

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 61, 110 Y 111, Y DEROGA EL 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA RUTH ZAVALETA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quien suscribe, Ruth Zavaleta Salgado, integrante de la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral I, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 61, 110 y 111, y deroga el 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

Los órganos de poder requieren derechos que permitan su autonomía frente a otros órganos. Sin embargo, un mal diseño o la ausencia de controles eficaces pueden llevar a un uso que derive en privilegio o impunidad al interpretarse de manera errónea que existen para proteger a las personas. Éste es el caso de lo que mal se ha llamado “fuero constitucional”.

La presente iniciativa busca acotar las prerrogativas de la inviolabilidad, la inmunidad procesal y el procedimiento de juicio político de tal forma que se conviertan los dos primeros en garantes de la independencia de los Poderes Legislativo y Judicial y órganos autónomos y el segundo en un mecanismo de control político excepcional a manos del Congreso.

Todo órgano de representación requiere garantías que le permitan actuar con independencia. Se puede definir a las prerrogativas –o, de acuerdo con algunos tratadistas, privilegios–¹ 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).² Es decir, las prerrogativas son garantías para la libre actuación, especialmente frente a los embates de los otros poderes.

Para decirlo de otra forma, las prerrogativas parlamentarias –entendidas como inviolabilidad e inmunidad procesal–, son aquellos derechos que tienen las asambleas legislativas para desempeñar sus funciones con independencia, manteniendo así la libre expresión de su voluntad y facilitando el cabal cumplimiento de sus deberes.³ Como se observará en el capítulo II, la mayoría de los países las consagran en sus textos constitucionales o, en su defecto, su existencia tiene rango constitucional –aun cuando en ocasiones no se encuentren explícitamente codificadas.

A manera conceptual, las prerrogativas parlamentarias forman parte los derechos y obligaciones estatutarias a las que está sujeto el legislador, como serían los requisitos para ser elegible, las incompatibilidades e impedimentos al ejercicio de su mandato, así como sus facultades, derechos, obligaciones y responsabilidades.⁴

Algunos analistas sitúan a las prerrogativas dentro de los preceptos que protegen el mandato parlamentario: las incompatibilidades y prohibiciones al mandato, las medidas de control sobre su ejercicio, la transparencia financiera en sus cuentas y la remuneración a la que tiene derecho.⁵ Otros autores incluyen la dieta y las obligaciones dentro de las prerrogativas.⁶ Sin embargo, se seguirá el criterio establecido en el párrafo anterior, por considerarse más parsimonioso y conciso.

Las prerrogativas –en particular la inviolabilidad– aparecieron en Inglaterra durante la Edad Media como derechos que los legisladores reclamaron al monarca. Más adelante, su aceptación las consolidó como tales. A partir de este reconocimiento se derivó también la facultad reglamentaria. Es decir, si los legisladores gozan de libertad de palabra, entonces se asumió que el Parlamento debe regular por sí mismo la forma en que conduce sus sesiones.

A finales del siglo XVIII las prerrogativas fueron enarboladas por los representantes de la Asamblea Nacional en Francia, como defensa frente al absolutismo monárquico, y de ahí fueron adoptadas en los órganos parlamentarios de Europa y los nacientes Estados del continente americano. Hacia mediados del siglo XIX ya se habían prácticamente universalizado.

El criterio generalizado –especialmente en países de tradición anglosajona– es que la titularidad de las prerrogativas corresponde al órgano legislativo, pues lo que se defiende no es a sus miembros como personas, sino a las funciones que desempeña la institución de manera colegiada. Por lo tanto, tras definirse los alcances de las prerrogativas en el marco legal, puede la asamblea en pleno –o en ocasiones otro órgano– otorgarlas o levantarlas. Lo anterior, para evitar el abuso en el ejercicio de estas facultades por parte de los legisladores, que llegue a confundirlas con la impunidad.

La existencia de las prerrogativas no implica que el legislador tenga libertad absoluta de acción. Al contrario, las diversas constituciones suelen restringir su alcance y ejercicio. Además, la mayor parte de los países empoderan al presidente de la asamblea para imponer medidas disciplinarias que garanticen el orden durante las sesiones, pues lo que se debe proteger no es la libertad de palabra en sí, sino de la opinión que se expresa durante las funciones parlamentarias. En estos casos, las sanciones pueden ir desde amonestaciones hasta la suspensión temporal e incluso la expulsión del legislador. Este régimen disciplinario se encuentra definido por lo general a nivel reglamentario, aunque sus bases generalmente se pueden encontrar en los textos constitucionales.

Además de lo anterior, cada vez está más generalizada la existencia de códigos de ética, los cuales sancionan determinadas conductas del legislador, independientemente de las responsabilidades civiles o penales a las que pueda ser acreedor afuera de la asamblea.

Inviolabilidad

Una definición mínima de la inviolabilidad parlamentaria sería la protección que gozan los miembros del parlamento contra cualquier acción legal que se realice a partir de sus opiniones o votaciones expresadas en los procedimientos parlamentarios.⁷ En esencia, se trata de una adición a la libertad de expresión cuya finalidad no es eludir las exigencias profundas de la justicia, sino servir a razones político-constitucionales de libertad y representación de la sociedad.⁸ De esa forma, los diversos países han adoptado diversas acotaciones o ampliaciones a esta prerrogativa y sus alcances.

En algunos países se llega a establecer que el propio recinto legislativo es inviolable. Esta aserción es vista como meramente prescriptiva, porque en casos de alteración del orden institucional incluso los recintos legislativos pueden llegar a ser invadidos, lo que llevaría a que dicho precepto fuese inaplicable. En lugar de esto, la mayoría de los países simplemente empoderan al presidente de la mesa directiva con poderes policiales o para, en caso de emergencia, llamar a la fuerza pública necesaria. Existe un riesgo al definir como inviolables los recintos: que las interpretaciones apunten a que las leyes vigentes no aplican allí, como en el caso del Reino Unido.

Ámbito subjetivo. El criterio generalizado considera que los legisladores son inviolables por sus opiniones aunque en ocasiones esta prerrogativa se extiende a otros sujetos. Por ejemplo los países de tradición anglosajona extienden esta protección a testigos que comparecen ante la asamblea en pleno o sus comisiones. En otros casos se extiende a “toda persona que interviene en el proceso parlamentario”, a funcionarios provenientes del parlamento u otros que, en su carácter de presidentes de alguna cámara, desempeñen funciones legislativas. Incluso algunos países llegan a proteger también a los funcionarios parlamentarios.⁹

En algunos países se especifica en un precepto separado que gozan de protección los individuos que les hubieren proporcionado información a los legisladores en sus funciones como tales, o a quienes el legislador les hubiere proporcionado información en el desempeño de sus funciones.

Ámbito material. Muchos países definen los alcances de la inviolabilidad en un sentido amplio, entendido como los actos o votos que emita el legislador en el desempeño de sus funciones. En estos casos, los abusos en el

ejercicio de este derecho han llevado, con cada vez mayor frecuencia, a interpretaciones restrictivas por parte de las cortes supremas o, donde existen, los tribunales constitucionales. Así se han venido delimitando las funciones dignas de protección a aquellas que se determinen en los reglamentos de las cámaras.

Por otra parte, la tendencia va hacia una mayor definición en los ámbitos de ejercicio de esta prerrogativa en el propio texto constitucional, con el fin de evitar abusos que generen desconfianza hacia el órgano legislativo. La razón por la que existe la inviolabilidad, se alega, es garantizar la voluntad de servicio de los parlamentarios a los intereses públicos.**10**

Además, se considera que sólo en comunidades radicalizadas, o en que las libertades se encuentran en inminente peligro, podría justificarse la configuración de una libertad de expresión para el parlamentario donde todo fuera posible.**11**

En consecuencia a lo anterior, se comienza a definir que solamente gozan de protección las declaraciones y votos del legislador expresados en el transcurso de los procedimientos parlamentarios –es decir, en el pleno o las comisiones–. En varios casos también se especifica que la protección no se aplica cuando el legislador incurre en actos como la difamación, injurias, calumnias, amenazas, delitos contra el honor, coacciones, distintos supuestos de apología delictiva o divulgación de secretos de Estado.**12** Otros países restringen la inviolabilidad a procesos civiles, penales o disciplinarios, pudiéndose o no requerir del consentimiento previo de la asamblea para procesar al legislador.**13**

Aunque en algunos casos se aplica la inviolabilidad sólo al interior del recinto parlamentario, o incluso de manera exclusiva a la tribuna, **14** según la interpretación común se protegen los actos que se consideran parlamentarios. Hay coincidencia en que este derecho cubre las palabras expresadas en el pleno o las comisiones, así como las iniciativas o borradores de éstas, las preguntas escritas u orales y las interpelaciones. Sin embargo, los diversos países pueden o no proteger a las declaraciones hechas durante los recesos de las sesiones, las actividades de los grupos políticos, la participación en debates transmitidos en los medios electrónicos, las entrevistas, los mítines políticos o las misiones organizadas por las autoridades parlamentarias.**15**

Salvo excepciones, suelen quedar fuera del ámbito de protección de la inviolabilidad actos como las declaraciones de los legisladores ante los medios, la relación de éstos con sus electores y su participación en la vida política, al ayudar a conformar la opinión pública. Se entiende que los últimos casos son expresión de la vertiente sociológica o “política” del concepto de representación de estos individuos, no del órgano legislativo.**16**

Un problema que se ha llegado a plantear es la protección de las reproducciones impresas o electrónicas de los debates, así como las publicaciones de la asamblea, sean minutas, gacetas o documentos privados. La mayoría de los países protegen las transmisiones o publicaciones que reproduzcan de manera fidedigna las declaraciones del legislador, así como los documentos que produzca el órgano legislativo.**17** Sin embargo, salvo en el caso de Irlanda, esta protección se suele definir en la legislación secundaria o reglamentaria, con base en las disposiciones constitucionales existentes sobre la inviolabilidad.

Ámbito temporal. La protección que proporciona la inviolabilidad debe ser permanente, pues de lo contrario la independencia del legislador se vería seriamente restringida. Por tanto, la totalidad de los países la considera de esa forma.

En cuanto al inicio de la protección, existen algunos criterios. Por ejemplo, la inmunidad puede operar desde el momento de la elección, pero a condición de que no se declare inválida. En otros casos, se requiere que el legislador tome protesta –especialmente en países donde haya partidos que no acepten plenamente el orden constitucional–. Sin embargo, se está generalizando el criterio de que esta protección sólo se aplica a actos parlamentarios.**18**

Configuración penal. El criterio que por lo general se sigue frente a acusaciones por actos cubiertos por la inviolabilidad es que, al ser el legislador irresponsable por sus declaraciones o votos, el delito no existe.**19** Sin

embargo, algunos países contemplan la posibilidad de levantar esta prerrogativa si así lo decide la asamblea, a través de una votación que a menudo requiere de mayoría calificada.²⁰ En estos casos, los legisladores enfrentarían los procesos legales correspondientes.

En el caso de México se ha entendido que los legisladores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, lo cual ha generado la idea equívoca de que es una atribución del individuo. La iniciativa plantea acotar los alcances de esta prerrogativa a los actos legislativos, entendidos como todo cuanto ocurre en el pleno o en comisiones. También se propone incluir que este derecho no protege por injurias, calumnias o llamados a alterar el orden público.

Inmunidad

Una definición mínima de la inmunidad es la protección de los legisladores contra procedimientos civiles o penales realizados fuera del ejercicio de sus funciones parlamentarias. Esta prerrogativa ha sufrido numerosas acotaciones, pues se la ha usado como una carta de impunidad. En algunos países ha desaparecido o se ha reducido a su más mínima expresión, como sucede en los países de tradición anglosajona.²¹ Hay consenso en que la finalidad de la inmunidad es preservar la composición de las cámaras, no proteger a un miembro.

La mayoría de los países la consagran en sus textos constitucionales o, en su defecto, sientan ahí sus bases. De lo contrario se considera que tiene rango constitucional. Salvo algunas excepciones las cámaras deciden sobre la protección sus miembros.

Ámbito subjetivo. Todos los países que contemplan la inmunidad cubren a los legisladores. Además existen casos donde se extiende a otras personas. Por ejemplo los regímenes parlamentarios consideran que los miembros del gabinete tienen esta protección, al ser también representantes populares.

Ámbito material. Esta categoría se refiere a la cobertura de la inmunidad, si actúa sobre alguna o varias de las etapas del proceso penal, y si existen otras instancias que, a través de interpretaciones, restrinjan los alcances de la inmunidad.

La mayoría de los países no distinguen entre tipos de conductas delictivas cubiertas por esta prerrogativa, dejando al pleno de la asamblea –o, en algunos casos controversiales, a las autoridades judiciales– la decisión de otorgar o no la inmunidad al legislador cuando éste lo solicita. La tendencia va hacia protegerlos en materia penal, pero no en la civil. Se observan numerosos matices.

Para algunos países, ciertas ofensas no son cubiertas de manera explícita por la inmunidad, como alta traición o difamación. Sin embargo, en otros se define que la inmunidad debe aplicar precisamente para acusaciones por estos crímenes y no por infracciones menores.²² Por ejemplo, Alemania protege al legislador contra “penas que ameriten castigo”. En Irlanda se protege al legislador salvo en caso de traición, felonía o interrupción de la paz.

La inmunidad puede proteger al legislador contra cualquier procedimiento –detención, arresto, cateo o remisión ante una corte–, pero generalmente se reduce al arresto o privación de la libertad o los emplazamientos ante cualquier corte o tribunal. En estos casos la cámara puede o no requerir garantías, como la presencia de otro miembro como testigo.²³

Al autorizar cada cámara la continuación de los procesos penales, la protección que la mayoría de las constituciones definen es contra la detención o cualquier forma de privación de la libertad, salvo en casos de delito flagrante. En este último supuesto, el criterio más aceptado establece que el legislador queda de inmediato sujeto a las autoridades. En su defecto, la cámara decide si permanece o no detenido.

Por último, la mayoría de los países dejan en manos de las cortes supremas o, de existir, los tribunales constitucionales decidir sobre la interpretación de los alcances de las prerrogativas de acuerdo con casos concretos

de aplicación, cuando llega a existir controversia. En otros casos, como serían los países de tradición anglosajona, el órgano legislativo tiene la última palabra, aunque se cuida de usar sus facultades.

Ámbito temporal. Por principio la inmunidad protege al legislador desde el momento de su elección, salvo cuando ésta es declarada inválida. Hay casos donde la protección inicia el día en que el legislador presta juramento.²⁴ De los países analizados, sólo en Honduras se protege a los candidatos a diputados desde el día que son nominados por sus respectivos partidos políticos.

En algunos países es tema de controversia el requerirle al legislador el juramento para que asuma sus funciones y derechos.²⁵ Sin embargo, los estudios existentes señalan que este problema sólo se presenta donde hay partidos que no están plenamente comprometidos con el orden constitucional.

Aunque el criterio generalizado es que la inmunidad protege al legislador durante todo su mandato, es cada vez más común restringir su aplicación a los periodos de sesiones del órgano legislativo; tal vez ampliando la protección a algunos días anteriores y posteriores debido al traslado.²⁶ Según este criterio, la inmunidad sólo suspende los procesos penales de manera temporal, reiniciándose cuando el representante termina su gestión.

Es un problema común definir si la inmunidad protege al legislador contra procesos penales que hubieren iniciado antes de su elección. Gran número de países no levanta la inmunidad si los procedimientos hubieren iniciado contra un legislador.²⁷ De ser así, el criterio que generalmente se sigue es que la autoridad competente requiere solicitar a la asamblea el levantamiento de la inmunidad para que los procesos puedan proseguir.

Sobre lo anterior conviene citar la siguiente opinión de Fernández-Viagras: “Si con la inmunidad se trata de evitar que móviles extraños al derecho, propios de la venganza o intriga política, pudieran alterar la normal composición de las Asambleas, es evidente que dicho peligro resulta inexistente cuando el inicio de las acciones judiciales tiene lugar con anterioridad al ‘mandato’. Así, sería posible que el parlamentario procesado con anterioridad a la adquisición de su condición, pudiese ser juzgado con posterioridad sin que le fuera dado prevalerse del obstáculo procesal del ‘suplicatorio’”.²⁸

En muchos países el proceso prosigue si el legislador es juzgado por el fuero común. Esta regla puede aplicar en otras naciones, pero sólo si se ha alcanzado una cierta etapa del proceso. Incluso hay casos donde los procesos continúan, a menos que la asamblea demande su suspensión. Sin embargo, por lo general no se pueden emprender los procesos sin la aprobación explícita del órgano legislativo. Ciertas constituciones establecen que la asamblea debe ser informada al inicio de las sesiones sobre cualquier procedimiento contra uno o más de sus miembros. Por lo general, la aprobación de la asamblea significa la decisión de levantar o no la inmunidad.²⁹

Tramitaciones. Una vez definido el ámbito temporal, se detallarán los procesos que siguen los órganos legislativos –o en su defecto, los supremos tribunales de justicia– frente a los suplicatorios, así como lo que sucede ante una decisión afirmativa o negativa. Este tema es relevante, pues entre más intervengan las fracciones parlamentarias se incrementa el riesgo de politizar los procedimientos. Al contrario, depositar esta atribución en órganos que representan a la institución y que han consolidado una reputación de imparcialidad (como sería una mesa directiva profesional) aumenta la posibilidad de que los trámites se realicen en el interés de la institución.³⁰

La mayoría de los países facultan a la asamblea para levantar o no la inmunidad de sus miembros; aunque se observan algunos matices. Por lo general las asambleas tienen el poder de suspender la detención, aunque sus capacidades oscilan desde la eliminación de los procesos hasta una protección que es válida sólo mientras sesione la asamblea. Salvo delito flagrante, se requiere de un suplicatorio para iniciar los procesos de levantamiento de inmunidad; y algunas constituciones dejan claro que sólo lo pueden presentar autoridades como el procurador general, una corte u otro legislador. En contados casos se permite a cualquier ciudadano ejercer esta atribución.³¹

Aunque la mayoría de los países contemplan la posibilidad de que un legislador pueda renunciar a su encargo, casi todos consideran a la inmunidad como un asunto de política pública, lo cual implica que aquel no puede renunciar sólo a la prerrogativa.

En pocos casos pueden los legisladores renunciar a su inmunidad para enfrentar un proceso legal, y por lo general se requiere de la autorización de la mesa directiva o de la asamblea en pleno.³² Tales son los casos de Costa Rica y Panamá.

Antes de iniciar los procesos de levantamiento de la inmunidad, los presidentes de las asambleas pueden definir cuáles solicitudes proceden; con el fin de evitar que las comisiones que tratan estos asuntos se vean saturadas de trabajo y revisen peticiones irrelevantes. En Francia la mesa directiva resuelve estos procedimientos cuando la cámara se encuentre en receso.

El procedimiento generalmente adoptado consiste en la entrega del suplicatorio o, en su defecto, el legislador solicita ser protegido por la inmunidad. Si el presidente de la mesa directiva decide su procedencia, la envía a la comisión competente. De lo contrario este funcionario la turna en automático. La comisión tiene un plazo determinado para presentar un dictamen ante el pleno, el cual lo aprueba o rechaza usualmente por mayoría simple de los miembros presentes. Las decisiones son inapelables en casi todos los países.³³

El examen que el órgano legislativo hace del suplicatorio se limita a definir si existen o no razones políticas para aprobarlo o rechazarlo. Es decir, la “culpabilidad” del representante queda al margen del análisis.³⁴ Algunos países dan garantías a los legisladores inculcados, como el ser escuchados durante el proceso. Se puede establecer que las asambleas, en caso de negar el levantamiento de la inmunidad, deben basar sus argumentos en la jurisprudencia vigente.³⁵

En algunos países la asamblea no tiene facultad para levantar la inmunidad, sino que ésta corresponde a un tribunal del poder judicial o a la propia corte suprema. Tales son los casos de Chipre, Bolivia, Chile, Colombia y Guatemala. La evidencia señala que esta medida, que debilita a los órganos parlamentarios, se debió a los abusos en que incurrieron al decidir sobre las inmunidades de sus miembros.

Para ilustrar lo anterior se hablará de los casos de dos países donde este procedimiento aplica: Chile y Colombia.

En Chile se le retiró esta facultad al Congreso desde 1925, pues la inmunidad se había convertido en una patente de impunidad para los delitos comunes de los legisladores, mediante un pacto tácito de complicidad recíproca de los partidos a favor de sus miembros.³⁶ De esa forma, y según los artículos 63 y 93 del Código Orgánico de Tribunales, los Tribunales de Alzada, que son las cortes de apelaciones del Poder Judicial chileno, actúan como tribunales de primera instancia en el caso de levantamiento de la inmunidad, correspondiéndole a la Corte Suprema conocer en segunda instancia las apelaciones que se llegasen a presentar.³⁷

La Constitución colombiana de 1991 deja en manos de la Corte Suprema de Justicia la facultad de levantar la inmunidad a los legisladores. Esto se debió a que, en ese proceso de reforma institucional, se quiso debilitar al órgano legislativo por la mala impresión que tenía la ciudadanía sobre su desempeño.³⁸

Se observan dos posturas sobre lo que sucedería si, una vez terminado el plazo legal, la asamblea no decidiese sobre el levantamiento de la inmunidad del legislador. La mayoría de los países no establecen en sus constituciones los cursos a seguir, aunque las definen en el nivel reglamentario o en su defecto a raíz de interpretaciones judiciales.

Gracias a esto en algunos países se establece que, de llegarse a este escenario, se considera negado el suplicatorio. En otros se define lo contrario, considerándosele aprobado.³⁹ Este problema no aplica en Chipre, Bolivia, Chile, Colombia y Guatemala, al estar la decisión en manos de órganos judiciales.

Efectos de la autorización del parlamento. Se suele entender que cuando el órgano legislativo levanta la inmunidad a un legislador, éste debe enfrentar los procedimientos penales como cualquier ciudadano. Por ende casi todos los países consideran que el sujeto también es separado de su cargo. Hay casos donde se puede autorizar un levantamiento “parcial”, donde es sujeto a proceso pero no detenido. En Suiza, la inmunidad simplemente garantiza que el parlamentario asista a las sesiones.⁴⁰

Puede suceder que el legislador al que se le levantó la inmunidad cuente con un fuero. Aunque a este vocablo se le ha usado como sinónimo de la inmunidad en los países de Iberoamérica, se le entenderá aquí como una jurisdicción especial que corresponde a ciertas personas por razón de su rango,⁴¹ la cual se aplicaba para los estamentos eclesiástico y militar en el siglo XIX; persiste hoy en el segundo caso. Esta definición nos permite separar los dos términos en su propia dimensión.

De esa forma el diputado o senador de España es juzgado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. En Brasil, El Salvador y Venezuela las asambleas autorizan y los tribunales supremos juzgan. Si bien la Corte Suprema de Guatemala decide sobre el levantamiento de la inmunidad, los acusados quedan sujetos a la jurisdicción del juez competente.

Aunque se pueden reincorporar a sus actividades de ser absueltos, el criterio generalizado es que los legisladores no pueden asistir a la sesiones si están purgando una condena. De manera adicional algunas constituciones definen que, de ser declarados culpables, son expulsados por su cámara.⁴²

La mayoría de los países no especifican si la decisión negativa de la cámara hace que el proceso se abandone o se suspenda por la duración de la legislatura. No obstante el problema se suele definir reglamentario o, en su defecto, a raíz de interpretaciones judiciales.⁴³

De los países analizados, en Austria, la República Checa y Eslovaquia se especifica que la negativa hace que el proceso se abandone. En Irlanda, Malta y el Reino Unido la limitación de la inmunidad hace que la cuestión no aplique en realidad. En Bolivia, Chile, Colombia y Guatemala el poder judicial decide sobre la inmunidad. Bélgica, Chipre, Francia, Luxemburgo, Polonia, Brasil, El Salvador y la República Dominicana dejan claro que los procesos simplemente se suspenden durante la sesión o el mandato del legislador, retomándose en cuanto éstos concluyan.

En México se ha tenido un procedimiento sui generis desde el siglo XIX. La Constitución de Apatzingán, promulgada el 22 de octubre de 1814, preveía que los legisladores serían juzgados por una junta general establecida para tal efecto, pues temía que los representantes abusasen de su prerrogativa para protegerse entre sí.

El criterio anterior prevaleció en la Constitución de 1824, estableciéndose que los diputados conocerían de la declaración de procedencia de los senadores y viceversa. Tras desaparecerse la cámara alta en 1857, esta facultad se dejó a los diputados y no se revisó en 1873.

A partir de finales del siglo XIX se fue empoderando a los diputados para conocer sobre otros funcionarios federales y locales, convirtiéndose en un instrumento de control e incluso de impunidad, en lugar de un garante para la autonomía del Congreso.

La presente iniciativa plantea derogar los artículos 111 y 112 de la Constitución Política, estableciendo solamente que la Suprema Corte de Justicia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Banco de México decidirán de manera colegiada sobre la inmunidad procesal de sus miembros. El artículo 61 definirá la inmunidad procesal para los legisladores, de tal forma que cada cámara determine si protege o no a sus respectivos miembros.

Por otra parte, la Cámara de Diputados conservará la facultad de decidir sobre la inmunidad procesal de los poderes del Distrito Federal en tanto siga siendo una entidad y no un estado.

Juicio político

Aunque este procedimiento es exclusivo de regímenes presidenciales, el primer antecedente se encuentra en Reino Unido.

Antes del siglo XIX los ministros en ese país eran designados por el rey. El Parlamento la capacidad de desaforarlos a través de un proceso donde los comunes acusaban y los lores juzgaban. Sin embargo, en ese siglo el

gabinete comenzó a formarse por legisladores, gozando éstos de los mismos privilegios y obligaciones que sus compañeros. Por tanto el procedimiento cayó en desuso hacia 1805. En 1967 se recomendó su abolición. También se tenía el privilegio de calificar los procesos electorales, pero se transfirió a las cortes en 1868, pues su tratamiento no era imparcial por las pasiones partidistas.⁴⁴

En 1787, Estados Unidos adoptó un procedimiento similar para funcionarios civiles: la Cámara de Representantes realizaría la acusación y el Senado determinaría la sanción. Para 1797 se estableció que sólo estarían sujetos a este mecanismo de control político integrantes de los poderes ejecutivos y judicial.⁴⁵ El Congreso tiene su mecanismo de control: cada una de las cámaras puede expulsar a uno de sus miembros con apoyo de las dos terceras partes de su respectivo pleno.

El resto de los regímenes presidenciales del continente adoptó este procedimiento de la experiencia estadounidense, adaptándolo de acuerdo con sus propios órdenes jurídicos.

Una definición básica de juicio político sería: el procedimiento jurisdiccional que tiene el órgano legislativo para fincar responsabilidad política contra funcionarios de los poderes ejecutivo y judicial, cuyos efectos serían independientes de cualquier otra responsabilidad en el orden civil y penal. En su transcurso la cámara baja suele establecer la culpabilidad y su colegisladora la sanción. De acuerdo con su carácter, el criterio más recurrido para iniciarlo es el que definió Woodrow Wilson en su obra *El gobierno congresional*: todo aquello que una mayoría parlamentaria defina como causal.

Con el fin de evitar el uso faccioso y las pasiones derivadas de una coyuntura, los juicios políticos son complejos. Iniciarlos por causas injustificadas desgasta la convivencia al interior del órgano legislativo y podría generar costos electorales al partido promotor. Todavía más: un juicio político exitoso daña en mayor o menor medida el prestigio de la clase política en su conjunto, favoreciendo a los voceros de la demagogia. De esa forma se promueven para casos excepcionales y que de verdad ameriten iniciar un proceso de semejante magnitud.

Por ejemplo de las 62 causas de juicio político que se han discutido en Estados Unidos desde su independencia, sólo han prosperado siete contra jueces federales. Ningún ministro de la Suprema Corte ha sido removido por este proceso. Aunque el Congreso ha procedido en tres ocasiones contra un presidente, dos fueron exonerados (Andrew Johnson en 1868 y William Clinton en 1999) y uno renunció para detener cualquier procedimiento posterior (Richard Nixon en 1974).

Otros sistemas presidenciales recurrieron exitosamente al juicio político durante la década de 1990 contra sus presidentes. Se pueden citar los casos de Fernando Collor de Mello en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela y Abdalá Buckaram en Ecuador. Se considerará en la presente iniciativa que el problema no es la existencia del juicio político, sino el diseño de un procedimiento lo suficientemente lento y complejo que desarticule las pasiones que naturalmente despierta.

En México, este procedimiento tiene numerosos problemas de diseño. En primer lugar, mientras en la mayoría de las democracias en esta región lo contemplan para un puñado de altos funcionarios y jueces, en México la lista de personas es demasiado amplia según el artículo 110 constitucional: senadores y diputados federales, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios del despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

El mismo artículo menciona que los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, pueden ser sujeto de juicio político por el Congreso de la Unión por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales

que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución sería únicamente declarativa y se comunicaría a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Lo anterior significa que más de 3 mil personas podrían estar sujetas a juicio político al nivel federal, independientemente de los procedimientos similares que existen en los 31 estados. Para decirlo de otra forma, se tiene un estado de excepción para unos cuantos antes que un recurso contra fallas graves a la Constitución.

Por lo anterior la iniciativa propone que sólo sean sujetos de juicio político el presidente de la República, los secretarios de estado y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, rescatándose la esencia del procedimiento: control político de un poder hacia los titulares de los otros.

De la misma forma se empoderará a cada una de las cámaras del Congreso de la Unión a expulsar, mediante voto ponderado, a cualquiera de sus miembros si así lo considera el pleno.

Eliminación del “fuero constitucional”

Aunque su mención genera la noción de un sistema de impunidad, en realidad no se tiene una definición clara de lo que se debería entender por “Fuero Constitucional”. El término era usado coloquialmente en el siglo XIX para definir de manera conjunta a la inviolabilidad y a la inmunidad procesal de los legisladores.

La expresión “Fuero Constitucional” se insertó en el segundo párrafo del artículo 61 constitucional durante la reforma política de 1977. Ni la iniciativa ni los dictámenes o los debates definen el término. Incluso las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia han sido erráticas al respecto.

Por lo anterior se propone eliminar el término del texto constitucional, en el conocimiento de que no influye positiva o negativamente en el carácter o alcances de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad de los legisladores.

Fundamentación

Artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1, 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo expuesto, la diputada que suscribe somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman los artículos 61, 110 y 111 y se deroga el 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten **durante los actos parlamentarios**, y jamás podrán ser reconvenidos, **procesados ni juzgados** por ellas. **No se protegerán las injurias, calumnias o llamados a alterar el orden público.**

El presidente de cada Cámara velará por el respeto **de la inmunidad** de los miembros de la misma y por la inviolabilidad **del recinto parlamentario.**

Ningún diputado o senador podrá, durante la duración de la sesión, ser arrestado o perseguido por delitos del orden penal, excepto con la autorización de la cámara de la que es miembro, salvo en casos de delito flagrante.

Cada cámara podrá expulsar a alguno de sus integrantes por el voto calificado de las tres cuartas partes de los miembros presentes.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político **el Presidente de la República, los secretarios del despacho y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Se deroga.

...

...

...

...

Artículo 111. La Suprema Corte de Justicia, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México definirán sus procedimientos para resguardar la inmunidad procesal de sus integrantes.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Artículo 112. Se deroga.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Si bien el término que se usará comúnmente es el de *prerrogativas*, se hablará de *privilegios* cuando se toquen los países de tradición anglosajona en el capítulo III, toda vez que se traducirá el término *privilege*, que es su sinónimo.

- 2 José Ramón Cossío D., *Los órganos del Senado de la República*, México: Senado de la República/Instituto Tecnológico Autónomo de México/Miguel Ángel Porrúa, 2003, página 110.
- 3 Salvo donde se especifique, las definiciones de las prerrogativas parlamentarias y su desarrollo de se tomaron de los textos constitucionales y la bibliografía consultados para la elaboración de los capítulos II y III.
- 4 Cossío D., *Los órganos del Senado*, obra citada, páginas 69-177.
- 5 Pierre Avril y Jean Miquel, *Droit parlementaire*, París: Montchrestien, 1996, páginas 35 y siguientes.
- 6 Cecilia Mora-Donatto, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México: Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, 2001, páginas 121-122.
- 7 *The immunities of members of parliament*, informe preparado por Robert Myttenaere (Bélgica), adoptado durante la sesión de Moscú de la Unión Interparlamentaria (septiembre de 1998), párrafo 1. Puede consultarse el documento en <http://www.ipu.org/ASGP-e/Myttenaere.pdf#search='parliamentary%20privilege'>
- 8 Plácido Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los "privilegios" parlamentarios*, Madrid: Civitas, 1989, página 27.
- 9 *The Immunities of Members of Parliament*, obra citada, párrafos 5-7.
- 10 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, p. 33.
- 11 *Ibidem*, página 34.
- 12 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 27-33.
- 13 *Ibidem*, párrafos 34-38.
- 14 *Ibidem*, párrafo 14.
- 15 *Ibidem*, párrafos 22-25.
- 16 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, página 48.
- 17 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafo 26.
- 18 *Ibidem*, párrafos 8 y 9.
- 19 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, páginas 67-89.
- 20 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 39-45.
- 21 *Ibidem*, párrafos 46, 48-52.
- 22 *Ibidem*, párrafos 84-85.
- 23 *Ibidem*, párrafos 86-96.
- 24 *Ibidem*, párrafos 60-63.

- 25 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, páginas 171-188.
- 26 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 64-66.
- 27 *Ibidem*, párrafo 67.
- 28 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, página 95.
- 29 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 68-71.
- 30 Fernández Segado, obra citada, página 485.
- 31 *Ibidem*, párrafos 102-105.
- 32 *Ibidem*, párrafos 106-107.
- 33 *Ibidem*, párrafos 108-113 y 117.
- 34 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inmunidad e inviolabilidad*, obra citada, página 127.
- 35 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 115-116.
- 36 Guerra, José Guillermo, “La Constitución de 1925”, en Carlos Andrade Gewitz (coordinador), *Elementos de derecho constitucional chileno*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1963, páginas 360-361.
- 37 Código Orgánico de Tribunales (<http://colegioabogados.org/normas/codice/cot.html>).
- 38 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafo 99; Humberto Antonio Sierra Porto, “El proceso constitucional de pérdida de la investidura de los congresistas en Colombia”, en Cecilia Mora-Donato (coordinadora), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- 39 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 114-118.
- 40 *Ibidem*, párrafos 119-121.
- 41 *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, 2001.
- 42 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 125-128.
- 43 *Ibidem*.
- 44 “Reports of the Joint Committee on Parliamentary Privilege”, párrafos 16 y 19; Thomas Jefferson, *Manual del derecho parlamentario*, París: Librería Americana, 1827, edición facsimilar incluida en *La institución parlamentaria en América del Norte y su importancia en el quehacer político de México*, de la *Enciclopedia Parlamentaria de México*, serie IV, volumen I, tomo 2, México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1997, páginas 213-225.
- 45 Eduardo Andrade Sánchez, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, página 44.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 13 días del mes de diciembre de 2012. Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica)