurisprudencia señalada, de la historia constitucional del país y de las opiniones doctrinarias, cabe concluir que la duración de la misma es vitalicia.

Finalmente, tenemos el asunto del ámbito espacial de la inviolabilidad. De lo dicho al analizar el significado de la expresión "en el desempeño de sus cargos", nos parece que quedó claro que la prerrogativa no puede seguir el principio *locus regit actum*. Por el contrario, estamos en presencia de una situación en la que el lugar de realización del acto se subordina al efectivo desempeño del cargo. Por lo mismo, si un legislador federal manifiesta una opinión en el desempeño de su cargo, no podrá ser reconvenido por ella en ningún caso, ello con independencia del lugar en el que tal desempeño se haya verificado.¹⁶

Inmunidad procesal. Junto con la inviolabilidad, se trata de la modalidad más conocida de prerrogativa parlamentaria. Por inmunidad procesal vamos a considerar el derecho reflejo de que gozan, entre otros servidores públicos, los diputados y los senadores, para el efecto de que, y a diferencia del resto de los ciudadanos, no se les pueda procesar penalmente durante el tiempo de su encargo por la comisión de delitos (art. 111, constitucional).¹⁷ En términos muy concretos, podemos decir que se traduce en la imposibilidad de que el ministerio público pueda ejercer la acción penal en contra de un senador o diputado, si el pleno de la Cámara de Diputados no consideró previamente por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que ha lugar a proceder penalmente en contra del mismo (art. 111, párrafos primero y tercero, constitucionales, y 25, Ley Federal de Responsabilidades),¹⁸ por la comisión de delitos.¹⁹ Si, como se sabe, el ejercicio de la acción penal se inicia con el acto de consignación, resulta que no es posible llevar a cabo el paso de la averiguación previa al de la consignación ante juez competente, sin que previamente se haya dado la mencionada resolución de la Cámara.²⁰ Tocante al ámbito personal de validez, la inmunidad recae, en lo que aquí interesa, sobre los diputados y senadores que se encuentren en el ejercicio de sus funciones.²¹ Por ello, si se encuentran disfrutando de licencia y durante ese periodo llevan a cabo una conducta que *prima facie* puede ser considerada por el ministerio público como delictiva, la persecución de ésta no podrá verse

impedida por la inmunidad procesal (art. 112, párrafo primero, constitucional).²²

Pasando al ámbito material de validez de la inmunidad, en términos del artículo 13.1 de la Ley Orgánica, el mismo consiste en la imposibilidad de que los legisladores puedan ser procesados penalmente por dos tipos de conductas: por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Las dos cuestiones, aun cuando cercanas, implican diferencias importantes. En el primer supuesto, se trata de cualquier tipo de delito cometido por el servidor público, con total independencia de si el mismo se cometió con motivo de su cargo. Así, por ejemplo, los casos de lesiones, homicidio, defraudación, y un largo etcétera, nada tienen que ver en principio con el desempeño del cargo, pero con independencia de ello permiten que quien lo haya cometido no pueda ser detenido sin que se agoten los procesos de procedencia previstos en el artículo 111 constitucional. En el segundo supuesto, la comisión del delito no se da ya de manera genérica sino como resultado del ejercicio de las funciones públicas. Como se acaba de ver con respecto a la inviolabilidad, lo primero por determinarse es si la conducta delictiva se llevó a cabo con motivo de la opinión manifestada en el ejercicio del cargo, pues en caso de ser así no se estaría ante un caso de inmunidad procesal, sino más bien de inviolabilidad. Si en el caso hipotético, la conducta no estuviera comprendida en este último supuesto, entonces deberíamos a la luz de la inviolabilidad y, por lo mismo, estimar que no es perseguible hasta en tanto la misma no sea retirada. Aun cuando el artículo 13.1 parece comprender el sentido de la inmunidad a los dos supuestos señalados, es preciso incorporar un tercero, derivado éste de la parte final del párrafo primero del artículo 111 constitucional. En efecto, lo que ahí tenemos es que los diputados y senadores no podrán ser procesados durante el tiempo de su encargo, lo cual incluye también el hecho de que no se les pueda procesar por la comisión de delitos cometidos con anterioridad a la ocupación del mismo, si previamente no interviene la Cámara de Diputados en los términos apuntados (art. 25, Ley Federal de Responsabilidades). Es decir, no sólo se está ante los casos en que los delitos se cometan durante el tiempo de ocupación del cargo o con motivo del ejercicio de éste sino, adicionalmente, aquellos casos en los que se hubieren cometido con anterioridad pero en los que, por cualquier causa, el ministerio público no hubiere llevado a cabo el ejercicio de la acción penal.

En cuanto al ámbito temporal de validez, debemos diferenciar, como de cierta forma lo acabamos de hacer, entre el momento de ejecución de la conducta que se estima delictiva por el ministerio público, y la duración de la

inmunidad procesal. En cuanto al primer aspecto, el tiempo de realización es indiferente, en tanto depende de la duración de la prerrogativa. Es decir, no interesa saber cuándo se realizó la conducta, sino únicamente si el legislador en contra del cual pretende ejercerse la acción penal goza o no de inmunidad. Esta última condición depende, como ya se dijo, de que se encuentre en el ejercicio del cargo, es decir, que no esté gozando de licencia en los términos ya apuntados y que se encuentre comprendido dentro del periodo para el cual fue electo, i.e., del 1 de septiembre del año de la elección, hasta el 31 de agosto del año en que con motivo de nuevas elecciones, deba renovarse el órgano al que pertenece.

Inmunidad espacial. Le dimos el nombre de prerrogativas a los derechos reflejos que, por razón del ejercicio de su cargo, se confieren a determinados servidores públicos. Adicionalmente a la inmunidad analizada en el inciso anterior que, como vimos, se circunscribe a una órbita procesal penal, existen otras de carácter diverso que, por su novedad, conviene analizar por separado, si bien ambas modalidades provienen del artículo 13.1 de la Ley Orgánica: "Ninguna autoridad podrá ejecutar mandatos judiciales o administrativos sobre los bienes nacionales destinados al servicio del Congreso o de sus Cámaras, ni sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior del recinto parlamentario. El sentido de la parte marcada de este precepto debe interpretarse, a nuestro juicio, como una prerrogativa por completo diversa de la inviolabilidad y la inmunidad procesal, en tanto que mediante la misma no se da el caso de irresponsabilidad absoluta de la primera, ni el obstáculo procesal penal de la segunda, sino con exclusión de esas modalidades, la imposibilidad de ejecución judicial sobre la persona del legislador en razón del espacio en que se encuentra.²³ De este modo, y con independencia de si éstos gozan o no de inmunidad procesal (ello en el caso de que se le hubiere retirado a través del juicio de procedencia), no podrá verse afectado en su persona en los casos en que se encuentre dentro del recinto parlamentario (inmunidad ex loco). La cuestión aquí no es, entonces, la de averiguar si la persona es o no responsable, sino exclusivamente la de conocer el lugar en el que se encuentra ubicada, a efecto de estar en posibilidad de determinar la posibilidad de ejecución del mandato.²⁴

Inmunidad real. Adicionalmente a la inmunidad prevista en el apartado anterior, el ya citado artículo 13.1 de la Ley Orgánica dispone que ninguna autoridad puede "ejecutar mandatos judiciales o administrativos sobre los bienes nacionales destinados al servicio del Congreso o de sus Cámaras, ni sobre las (personas) o bienes de los diputados o senadores en el interior del recinto parlamentario". Si analizamos en su conjunto el precepto, resulta que

la imposibilidad de ejecución de mandatos judiciales o administrativos sobre los bienes pueda darse, por un lado, sobre los nacionales que la Cámara tenga asignados y, por otro, sobre aquellos que sean propios del diputado o senador, y que se encuentren ubicados al interior del recinto parlamentario. Como la disposición comentada distingue claramente entre ambos, no hay posibilidad de confusión entre unos y otros. Sin embargo, sí cabe formularse algunas cuestiones en la materia: ¿se trata de todos los bienes, o sólo de aquellos que el legislador haya destinado al ejercicio de su función? ¿Qué significa afirmar que los bienes se encuentren en el interior del recinto parlamentario? La primera pregunta puede responderse en un sentido muy amplio, diciendo que como la Ley no distinguió, no es posible introducir el criterio de diferenciación comprendido en la pregunta. Así, cualquier bien de los legisladores que se encuentre ubicado dentro del recinto, será inejecutable. En segundo lugar, decir que un bien se encuentra dentro del recinto parlamentario, significa, nos parece, aceptar que sencillamente está dentro de los espacios físicos que el Senado de la República o la Cámara de Diputados hayan destinado a las labores de sus integrantes, es decir, tanto el salón de sesiones del Pleno de la Cámara, de sus comisiones o de los legisladores en lo individual

1 Sobre esta interpretación, cfr. Semanario Judicial de la Federación, 5ª, LXXXVIII, pp. 327, 1881, 1878; idem, 7ª, 45, primera parte, p. 45; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª, XII, diciembre de 2000, pp. 245, 247, 248,

2 La Suprema Corte no ha sido consistente en el sentido de la expresión "fuero", aun cuando por lo general lo ha equiparado a inmunidad procesal (Semanario Judicial de la Federación, 5ª, Primera Sala, LXXXVII, p. 1881; idem, p. 1878; 7ª, 45 primera parte, p. 45; 9ª, III, junio de 1996, p. 389), de ahí que el sentido que estamos identificando de las resoluciones del Pleno de la Cámara, deben ser pulcramente separadas del sentido habitual de la palabra a fin de no incurrir en una confusión generalizada.

3 Esta interpretación estaría confirmada, por lo demás, en lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso, ya que en el numeral 1 de ese artículo exclusivamente habla de fuero, en el 2 de inviolabilidad, y en el 3 de inmunidad procesal.

4 Una cuestión distinta es, sin embargo, el caso en que habiéndose realizado en ejercicio de las funciones una conducta que posteriormente se pretende perseguir por llegarse a considerar delictiva, el senador (o diputado) renuncie

al cargo, pues como ha dicho la Suprema Corte, "la inviolabilidad es un garantía de orden público, que resulta indisponible para el legislador a la que no puede renunciar con el fin de que la persecución judicial se inicie..." (cursivas nuestras). Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª, XII, diciembre 2000, p. 247.

5 Ello, como se recuerda, tipifica el delito de "ultraje a las insignias nacionales", previsto en el artículo 191 del Código Penal Federal.

6 Esta regla permite resolver muchas de las dudas que suelen aparecer sobre los alcances de la inviolabilidad: ¿y si la opinión se emitió en una rueda de prensa?, ¿y si la opinión la emitió un senador en su campaña para luego ser diputado?, por ejemplo. La respuesta, ya se dijo, depende de lo que estuviera haciendo: si ejercía una facultad o, razonablemente, informando sobre el ejercicio de la facultad, cabría decir que se está ante un caso de inviolabilidad. Por el contrario, si se está ante una situación distinta al ejercicio o ante la pretensión de continuar con el ejercicio de la facultad de un modo "no racional", difícilmente puede sostenerse que se está ante un caso de inviolabilidad. En los casos de lo que antes dimos en llamar expresiones del "fuero constitucional", es evidente que no se estaba protegiendo el ejercicio mismo de las funciones senatoriales de los entonces senadores Rodríguez Lozano y Sansores Sanromán, sino lo que se entendió como el status propio de esos representantes.

7 Semanario Judicial de la Federación, 9ª, XII, diciembre de 2000, p. 247. Un sentido semejante fue sostenido desde 1946 por la Primera Sala al resolver el amparo promovido por Joffre Sacramento en materia de inmunidad procesal (Semanario Judicial de la Federación, 5ª, LXXXVIII, p. 327). Sin embargo, y si bien respecto de la inmunidad procesal, la Suprema Corte recientemente estimó que se trataba de un derecho o privilegio individual, y en modo alguno colectivo u orgánico (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª, Pleno, III-junio de 1996, p. 389).

8 El Tribunal Constitucional español señaló, correctamente a nuestro juicio, que la inviolabilidad (y la inmunidad) "inciden negativamente en el ámbito de la tutela judicial" (STC 243/1988, de 19 de diciembre), lo cual bien podría aplicarse a lo dispuesto desde marzo de 1987, en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional.

9 La misma Primera Sala sostuvo: "Así, la inviolabilidad dispensa al

legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias" (cursivas nuestras). Cfr. Semanario Judicial de la Federación, 9ª, XII, diciembre de 2000, p. 245.

10 Agradezco al profesor Álvaro Bunster, el que me haya proporcionado esta conclusión. En el mismo sentido, Roxin, C., Derecho penal. Parte general, tomo I, D. M. Luzón, et al (trad.), Madrid, Civitas, 1997, pp. 974-975. En contra, Cárdenas, R. F., Responsabilidad de los funcionarios públicos, México, Porrúa, 1982, p. 158.

11 A juicio de Herrera y Lasso, "la impunidad que es escudo del arrojo cívico si denuncia desmanes de la autoridad, se convierte en cobarde instrumento de agresión, si las víctimas son este o aquel, mexicano o extranjero, que no ejercen funciones de gobierno y a quienes se priva de toda defensa legal ante el atropello". Herrera y Lasso, M. "El Reglamento del Congreso", Estudios políticos y constitucionales, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 181. La idea de Herrera y Lasso, vertida en la página acabada de citar, cobra actualidad si, por ejemplo, consideramos lo afirmado por Diez-Picazo a partir de los datos obtenidos en Italia (Cazzorla, F. y M. Morisi, "Magistratura e classe politica (Due punti di osservazioni specifici per una ricerca empirica)", Sociologia del diritto, No. 5 1/95, pp. 91 y sigts.), en el sentido de que los suplicatorios hechos a la Cámara para retirar la inmunidad, no se refieren más a ataques de las mayorías en contra de las mayorías, sino a acusaciones a los miembros de las mayorías por la comisión de delitos relacionados con la corrupción. La criminalidad de los gobernantes, Barcelona, Crítica, 1996, p. 12.

12 Para el caso español, en la ya citada obra de Fernández-Viagas, puede leerse: "...si excluyéramos de la inviolabilidad a las manifestaciones injuriosas o calumniosas contra los particulares, estaríamos privando de contenido esencial al mencionado instituto". Op. cit., p. 39.

13 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª, XII, diciembre de 2000, p. 248. En el mismo asunto, aun cuando en otra tesis (p. 245), se dijo que con motivo de la inviolabilidad, el gobierno y los particulares estaban obligados "a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias".

14 Más recientemente, y en el mismo sentido, Fix-Zamudio, H. y S. Valencia Carmona. Derecho constitucional mexicano y comparado, México, Porrúa, 1999, pp. 652-653; Gamas Torruco, J. Derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, pp. 843-844.

15 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª, Primera Sala, XII, diciembre de 2000, p. 245.

16 Al resolver el tantas veces citado amparo del diputado Sosamontes, la Primera Sala sostuvo: "En estas condiciones, debe concluirse que carece de todo sustento suponer que el lugar donde externa su opinión el legislador condiciona su inmunidad, pues si lo que importa es que la opinión se haya externado con motivo del ejercicio de sus funciones, estará acompañado de esa garantía en todos aquellos lugares en que se vea precisado a cumplir la función legislativa particular" (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª, XII, diciembre de 2000, p. 247).

17 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª, Pleno, III-junio de 1996, p. 387).

18 Aun cuando dictada en una época diversa, cfr. en el mismo sentido Semanario Judicial de la Federación, 5ª, LXXXVIII, Primera Sala, p. 1881.

19 Sobre este punto, conviene precisar que se trata tanto de delitos federales como locales, ello, nos parece, derivado de una lectura a contrario sensu de lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 111 constitucional.

20 Como bien apuntaba don Raúl F. Cárdenas, en el caso de que se imputen varios delitos, será necesario lograr la declaratoria de procedencia por todos ellos, y no sostener que la declaratoria obtenida para uno de ellos, permite que luego se siga proceso por otros distintos. Cfr. op. cit., pp. 184-185.

21 Aun cuando emitida respecto de un diputado local (Sonora) y con

anterioridad a la reforma constitucional de diciembre de 1982, la Suprema Corte sostuvo el criterio de que si el funcionario se encuentra disfrutando licencia, no goza de la inmunidad o fuero (Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia correspondiente a 1980, Tercera Sala, p. 43). En contra de este criterio, y aduciendo la idea de que la inmunidad es irrenunciable en virtud de tratarse de un privilegio orgánico y no individual, cfr. Semanario Judicial de la Federación, 5ª, LXXXVIII, Primera Sala, p. 327; idem, p. 1881. Sobre este punto, cfr., igualmente, González Avelar., M. La Suprema Corte y la política, México, unam, 1979, p. 156). De modo reciente, y en el sentido de la titularidad individual de la prerrogativa, cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª, Pleno, III, junio de 1996, p. 389).

22 En enero de 2001, la propia Suprema Corte estimó la improcedencia del amparo en el caso en que un diputado a la Asamblea Legislativa hubiere dejado el cargo que le permitió solicitar el amparo en contra de los actos realizados en el juicio de procedencia (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª, Segunda Sala, XIII, febrero de 2001, p. 292).

23 Tampoco puede confundirse, por supuesto, con la inviolabilidad del recinto parlamentario prevista desde diciembre de 1977 en el segundo párrafo del artículo 61 constitucional, o en el artículo 12 de la Ley Orgánica, pues en este caso no se está frente a un problema individual, sino ante un privilegio que recae sobre todo el recinto dadas las funciones que en él se desempeñan.

24 Como es evidente, y como opera respecto de toda prerrogativa, lo que a final de cuentas se da en la inmunidad espacial (y lo mismo diremos enseguida de la real) es la imposibilidad de ejercicio de acciones judiciales o, en último extremo, de mandatos judiciales. Por lo mismo, vale la pena preguntarse aquí sobre la constitucionalidad de una disposición que a nivel legal, su nivel jerárquico, introduce una clara excepción a la garantía prevista en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución.