



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES.
PRIVILEGIO O ELEMENTO DE SUBSTRACCIÓN DE
JUSTICIA”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

LUIS ENRIQUE MORENO HERNÁNDEZ

ASESOR: DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ

MÉXICO, D.F.

C.U. 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., junio 19 de 2007.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **MORENO HERNANDEZ LUIS ENRIQUE**, con número de cuenta 97147370 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES. PRIVILEGIO O ELEMENTO DE SUBSTRACCION DE JUSTICIA**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Luciano Silva Ramírez**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*irm.



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.**

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E**

Distinguido Licenciado:

Por medio del presente escrito, me permito informar a Usted que el alumno **MORENO HERNANDEZ LUIS ENRIQUE**, con número de cuenta 97147370, elaboró bajo la dirección del suscrito la tesis titulada "**EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES, PRIVILEGIO O ELEMENTO DE SUBSTRACCION DE JUSTICIA**", para optar por el título de Licenciado en Derecho; trabajo que he **APROBADO** completa y satisfactoriamente, por lo que salvo su mejor opinión, estimo procedente continuar con los trámites inherentes al caso.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria D.F., Junio 18 de 2007.**


DR. LUCIANO SILVA RAMIREZ.

**Irm.*

DEDICATORIAS

A mis progenitores,
Ricardo Moreno y Alejandra Hernández,
con entrañable amor y admiración,
por brindarme momento a momento
la herencia más sublime de la tierra, su amor.

A mi eterno colega de sangre,
Alberto Moreno,
con fraterno amor deseando
que en el futuro próximo mi experiencia personal
te sirva de luz en el propio camino que debes forjarte.

A la mujer que corresponde a mi amor desde tiempos ancestrales,
cuyo aliento impulsó mi mente y manos para concluir este trabajo, Gndee Roux Fong, te amo.

A mis seres amados que han alzado el vuelo
y que immortalizados en el recuerdo,
cuidan e interceden por nosotros.

A G R A D E C I M I E N T O S

A mis padres, Ricardo y Alejandra, por su ilustre e incondicional apoyo ofrecido,
ya que mediante su comprensión, aliento y respaldo han forjado mucho de lo que soy .

A mi gran amor Gndee por impulsarme a continuar a pesar de los momentos difíciles.

A mi hermano Alberto por su ayuda, puntos de vista e intercambio de ideas proporcionados.

A mi honorable alma mater y profesores, por cubirme de conocimiento
con las enseñanzas impartidas en cada una de sus aulas.

Al Dr. Luciano Silva Ramírez, por su tiempo y voluntad brindados
en su excelente asesoría que condujo a la culminación del presente trabajo.

A mis familiares que mostraron interés y prestaron su ayuda en la
recopilación de la información utilizada.

A mis compañeros de clases que en un momento u otro me extendieron
su amistad y apoyo para terminar satisfactoriamente la licenciatura.

ÍNDICE

EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES. PRIVILEGIO O ELEMENTO DE SUBSTRACIÓN DE JUSTICIA

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FUERO CONSTITUCIONAL

1. ANTECEDENTES DEL FUERO EN EL EXTRANJERO.
 - 1.1. El Fuero en el Reino Unido de la Gran Bretaña.
 - 1.2. El Fuero en los Estados Unidos de América.
 - 1.3. El Fuero en España.
2. ANTECEDENTES DEL FUERO EN MÉXICO.
 - 2.1. Constitución de Cádiz de 1812.
 - 2.2. Constitución de Apatzingán de 1814.
 - 2.3. Constitución de 1824.
 - 2.4. Leyes Constitucionales (Siete Leyes) de 1836.
 - 2.5. Bases Orgánicas Centralistas de 1843.
 - 2.6. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.
 - 2.7. Constitución de 1857.
 - 2.8. Constitución de 1917.

APÉNDICE I.

CAPÍTULO II

LA TRILOGÍA DE PODERES Y EL PODER LEGISLATIVO.

1. LA DIVISIÓN DE PODERES.
 - 1.1. La naturaleza jurídica de la división de poderes.
 - 1.1.1. El Poder Ejecutivo.
 - 1.1.2. El Poder Judicial.
 - 1.1.3. El Poder Legislativo.
 - 1.1.3.1. El Sistema Unicameral y el Sistema Bicameral.
 - 1.2. Normas que rigen la división de poderes en México.

2. LA COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

2.1. La Cámara de Diputados.

2.1.1. Integración.

2.1.1.1. Órganos de Gobierno.

2.1.2. Requisitos para ser diputado.

2.1.3. La duración en el encargo.

2.1.4. Facultades exclusivas.

2.2. La Cámara de Senadores.

2.2.1. Integración.

2.2.1.1. Órganos de Gobierno.

2.2.2. Requisitos para ser Senadores.

2.2.3. La duración en el encargo.

2.2.4. Facultades exclusivas.

2.3. La Comisión Permanente.

2.4. La instalación y funcionamiento del Congreso.

2.4.1. Las sesiones.

2.4.2. El trabajo Congresional en comisiones.

2.4.3. Breve referencia a las facultades del Congreso como órgano legislativo de la Federación.

2.5. Los Legisladores como Servidores Públicos.

2.5.1. Concepto de Función Pública.

2.5.2. Concepto de servidor Público.

2.5.3. Derechos de los Servidores Públicos.

2.5.4. Obligaciones de los servidores Públicos.

2.6. Las responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.6.1. Responsabilidad Penal.

2.6.2. Responsabilidad Política.

2.6.3. Responsabilidad Administrativa.

APÉNDICE II.

CAPÍTULO III

EL FUERO Y CONCEPTOS AFINES.

1. CONCEPTO Y CONSIDERACIONES SOBRE EL FUERO CONSTITUCIONAL.

1.1. Concepto.

1.2. Primeras consideraciones sobre el fuero constitucional.

1.3. Diversos tipos de Fuero.

2. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA.
 - 2.1 Concepto.
 - 2.2. Fundamento constitucional de la inmunidad.
 - 2.3. Naturaleza Jurídica.
 - 2.4. Límites de la inmunidad.
3. LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA.
 - 3.1. La inviolabilidad como privilegio parlamentario.
 - 3.2. La inviolabilidad del recinto parlamentario.
 - 3.3. Fundamento constitucional de la inviolabilidad.
 - 3.4. Naturaleza Jurídica.
 - 3.5. Límites de la inviolabilidad como privilegio parlamentario.
4. RELACIÓN Y DIFERENCIAS ENTRE LAS FIGURAS DE FUERO CONSTITUCIONAL, INMUNIDAD E INVIOLABILIDAD.
5. SERVIDORES PÚBLICOS CON FUERO CONSTITUCIONAL.

APÉNDICE III.

CAPÍTULO IV

EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES.

1. ACREDITACIÓN DE SER POSEEDOR DEL FUERO CONSTITUCIONAL.
2. VIGENCIA DEL FUERO CONSTITUCIONAL.
3. PÉRDIDA DEL FUERO CONSTITUCIONAL.
 - 3.1. Causas temporales.
 - 3.2. Causas definitivas.
4. JUICIO POLÍTICO.
 - 4.1. Procedimiento de Juicio Político.
5. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA O DESAFUERO.
 - 5.1. Procedimiento de declaración de procedencia.
6. DIFERENCIA ENTRE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y JUICIO POLÍTICO.

APÉNDICE IV.

CAPITULO V

EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES. PRIVILEGIO O ELEMENTO DE SUBSTRACCIÓN DE JUSTICIA.

1. REFLEXIONES FINALES SOBRE EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES.
2. CRÍTICA AL PERÍODO DE TEMPORALIDAD DEL FUERO CONSTITUCIONAL PARA LOS LEGISLADORES.

3. INOPERATIVIDAD DEL FUERO CONSTITUCIONAL ANTE LA COMISIÓN DE FLAGRANTE DELITO POR PARTE DE LOS LEGISLADORES FEDERALES.

4. PROPUESTA DE REFORMA Y ADICIÓN AL ARTÍCULO 112 CONSTITUCIONAL.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

El tema en estudio concierne a lo que la doctrina conoce como fuero constitucional. Esta figura es de nuestro interés en virtud de las constantes y recurrentes polémicas desatadas al momento de querer determinar su naturaleza, esencia, objeto y finalidad jurídica dentro del sistema constitucional nacional.

Por tanto, se aborda el origen, alcances, límites y funcionamiento de esta institución. Con la intención de señalar oportunamente su verdadero significado y las razones actuales que defiendan su existencia dentro del escenario vigente diseñado por un Estado de Derecho, democrático y moderno.

Para ello tendremos que afrontar en primera instancia la problemática evidente, ante la incipiente y escueta presencia de discernimientos jurídicos sobre la materia en el ámbito nacional. Pues, aunque existen grandes expositores sobre el tema, es innegable la escasa atención brindada a la comprensión de éste.

Así las cosas, la razón de que este trabajo se dirija únicamente a tratar lo concerniente respecto a la situación pertinente de los legisladores, obedece como veremos, a que el origen histórico del objeto de nuestra disertación, se encuentra investido indudablemente por los antiguos privilegios que acompañaban a los parlamentarios medievales; es decir, la inviolabilidad e inmunidad. Que en nuestro régimen jurídico nacional por imperativo constitucional, encontraron cabida para extenderse a otros servidores públicos, específicamente en lo referente a la inmunidad procesal.

Por tanto, aún cuando tocaremos talantes esenciales para la comprensión del fuero constitucional, intentaremos en todo momento acotar la investigación en lo concerniente a los miembros del Congreso de la Unión.

Aunque, eso no será obstáculo para deducir reglas generales aplicables al resto de los servidores públicos amparados por el fuero.

De tal manera, trataremos indistintamente los términos de «*privilegios*» o «*prerrogativas*» para referirnos a las figuras de inviolabilidad e inmunidad que encuadran al fuero constitucional de los legisladores. Bajo la perspectiva de que ambas voces denotan una situación jurídica preferencial de algunos sujetos dentro de un ordenamiento jurídico. Teniendo como única distinción entre ellos, a nuestro parecer, el hecho de que el primer vocablo, fue utilizado preferentemente en las disposiciones normativas de los inicios de la formación del Estado dentro de regímenes monárquicos, y que por tanto, es visto como aquella ventaja concedida graciosamente por el Rey; mientras que el segundo, es utilizado una vez establecido el Estado moderno para designar a aquél beneficio concedido en razón de una ley. Pero, como apuntamos, ambos vocablos coinciden en esencia, en extender una situación jurídica preferencial a un determinado grupo de personas; y es ese precisamente en ese sentido que esgrimiremos tales acepciones.

Luego entonces, para comprender los motivos que originaron la existencia de estos privilegios. Se procurará observar de una manera general y determinada, la situación que imperó en el pasado respecto a las prerrogativas de los parlamentarios, que convenientemente adaptadas y recibidas por el constitucionalismo liberal, no tardarían en convertirse en uno de los axiomas básicos del régimen representativo.

Posteriormente, se tratará lo conducente a la división de poderes y a la estructura del Poder Legislativo, su organización y sus principios básicos de funcionamiento, con la finalidad de entender el contexto de la actividad desempeñada por los protagonistas de las Asambleas o Parlamentos. Ya que, son ellos, quienes a través de sus manifestaciones expresan la voluntad del Órgano Legislativo.

El siguiente paso para entender el objeto de nuestro estudio, será establecer el contenido jurídico que le rige y le da forma. Donde

tropezaremos con asuntos inherentes a cuestionarnos si ¿el fuero constitucional de los legisladores tiene cabida dentro de un sistema jurídico moderno? ¿Si responde oportunamente a las situaciones vigentes en el trama político, jurídico y social del Estado? O por el contrario, ¿constituye una figura anacrónica y decadente dentro de la dinámica palpitante de nuestro tiempo?

Para poder desentrañar los argumentos que nos brinden la respuesta a estas interrogantes es necesario acotar el contexto constitucional y legal que rigen la institución del fuero constitucional mediante la investigación de su naturaleza y funcionamiento. Advirtiéndolo en su oportunidad, el correcto funcionamiento de esta figura, ante el incuestionable abuso de que ha sido objeto; bien por los vacíos legales preexistentes, o bien, en razón de su funesta utilización práctica.

Pues, a pesar de las opiniones antagónicas tendientes a desaparecer esta institución, creemos firmemente que la misma todavía encuentra dentro del régimen jurídico vigente razones suficientes de su presencia.

CAPÍTULO I.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FUERO CONSTITUCIONAL.

Es menester analizar primigeniamente, aunque sea de una manera general y sencilla, la situación que imperó en el pasado respecto de los privilegios o prerrogativas de los parlamentarios o legisladores (términos que serán usados indistintamente para dar a denotar a los integrantes de las en su momento Asambleas, Cámaras o Parlamento); con la finalidad de desentrañar su gestación y funcionamiento en los comienzos constitucionales de las principales naciones, que indubitablemente son fuente de tales instituciones.

1. Antecedentes del fuero en el extranjero.

Es conveniente señalar, que existen dos posturas respecto del origen de los privilegios parlamentarios: una, que señala sus antecedentes más remotos en la época medieval inglesa, surgidos como una lucha entre el Rey y el Parlamento; y la otra, que indica su origen en los Estados Generales franceses.¹

Dejando de lado el debate de estas diferentes posturas; el presente apartado centrará el estudio de los privilegios parlamentarios en las naciones de Inglaterra, Estados Unidos de América y España. En virtud, de las

¹ Véase: GARCÍA Eloy. *Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos*. Ed. Tecnos, Madrid, España, 1989. pág. 21 y ss. ABELLÁN Ángel Manuel. *El Estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*. Ed. Tecnos, Madrid España, 1992. pág. 12 y ss.

siguientes consideraciones: primero, no estando sujeto a discusión el hecho de creer al Parlamento inglés como la *madre de todos los Parlamentos*, es menester por tanto, acotar lo referente a los privilegios parlamentarios en esta nación; segundo, teniendo una conexión directa la nación inglesa con la norteamericana y en vista de que la Constitución de 1787 es fuente inspiradora de nuestro derecho constitucional, es necesario revisar los antecedentes jurídicos norteamericanos; y finalmente, por la relación histórica que nos une a la madre patria española, es conveniente dar un vistazo a la situación que imperó respecto de los parlamentarios en las Cortes Generales.

1.1. El Fuero en el Reino Unido de la Gran Bretaña.

Siendo hoy día Inglaterra, una monarquía constitucional, esto no fue siempre así; ya que, de la larga tradición inglesa se puede vislumbrar la lucha que existió entre el Parlamento y el Rey por el respeto y legitimación del primero respecto del segundo, principalmente por lo que hace a la autorización del cobro de impuestos.

Sin embargo, antes de iniciar el estudio relativo a los privilegios parlamentarios ingleses, nos parece provechoso y obligatorio realizar ciertas precisiones, primeramente respecto a las fuentes y principios básicos del sistema jurídico del *Common Law*;² y en segundo lugar, en relación a la situación que imperó en el Parlamento medieval. Para posteriormente y teniendo presente esté contexto, desarrollar la situación concerniente a los privilegios parlamentarios en Inglaterra.

² “El *Common Law* nació en Inglaterra en la Edad Media con la creación de los Tribunales Reales, se formó por las decisiones judiciales emanadas de los tribunales, las decisiones se basaron en las costumbres de las tribus germanas que habitaban la isla. Este sistema jurídico prevalece en Inglaterra y rige además en Estados Unidos de América, Canadá, Australia y Nueva Zelandia, entre otros.” SÍRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo y VILLANUEVA COLÍN Margarita. *Sistemas jurídicos contemporáneos*. México, Ed. Harla, 1996. pág. 44.

En virtud, de que el sistema jurídico inglés, no cuenta con una Constitución escrita en el sentido de la familia jurídica neorromanista; podemos decir que “la Constitución británica está contenida en un conjunto de leyes, reglamentos particulares y usos y costumbres que entre todos regulan el funcionamiento del sistema.”³

Precisamente entre las fuentes constitucionales inglesas, Boutmy señala que debemos distinguir entre: “los tratados (como los que dieron lugar a las uniones de Escocia en 1707, Irlanda en 1800 y la India en 1858), los cuasitratados (concertados con los jefes de países primitivos afroasiáticos), el *common law* y los estatutos o leyes que en un sistema de Constitución flexible está modificando constantemente las instituciones.”⁴

Por su parte, Jennings distingue cuatro clases de fuentes: “la legislación, el *case law* (deducido de las sentencias judiciales), el derecho parlamentario (*the law of custom and Parliament*) y las convenciones constitucionales (*constitutional conventions*).”⁵

Aunado a estas fuentes el clásico Dicey señalaba tres principios básicos de la Constitución británica: “la soberanía del parlamento (*sovereignty of Parliament*), la primacía del derecho (*rule of law*) y las convenciones constitucionales (*conventions of the Constitution*)”⁶ (así por ejemplo, una convención ha establecido la obligación del Gobierno de dimitir en caso de ser aprobado un voto de censura).

³ YOCELEVZKY R. Ricardo A. *El sistema político británico*. Primera edición, UNAM, México, 1986. pág. 4.

⁴ Citado por FRAGA IBARNE, Manuel. *El parlamento británico desde la Parliament Act de 1911*. Instituto de Estudios políticos, Madrid, España, 1960. pág. 31.

⁵ Citado por *Ibíd.* pág. 31.

Las convenciones constitucionales a decir de Wade-Phillips, “son aquellas prácticas políticas que, a pesar de no poseer fuerza de ley, son reiteradamente observadas por las autoridades públicas”. Citado por BLEDEL Rodolfo. *Introducción al Estudio del Derecho Público Anglosajón*. Ed. De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1947. pág. 23

Es decir, las convenciones son normas y prácticas que no se pueden hacer cumplir legalmente, pero son consideradas indispensables para el funcionamiento del gobierno. Muchas convenciones derivan de eventos históricos a través de los cuales el gobierno británico ha evolucionado.

⁶ Citado por FRAGA IBARNE, Manuel. *Op. cit.* pág. 33.

Como se observa consecuentemente, la ley es considerada como una de las principales fuentes de la «Constitución Inglesa». Sin embargo, corresponde tan sólo a un pequeño grupo de leyes la distinción de conformar la misma, entre ellas se encuentran: a) La *Magna Charta* de 15 de junio de 1215; b) La Petición de Derechos (*Petition of Rights*) de 7 de junio de 1628; c) *The Instrument of Government* de 1653; d) Ley de Modificación del Habeas Corpus (*Habeas Corpus Amendment Act*) de 28 de mayo de 1679; e) La Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) de 13 de febrero de 1689; f) Ley de Instauración (*Act of Setelement*) de 12 de junio de 1701; g) Estatuto de Westminster de 11 de diciembre de 1931 (sobre las relaciones del Reino Unido de Gran Bretaña con los Dominios de la *Commonwealth*); h) Ley Orgánica del Parlamento (*Parliament Act*) de 18 de agosto de 1911 y finalmente la Ley Orgánica del Parlamento (*Parliament Act*) de 16 de diciembre de 1949.

Ahora bien, indicadas las fuentes y los principios del sistema jurídico del *Common Law*, resta únicamente acotar brevemente la situación del Parlamento inglés medieval.

“El parlamento medieval, más que un auténtico representante político, se consideraba y actuaba como un comisionado jurídicamente vinculado a las instrucciones contenidas en su cuaderno, de modo que perseguirlo judicialmente a causa de sus comportamientos parlamentarios equivaldría, poco más o menos a negar, al burgo o corporación que lo había enviado, el derecho a formular proposiciones y a emitir votos en materias que le afectaban directamente, derecho que según el viejo aforismo «*no taxation without representation*» se consideraba como una justa contraprestación al deber de pagar impuestos.”⁷ De tal manera, el parlamento tiene como principales rasgos de funcionamiento y existencia el preservar y defender frente al soberano los antiguos derechos de los pueblos o estamentos.

⁷ GARCÍA Eloy. *Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos*. Ed. Tecnos, Madrid, España, 1989. pág. 26.

Otro aspecto de la situación imperante del Parlamento medieval inglés radicaba en entorno de una constante tensión con la figura del Rey, en razón de que los monarcas necesitados de recursos financieros, se vieron obligados a admitir la formación en un principio de *Curias Regis* en donde asistían únicamente los barones capaces de pagar impuestos. Es justamente en este ambiente donde surgen las franquicias conocidas como *freedom of speech* (libertad de palabra) y *freedom from arrest or amolestation* (libertad de arresto). Las cuales tendrían por objeto “defender la libertad de expresión y el derecho de reunión del mandatario medieval, constantemente expuesto a los desafíos de un monarca deseoso de hacer retornar al Parlamento a su primitiva condición de órgano de consulta, jerárquicamente subordinado a su persona.”⁸

Estos privilegios parlamentarios, nacen pues, dentro de un ámbito anterior a la formación del Estado Moderno, en consecuencia, cumplían más con una visión garante de las situaciones personales de sus titulares, quienes debían cubrir largos viajes donde se encontraban expuestos a numerosas cuestiones desventajosas sobre su persona, bienes y posesiones. Por lo que, se consideró como obligación de la Corona el velar por el bienestar de estos representantes de los burgos medievales.

Vertidas estas consideraciones preliminares del régimen jurídico inglés. Iniciaremos propiamente el estudio de los privilegios parlamentarios de la *freedom of speech* y la *freedom from arrest* en su evolución a través de la historia inglesa.

Partiendo del siglo XIII con el reinado de Juan “sin tierra,” la monarquía exigió grandes cargas fiscales a sus súbditos, aplicándoles excesivas multas o encarcelando a los renuentes. Ante ello, los barones que contribuían con el Rey mediante su integración en el denominado Gran Consejo, obligaron al Rey Juan a firmar la *Carta Magna* el 15 de junio de 1215. Redactada en el primer período histórico constitucional, es un documento en el cual el

⁸ *Ibíd.* pág. 23.

Monarca, derrotado y excomulgado, concede aunque contra su voluntad, el respeto de las libertades, costumbres y derechos de sus vasallos.

La Carta estipula en su Capítulo XXIX que:

“Ningún hombre libre será arrestado ni aprisionado ni despojado de su propiedad ni proscrito ni desterrado, ni de alguna otra manera molestado, ni violentado por el Rey, sino mediante el juicio de sus pares o según la ley de la tierra.”⁹

Si bien, ésta disposición habla en general del hombre, debemos tener en cuenta que, en esta época no existía propiamente un Parlamento, sino un Gran Consejo (antecedente del Parlamento), compuesto precisamente por los barones a quienes ampara tal disposición. Por lo tanto, no establece un procedimiento especial para los barones únicamente, como hoy día existe para los legisladores; no obstante, es innegable que sienta las bases para que en el futuro se pueda dar tal distinción.

Finalmente encontramos, en la denominada «cláusula de salvaguardia», una referencia específica al control que llevarán a cabo los propios barones respecto de sus pares ya que establece:

“Pero ya que hemos otorgado estas cosas antes dichas, para Dios y para la enmienda de nuestro reino y para la mejor extinción de la discordia surgida entre nosotros y nuestros Barones, nosotros, deseosos de que estas cosas tengan entera y firme estabilidad, por siempre, les damos y concedemos la seguridad suscrita, conviene a saber, que los Barones podrán elegir 25 Barones del reino, quien ellos quieran, que con su completo poder, observarán, cuidarán, y harán observar la paz y libertades que les hemos otorgado y que de esta manera, con nuestra presente Carta hemos confirmado; si nosotros o nuestro Judicial o nuestros corchetes o nuestros oficiales injuriamos a alguien en algo o violamos algún artículo de paz o seguridad y la injuria se ha demostrado a cuatro de los 25 Barones antes dichos, esos cuatro Barones vendrán ante nosotros, o ante nuestro Judicial si no estamos en el

⁹ FIGUEROA Luis Mauricio. *La Constitución Inglesa. Historia Documentos para su estudio*. Ed. Ius, México, 1991. pág.71.

Reino y haciéndonos saber el exceso cometido, pedirán que sin retraso reparemos dicho exceso.”¹⁰

Como observamos, se inicia la facultad de los barones de poder exigir el cumplimiento de los derechos adquiridos y estipulados en la Carta ante las respectivas autoridades judiciales, las cuales en este tiempo, se encuentran bajo la tutela exclusiva de la Corona.

Es por eso que justamente, conforme a ésta Carta Magna se busca restablecer los derechos vulnerados, siendo los principales beneficiados los barones, que extienden tales derechos a sus propios vasallos. Por otra parte esta disposición servirá en lo futuro para frenar la autoridad despótica del Rey y dará origen al Parlamento moderno.

Está claro, entonces, que la Carta Magna no brinda en su cuerpo alguna definición precisa de los privilegios parlamentarios. Pero, como lo demuestra la propia historia en este tenor medieval, debemos entender por *freedom of speech* “el derecho que asistía al representante a no ser llevado ante los tribunales reales por causas relacionadas con las opiniones o votos emitidos en el ejercicio de su función; mientras que, por su parte, la *freedom from arrest* tendría por finalidad dejar sin efecto los mandatos de arresto expedidos contra el parlamentario, en virtud de lo que en lenguaje moderno se denominaría «causas de tipo civil».”¹¹

Así las cosas, la *freedom of speech* debía ser entendida, como una garantía especial y extraordinaria otorgada por la Corona a aquéllos representantes de los grupos sociales, que gozaban del privilegio de ser consultados en los asuntos del reino, para que sus consejos y posturas sean efectivamente escuchados y tomados en cuenta por el Monarca, evitando a través de esta figura la posible utilización de alguna evasiva legal para amedrentar a las personas que resultaban beneficiadas por ella. Mientras

¹⁰ Ibíd. pág.75-76.

¹¹ GARCÍA Eloy. Óp. cit. pág. 22.

que, la *freedom from arrest* resultaba una figura de mayor importancia, por el simple hecho de que su protección permitía la asistencia del mandatario a las sesiones del Gran Consejo medieval, evitando que mediante improperios de la Corona o rivales, se dejase sin voz, y en consecuencia, sin voto, a los burgos o grupos sociales que serán representados ante la Corona, mediante el barón.

Es fundamental destacar, que la *freedom from arrest* responde específicamente a una exigencia de seguridad de los integrantes del Consejo, ya que ante la llama del Rey, tenían que recorrer frecuentemente caminos largos y por demás peligrosos. Por esa razón, la protección se extendía a todo aquello en que les pudiera perjudicar, como sus bienes, caballos y servidores o vasallos que acompañaban a los parlamentarios en sus viajes; puesto que, lo que se buscaba era impedir que durante su viaje se les despojara de sus pertenencias.

En atención a esta escenario, y a diferencia de la *freedom of speech*; no se produjeron diferencias o tensiones entre el Rey y el Parlamento para la conservación de este privilegio, ya que ambos tenían interés en su existencia.

De tal forma que la *freedom from arrest*, “protegía al parlamentario de toda detención durante los períodos de sesiones y durante los cuarenta días precedentes y siguientes. Se pretendía que los parlamentarios pudieran viajar al Parlamento sin ser molestados, permanecer libremente en él y regresar con seguridad a sus domicilios.”¹²

Aunque, coincidimos en un principio con estos razonamientos, la evolución histórica de las figuras dejará atrás esta concepción para convertirse fundamentalmente en prerrogativas del Parlamento frente al monarca.

¹² ABELLÁN Ángel Manuel. *El Estatuto de los Parlamentarios y los Derechos Fundamentales*. Ed. Tecnos, Madrid, España, 1992, pág. 15.

Más adelante, todavía en el propio siglo XIII ulteriormente a la expedición de la Carta Magna. En el año de 1291, bajo el reinado de Eduardo II se encuentra uno de los primeros precedentes referentes a la *freedom from arrest*. Es el caso del *Master of the Temple*, conforme al cual se solicita autorización al Rey para cobrar una deuda a un obispo en el tiempo que se encuentra reunido el Parlamento, dando el Rey una respuesta negativa en virtud de esa situación, pues la intención del monarca era evitar la posibilidad de abusos a sus servidores mientras se encontraban reunidos en el Consejo.¹³ Bajo el mismo reinado, tiene lugar otro precedente denominado *writs of supersedeas* dados a los *Justices of Assize*, que citamos puntualmente, y de cuya lectura se deduce la esencia de este privilegio:

“El Rey a los queridos y fieles Enrique de Spigurnel, etc., y luego a los Jueces y demás autoridades en los Condados de Kent, Surrey y Sussex, salud.

Puesto que nuestro Parlamento, por determinados negocios y arduos negocios, a nos y al Estado de nuestro Reino de Westminster, el lunes a la octava de San Hilario, hemos ordenado que se convoque a los Prelados, Condes, Barones y cualesquiera otros súbditos, por medio de oficios nuestros. *Hemos mandado* especialmente que sin excusa ninguna se presenten y asistan en los predichos días y lugar con nosotros y con los de nuestro Consejo para tratar con Nos y con los de nuestro Consejo acerca de estos negocios y den su parecer. *Queriendo Nos mirar por la integridad y seguridad y tratando de hacerlo, como estamos obligados, para que no les suceda nada durante su asistencia a dicho Parlamento y para que no sufran perjuicio os mandamos que no se ejecute ninguna acción jurídica contra ellos, que asisten por mandato nuestro al Parlamento, y sobreseáis cualquier acción que se hubiera de ejercitar contra ellos.*

Certifico en nombre del Rey, en Langele, el día quince de enero. Y asimismo se ha mandado en cada uno de los Condados de Inglaterra a los Jueces y demás autoridades judiciales.

Así mismo, el Rey a sus queridos fieles Guillermo de Ormesby y Roberto Maddingle, Jueces y otros cargos judiciales de los Condados de Norfolk, salud.

¹³ Cfr. FERNÁNDEZ-MIRANDA y Campoamor, Alfonso. *Origen Histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias*. En “*Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Estudios de Derecho Parlamentario*.” Madrid, España, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, marzo, 1986. pág. 196.

Mirando por la seguridad de aquellos que asisten al presente Parlamento, convocados personalmente por nosotros e igualmente a aquellos que no han venido por mandato nuestro; puesto que los ausentes no pueden defender sus derechos como los presentes, os mandamos que, a los que asistieren a dicho Parlamento por convocatoria nuestra y a otros a los que se les ha permitido no asistir, no procedan contra ellos durante el Parlamento, en nombre del Rey, en York, a doce de septiembre.”¹⁴

En este ejemplo, es claro el mandato a favor de la *freedom from arrest*, ya que refleja el interés por parte del monarca de que los convocados al Parlamento se vean beneficiados de no ser estorbados en su tránsito por el viaje que deben realizar para llegar a la sede del mismo. Demostrando así, que este privilegio se contrasta con el de libertad de palabra, en el sentido que no existe una lucha frontal entre el Rey y el Parlamento para lograr su reconocimiento.

Durante el siglo XIV, según Elsynge, los Comunes bajo el reinado de Eduardo III, “discutieron y debatieron a menudo cuestiones sobre la prerrogativa del rey y tomaron acuerdos sobre peticiones al efecto de obtener leyes directamente opuestas a estas prerrogativas, como se deduce de algunas de estas peticiones, sin embargo, no fueron jamás interrumpidos en sus consultas ni procesados, como se ve por las respuestas dadas a esas peticiones.”¹⁵ De esta cita, se refleja una práctica que se irá desarrollando en los siglos posteriores, al permitir una libertad de palabra de los parlamentarios en sus debates (*freedom of speech*).

Posteriormente bajo los reinados de Ricardo II (en 1399) y Enrique VIII (en 1512), se encuentran dos precedentes de la *freedom of speech*, en los casos de Haxey y Strode, respectivamente.

En el primer caso, Haxey fue condenado en el Parlamento por traición, en vista de proponer un *bill* (ley) tendente a reducir los gastos de la Casa Real. Más tarde con la llegada al trono de Enrique IV, se pidió la revisión del juicio

¹⁴ *Ibíd.* págs. 197-198.

¹⁵ Citado por FERNÁNDEZ-MIRANDA y Campoamor, Alfonso. *Ibíd.* pág. 190.

bajo el argumento de haber sido realizado contrario a la ley y la costumbre del Parlamento, el Rey convino en ello y el proceso fue anulado. Por su parte, en el caso Strode, éste fue perseguido por la *Stannary Court* bajo el reinado de Enrique VIII, por proponer *bills* para la formación de minas de estaño en Cornualles, siendo condenado por ese hecho a prisión. No obstante el Parlamento votó un *Act* (Acta), conforme a la cual se decidió, que todo proceso dirigido contra algún miembro del Parlamento, a causa de un *bill*, de un discurso o cualquier declaración concerniente al Parlamento sería nulo, si antes de iniciarse no era comunicado y debatido en el propio Parlamento.¹⁶

Cabe señalar que, “en una primera etapa el Parlamento recaba la única competencia judicial para conocer de las manifestaciones de los parlamentarios. Muchos de éstos fueron juzgados por el Parlamento y encarcelados, sin que pueda hablarse de libertad de expresión.”¹⁷

Paulatinamente estas libertades de arresto y de palabra continuarán evolucionando a la par de la vida política desarrollada en el continuo conflicto entre el Rey y el Parlamento, sufriendo desde luego infinidad de violaciones.

No obstante para 1612, los Comunes afirmaron su privilegio de inviolabilidad al acordar que: “cada miembro tiene la libertad, al abrigo de todo obstáculo, de todo encarcelamiento o de toda vejación, salvo la censura de la propia Cámara, para, en lo tocante a cualquier *bill*, hablar, razonar o hacer una declaración sobre todos los asuntos del Parlamento o concernientes al mismo.”¹⁸

Continuando, para el siglo XVII bajo el reinado de Carlos I, el Parlamento logró obtener la denominada *Petition of Rights* de 7 de junio de 1628. La cual hace énfasis en la competencia del Parlamento de autorizar las leyes impositivas; y exige el cumplimiento de los derechos consignados en la Carta

¹⁶ Cfr. *Ibíd.* pág. 191.

¹⁷ ABELLÁN Ángel Manuel. *Óp. cit.* pág. 14.

¹⁸ FERNÁNDEZ-MIRANDA Campoamor, Alfonso. *Óp. cit.* pág. 191.

Magna reafirmandolos mediante un catálogo de derechos. La Petición de Derechos, establece que:

“Nadie está obligado en lo sucesivo a realizar donación gratuita, prestar dinero ni hacer una contribución voluntaria, ni a pagar impuesto o tasa alguna, salvo común consentimiento otorgado por Ley del Parlamento; que nadie sea citado a juicio ni obligado a prestar juramento, ni requerido a realizar servicios, ni detenido, inquietado o molestado con motivo de dichas exacciones o de la negativa a pagarlas; que ningún hombre libre sea detenido o encarcelado de la manera antes indicada.”¹⁹

De este documento, es destacable: la facultad del Parlamento de acordar las medidas recaudadoras que desee imponer la Corona; así mismo que establece la prohibición, respecto de cualquier persona, incluyéndose los parlamentarios, a ser agraviado sin el debido proceso. Aunque, estos derechos no corresponden a los privilegios parlamentarios de libertad de arresto y de palabra, van a la par con los mismos. Contribuyendo al posicionamiento, por una parte, de la soberanía del Parlamento y por otro lado a la garantía de debido proceso inherente a todo ciudadano, entre ellos los parlamentarios.

Hasta ahora se ha visto la evolución de las figuras de la *freedom of speech* y *freedom from arrest* (contenido esencial de lo denominado hoy día por nosotros fuero constitucional); así como la modificación de su naturaleza jurídica, pasando de ser privilegios otorgados graciosamente por el Rey, para convertirse en auténticas convenciones constitucionales, cuya naturaleza es una prerrogativa propia del Parlamento.

A pesar de ello, no es sino hasta el triunfo del Parlamento sobre el Rey en la denominada Revolución Gloriosa, con la firma de la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) del 13 de febrero de 1689, cuando la *freedom of speech* alcanza el soporte legal de su existencia.

¹⁹ FIGUEROA, Luis Mauricio. Óp. cit. págs. 96-97.

Dentro de este documento, pueden distinguirse dos grupos de declaraciones: el primero, que define las funciones, derechos y privilegios del Parlamento (legislación, aprobación del impuesto, libertad de expresión e inmunidad); y el otro que prefija los derechos concretos en que se articula el principio del gobierno de Derecho (seguridad jurídica, sometimiento del Rey y sus oficiales al orden jurídico común que no puede ser suspendido ni dispensado sin el consentimiento del Parlamento, además el juicio por jurados, entre otros derechos).

Así, instituye una serie de derechos y prerrogativas a favor del Parlamento como lo son: “la libertad de elegir a los miembros del Parlamento;” “acusar a los parlamentarios ante un Tribunal Real por delitos cuyo conocimiento era únicamente competente el parlamento;” “Que todo incremento en los impuestos por la Corona, bajo el pretexto de prerrogativa, sin el consentimiento del Parlamento, por un tiempo más largo y de una manera u otra no haya sido o no sea aprobado por el propio Parlamento es ilegal”.²⁰

No obstante, la principal prerrogativa que instaura esta Declaración, se encuentra en el artículo 9 de la misma, que dice:

“La libertad de expresión y los debates y procedimientos en el Parlamento no podrá ser incriminada ni cuestionada en ningún tribunal ni lugar fuera del Parlamento.”²¹

Ante tan específica constitución de la inviolabilidad (que implica la libertad de palabra y discusión de los parlamentarios, de manera general) la *freedom of speech*, cobra el sentido que nunca había tenido; o sea, el de ser garantía y expresión de la soberanía del Parlamento y de la supremacía del *Common Law*. Se aprecia que si bien, no instaura una inviolabilidad perpetua a manera de las Constituciones actuales, si sienta el principio de que el único

²⁰ Ibid. págs. 110-111.

²¹ ABELLÁN Ángel Manuel. Óp. cit. pág. 15.

competente para discutir o limitar la libertad de palabra es el propio Parlamento, dando con ese distintivo la inexorable titularidad del privilegio al propio órgano.

Ya en el siglo XVIII, en relación a la *freedom from arrest*, cuya característica fundamental era eximir de arrestos o detenciones por responsabilidad civil, pero sin interferir en la persecución de delitos, pierde su razón de ser con la desaparición de prisión por ilícitos civiles en 1838, con lo que el privilegio en cuestión quedo prácticamente abolido.²²

Desde entonces el parlamentario británico tiene el mismo trato judicial que cualquier otro ciudadano. “Hoy día no existe por tanto en Inglaterra la garantía parlamentaria actual de inmunidad. Únicamente debe informarse a las Cámaras de las causas y sentencias que impliquen a los parlamentarios, y esta misma tónica se sigue en Estados Unidos y en otras democracias bien asentadas como Australia, Canadá y Holanda.”²³

Finalmente, durante el siglo XVIII se inicia el desarrollo histórico del principio del control político de la Cámara de los Comunes sobre el primer ministro y su Gabinete. Alcanzando el Parlamento sus últimas conquistas mediante las *Parliaments Acts* de 18 de agosto de 1911 y de 16 de diciembre de 1949.

La *Parliament Act* de 1911 compuesta por ocho capítulos, estatuye en esencia el procedimiento legislativo a seguir mediante los Capítulos I a III; y es en el Capítulo IV donde encontramos la única referencia respecto a los privilegios de los parlamentarios ya que establece: “Nada de lo dispuesto en esta ley podrá disminuir o limitar los actuales derechos y privilegios de la Cámara de los Comunes.” El Capítulo VI implanta que el Parlamento se instaurará por un período de siete años, y no de cinco como se establecía anteriormente. Por lo demás se privó a los Loes de su participación en la

²² Véase SANTAOLALLA, Fernando. *La inmunidad parlamentaria en el Derecho Comparado*. En “*Derecho Parlamentario Iberoamericano*.” Instituto de Investigaciones Jurídicas y Ed. Porrúa, México 1987. pág. 138.

²³ ABELLÁN, Ángel Manuel. Óp. cit. pág. 16.

elaboración de las leyes tributarias; y respecto a las demás leyes, se le concede el derecho de veto suspensivo que puede ejercerse en un plazo máximo de dos años contados a partir de la aprobación de la ley en cuestión por los Comunes; e instaura como facultad exclusiva de la Cámara de los Comunes de conocer los *Money Bills*.

La *Parliament Act* de 1949, únicamente introduce modificaciones respecto de su predecesora a suerte de un decreto de adiciones y reformas, instituyendo la privación de los Lores en su participación en la elaboración de las leyes tributarias; y respecto a las demás leyes, se le concede el derecho de veto suspensivo que puede ejercerse en un plazo máximo de un año.

En conclusión, el Parlamento desde su nacimiento buscó mantener en un inicio sus derechos como personas y súbditos del Rey, hasta consolidar por costumbre sus privilegios en cuanto órgano colegiado (esto es, su derecho a reunirse regularmente, la necesidad de su aprobación para que una ley tenga efecto, la participación exclusiva en los *Money Bills* por parte de los Comunes) y en cuanto a los privilegios de sus miembros individualmente considerados, a saber la *freedom of speech* (inviolabilidad) y la *freedom from arrest* (inmunidad).

Dichos privilegios de libertad de palabra y libertad de arresto, surgen así en los primeros albores del Parlamento inglés, el cual se ha transformado sustancialmente en la actualidad. Son reflejo de una realidad sociopolítica caracterizada por la existencia de dos centros de poder antagónicos: el Parlamento y el aparato del Estado simbolizado en el monarca. En esta perspectiva es desde donde hay que comprender el profundo significado que la inviolabilidad e inmunidad adquieren en el sistema político de monarquía constitucional, como instrumento jurídico de defensa de la autonomía institucional de un Parlamento y de sus parlamentarios, expuestos a manipulaciones al servicio de los intereses políticos del sistema, dejando atrás su naturaleza de privilegio personal de aquellos días medievales en que se gesto.

1.2. El Fuero en los Estados Unidos de América.

El sistema jurídico norteamericano perteneciente también a la familia del *Common Law*; se encuentra emparentado en sus orígenes al régimen inglés; sin embargo se aparta de él en varios aspectos. Uno de ellos y tal vez el más significativo es que cuenta con un Constitución escrita.

No obstante, la existencia de una norma Suprema (la cual permite junto con sus veintiuna enmiendas, la flexibilidad para el cambio de las instituciones a través del tiempo, en su carácter de máximo ordenamiento), son fuentes del derecho norteamericano las siguientes: a) Las decisiones judiciales, en específico la jurisprudencia de la Suprema Corte, que además de interpretar formalmente el significado de la Constitución, le da sentido a su contenido ampliando o restringiendo su significado material y formal;²⁴ de tal forma que “el derecho de los Estados Unidos es un derecho jurisprudencial, con independencia de las facultades legislativas, de manera que el derecho sustantivo está integrado por un cuerpo de derecho no escrito, que se halla en las normas jurídicas establecidas por los tribunales de justicia y en los principios dimanantes de dichas normas jurisprudenciales;”²⁵ b) La legislación ordinaria. Cuya función o labor consiste como en muchos otros sistemas jurídicos, de complementar y desarrollar el contenido de la Constitución; en cuanto a leyes ordinarias bajo el imperio de la misma; y finalmente, c) Las convenciones, usos y costumbres que influyen al sistema, en todo lo que no sea contrario a derecho, dando forma a ciertas actuaciones.

²⁴ Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Ed. Alianza, Madrid España. 1964. pág.352.

Dicho en palabras de C. E. Hughes, durante su encargo como gobernador de Nueva York y posteriormente Presidente del Tribunal Supremo: “Estamos bajo la Constitución, pero la Constitución es lo que los jueces dicen que es”. Id.

²⁵ MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael. *EL Sistema Jurídico de los Estados Unidos de América*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1994. pág. 26.

A pesar de la existencia de estas fuentes del derecho americano, la exposición de los privilegios parlamentarios se centrara únicamente en la Constitución de 1787, ya que en la misma encontramos tales franquicias perfectamente definidas.

Fue en el año de 1787, cuando el Congreso reunido en Filadelfia hizo el llamamiento para la celebración de una Convención Federal Constitucional, que dio como resultado el 13 de septiembre del mismo año, la aprobación de un documento compuesto por tan sólo siete artículos que establece la estructura fundamental de la nación estadounidense.²⁶

En virtud de tal Constitución, son rasgos específicos del régimen norteamericano el ser un Estado federal, con una forma de gobierno republicana, democrática y presidencialista, bajo un marco de división de poderes.²⁷

Además, determina los principios para la organización de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el régimen de las entidades estatales y la supremacía y reformas constitucionales.

Compuesta de una parte orgánica (Artículo I a VII) y de un parte dogmática (formada por XXVI artículos conocidos con el nombre de enmiendas, de la cuales las diez primeras reciben el nombre de Declaración de Derechos). Es justamente dentro de la primera parte donde ubicamos a los privilegios de los legisladores norteamericanos, así lo expresa el artículo 1º sección 6 al establecer lo siguiente:

“Los Senadores y representantes recibirán una remuneración por sus servicios, que fijará la ley y pagará el Tesoro de los Estados Unidos. En todos los casos, excepto los de traición,

²⁶ “La elaboración de la Constitución no fue más que el principio de una enorme campaña a la que se enfrentó un grupo de los llamados «federalistas», en contra de los «antifederalistas». La meta de la eficacia de la nueva Constitución se alcanzaría hasta la novena ratificación estatal. El primer estado en ratificarla fue Delaware -7 de diciembre de 1787-, y el 21 de junio de 1788 el noveno, New Hampshire.” RABASA O. Emilio. Óp. Cit. pág. 42.

²⁷ Véase: Artículo 1 sección I; Artículo 2 sección I y Artículo 3 sección I constitucionales. MORRIS Richard B. *Documentos para la Historia de los Estados Unidos de América*. Ed. Libreros Mexicanos Unidos, México 1962. págs. 80, 90 y 94.

delito grave y atentando contra la paz, *gozarán del privilegio de no ser arrestados durante el periodo de sesiones al que asistiere, o en su viaje de ida y vuelta con motivo de ellas; y no deberán ser interrogados en ninguna otra parte por sus discursos o expresiones emitidos en un debate sostenido en cualquiera de las Cámaras.*²⁸

Por lo que hace a la inmunidad, es innegable su enlace a la *freedom from arrest* inglesa, ya que busca de igual manera proteger a los legisladores durante la reunión del Congreso, así como en los viajes de ida y vuelta al mismo, fijando una exclusión de responsabilidad de los legisladores.

No obstante, presenta también dos grandes diferencias respecto a su homóloga inglesa, como lo son: a) El establecimiento de excepciones a tal inmunidad en los casos de traición, delito grave y atentado contra la paz. Excepciones que más adelante se extenderían a la comisión de cualquier delito. Por lo que, entonces, la inmunidad de arresto, prácticamente se aplicaba a las causas civiles. b) La protección de la inmunidad americana extiende su esfera de protección únicamente respecto de la persona del legislador, dejando fuera de su alcance sus bienes y servidores que necesite. Esta cuestión es entendible en razón del tiempo histórico y la coyuntura social de aplicación de un mismo privilegio en dos naciones diferentes.

A decir de Schwartz “está disposición de la Constitución Americana ha sido creada para que las leyes del privilegio legislativo en los Estados Unidos no sea diferente a la Ley inglesa sobre esta materia. Así con respecto al privilegio de la libertad de arresto, es claro, que en ambos países, está limitada a causas civiles, y no se ha permitido intervenir con la Administración de la Justicia Criminal. El privilegio parlamentario, como este organismo declaró en 1641, es otorgado con vistas al servicio de la Nación no debe ser usado para el privilegio de la misma. Y Blackstone, escribiendo un siglo después fue enfático en su admiración de que el privilegio estaba limitado a acciones civiles, estableciendo que la demanda del privilegio se otorgaba

²⁸ MORRIS, Richard. Óp. cit. pág. 84.

usualmente con excepción en los casos criminales denunciables (o procesales); o como se ha expresado frecuentemente, por traición, delito grave o atentado contra la paz pública. La excepción constitucional afirmó ahí la Suprema Corte de los Estados Unidos, debe ser entendida como excluyendo del privilegio Parlamentario todos los arrestos y persecuciones; en otras palabras, limitando el privilegio a arrestos de casos civiles únicamente.”²⁹

Tan sencilla y simple se establece la inmunidad en los Estados Unidos de América, fijando elementalmente los casos de excepción en los cuales no gozarán de tal privilegio los legisladores. Pues, la visión jurídica estadounidense les permitió vislumbrar las graves consecuencias que conllevaría una exclusión total de responsabilidad por parte de los parlamentarios, sujetándolos por tanto a los mismos principios y garantías individuales de todo ciudadano.

Por lo que corresponde a la inviolabilidad americana, ésta protege al legislador por sus expresiones o discursos. Pero, el precepto es muy claro al puntualizar que sólo quedan protegidos por el privilegio aquellos que sean “emitidos en un debate sostenido en cualquiera de las cámaras.” Postura que tiene por finalidad al igual que la *freedom of speech*, proteger a los legisladores en la realización de sus funciones exclusivas y relacionadas a la actividad del Parlamento, en este caso de un Congreso integrado por una Cámara de Representantes y un Senado. De tal suerte, la disposición constitucional arriba citada, se encuentra fuertemente ligada a la redacción del Artículo 9 de la Declaración de Derechos de 1689.

Esta inviolabilidad ha sido construida para dar a los miembros del Congreso una absoluta inmunidad sobre afirmaciones hechas en cada una de sus Cámaras en la realización de cualquier debate, no importando lo ofensivo que pueda llegar a ser está, extendiendo su protección a la

²⁹ SCHWARTZ Bernard. *Derecho Constitucional Americano*. Cambridge at The University Press. Cambridge, Mass. USA, s/f. pág. 40.

actuación de los legisladores fuera de las mismas siempre que se encuentren ejecutando una función propia del Congreso.

Debe enfatizarse, a decir del propio Schwartz, “que el privilegio referido no se extiende a la publicación abierta por los miembros de asuntos difamadores tratados en los procedimientos del Congreso. El congresista que repita una acusación por radio o por televisión no está protegido, aunque estaría totalmente inmune si esa afirmación se hubiera hecho cínicamente en el procedimiento legislativo.”³⁰

De esta manera lo reafirma Fisher Louis, al señalar que “Las Cámaras tienen consecuentemente ante sí, tal inmunidad, la cual no existe simplemente en cuanto a la persona o beneficio privado de sus miembros, sino para proteger la integridad del proceso legislativo asegurando la independencia de los legisladores. Esta protección es contra procesos judiciales. La cláusula cubre no solamente palabras dichas en el debate, sino también, cualquier otra conducta hecha en virtud de los asuntos legislativos, como puede ser: observaciones hechas en el transcurso de un comité; anotaciones en el Diario Congresional, incluso cuando no son deliberados; y cualquier información requerida por el Congreso. Otras actividades las cuales, las Cortes llaman “políticas” más que “legislativas”, no se encuentran protegidas, como son: contactos con las agencias ejecutivas; asistencia en la constitución de contratos federales, la preparación de los nuevos asuntos y papeles, y hablar de documentos deliberados fuera del Congreso (tr.).”³¹

De estos razonamientos, concluimos que en los Estados Unidos, las figuras de la inmunidad e inviolabilidad, no distancian mucho de sus similares inglesas; ya que la inmunidad cubre temporalmente el período de sesiones y los viajes de ida y retorno correspondientes, limitándose materialmente a las causas civiles y al desaparecer también la prisión por estas causas este privilegio tiene hoy día un significado técnico.

³⁰ SCHWARTZ Bernard. Óp. cit. pág. 42.

³¹ FISHER Louis. *American Constitution Law*. 50° Edition. Carolina American Press Dirham North, Carolina, USA, 2003. pág 246.

Corwin señala que “desde la abolición de la prisión por deudas, esta cláusula particular ha perdido la mayor parte de su importancia.”³² Se trata de una cláusula que es hoy, virtualmente obsoleta, lo que contrasta con el alcance que ha ido cobrando la *speech and debate clause* o inviolabilidad.

Finalmente, y como complemento de estos privilegios, la propia Constitución establece en su artículo 1º sección 5 que: “Cada Cámara podrá fijar sus reglas de procedimiento, castigar a sus miembros por mala conducta y, con la aprobación de las dos terceras partes, expulsar a un miembro.”³³ De donde desprendemos claramente que la única facultad disciplinaria que pone límite a las conductas de los parlamentarios, ya sea por el simple hecho de imponer el orden en la sesión, o por requerir al legislador la responsabilidad de sus actos, es la propia Cámara.

Con lo que se reafirma de nueva cuenta, la titularidad del Parlamento o Congreso sobre los privilegios parlamentarios, superando desde entonces la posible confusión que pudiera surgir, respecto de considerar a los propios legisladores, como titulares de la prerrogativa que les protege en razón de su cargo y no como personas.

1. 3. El Fuero en España.

La nación española adopta como forma de Estado la Monarquía Parlamentaria; lo que implica que el Rey no conserva ningún poder de decisión política puesto que los asuntos del Estado se transfieren al Parlamento y a través de éste al Gobierno. Además, se proclama como un Estado social y democrático de Derecho de acuerdo a su artículo 1º.1. Siendo éstos los principios fundamentales que dan orientación ideológica a las estructuras de poder.

³² Citado por MARTÍN-RETORTILLO, Baquer Lorenzo y GARCÍA MORILLO, Joaquín. *Inmunidad Parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España, 1994. pág. 75.

³³ MORRIS, Richard. Óp. cit. pág. 83.

Así entonces, son consideradas como fuentes del derecho español:

a) La Constitución como norma jurídica suprema.

b) Los tratados o acuerdos internacionales celebrados válidamente y publicados oficialmente en España.

c) La ley. La cual dentro del derecho español se clasifica en varias categorías según su objeto de regulación, teniendo por tanto leyes orgánicas, leyes de bases, leyes ordinarias, leyes de amortización, normas del Gobierno con rango de ley y los reglamentos.

d) La costumbre. Que funciona con carácter subordinado a la norma escrita; es constitutiva de fuente del Derecho en tanto tenga un uso social constante y continuado en la que concurre la *opinio iuris sine necessitatis*; es decir, la creencia social de que es de obligado cumplimiento y siempre que no exista ley aplicable al caso.

e) Los principios generales del Derecho. Se aplican en defecto de la ley o la costumbre, pero a diferencia de ésta última tienen un carácter permanente informador del ordenamiento jurídico.³⁴

Todos estos principios, son el resultado de una larga evolución constitucional alcanzada a través de las múltiples normas Supremas que han regido en el país. Lo mismo sucede respecto de las figuras de la inmunidad e inviolabilidad, materia de nuestro estudio.

Para los juristas españoles, existen dos posturas sobre el origen histórico de los privilegios parlamentarios: la primera postura defiende el origen hispano y medieval de las instituciones; mientras que la segunda, “sostiene su origen liberal, nuevo e irreductible a esquemas que nada tienen que ver con las pretensiones y los sistemas contemporáneos.”³⁵

³⁴ Sobre el tema de fuentes en el derecho español véase: *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*. Volumen I. Dirección General de los Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid España 1979. págs. 29 y ss.; Alonso de Antonio, Ángel Luis y Alonso de Antonio José Antonio. *Derecho Constitucional Español*. 3º edición, Universitas, Madrid, España 2002. pág.65 y ss.

³⁵ Cfr. FERNÁNDEZ MIRANDA. Óp.. cit. pág. 176.

Nosotros como bien hemos expuesto, ubicamos el origen de tales privilegios, en la historia del Parlamento inglés. Empero, no podemos negar su peculiar evolución en el derecho hispano que los marca e identifica de una manera especial y diferente al significado inglés, como más adelante lo veremos.

Para ello debemos recurrir al análisis de cada una de las Constituciones históricas españolas; no sin antes dar un breve repaso a la situación imperante en el Medievo, con las Cortes de León y de Castilla.

La institución de las Cortes, en estos reinos adquiere su consagración en el siglo XII, a través del Ordenamiento hecho por Alfonso IX en las Cortes de León del año 1188. En las Cortes se hallaban representados los tres brazos del Reino, que luego se llamaron Estamentos, esto es: la nobleza, el clero y el estado llano. La representación de este último la formaban los procuradores de las ciudades y villas con voto en Cortes, que gozaban por privilegio real. Su convocatoria era facultad potestativa del monarca y se hacía principalmente para someter a su parecer asuntos taxativos o solemnes, como la coronación de los reyes. Las sesiones de las Cortes eran secretas y cada estamento representaba los intereses de su clase (los procuradores tenían que sujetarse estrictamente a las instrucciones recibidas, es decir, al mandato imperativo).³⁶

De tal suerte, en los tiempos medievales únicamente puede hablarse de ciertos privilegios que el Rey concedía a los procuradores, a los que él mismo muchas veces llamaba para que acudieran a las Cortes

³⁶ Cfr. FISCHBACH Oskar Gerorge. *Derecho Político General y Constitucional Comparado*. Roces Wenceslao y Legaz Luis trs. Ed. Labor S.A., Barcelona, España, 1934. págs. 65-68.

“El origen de los parlamentos medievales es la llamada del rey a sus vasallos a Consejo. La asistencia a la Curia, Corte o Consejo tiene un marcado carácter obligatorio. ... Esta rigurosa obligación de acudir a la llamada era incómoda y peligrosa. Las comunicaciones son pésimas en la Edad Media y los caminos, extremadamente peligrosos. El viaje para acudir al Parlamento puede ser muy largo, y un grupo de señores que ha de atravesar, con sus criados, infinidad de dominios, señoríos y aldeas, sometidos a distintas jurisdicciones y autoridades, está expuesto a continuo peligro de muerte, robo u otro tipo de abusos. La necesidad de protección se hace más perentoria cuando la llamada a Cortes ya no se dirige solamente a hombres de armas, sino que se extiende a ricos burgueses, menos capaces de defenderse por sí mismos.” FERNÁNDEZ-MIRANDA. Óp. cit. pág. 186.

Estamentales. Se trataba de privilegios concedidos graciosamente para la seguridad personal y patrimonial de los que iban y venían de las Cortes en viajes largos y peligrosos (por ejemplo, una ley de las Siete Partidas de Alfonso X se titulaba “Como ser guardados los que fueren a la Corte del Rey o vinieren de ella”). Más adelante, ordena Alfonso XI en las Cortes de Carrión de 1317, que los representantes que tengan enemigos en los caminos que hayan de recorrer lo comuniquen así a los alcaldes para que les protejan. Se dictamina además, que se les dé posada en las villas; es decir, se les facilite el camino para que su viaje sea lo menos incomodo posible.³⁷

Es evidente, pues, el desarrollo de cierta inmunidad para los que deben acudir a las Cortes. Tal privilegio se otorga en razón de la onerosa obligación de acudir a tales reuniones, pues lo que menos desea el monarca es que dichos hombres incumplan tal obligación por temor a ser perjudicados en los caminos. Por eso la protección real no se limita a contemplar la libertad personal de los llamados, sino que se extiende a todos sus bienes y servidores al igual que la *freedom from arrest* inglesa.

No obstante, la seguridad de los llamados a Cortes va adquirir una mayor relevancia jurídica, ya que va a tener como última finalidad que los procuradores no sean demandados ni presos hasta que regresen a sus tierras; garantizando así su seguridad física y patrimonial durante su ida, la estancia y el regreso.

A pesar de esta situación, no podemos hablar de una inmunidad asimilable a la que se vive en nuestros días. Pues, la razón principal de tal privilegio en esta época consiste en ser garante de la libertad de los miembros de la Asamblea, dejando en ella la facultad legal necesaria para decidir previamente sobre los intentos de privación de la presencia de sus miembros. Funcionando con todos sus efectos inherentes, frente a los demás centros de poder de la organización política de su tiempo.

³⁷ Cfr. Ibíd. pág. 188.

Por su parte, la inviolabilidad de los procuradores de Cortes complementa también su seguridad personal; en virtud de que, disfrutaban de la libertad de pensar o de exponer francamente sus posturas y expresar sin riesgo ni temor sus votos u opiniones, teniendo como única limitación las instrucciones y poderes de los pueblos que representaban. Cuestión que dista mucho de compararse al alcance que tiene hoy día tal privilegio. Pues nuestros representantes actuales, ya no son mandatarios de las instrucciones de sus respectivas ciudades.

Por esta razón de libertad de expresión, es que el lugar donde se habían de celebrar Cortes no solamente debía estar quieto y tranquilo; sino además, despejado de tropas o fuerzas armadas, de pretendientes poderosos que pudiesen representar alguna violencia y opresión.

En conclusión, estos privilegios durante el Medievo se caracterizaron: “por ser concebidos graciosamente por el rey; por tener como objeto la seguridad personal y patrimonial de los representantes en un viaje difícil y no la autonomía funcional de las Cortes, y en consecuencia, por tener un alcance puramente civil y no poder ser nunca esgrimidos contra el rey, por sus rentas, pechos y derechos.”³⁸

Estas figuras, son una consecuencia lógica de la evolución de los órganos de poder que son inherentes y necesarios a toda forma de organización política. Surgen con base a la necesidad de garantizar que los detentadores o representantes del poder, puedan realizar la función que se espera de ellos y les es encomendada, con la mayor prudencia y eficacia posible, poniendo, por tanto, a su servicio tales privilegios.

Dejando atrás la edad media y avanzando en la historia constitucional española, encontramos una gran variedad de documentos que tuvieron -unos más que otros- vigencia dentro de la península. Dichos ordenamientos son los siguientes: el Estatuto de Bayona; la Constitución de Cádiz de 1812; el

³⁸ Ibíd. pág. 189.

Estatuto Real de 1834 y las Constituciones de 1837, 1845, 1869, 1876, 1931, hasta llegar a la actual Constitución de 1978.

En vista de la importancia, que como normas fundamentales merece cada uno de ellos, iniciaremos la exposición de las mismas de una manera breve y general (dejando por el momento aún lado lo referente a la Constitución gatidana, para su conocimiento en el apartado relativo a nuestros antecedentes históricos nacionales).

a) *El Estatuto de Bayona.*

Promulgado por José Bonaparte el 6 de julio de 1808, es el primer documento constitucional hispano que marca el comienzo de la era constitucional. Fue aprobado al día siguiente de su promulgación por la Asamblea de Notables españoles reunida en Bayona, (Francia). Su texto instituía la monarquía constitucional en España. Pero, visto tal documento, como una imposición de Francia, cuyas tropas habían invadido el país, fue rechazado por la mayoría de la población hispana.

Este Estatuto de Bayona establece un Senado y unas Cortes o Juntas de la Nación compuestas por los tres estados tradicionales (eclesiástico, el de los nobles y el del pueblo en general).

Dentro de este documento, la única referencia a algún tipo de privilegio se encuentra vinculada al artículo 66 que a la letra dice:

“Artículo 66. Los nobles, para ser elevados a la clase de Grandes de Cortes, deberán disfrutar una renta anual de 20.000 pesos fuertes a lo menos, o haber hecho largos e importantes servicios en la carrera civil o militar. Serán elevados a esta clase por una cédula sellada con el gran sello del Estado, *y no podrán ser privados del ejercicio de sus funciones, sino en virtud de una sentencia dada por los tribunales competentes y en forma legal.*”³⁹

³⁹ Véase vínculo electrónico: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/90239566214970317377757/>

Más que un privilegio, se observa una garantía individual de seguridad jurídica, diríamos hoy día. En consecuencia, ¿qué sucede con los privilegios de inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios? La respuesta es brindada por el Artículo 118 que señala:

“Artículo 118. Todos los privilegios que actualmente existen concedidos a cuerpos o a particulares, quedan suprimidos.”

Ante tal declaratoria, sólo resta comentar que tal aseveración es lógicamente comprensible. Pues, el Estatuto fue elaborado por juristas extranjeros y por tanto no había un interés en otorgar algún privilegio a parlamentarios, que aunque nacionales, debían estar subordinados a los deseos de un ilustre Napoleón, a través de José Bonaparte.

b) El Estatuto Real de 1834.

Con la muerte de Fernando VII fallecido el 29 de septiembre de 1833, se indica el comienzo declarado de una guerra civil. En ella se enfrentarían los defensores de las ideas tradicionales agrupados en torno a don Carlos y los partidarios de las ideas liberales reunidos en torno al Trono de Isabel II.

Siguiendo a Tomás Villaroya, debemos mencionar dos acontecimientos importantes durante este período. “En primer lugar, el 3 de octubre se hizo público el testamento de Fernando VII en el que se nombraba a su viuda Doña María Cristina de Borbón, Gobernadora del Reino durante la minoría de edad de su hija Isabel II; y se instituía un Consejo de Gobierno que debía asesorar a la Reina viuda... En segundo lugar el 4 de octubre Cea Bermúdez, Presidente del Consejo de Ministros, sometía a la firma de la Reina Gobernadora un Manifiesto que pretendía ser el programa de gobierno durante la Regencia; en tal manifiesto se afirmaba, de una parte, la

conservación de la Religión y la Monarquía pura; de otra, se prometían reformas administrativas.”⁴⁰

Dicho Manifiesto fue mal recibido, produciendo el descontento entre los liberales que apoyaban a Isabel II, los cuales pedían reformas políticas; como la reunión de Cortes y un código constitucional. Ante tal presión la Reina despidió a Cea, y nombra secretario de Estado a Martínez de la Rosa, de tendencia liberal; con lo cual se inicia la preparación de un nuevo texto constitucional.

Así, el 10 de abril de 1834 la Reina Gobernadora aprobó el texto definitivo del Estatuto Real. El cual no era una Constitución completa, ya que se limitaba a regular la organización de las Cortes, su división en dos Cámaras o estamentos –el de Próceres y el de Procuradores- sus funciones principales y sus relaciones esenciales con el Rey.⁴¹

El Estatuto, compuesto de sólo 50 artículos, planteaba principalmente: un débil principio de división de poderes, aunque por primera vez instauró la cuestión de Gabinete. Por su parte la persona del Rey, intervenía en las Cortes únicamente mediante el derecho de convocarlas y disolverlas; en la función legislativa intervenía mediante la iniciativa y la sanción de leyes. Y encabezaba el Gobierno que recaía en un Consejo de Ministros (Artículos 24 a 26).

En cuanto a la composición de las Cortes, las ajusta al sistema bicameral (el cuál imperará en las siguientes Constituciones) e integra por dos Estamentos de: Próceres del Reino y el de Procuradores del Reino.

El Estamento de Próceres; regulado por el Título II del Estatuto, ofrecía tres características esenciales: “En primer lugar, no era una Asamblea nobiliaria, sino una Asamblea que pretendía reunir a todas las aristocracias sociales del país. En segundo lugar, se integraba por dos clases de Próceres: los grandes de España que reunieran ciertas condiciones

⁴⁰ VILLARROYA, Joaquín Tomas. *Breve historia del constitucionalismo español*. 6º edición. Centro de Estudios Constitucionales Madrid. 1987, pág. 31-32.

⁴¹ Cfr. *Ibíd.* pág. 34.

económicas y de edad, miembros natos y hereditarios del Estamento y los demás próceres de nombramiento real y condición vitalicia.”⁴² Mientras que, el Estamento de Procuradores era de carácter electivo, mediante sufragio censatario, para un mandato de tres años.

Por lo que respecta a los privilegios como miembros de las Cortes Generales, se estatuye lo siguiente:

“Art.49. Así los Próceres como los Procuradores del Reino, *serán inviolables por las opiniones y votos que dieren en desempeño de su encargo.*”⁴³

Con este precepto se comienza a dar la continuidad necesaria a la inviolabilidad. Innovando en relación con la Constitución de Cádiz (la cual solamente establecía la inviolabilidad por las opiniones), la referencia específica respecto de los votos que realicen los Próceres y Procuradores del Reino. Considerando al voto, como la máxima manifestación de libertad con que cuentan los parlamentarios.

La inmunidad, sin embargo, no se ve reflejada en ninguna parte del Estatuto, por lo que entendemos que la situación del privilegio debe corresponder al anterior ordenamiento supremo (la Constitución de Cádiz).

Concluyendo, el Estatuto era en realidad una Carta Otorgada que establecía la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, pero que no garantizaba la libertad ni la división de poderes. Su vigencia se extiende hasta agosto de 1836, fecha en que vuelve a entrar en vigor la Constitución de 1812.

c) *La Constitución de 1837.*

Las Juntas y autoridades revolucionarias que se levantaron en contra del Estatuto exigían el restablecimiento de la Constitución de 1812, pero al

⁴² *Ibíd.* pág. 42.

⁴³ Véase vínculo electrónico: http://www.constitucion.es/otras_constituciones/espana/1834.html

mismo tiempo, pedían su reforma inmediata y su sustitución por otra ley fundamental. De esta forma la Reina Gobernadora, mediante un Decreto de 13 de agosto ordenó que se publicase la Constitución política de 1812. Y el Gobierno de Calatrava, nacido del motín, mediante otro Decreto de 21 de agosto, convocó a elecciones para la designación de unas Cortes a las que entendió concedida la facultad de examinar y revisar la Constitución e incluso de sustituirla por otra diferente.⁴⁴

Así, las Cortes elegidas se reunieron el 24 de octubre de 1836, y en noviembre de ese año designaron una Comisión para preparar el nuevo proyecto constitucional que se presentó a las Cortes el día 30 de noviembre. La propuesta preparada consistía en: reducir la amplitud excesiva de la Constitución de 1812, admitir el bicameralismo, robustecer los poderes de la Corona y aceptar el sistema de elección directa. Las Cortes comenzaron el examen de tales bases el 13 de diciembre concluyendo el 28 del mismo mes. Y para el día 8 de junio, la Reina Gobernadora, en nombre de su hija, aceptó y juro el texto aprobado, que estuvo vigente hasta 1845.

Esta Constitución compuesta de 77 artículos, retoma el principio de soberanía nacional, distribuye mejor el principio de división de poderes y articula en forma ordenada los derechos y libertades de los españoles.

Por lo que hace al Poder Legislativo, opta por la organización bicameral, componiendo a las Cortes de un Senado y un Congreso de Diputados. Los integrantes del Senado eran nombrados por el Rey a propuesta en lista triple de los electores que en cada provincia nombran los Diputados a Cortes. Mientras que, el Congreso de los Diputados elegía a sus miembros en forma directa, por un período de tres años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente. El mandato de los senadores estaba en relación con la vida de la Cámara baja, ya que se renovaba por terceras partes. En cuanto a su funcionamiento, el Rey convoca y cierra las sesiones de las Cortes; sin embargo, las Cortes deben reunirse cada año a más tardar el 1 de diciembre

⁴⁴ Cfr. *Ibíd.* pág. 48.

en caso de no ser convocadas por el Rey; de igual forma comparten el Rey y las Cortes la iniciativa de ley, teniendo el Rey la sanción y el derecho de veto absoluto de las leyes. Además de poder disolver las Cortes.⁴⁵

Los miembros parlamentarios continúan revestidos de las clásicas prerrogativas, pues el ordenamiento constitucional, instituye en sus artículos 41 y 42 lo siguiente:

“Artículo 41. Los Senadores y los Diputados *son inviolables* por sus opiniones y votos en el ejercicio de su encargo.

Artículo 42. Los Senadores y los Diputados *no podrán ser procesados ni arrestados* durante las sesiones sin permiso del respectivo Cuerpo Colegislador, *a no ser hallados infraganti*; pero, en este caso, y en el de ser procesados o arrestados cuando estuvieren cerradas las Cortes, se deberá dar cuenta lo más pronto posible al respectivo Cuerpo para su conocimiento y resolución.”⁴⁶

El primer precepto citado, continúa en la misma línea que sus predecesores al considerar la inviolabilidad de los legisladores. Cabe decir, en sí, que este privilegio es el que presentará menores o casi nulos cambios, desde que se concibió; lo que hace fácil su manejo y comprensión.

No ocurre lo mismo, con los preceptos que atañen a configurar la inmunidad parlamentaria. Pues como hasta ahora hemos visto y seguiremos viendo, este privilegio es el que presenta mayores cambios en cuanto a su conformación.

En este caso particular, se incorpora una importante distinción a la figura de la inmunidad, como hasta ahora la hemos conocido. Pues, se establece como una excepción a tal inmunidad el supuesto de la flagrancia; que implica por simple lógica, la transferencia en la naturaleza del privilegio del campo de lo civil a lo penal (aunque, no es este el primer ordenamiento que lo hace,

⁴⁵ Véase: Título II artículo 13; Título III artículos 15 y 19; Título IV artículos 22 y 25; y Título V artículos 26, 27 y 36. vínculo: http://www.constitucion.es/otras_constituciones/espana/1837.html#2

⁴⁶ Véase vínculo: http://www.constitucion.es/otras_constituciones/espana/1837.html#2

pues como veremos, es en la Constitución de Cádiz, donde se origina tal cambio).

Conforme a esta situación de la flagrancia, los diputados y senadores, podrán ser arrestados y procesados, sin la necesidad del permiso concerniente de las Cortes teniéndose la única obligación de dar aviso al respectivo cuerpo legislador para su conocimiento y resolución. Idéntico procedimiento se seguirá en caso de que las Cortes se encontrasen cerradas. Además, dicho permiso no será expedido por la propia Cámara, sino por el respectivo cuerpo colegislador, reflejando por tanto una búsqueda de equilibrio entre ambas Cámaras.

Por tanto, lo relevante de este artículo, es que se norma por primera vez una excepción a la protección del privilegio por lo que hace a la jurisdicción penal para los casos de flagrante delito.

d) La Constitución de 1845.

Para este tiempo se da otro movimiento social que une a moderados y progresistas en contra del gobierno en turno. El cual culmina con un gobierno moderado, que una vez constituido, convoca a Cortes con la intención de llevar a cabo una reforma constitucional, presentando su proyecto en octubre de 1844, el cual se convirtió en la Constitución de 23 de mayo de 1845.⁴⁷

Esta nueva Constitución era prácticamente idéntica a la anterior, constando de 80 artículos, dejando a un lado la soberanía nacional, para convertirla en soberanía conjunta del Rey y las Cortes. Cabe destacar que su Título I plantea una especie de parte dogmática señalando ciertos derechos de los españoles. Sin embargo, el texto promulgado por Isabel II en 1845 resultaba ser una Constitución radicalmente nueva, dirigida a realzar la posición de la Corona y a consolidar una burguesía moderada.

Respecto al Poder Legislativo, se confirma el sistema bicameral, ya que “las Cortes se componen de los Cuerpos Colegisladores, iguales en

⁴⁷ Cfr. VILLARROYA, Joaquín. Óp. cit. pág. 65.

facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados.” En cuanto al Senado, no era posible que existiera con base a título nobiliario y hereditario, pero de igual manera no se quería un Senado electivo; por lo cual la solución planteada fue un Senado integrado por senadores nombrados por el Rey, pero de entre los que pertenecieran a ciertas clases señaladas en la propia Constitución, siendo su nombramiento vitalicio. En el Congreso de Diputados, por su parte, el período de su mandato pasa de tres a cinco años. Y las Cortes debían reunirse anualmente en virtud de que realizaban el examen y aprobación del presupuesto (así lo establecen de manera general los artículos 13 y 14 a 25 del propio ordenamiento).

La prerrogativa de inviolabilidad, continúa en el mismo tenor que su antecesor, pues el artículo 40 señala que:

“Artículo 40. Los Senadores y los Diputados *son inviolables* por sus opiniones y votos en el ejercicio de su encargo.”⁴⁸

La inmunidad, aunque se maneja en un precepto separado, plantea el mismo sentido que se ha manejado en las Constituciones pasadas, ya que el artículo 41 nos dice:

“Artículo 41. Los Senadores no podrán ser procesados ni arrestados sin previa resolución del Senado sino cuando sean hallados in fraganti, o cuando no esté reunido el Senado; pero en todo caso se dará cuenta a este Cuerpo lo más pronto posible para que determine lo que corresponda. Tampoco podrán los Diputados ser procesados ni arrestados durante las sesiones sin permiso del Congreso, a no ser hallados in fraganti; pero en este caso y en el de ser procesados o arrestados cuando estuvieran cerradas las Cortes, se dará cuenta lo más pronto posible al Congreso para su conocimiento y resolución.”⁴⁹

Conforme a este precepto, existe una clara distinción entre la situación que corresponde a los legisladores en relación a la Cámara que pertenezcan,

⁴⁸ Véase vínculo: http://www.constitucion.es/otras_constituciones/espana/1845.html

⁴⁹ Id.

en este caso, sea al Congreso de los Diputados o al Senado ya que cada una es competente para conocer respecto de la inmunidad de sus miembros sin la intervención de su colegisladora. Situación que puede parecer un tanto extraña al escenario que se maneja en nuestro derecho constitucional, en virtud del cual, la Cámara de Diputados, es a quien corresponde conocer en exclusiva, respecto de la inmunidad, mediante la declaración de procedencia.

Así, podemos concluir que aunada a la innovación establecida por la Constitución predecesora, esto es, el caso de fragante delito; en ésta disposición encontramos otro avance respecto a la inmunidad; acorde al cual, cada Cámara conoce en exclusiva del privilegio de sus respectivos miembros.

e) *Constitución de 1869.*

La Reina, tras perder todo apoyo político y respaldo de los diversos sectores del país; por un lado, por su falta de capacidad para reinar y por otro, por las intrigas para hacerse del poder entre la clase política. Da como resultado la Revolución del 19 de septiembre de 1868, que logró rápidamente que la Reina se expatriase y estableció un gobierno provisional hasta la reunión de Cortes Constituyentes; la cual tuvo lugar el 2 de marzo de 1869, nombrando una Comisión cuya tarea era preparar una nueva Constitución. Aprobándose el 1 de junio de 1869, por las Cortes, el texto definitivo.⁵⁰

Compuesta por 112 artículos y dos disposiciones transitorias, la Constitución de 1869 proclamaba el principio de soberanía nacional e implícitamente el de división de poderes; destinaba también un apartado específico para los derechos individuales; proclama además la libertad de cultos, el sufragio universal y el derecho de asociación. Respecto al Poder Legislativo prosigue la postura bicameralista, de Senado y Congreso. Y las

⁵⁰ Cfr. VILLAROYA, Joaquín. Óp. cit. pág. 83.

atribuciones del Rey continuaban iguales, por lo que hace a la iniciativa y sanción de leyes; de igual forma conserva el derecho de disolución.

El Senado se integra mediante elección popular por un lado y por otro mediante la designación de ciertas personalidades determinadas constitucionalmente, teniendo ahora la finalidad de ser una Cámara que de representación de la provincia. Mientras que el Congreso de los Diputados, seguía sin gran modificación, a excepción de la determinación del número de electores a que representaba el diputado; quien debía satisfacer los requisitos de nacionalidad, mayoría de edad y capacidad civil. Así las cosas, el Congreso se renovaba cada tres años, y el Senado se renovaba por cuartas partes cada tres años (Artículos 38 a 41, 60, 63, 65 y 66).

En esta Constitución, se expresan por tanto, los privilegios de los legisladores de la siguiente manera:

“Artículo 56. Los Senadores y los Diputados no podrán ser procesados ni detenidos cuando estén abiertas las Cortes, sin permiso del respectivo Cuerpo Colegislador, a no ser hallados in fraganti. Así en este caso, como en el de ser procesados o arrestados mientras estuvieren cerradas las Cortes, se dará cuenta al Cuerpo a que pertenezcan, tan luego como se reúna.

Cuando se hubiere dictado sentencia contra un Senador o Diputado en proceso seguido sin el permiso a que se refiere el párrafo anterior, la sentencia no podrá llevarse a efecto hasta que autorice su ejecución el Cuerpo a que pertenezca el procesado.”

Art. 57. Los Senadores y Diputados son inviolables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo.”⁵¹

Así, se establecen dos situaciones respecto a la inmunidad: la primera, en caso de que los legisladores sean detenidos o procesados cuando estén abiertas las Cortes, será necesario el permiso del respectivo Cuerpo Colegislador excepto en el caso en que sean hallados en flagrante delito; y en segundo término, se establece que de ser procesados o detenidos, y aún

⁵¹ Véase vínculo: http://www.constitucion.es/otras_constituciones/espana/1869.html

en caso de flagrante delito, será necesario tan pronto como se reúnan las Cortes⁵² y de acuerdo al Cuerpo al que pertenezcan, dar el aviso necesario.

Como se advierte, se sigue respetando la autonomía e independencia de cada Cámara respecto de la inmunidad de sus miembros. Ya que en todo caso es necesario el permiso y aviso a la respectiva Cámara, se encuentren o no reunidas.

Hallando en este sentido, una última protección, bajo la cual, aún cuando se halla dictado una sentencia en un proceso seguido contra un parlamentario sin el permiso de la respectiva Cámara, tal sentencia, no podrá ser ejecutada hasta que la misma sea autorizada por la Cámara respectiva.

f) La Constitución de 1876.

Una vez proclamado, dos años atrás, como Rey de España a Don Alfonso XII. Y con la finalidad de dar al Estado una nueva Constitución que satisficiera las necesidades del momento. El gobierno convocó a elecciones el 31 de diciembre de 1875, para elegir las Cortes que redactasen la nueva Constitución. Siendo aprobado el proyecto constitucional el 24 de mayo en el Congreso y el 22 de junio en el Senado; dando paso con ello a la Constitución de 30 de junio de 1876. La cual es el texto constitucional de más larga vida en la historia de España, ya que estuvo vigente hasta 1923.⁵³

Con la presente Constitución, compuesta de 89 artículos y una disposición transitoria. El presente ordenamiento, conserva una vez más al Poder Legislativo en su composición bicameral. Pero en cuanto el Senado; ante su ineficacia como cuerpo integrado por designación regia y vitalicia, y negándose aún, a que su composición fuera electiva, se resuelve que sea integrado por tres tipos de senadores: los senadores por propio derecho; los senadores vitalicios nombrados por la Corona y los senadores elegidos por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes que determine la ley.

⁵² Cabe señalar que la propia Constitución en su Título III artículos 42 y 43 señala que las Cortes se reúnen todos los años y permanecerán reunidas por lo menos cuatro meses del mismo.

⁵³ Cfr. VILLAROYA, Joaquín. Óp. cit. págs. 103 a 105.

Mientras que en el Congreso, los diputados siguen teniendo un mandato por un período de cinco años; electos por última vez mediante sufragio restrictivo.⁵⁴ Las Cortes debían reunirse todos los años, sin establecerse un plazo mínimo de duración de sesiones, lo que dio lugar una vez más al abuso por parte de la Corona de su derecho de disolución.⁵⁵

En lo referente a los privilegios parlamentarios que les corresponden a los diputados y senadores en este ordenamiento; es claro que se retoman las viejas posturas planteadas por la Constitución de 1845, al establecer en sus artículos 46 y 47 exactamente la misma redacción, pero con una gran diferencia, (la intervención del Tribunal supremo) a saber:

“Artículo 46 Los Senadores y Diputados son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo.

Artículo 47 Los Senadores no podrán ser procesados ni arrestados sin previa resolución del Senado sino cuando sean hallados in fraganti, o cuando no esté reunido el Senado; pero en todo caso se dará cuenta a este Cuerpo lo más pronto posible para que determine lo que corresponda. Tampoco podrán los Diputados ser procesados ni arrestados durante las sesiones sin permiso del Congreso, a no ser hallados in fraganti; pero en este caso y en el de ser procesados o arrestados cuando estuvieren cerradas las Cortes, se dará cuenta lo más pronto posible al Congreso para su conocimiento y resolución. *El Tribunal Supremo conocerá de las causas criminales contra los Senadores y Diputados, en los casos y en la forma que determine la ley.*”⁵⁶

Podemos comentar de esta manera, que la inviolabilidad delimitada desde la Constitución de Cádiz y de un modo más específico en el Estatuto Real de 1834; al incluir en este último, la referencia a los votos manifestados por los parlamentarios. Continúa siendo rectora y necesaria a la función de las Cortes, en cuanto a que la misma pueda expresar sus determinaciones, a

⁵⁴ Artículos 20, 28 y 30. Véase vínculo: http://www.constitucion.es/otras_constituciones/espana/1876.html

⁵⁵ En este caso, el Rey sólo podía disolver la parte electiva del Senado junto con todo el Congreso de los Diputados. Artículo 32.

⁵⁶ Véase vínculo: http://www.constitucion.es/otras_constituciones/espana/1876.html#5

través de la libre discusión y expresión de posturas en el seno de cada una de sus Cámaras.

Por su parte, a pesar de que la inmunidad retoma su forma de 1845 donde define con toda precisión que cada Cámara conocerá respecto a la situación que corresponda a sus propios miembros. Instaure una nueva situación para los legisladores al crearles un fuero especial, acorde al cual, las causas criminales que contra ellos se instauren, serán jurisdicción del Tribunal Supremo.

Es decir, contrario a la situación que imperaba en el pasado, con la presente Constitución se establece a favor y de manera exclusiva que la competencia para conocer de las causas criminales contra los legisladores corresponde por imperativo legal al Tribunal Supremo. Sustrayendo de la jurisdicción de cualquier otro tribunal español, a los diputados y senadores. Lo que implica por lógica que la comunicación en cuanto al levantamiento de la inmunidad corresponderá llevarse a cabo entre el Tribunal Supremo y el Congreso de los Diputados y el Senado, según sea el caso.

g) La Constitución de 1931 y la Constitución de 1978.

Aunque, tales normas supremas, ya no corresponden a un antecedente constitucional para nosotros. Mencionaremos en conclusión, sus disposiciones a fin de ilustrar la conclusión en el desarrollo de los privilegios parlamentarios en esta nación, esgrimiendo en todo caso los apuntamientos finales a este apartado del presente Capítulo.

Como se ha visto desde la Constitución de 1812 se fijó la organización de las Cortes en una sola Cámara; no obstante, todas las Constituciones posteriores consagraron la dualidad de Cámaras, hasta la de 1931 que retoma el sistema unicameral, residiendo por tanto la potestad legislativa en las Cortes o Congreso de Diputados; erigiéndose por otro lado una Diputación Permanente de las Cortes, para asegurar la continuidad de los

poderes y funciones de las Cortes cuando éstas se hallaban disueltas o cerradas.

Consagrados los privilegios parlamentarios de la inviolabilidad e inmunidad. Esta Constitución de 1931 los configura de la siguiente manera:

“Artículo 55. Los Diputados son inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo.

Artículo 56. Los Diputados sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. La detención será comunicada inmediatamente a la Cámara o a la Diputación Permanente.

Si algún juez o Tribunal estimare que debe dictar auto de procesamiento contra un Diputado, lo comunicará así al Congreso, exponiendo los fundamentos que considere pertinentes.

Transcurridos sesenta días, a partir de la fecha en que la Cámara hubiere acusado recibo del oficio correspondiente, sin tomar acuerdo respecto del mismo, se entenderá denegado el suplicatorio.

Toda detención o procesamiento de un Diputado quedará sin efecto cuando así lo acuerde el Congreso, si está reunido, o la Diputación Permanente cuando las sesiones estuvieren suspendidas o la Cámara disuelta.

Tanto el Congreso como la Diputación Permanente, según los casos antes mencionados, podrán acordar que el juez suspenda todo procedimiento hasta la expiración del mandato parlamentario del Diputado objeto de la acción judicial.

Los acuerdos de la Diputación Permanente se entenderán revocados si reunido el Congreso no los ratificara expresamente en una de sus veinte primeras sesiones.”⁵⁷

De tales planteamientos, la inviolabilidad se mantiene estable en su forma y sentido; cosa que no ocurre con la inmunidad, de lo cual anotamos las consideraciones siguientes.

En primer lugar, no se utiliza la vieja fórmula de manifestar que los diputados y senadores no podrán ser detenidos ni procesados, ya establecida por sus ordenamientos constitucionales anteriores; sino por el contrario, su redacción implica un criterio lógico negativo, al manifestar que los diputados sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito; por

⁵⁷ Véase vínculo: http://www.constitucion.es/otras_constituciones/espana/1931.html

exclusión entendemos que en los demás casos no podrá detenerse a los diputados del Congreso.

En segundo lugar, observamos que es retirado el fuero especial postulado por la Constitución de 1876 a favor del Tribunal Supremo para conocer de las causas criminales de los diputados, ya que no se hace ninguna mención al respecto, sino por el contrario se dice: “Si algún juez o Tribunal estimare que debe dictar auto de procesamiento contra un Diputado, lo comunicará así al Congreso, exponiendo los fundamentos que considere pertinentes.” Por lo cual se vuelve abrir la jurisdicción de los jueces y demás tribunales españoles.

En tercer lugar, se establece un término de sesenta días para que el Congreso responda ante la petición de cualquier autoridad judicial denominada suplicatorio, transcurrido el cual, opera una negativa ficta aplicando un vocablo de nuestro derecho administrativo, puesto que se entiende contestado en sentido negativo el suplicatorio.

En cuarto lugar, se señala que toda detención o procesamiento quedará sin efectos cuando así lo acuerde el Congreso o en su caso la Diputación Permanente, y de igual forma podrán acordar que el juez suspenda todo procedimiento judicial hasta la terminación del mandato parlamentario.

Y finalmente, es claro que a la Diputación Permanente se le entrega una gran facultad, como lo es velar por la inmunidad, durante los recesos de la Cámara o mientras éste disuelta; sin embargo, en virtud de la trascendencia que implica la sustracción de la acción de la justicia de la persona del diputado, la resolución que emita la Diputación deberá ser ratificada expresamente por la Cámara dentro de sus primeras veinte sesiones. Esto sin duda alguna, obedece a que la titularidad del privilegio es propia de la Cámara como poder constituido.

De todas estas razones advertimos el desarrollo principalmente de la figura de la inmunidad, aunque tal vez éste no se encaminó de la manera correcta.

Con la Constitución de 1978 el Poder Legislativo renueva su composición bicameral, mediante unas Cortes Generales que representan al pueblo español y estarán formadas por un Congreso de los Diputados y un Senado.

En este ordenamiento constitucional hoy vigente en la nación española, los privilegios parlamentarios se estructuran de la siguiente manera:

“Artículo 71.

1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

4. Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras.”⁵⁸

La conclusión de los privilegios parlamentarios españoles, como vemos, nos da como resultado un privilegio mejor elaborado acorde al cual, los legisladores gozarán de inmunidad en las causas penales -olvidando ya el ámbito civil-, cuya única excepción corresponde a los casos de flagrante delito en cuyo caso no será necesaria la autorización de la Cámara respectiva; cerrando el círculo de la inmunidad mediante un aforamiento especial en razón de que en la causa que se les siga es competente (una vez más como lo estableció su predecesora de 1876) el Tribunal Supremo mediante la Sala de lo Penal.

Finalmente, los privilegios parlamentarios españoles, lejos de ser obtenidos por una lucha constante entre el Parlamento y la Corona como sucedió en Inglaterra, fueron incursionados en buena parte a favor del buen funcionamiento entre poderes, favoreciendo así la autonomía de las Cortes a

⁵⁸ Véase vínculo: http://www.constitucion.es/constitucion/castellano/titulo_3.html#3a

favor de sus miembros; ya que en virtud de ellos, se logra dar vida a las propuestas, debates, discusiones y aprobaciones de las leyes necesarias para el bienestar del país.

2. Antecedentes del Fuero en México.

Nuestro sistema jurídico, no ha permanecido ajeno ante la institución del fuero. Es cierto, que se han recogido principios e instituciones extranjeras; como también lo es, que nuestro derecho constitucional ha interpretado y aplicado de acuerdo a sus necesidades sociales y para la organización del Estado, tales principios e instituciones. Esto es lo que sucede, con las figuras de la inviolabilidad e inmunidad.

Nuestras Constituciones han identificado y definido en esencia al fuero constitucional en relación con la figura de la inmunidad, dejando fuera de tal vocablo lo correspondiente a la inviolabilidad.

Situación que se originó desde el primer documento con carácter constitucional que rigió a nuestra nación. Tal vez la confusión en el entendimiento del fuero constitucional surgió al tomar en cuenta los antecedentes ya expresados en el apartado anterior, en el momento de adaptarlos a nuestro régimen constitucional. Puesto que, por un lado se observó la irresponsabilidad de que gozan los monarcas europeos frente a unos privilegios del Parlamento nacidos en parte por la eterna lucha entre ambos poderes. A pesar de ello, nuestras leyes no instauraron en su momento una forma de gobierno a la usanza europea; pues, siguieron la figura de unos Estados Unidos de América con su república federal.

De esta manera, la idea de nuestros constituyentes se vio influenciada por dos visiones diferentes de ver estos privilegios. Adaptando, por tanto, la figura del fuero constitucional no solamente en relación a los legisladores - como ocurría con la *freedom of speech* y *freedom from arrest* inglesas-; sino

que, también brindaron como en la mayoría de las Constituciones, una protección especial para la figura del Presidente de la República -como en el sistema norteamericano-. No obstante y no conformes con ello, extendieron la protección del fuero a otros altos funcionarios del Estado en razón de su cargo.

Posteriormente, se buscó la eliminación del término fuero constitucional del cuerpo de la norma Suprema, “con el propósito de desechar la idea de un privilegio o protección especial para los funcionarios de mayor rango,”⁵⁹ pero sin afectar obviamente la naturaleza y esencia de tal institución.

Es por ello, que, en este apartado expondremos la evolución de la figura del fuero constitucional únicamente en lo referente a los legisladores federales -v. gr. diputados y senadores-, cuyo contenido invoca irremediablemente a las figuras de la inviolabilidad e inmunidad. Pues, entrar al estudio de la situación especial que priva para el Presidente de la República, o algunos otros funcionarios que gozan de fuero, rebasaría los límites del presente trabajo, que busca determinar y delimitar la figura del fuero constitucional en sus orígenes propios, que atañen en exclusiva a razón de los legisladores.

2.1. Constitución de Cádiz de 1812.

El alzamiento del pueblo de Madrid, el 2 de mayo de 1808, contra las tropas de Napoleón, se extendió rápidamente a toda la nación. Así se constituyó el día 25 de septiembre de aquel año, una Junta Suprema Central Gubernativa que, primero, fijó su residencia en Aranjuez y, posteriormente, forzada por la invasión, en Sevilla. Dicha Junta tenía como misión principal la dirección de la guerra. Y preparó la convocatoria de unas Cortes que examinasen la situación del país creada por la invasión. Sin embargo, debido

⁵⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004. pág. 2.

a diferencias entre sus miembros, la Junta delegó sus poderes en una Regencia en 1810, la cual integrada por cinco individuos, fue la que convocó de manera efectiva a Cortes.⁶⁰

El 19 de julio de 1808 llegó a la ciudad de México, capital del Virreinato de España, la noticia de los trascendentales sucesos ocurridos en la península, esto es la abdicación de Carlos IV y la renuncia de su hijo Fernando VII a la Corona, así como la exaltación al trono de José Bonaparte.

Ante tal situación se difundió el postulado de que el pueblo de la Nueva España reasumiera su soberanía. Y el 9 de agosto se convocó a una Junta Central del Reino para tratar los asuntos mencionados. En dicha Junta se planteó la idea de que habiendo desaparecido el gobierno metropolitano, el pueblo, fuente y origen de la soberanía, debería reasumirla para depositarla en un gobierno provisional. Sin embargo, tal postura no fue apoyada por los peninsulares.

Fue hasta 10 de mayo de 1810 cuando se publicó en el Virreinato la convocatoria para la elección de diputados a Cortes Constituyentes de España.

Las Cortes se reunieron finalmente en la isla de León el 24 de septiembre de 1810;⁶¹ donde se proclamaron los principios de soberanía nacional, división de poderes y el de representación; los cuales quedaron establecidos en la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, compuesta de 384 artículos, regulaba de manera sistemática, la organización de los poderes fundamentales del Estado y, de manera dispersa, los derechos de los españoles.

⁶⁰ Cfr. VILLAROYA, Joaquín. Óp. cit. págs. 11-12.

⁶¹ El decreto de 24 de septiembre de 1810 de las Cortes Generales y Extraordinarias, reunidas en la Isla de León, declaraba que: “las personas de los diputados son inviolables y no se puede intentar por ninguna autoridad ni persona particular cosa alguna contra los diputados, sino en los términos que se establezcan en el Reglamento que va a formarse...”. El reglamento de 24 de noviembre de 1810, que perfilaba algo más las garantías, pero aún bajo la denominación genérica francesa de inviolabilidad. También cabe destacar la particularidad de que el Reglamento sometía a los diputados en las causas civiles y criminales al fuero especial de las propias Cortes constituidas en Tribunal. Es la posición que adoptaría la Constitución de Cádiz, únicamente para las causas criminales. Cfr. ABELLÁN, Ángel Manuel. Óp. cit. Pág. 21.

Finalmente, el 30 de septiembre de 1812, se juró solemnemente en el Palacio Virreinal, por las autoridades encabezadas por el Virrey Venegas y el Ayuntamiento de México, la Constitución de Cádiz. Cuya vigencia se prolongo hasta el 5 de agosto de 1814 cuando el Virrey de la Nueva España recibió el decreto de Fernando VII en que se abrogaba la Constitución de 1812.

El Poder Legislativo, se encarnaba en las Cortes que eran la reunión de todos los Diputados nombrados por los ciudadanos, que representaban a la nación y a quienes correspondía la potestad legislativa, cuya organización se determinó bajo el criterio unicameral.

Los Diputados tenían un mandato de dos años, renovándose la Cámara en su totalidad, y no eran reelegibles inmediatamente, así mismo prohíbe la deliberación de las Cortes en presencia del Rey (así lo determinan los artículos 108, 110 y 124).

La Constitución velando por la independencia de los diputados, los protege con la prerrogativa de la inviolabilidad de la siguiente manera:

*“Artículo 128. Los Diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales que contra ellos se intentaren no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las Sesiones de las Cortes, y un mes después, los Diputados no podrán ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas.”*⁶²

La inviolabilidad se caracteriza por su carácter perpetuo; mientras que la inmunidad, extiende su esfera de protección a un ámbito mayor al puramente civil como ocurría en el Parlamento inglés. Siendo precisamente en esta cuestión donde encontramos el punto crucial de cambio en la esfera jurídica de protección de tal privilegio; donde se encuentra indudablemente, los inicios de lo que hoy denominamos *declaración de procedencia*.

⁶² Artículo 128. Véase vínculo: <http://constitucion.rediris.es/revista/hc/uno/ce12.htm#03>

Así pues, la inmunidad, que hasta estas líneas hemos identificado como una protección contra acciones civiles, en España, alcanza un significado más; protegiendo de una manera especial a los diputados contra causas criminales, bajo la tutela de un Tribunal especial, el Tribunal de las Cortes.

Podemos observar la clara influencia que este ordenamiento causó en el constitucionalismo mexicano, ya que es tomado como ejemplo para la redacción de las posteriores leyes supremas nacionales.

Tan sólo resta mencionar que la Constitución de Cádiz es incluida dentro del marco constitucional mexicano, toda vez que estuvo vigente durante el primer período inmediato a la guerra de independencia, aunque, si bien es cierto, su vigencia fue parcial y temporal, tuvo gran influencia en los ordenamientos posteriores que constituirían nuestra nación.

2.2. Constitución de Apatzingán de 1814.

Fue el 16 de septiembre de 1810 en que el cura del pueblo de Dolores, intendencia de Guanajuato, don Miguel Hidalgo y Costilla inicia el movimiento de independencia nacional. Para posteriormente nombrar a don José María Morelos y Pavón, como lugarteniente de la guerra de independencia en las costas del sur.

Como Integrante de la Suprema Junta Governativa de América, y erigido como el caudillo de toda la insurgencia, en junio de 1813 convocó desde el pueblo de Chilpancingo, a un Congreso, que debería reunirse en tal ciudad el 8 de septiembre de 1813, pero no fue sino hasta el 14 del mismo mes y año cuando se logró tal reunión.

Este Congreso tenía como misión principal redactar una Constitución, y en la sesión inaugural Morelos dio lectura a un documento conocido como *Sentimientos de la Nación*, el cual daba los lineamientos básicos que debían servir para redactar la Constitución. Al día siguiente el Congreso designó a

Morelos como “Generalísimo” y depositario del Poder Ejecutivo. Sin embargo a principios de 1814 el Congreso abandona Chilpancingo por el acoso de las fuerzas realistas, reinstalándose finalmente en Apatzingán, donde logra promulgar la primera Constitución propiamente mexicana el 22 de octubre de 1814, compuesta por 242 artículos, la cual tuvo como principal defecto su falta de vigencia práctica.

La Constitución de 1814, establece marcadamente los principios de soberanía nacional y de división de poderes. Instaura además, siguiendo la distribución tripartita del poder, un Supremo Gobierno, un Supremo Congreso y un Supremo Tribunal de Justicia. El órgano legislativo, se apega al criterio unicameral, compuesto por “diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad,” los cuales “no funcionarán por más tiempo que el de dos años” (artículos 44, 48 y 56).⁶³

En el tema de los privilegios parlamentarios, esta Constitución nos expresa:

“Artículo 59. Los diputados *serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.*”⁶⁴

La inviolabilidad, continúa con el sentido hasta ahora conocido, teniendo el carácter de perpetuidad en su protección, situación que jamás ha variado hasta nuestros días.

Pero, la inmunidad por su parte, encuentra en este ordenamiento el primer punto de división y confusión a nuestro parecer.

⁶³ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*. 23° edición, Porrúa, México 2002, págs. 36 y 37.

⁶⁴ *Ibíd.* pág. 38.

Si bien, de la lectura del artículo arriba citado no se encuentra ninguna confusión, pues, intenta distinguir dos tipos de situaciones diferentes: la primera, en relación a las causas concernientes a la instauración de un juicio de residencia, exigiendo por ese conducto las responsabilidades oficiales; mientras que, el otro supuesto, corresponde efectivamente a la inmunidad, al implantarse que, únicamente en relación a los delitos apuntados por tal disposición y ningún otro, será posible acusar a los diputados del Congreso.

Es en estos puntos entonces donde radica la confusión, pues, se pretende diferenciar, sin mucha técnica, lo que hoy denominamos juicio político y declaración de procedencia, procedimientos que tienen una finalidad distinta debido a la competencia que se brinda en ambos procedimientos al Tribunal de Residencia, pues se establece que:

“Artículo 224. El Tribunal de residencia *conocerá privativamente de las causas, de esta especie (juicio de residencia), pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.*

Artículo 227. Conocerá también el Tribunal de residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones (entiéndase los altos funcionarios de los tres poderes) por delitos indicados en el artículo 59.”⁶⁵

De la lectura de estos preceptos, se desprende la nula participación del Supremo Congreso dentro de la figura de la inmunidad, es por ello que argumentamos que existe cierta confusión, pues si bien, existe un fuero especial en razón del tribunal que juzgará ambas causas, la inmunidad, implica por su propia naturaleza, que su titular exclusivo corresponde al Parlamento o Congreso, condición que no se cumple tomando en cuenta únicamente estos preceptos.

Por tanto ¿debemos pensar que la inmunidad ya no corresponde, en cuanto a su titularidad al Congreso, para ser una figura que en esta Constitución corresponderá al Tribunal de residencia? Por supuesto que una

⁶⁵ *Ibíd.* pág. 55.

respuesta afirmativa sería una equivocación, a razón de que, la respuesta la otorga el propio ordenamiento al constituir que corresponde al Supremo Congreso, dicha titularidad, lo que sucede, es que éste no lleva a cabo el procedimiento sancionador respectivo, así se desprende del siguiente artículo:

“Artículo 120. Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto.”⁶⁶

Dicha responsabilidad la hará efectiva mediante su participación en el procedimiento que podemos llamar de «declaración de procedencia», conforme al cual retirara la inmunidad tanto a los diputados como demás miembros del gobierno que gocen de ella, en los términos siguientes:

“Artículo 228. En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promoverá de oficio y actuará todo lo conveniente, *para declarar si ha o no lugar a la formación de causa*; y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado, y remitirá el expediente al Tribunal de residencia, quien *previa esta declaración*, y no de otro modo, formará la causa, la sustanciará y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes.”⁶⁷

El Congreso, es pues, el único titular indiscutible del privilegio de la inmunidad de sus miembros y los ajenos. Si bien, en este caso, él mismo no ejecuta la sanción respectiva impuesta por el Tribunal de Residencia.

En conclusión, desde los inicios constitucionales patrios la figura de la inmunidad se otorga por imperativo constitucional a los legisladores nacionales; no obstante, el privilegio se extendió a otros “altos funcionarios” del gobierno. Pero dejando como el guardián y titular de tal prerrogativa al Congreso, con independencia de que se trate de sus miembros o no. Postura que continúa hasta nuestros días.

⁶⁶ Ibíd. pág. 44

⁶⁷ Ibíd. pág. 46.

Por otro lado, se gestan dos procedimientos para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, entre ellos los legisladores. Procedimientos, que si bien son distintos en cuanto a su finalidad y contenido, encuentran cierto grado de confusión al ser la misma autoridad, Tribunal de Residencia, quien los desahoga. Pues si bien, el juicio de residencia queda perfectamente estructurado, el desconcierto se presenta a nuestro punto de vista, al darle a éste mismo, la facultad de resolver las penas sobre ciertos delitos por los cuales únicamente pueden ser procesados los integrantes de los órganos Supremos.

2.3. Constitución de 1824.

Después de la muerte de Morelos, la situación de la guerra de independencia se convirtió en una guerra de guerrillas. Hasta que finalmente el ex jefe realista Agustín de Iturbide, tras conciliar con don Vicente Guerrero, encabezaron las fuerzas del ejército. Iturbide se dispone a llevar a la práctica el *Plan de Iguala* de 24 de febrero de 1821. El cual postulaba, dentro de sus veintitrés artículos, ciertos principios para el funcionamiento del gobierno, entre ellos, la convocatoria a Cortes constituyentes. Sin embargo, el 30 de julio del mismo año, llega a Veracruz, un nuevo Virrey, don Juan O'Donojú, mismo que prefiere reconocer la autonomía de la Nueva España, suscribiendo junto con Iturbide los *Tratados de Córdoba*, que establecían en forma más detallada los postulados del *Plan de Iguala*. Consumándose finalmente la lucha de independencia con la entrada triunfante del Ejército Trigarante en la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821.

Iturbide procedió a nombrar los miembros de la Junta Provisional Gubernativa, con carácter provisional, la cual estableció sus comisiones permanentes y eligió como su presidente al propio Iturbide. El 15 de noviembre la Junta publicó el Decreto de convocatoria al Congreso

Constituyente, a reunirse el 24 de febrero del año siguiente. Pero la falta de experiencia enfraqueció a los diputados en discusiones interminables, que desencadenó la proclamación del Imperio de Iturbide. Ya en julio de 1822 el Congreso formó una Comisión para elaborar un proyecto de constitución. En virtud de que las relaciones del Congreso y Emperador no eran buenas, éste lo disolvió, nombrando en su lugar una Junta Nacional Instituyente, la cual expidió el *Reglamento Político Provisional del Imperio* el 18 de diciembre de 1822.

La reacción no se hizo esperar, por lo que surgieron nuevos levantamientos, encabezados por el general Antonio López de Santa Anna, Nicolás Bravo y Vicente Guerrero; dando lugar al *Plan de Casa Mata*, que pedía la reinstalación del Congreso, sin desconocer a Iturbide, a lo cual éste accedió.

Reinstalado el Congreso en marzo de 1823, desconoce a Iturbide y todo lo proclamado durante el Imperio, encargando el Poder Ejecutivo a un triunvirato compuesto por Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino, y convoca mediante decreto de 21 de mayo de 1823 a un nuevo Congreso constituyente, no sin antes establecer las bases para la nueva Constitución en el llamado *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana* del 16 de mayo de 1823.

Este segundo Congreso Constituyente, se reunió el 5 de noviembre del mismo año, instalándose dos días después. El 20 de noviembre se presentó un Acta Constitucional, que sería la base para la nueva Constitución, que empezó a discutirse del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha en que el proyecto fue aprobado con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*. Finalmente el 1° de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año con el título de *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, firmada el día 4 y publicada al día siguiente por el Ejecutivo con el nombre de *Constitución*

Federal de los Estados Unidos Mexicanos. La cual se compone de 171 artículos agrupados en siete títulos.

La Constitución de 1824 adopta como forma de gobierno una República Federal; postula la separación de poderes, con un Poder Legislativo bicameral integrado por una Cámara de Diputados y otra Cámara de Senadores, un Poder Ejecutivo que recae en un Presidente quien es auxiliado por un vicepresidente, y un Poder Judicial, integrado por la Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito (artículos 4, 8, 74, 75 y 123).

Entrando al tema de las prerrogativas parlamentarias, éstas se consolidan con toda exactitud al objeto preciso que se debe proteger. A saber, por un lado la libertad de expresión o manifestación por lo que hace al desempeño de las funciones parlamentarias, inviolabilidad; y a su vez, la libertad de arresto con la finalidad de permitir la asistencia a las asambleas para realizar las actividades propias del Parlamento o Congreso, inmunidad. De esta forma, esta Constitución las plantea de la siguiente manera:

“Artículo 42. Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Artículo 43. En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquéllos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni estos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de la causa.

Artículo 44. Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.”⁶⁸

⁶⁸ *Ibíd.* pág. 173.

La inviolabilidad, pues, se establece en los términos muy similares en comparación con la Constitución de Cádiz. Mientras que la inmunidad, adquiere matices propios. La protección jurídica se estipula desde el día de la elección hasta dos meses de concluido el cargo. En una perspectiva de derecho comparado, se establece al igual que en las Constituciones españolas de 1845 y 1869 que los diputados y senadores serán acusados, no ante su respectiva Cámara o ante un tribunal especial como lo preceptuaba la Constitución de Apatzingán, sino ante el respectivo cuerpo colegislador. Además, crea por primera vez una mayoría especial para que proceda tal acusación y se envíe al tribunal competente, dejando ya el conocimiento de la causa penal a un tribunal ordinario.

Finalmente, y como comentario aparte, nuestro fuero constitucional, no sólo favoreció ya a los parlamentarios -acaso, olvidando las viejas circunstancias en que se gestaron, la inviolabilidad y principalmente la inmunidad, como un medio de apoyo y defensa, por un interés dual del monarca y las ciudades para con sus representantes a fin de que éstos llegaran y permanecieran sanos y salvos en las asambleas; ya que sólo éstos podían conocer de las imputaciones hechas contra sus miembros, y de así determinarlo, los mismos fueran puestos a disposición de los jueces respectivos-, sino que de una manera más elaborada en este ordenamiento se empezó a dotar del mismo privilegio a otros funcionarios ajenos a dichos intereses.

Como comentamos al inicio de este apartado, es comprensible que la figura del Presidente fuese investido a la ultranza de los reyes ingleses y españoles, aunque en forma limitada, de una irresponsabilidad. Sin embargo, se comenzó a extender tal privilegio a las figuras los ministros de la Corte Suprema, los gobernadores de los Estados, los secretarios de despacho y del propio vicepresidente sujetándolos a un procedimiento similar de desafuero según sea el caso, conforme a los lineamientos de los artículos 38 a 40 constitucionales.

En este contexto global, entonces, quedo asentado, el principio del fuero constitucional, ya no sólo como exclusivo de los parlamentarios. Pues protege a otros funcionarios, igualmente en razón de su cargo, ya sea por cualquier delito o por ciertos delitos que llegasen a cometer durante su mandato.

2.4. Leyes Constitucionales (Siete Leyes) de 1836.

El 30 de marzo de 1833, el Congreso declaró formalmente Presidente al General Antonio López de Santa Anna, quedando como vicepresidente el doctor Valentín Gómez Farías, para el cuatrienio que iniciaba el 1° de abril de 1833. Sin embargo, Santa Anna pidió licencia al cargo, quedando al mando del Ejecutivo el vicepresidente cuya administración implicó actos no favorables para el clero. Ante lo cual surgieron movimientos de insurrección proclamando el regreso de Santa Anna; formándose dos inclinaciones políticas, el liberalismo y el conservadurismo; en virtud, de los diversos planteamientos hechos por Gómez Farías a favor de eliminar viejos privilegios eclesiásticos y militares, tales posturas son las que combatirían dentro del Congreso.

A principios de 1834 regresó Santa Anna al poder, clausuró el Congreso y abrogó la legislación liberal. A finales de ese año se llevaron a cabo elecciones legislativas y el 4 de enero de 1835 entró en funciones el nuevo Congreso, el cual estuvo dominado por legisladores de inclinación centralista, y se designó por otra parte como presidente interino al general Miguel Barragán.

El 9 de septiembre, el Congreso acordó que sus dos Cámaras se reunieran en una sola y además declaró que “estaba investido por la nación de amplias facultades, aún para variar la forma de gobierno y constituirla de nuevo.”

En el seno del Congreso se designó una comisión para redactar la nueva Constitución, que preparó un proyecto denominado *Ley de Bases para la Nueva Constitución*, aprobada el 2 de octubre y promulgada el 23 del mismo mes, con dicho nombre.

Entre las cuestiones nacionales y la guerra con Texas, la nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos o leyes. De las cuales, la primera fue promulgada el 15 de diciembre de 1835. Mientras que las seis leyes restantes fueron terminadas de aprobar el 9 de diciembre de 1836, remitidas al Ejecutivo y publicadas todas juntas el día 30 del mismo mes; dicha carta fundamental fue jurada el 1° de enero de 1837.

Siendo de nuestro interés, lo referente al Poder Legislativo, nos ocuparemos de revisar la tercera de las siete leyes.

El Sistema bicameral sigue en vigor pero con algunas modalidades como el hecho de que el Senado ya no era más un consejo federal, ya que México no era más una federación y eran electos indirectamente por las Juntas Departamentales, que también elegían al Presidente de la República por un mandato de 8 años.

Los privilegios parlamentarios, dentro del contexto histórico se presentan del siguiente modo:

“Artículo 55. Los diputados y senadores serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvencidos ni molestados por ellas.

Artículo 47. “En *los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal* contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, *ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo*, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados. *Si el acusado fuere diputado en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.*

Artículo 49. En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respetiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado.”⁶⁹

La inviolabilidad, así, mantiene su carácter perpetuo y de protección las opiniones de los legisladores del Congreso.

La inmunidad por su parte; ahora sí, separa de una manera muy clara, la responsabilidad por lo que hace a los delitos comunes y los delitos oficiales (cuyo procedimiento queda estipulado en el artículo 48, conforme al cual los legisladores solo intervienen en el procedimiento a manera de un juicio político).

Es evidente, que se encuentra totalmente cubierto el período del mandato constitucional determinado; inclusive se da un período de gracia de dos meses más después de concluido, en el caso de los diputados y senadores, mientras que para el presidente le ampara por todo un año. Continua, conjuntamente a forma de medio de control, el hecho de que cada Cámara revise la acusación de los miembros de su colegisladora, esto último propiciado, si recordamos por la postura manejada en la Constitución de Cádiz.

2.5. Bases Orgánicas Centralistas de 1843.

Comenzaba la vigencia de la Constitución de 1836, cuando surgieron por todas partes signos de rechazo hacia la misma mediante las denominadas *representaciones* y las revueltas militares. Situaciones que se agravaron ante la separación de Texas y la guerra con Francia.

Siendo Presidente Anastasio Bustamante, acudió a sofocar la sublevación tejana, lo cual no sucedió obteniendo aquél estado su independencia. Quedando como Presidente interino Santa Anna, exhibió un acuerdo para reformar la Constitución, pidiendo su estudio al Supremo Poder Conservador,

⁶⁹ *Ibíd.* págs. 220-221.

el cual accedió, por lo que el Congreso presentó un proyecto de reforma a las *Siete Leyes* el 9 de noviembre de 1839, y publicado el 11 del mismo mes, invistió al Congreso de la función constituyente.

Se iniciaron las sesiones del primer período legislativo, el 1° de enero de 1841, y por decreto de 30 de marzo del mismo año, la Cámara de Diputados acordó prorrogar sus sesiones ordinarias para ocuparse, de las reformas constitucionales, sin avanzar mucho en la materia.

Para noviembre de 1842, estalló una revuelta militar en Huejotzingo, Puebla, encabezada por el General Valencia, apoyado por la guarnición de la capital y por Nicolás Bravo. Pretendían el desconocimiento del Congreso, el nombramiento de una Junta de notables para redactar un Estatuto Provisional y el regreso de Santa Anna a la Presidencia, ya que este había salido el 28 de octubre. Logrando salir triunfante este movimiento, se integró la Junta de notables el 6 de enero de 1843, con la tarea de redactar la nueva Constitución, elaborando el proyecto que comenzó a ser discutido el 8 de abril, dio como resultado finalmente las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* sancionadas el 12 de junio de 1843, concluyendo la vigencia de la Constitución centralista.

“Dichas Bases constan de 202 artículos distribuidos en once títulos, cuyos principales logros fueron la Supresión del Supremo Poder Conservador, dándole mayor fuerza al Ejecutivo; la ratificación de la división del territorio en departamentos dependientes del gobierno central; el establecimiento de la intolerancia religiosa; el condicionamiento del derecho a la ciudadanía al goce de una renta anual determinada y la necesidad de renta elevada para ocupar cargos públicos, así como la ratificación de los fueros al clero y al ejército.”⁷⁰

El Poder Legislativo descansa por tradición en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, integrándose la primera por los diputados elegidos

⁷⁰ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Historia del Derecho Mexicano*. 7° edición, Porrúa, México, 1999, pág. 146.

por los departamentos; mientras que, el Senado se compone de sesenta y tres individuos de los cuales dos tercios son elegidos por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por acuerdo de los diputados, el Presidente y la Suprema Corte de Justicia (artículos 25, 26, 31 y 32).

Con algunas modificaciones en su redacción, que no implican cambios significativos, a excepción de uno; se estipula la prerrogativa de inviolabilidad en el sentido de que:

“Artículo 73. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que viertan y votos que emitan en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna puedan ser molestados por esta causa.”⁷¹

Igualmente que el Estatuto Real de 1834 en España, este ordenamiento nos brinda por primera vez en nuestro derecho nacional, la incorporación en el privilegio de inviolabilidad, la referencia específica a *los votos* emitidos por los legisladores en el desempeño de sus funciones, conservando por lo demás las mismas características.

Referente a la inmunidad, se continúa en el mismo tenor establecido desde la Constitución de 1824, con una protección durante todo el mandato así, como dos meses después de concluido este. Pero, se introducen dos novedades trascendentales apreciables de la simple lectura de los siguientes artículos:

“Artículo 74. Los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus *causas criminales y civiles* durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.”

“Artículo 76. *Cada una de las Cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos*, para el efecto de declarar si ha o no lugar á la formación de causa.”⁷²

⁷¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Óp. cit. pág. 416.

⁷² Id.

Se rompen, así, dos principios que venían siendo regulados con claridad en los preceptos de los ordenamientos anteriores, a saber: primero, se instituye la inmunidad en materia civil, la cual no se instauraba desde la Constitución de Cádiz; y en segundo lugar, se termina con aquella forma de control creada entre las Cámaras, bajo un criterio de imparcialidad, ya que ahora sí, cada una de ellas, es competente para conocer de las causas que se instauren contra sus respectivos miembros.

De igual manera, no se olvida la inmunidad concretizada a favor del Presidente, sus secretarios de despacho, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia; y por obvias razones del sistema central, de los Consejeros de Gobierno y los Gobernadores de Departamento; mediante el procedimiento especial implantado a efecto de exigir su responsabilidad por delitos oficiales y los del orden común. Pues, cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar á formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los funcionarios arriba señalados, a excepción del Presidente, ya que en este supuesto las dos Cámaras reunidas formarán jurado, así lo expresan los artículos 77 y 78 constitucionales.

2.6. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

La nación prolongaba su situación política inestable, viviendo levantamientos y pronunciamientos buscando mejorar el régimen. Fue así como el general Mariano Salas inició un movimiento, que a su triunfo trajo de vuelta a Santa Anna de su destierro en Cuba, quien desembarcó en Veracruz el 16 de agosto de 46, acompañado por don Manuel Crescencio Rejón.

El 22 de agosto Santa Anna expidió dos decretos, uno para convocar a un Congreso Constituyente con la finalidad de reformar las *Bases Orgánicas* hacia una forma de gobierno federalista, él cual abrió sesiones el 6 de

diciembre con una tendencia liberal; el otro, ordenó la restauración de la Constitución de 1824, hasta la elaboración de una nueva ley fundamental. Sin embargo, ante los graves acontecimientos ocurridos en la capital y en todo el país ante la invasión norteamericana, el Congreso vio dilatadas sus labores.

En sus funciones de Constituyente, el Congreso designó para integrar la comisión de Constitución a Espinosa de los Monteros, Rejón, Mariano Otero, Cardoso y Zubieta. En el seno de la Comisión, se crearon dos dictámenes; uno postulaba la vigencia lisa y llana de la Constitución de 1824, mientras se procedía a su reforma, según ella misma lo preveía; por su parte el segundo dictamen, el de la mayoría, pretendía restaurar la misma Carta, pero cuya proposición abordaba desde luego, que las reformas fueran estudiadas por el propio Constituyente. Con el dictamen de la mayoría, se acompañó el voto particular de Mariano Otero, el cual exponía que se observará lo que llamó el Acta de Reformas, además del Acta Constitutiva y la Constitución de 24.

En la sesión del 16 de abril, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y en la del día 22 comenzó la discusión del voto particular de Otero; al que con algunas modificaciones, se terminó de redactar el 17 de mayo de 1847, siendo jurado el 21 y publicado el 22 del mismo mes como *Acta Constitutiva y de Reformas*.

“El voto particular de Mariano Otero, introducía algunas reformas, como la formulación de una declaración de derechos mediante una ley constitucional posterior, la modificación de los sistemas de elección del presidente de la República y de los magistrados de la Suprema Corte, la ampliación del Senado en su composición, la supresión de la vicepresidencia, y por supuesto, la creación del juicio de amparo.”⁷³

Respecto al fuero constitucional, se hace mención únicamente acerca de la inmunidad, expresándose la ya diferenciada responsabilidad por delitos oficiales y la que atañe a los delitos comunes. Manteniendo la exclusividad

⁷³ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Óp. cit. pág. 148

de la Cámara de diputados para conocer de las causas por delitos comunes; y respecto de los delitos oficiales, sigue vigente la colaboración con el Senado, para determinar la causa. Así, lo expresan los preceptos siguientes:

“Artículo 12. Corresponde exclusivamente a la Cámara de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, á simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero.

Artículo 13. Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo que prevenga la ley.”⁷⁴

Hay que señalar, que establece una vez más como en la Constitución de 1824, una mayoría especial para el caso de declarar si se es culpable o no respecto de los delitos oficiales; correspondiéndole al Senado efectuar tal declaratoria.

Finalmente, por primera vez, se establece al estilo español -recuérdese la competencia del Tribunal Supremo para conocer de las causas contra los parlamentarios-, un tribunal especial para conocer de las causas por los delitos comunes, correspondiéndole tal competencia a la Suprema Corte. Pues, en las leyes fundamentales anteriores, siempre se turnaba el asunto de la acusación al «tribunal competente». A nuestro parecer es mejor este sistema de tribunal especial para conocer de la causa, a fin de que se realice un mejor control del privilegio de la inmunidad.

⁷⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Óp. cit. pág. 473.

2.7. Constitución de 1857.

Recordemos, que en el año del 47 la nación sufrió la invasión norteamericana cuyo fin llegó mediante el Tratado de Guadalupe ratificado el 30 de abril por el Congreso en 1848.

El 30 de mayo del mismo año, fue designado Presidente constitucional el general José Joaquín Herrera, quien enfrentó las consecuencias de la guerra, levantamientos armados y la desunión de los poderes, a pesar de tales efervescencias, logró terminar su período constitucional entregando el poder en enero de 1851 al general Arista. Quien inmediatamente para julio de 52, tuvo que enfrentar levantamientos armados en Michoacán y Guadalajara, encabezado el primero por el coronel Bahamonde y en el segundo por el coronel Blancarte; secundados por un tercero, también en Guadalajara y auspiciado por el clero el 20 de octubre bajo el *Plan del Hospicio*, el cual pedía la convocación de un Congreso Constituyente y el regreso de Santa Anna a la Presidencia. Ante tales situaciones, el general Arista, entonces Presidente, renunció al cargo el 5 de enero de 53, ocupando la vacante el Presidente de la Suprema Corte, quien al mes, renunció ante la adhesión de los militares al *Plan del Hospicio* llegando a la presidencia el General Lombardini.

Acorde con el Plan del Hospicio y los convenios entre los generales victoriosos y Lombardini, se designó Presidente a Santa Anna, quien gobernó durante un mes sin Constitución, hasta la elaboración de las *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, promulgadas el 23 de abril del mismo año.

Vencido el plazo de un año para reunir al Constituyente y expedir la Constitución, nada se había hecho, sin embargo se convocó un plebiscito en diciembre de 1854, conforme al cual se prorrogó indefinidamente a Santa Anna su estancia en el poder, con el título de *Alteza Serenísima*, y se le facultó para designar sucesor.

Ante tales circunstancias, y cansados ya de la figura de Santa Anna, el 1° de marzo de 1854, el Coronel Florencio Villarreal y el General Juan Álvarez proclamaron el *Plan de Ayutla*, que pretendía derribar a Santa Anna del poder. Exactamente diez días después la guarnición de Acapulco bajo el mando del coronel Ignacio Comonfort se adhirió al Plan.

El movimiento terminó el 9 de agosto de 1855 con el abandono de Santa Anna de la capital y del poder, ahora sí definitivamente. El 14 de noviembre el General Álvarez llega a la ciudad de México encabezando el ejército triunfante; sin embargo, poco después abandona el mando, siendo designado como presidente sustituto el coronel Comonfort.

El Congreso constituyente había sido convocado el 16 de octubre de 1856, todavía siendo presidente Juan Álvarez, originalmente citado en Dolores Hidalgo, Guanajuato; pero con Comonfort se cambio la sede a la ciudad de México. Reuniéndose el Congreso el 17 de febrero de 1856, inició actividades el día siguiente y empezó a discutir los proyectos en julio; una vez terminados los debates del proyecto de Constitución, la nueva norma fundamental se juró el 5 de febrero de 1857. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

Conformada por 128 artículos, distribuidos en ocho títulos. Los nuevos poderes federales quedaron instalados, el 8 de octubre el legislativo y el 1° de diciembre el ejecutivo y el judicial. La presidencia de la República recayó en Comonfort, y la presidencia de la Suprema Corte en don Benito Juárez.

En lo tocante al Poder Legislativo, se abandona el criterio bicameral, para constituir un Congreso unicameral, denominado Congreso de la Unión, previsto en el artículo 51. Integrado por diputados elegidos en su totalidad cada dos años, mediante voto indirecto y secreto, por cada diputado propietario se elegirá un suplente (artículo 54).

Referente a los privilegios para los legisladores, éstos quedaron constituidos de la siguiente manera:

“Artículo 59. Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.”⁷⁵

Es obvio, que la inviolabilidad se limita, por la suerte del unicamerismo a los únicos integrantes del Congreso. Pues de haber dejado la referencia a los senadores, denotaría un grave error legislativo. Mientras tanto, la situación pertinente a la inmunidad, se expresa de la siguiente forma:

“Artículo 103. *Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo encargo.* Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

“Artículo 104. *Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior.* En caso afirmativo, el acusado quedará por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.”⁷⁶

Con este precepto los funcionarios públicos, continúan protegidos por el fuero constitucional en lo concerniente a los delitos comunes, además del tratamiento especial para los delitos oficiales. Por otro lado, se unen nuevos cargos o funcionarios al goce del privilegio.

Como se advierte fácilmente, de los preceptos transcritos se instituye una facultad totalmente nueva y contraria a derecho, porque otorga una competencia excesiva al Congreso de la Unión al conocer y resolver el fondo de la acusación cuando se pronuncia en el sentido de que no ha lugar a proceder contra el acusado, ya que equivale a dictar una sentencia

⁷⁵ *Ibíd.* pág. 615.

⁷⁶ *Ibíd.* pág. 624.

absolutoria definitiva, en virtud de que no hay lugar a un procedimiento ulterior; lo cual va contra la división de funciones por invadir la esfera de competencia del órgano jurisdiccional.

También, se expresa en esta Carta fundamental –a diferencia de sus homólogas del 12 y 43-, que “en las demandas del orden civil no hay fuero, ni impunidad para ningún funcionario público” (artículo 108). Con esta redacción se dejan de una vez por todas, todas aquellas dudas prácticas al momento de aplicación del fuero.

Con tal expresión, se vuelve a corresponder a la naturaleza con que de manera general se ha entendido nuestro fuero constitucional, en relación únicamente a causas penales, y por excepción en algunos momentos históricos constitucionales su ampliación al ámbito de lo civil. Aunque anteriormente, si bien, era señalado expresamente la extensión de protección del fuero constitucional a la materia civil, en esta ocasión se invierte el sentido de redacción, dando como resultado, el evitar a toda costa la impunidad de los funcionarios públicos.

En relación al procedimiento referente a de los delitos oficiales, también se especifica una diferencia, a razón de la necesidad de la composición del Congreso en una sola Cámara. Así, de éstos conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, de acuerdo a la indicación del precepto constitucional siguiente:

“Artículo 105. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su cargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho cargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.”⁷⁷

⁷⁷ Id.

De manera que el Senado, eliminado del panorama constitucional, se ve sustituido en su función de jurado de sentencia, por la Suprema Corte, a quien corresponderá llevar a cabo esa competencia; al menos hasta que se restablezca el Senado.

Así entonces, y en virtud, de que el presente estudio trata lo referente al fuero de los legisladores integrantes del Poder Legislativo; y en vista que nuestro siguiente salto histórico nos llevara a la situación que imperó para el surgimiento de la Constitución de 1917, es menester mencionar de manera breve el escenario correspondiente a la restauración del Senado en el año de 1874.

Electo Presidente en julio de 1861 don Benito Juárez, constato la urgencia de reformar la Constitución para lograr un adecuado equilibrio de poderes que diera sustento a la gobernabilidad. Aunado a esto la invasión francesa y el Imperio de Maximiliano, presentaban un período de inaplicabilidad constitucional. Juárez, consciente de las escasas posibilidades de lograr una reforma en los términos apuntados por la Constitución de 57,⁷⁸ en virtud de la situación política del país. Mediante un procedimiento plebiscitario de excepción -pues no se encontraba previsto como un medio para llevar a cabo una reforma constitucional-, el 14 de agosto de 1867 se expidió la *Convocatoria para la elección de los poderes federales*, la cual fundándose en el artículo 39 constitucional, conforme al cual el pueblo tenía en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; planteaba entre otros puntos, que el Poder Legislativo se depositará una vez más en dos cámaras.

Sin embargo, el heterodoxo procedimiento no prosperó ya que encontró una intensa oposición; no obstante se presentó el 13 de diciembre una iniciativa en los términos exigidos por la propia Constitución. Siendo la siguiente legislatura quien elabora el dictamen, el cual fue presentado al

⁷⁸ Se establecían como requisitos para la reforma, el voto favorable de las dos terceras partes de sus individuos presentes, y aprobación por mayoría de las legislaturas de los estados de acuerdo al texto del artículo 127 constitucional.

Congreso el 14 de diciembre de 1869; incluyendo dentro de sus puntos, que el Supremo Poder legislativo se deposite en un Congreso dividido en dos Cámaras. El proyecto contenido en el dictamen se empezó a discutir el 16 de abril de 1870, discusión que se prolongo por tres legislaturas más; hasta que por fin, las reformas constitucionales para el renacimiento del Senado fueron aprobadas el 6 de noviembre de 1874.

2.8 Constitución de 1917.

Durante los últimos años del régimen de Porfirio Díaz, surgieron numerosos partidos políticos con la intención de contender en las próximas elecciones de 1910. Por ejemplo, el Partido Liberal Mexicano, lanzó su Programa y Manifiesto el 1° de julio de 1906 en San Luis Missouri; en él que se proponían varias reformas políticas. Varios partidos coincidían en postular a Madero para la presidencia. Pese a todo, en dicho año Díaz volvió a postularse a la presidencia y ganó.

Con el tiempo Madero vio la necesidad de la rebelión armada para lograr imponer los cambios en la estructura del país; se formuló, por tanto, en San Antonio Texas, el *Plan de San Luis*. El Plan se extendió en todo país a partir de marzo de 1911. El 21 de mayo se acordó la renuncia de Porfirio Díaz, dando el interinato de la presidencia a Francisco León de la Barra, posteriormente Madero consiguió la victoria en las elecciones, teniendo como vicepresidente a José María Pino Suárez.

Ante las lagunas del régimen maderista, surgieron nuevos movimientos armados, como el de Zapata en Morelos, que buscaba la reforma agraria con el *Plan de Ayala*, o el movimiento de Orozco en el norte del país.

En febrero de 1913, los militares fieles a Díaz, encabezados por Manuel Mondragón dieron el cuartelazo de la Ciudadela en la capital de la República, logrando liberarlo; y éste, pactó con Victoriano Huerta el fin del régimen

maderista. Las fuerzas de Huerta hicieron prisioneros a Madero y Pino Suárez, y el 19 del mismo mes y año, estos presentaron sus renunciaciones, para posteriormente ser asesinados. Después de un movimiento político poco ético, Huerta quedó legalmente investido como Presidente de la República.

En la misma fecha Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, expidió un decreto por el que desconocía a Huerta. La revolución tomó el nombre de *Constitucionalista*, en virtud de que planteaba restaurar el orden constitucional postulando la vigencia de la Constitución de 1857. Así, el 26 de marzo de 1914 se firmó el *Plan de Guadalupe* que suscribía, entre otros aspectos, la realización de un programa de carácter social.

Una vez derrocado el usurpador; el 13 de agosto, con los *Tratados de Teoloyucan*; se disuelve el ejército federal, entregándose la capital al ejército constitucionalista.

Acto seguido en octubre, se formó una Convención Revolucionaria, donde se nombró como Presidente a Eulalio Gutiérrez, quien fue desconocido por Carranza; motivo que generó las contiendas armadas entre éste y Francisco Villa, así como Emiliano Zapata.

Después de varios ataques, saliendo airoso el régimen de Carranza, se expidió el 14 de septiembre de 1916, el Decreto reformativo de algunos artículos del Plan de Guadalupe. En el que se convocaba a elecciones para un Congreso Constituyente. Qué, instalado en Querétaro inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916. Las discusiones principales se centraron en las comisiones referentes a la materia agraria y laboral. Para que finalmente el 31 de enero de 1917 se firmara la última Constitución mexicana. La que promulgada el 5 de febrero de 1917 entró en vigor el 1° de mayo del mismo año.

Esta Carta Magna se forjó, entonces, con: las ideas de Rousseau sobre la soberanía popular, las de Montesquieu sobre la separación y el equilibrio de los poderes y las de los *checks and balances* expresados por Madison en *El Federalista*; que constituyen el fundamento teórico-jurídico de la misma

Además, se caracterizó por sus importantes principios sociales consagrados en los artículos 27 y 123.

El Poder Legislativo, se integra en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores; los primeros tendrán un mandato de tres años, mientras que para los segundos será de seis.

En lo concerniente al los privilegios parlamentarios o fuero constitucional, la Constitución de 17 implanta en su articulado, al tenor de sus predecesoras que:

“Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.”⁷⁹

Este criterio ha permanecido indeterminadamente desde sus inicios a excepción de la Constitución de 43 en donde se hace mención expresa en relación a los votos de los legisladores. La inviolabilidad se convierte, pues, dentro del principio de independencia de poderes; en un beneficio que asiste a los legisladores en el libre ejercicio de sus funciones y derechos, asegurando que los órganos de gobierno del Estado no puedan coartarlos de los mismos, garantizando la libre expresión de las ideas en las deliberaciones propias de la función; produciendo con ello, la auténtica pluralidad en la representación, contra cualquier presión proveniente de alguna otra fuerza política.

La inmunidad por su parte, se enmarca dentro del Título Cuarto referente a *Las responsabilidades de los funcionarios públicos*, donde se indica que:

“Artículo 108. *Los senadores y diputados al Congreso de la Unión*, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el Procurador General de la República, son *responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.*

⁷⁹ *Ibíd.* pág. 841.

Artículo 109. Si el delito fuera común, la Cámara de Diputados erigida en Jurado de sentencia declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la conformen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, *no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero*, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratará de un delito oficial.”⁸⁰

Se persiste de esta forma con la clásica distinción entre los delitos comunes y los oficiales; y por otro lado, continúa sin mayores cambios el procedimiento para levantar el fuero a los legisladores y demás funcionarios.

La única anotación que merece mencionarse es para el caso de ser negativa la declaratoria, el texto marca que *no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior*; obviamente, no se refiere a dejar en la impunidad la responsabilidad del parlamentario; puesto que enseguida indica que la acusación continuará su curso cuando ya no goce precisamente de esa protección de la inmunidad –dejando atrás ese período de gracia de dos meses posteriores al cargo-; por tanto, se debe entender que la expresión *ningún procedimiento ulterior* se refiere al hecho de que tal resolución es inatacable por algún otro medio o recurso. Esto, en atención a que al estudiar la Cámara el asunto, ha analizado a fondo, o al menos esa es la lógica, la cuestión sometida a su conocimiento, por tanto no es necesario un segundo dictamen.

Así, la responsabilidad por delitos oficiales, anteriormente, ha sido agotada totalmente ante la resolución que dicte el Senado; sin embargo, encontramos en este ordenamiento la semilla conforme a la cual,

⁸⁰ *Ibíd.* pág. 865.

independientemente de que sea determinada la responsabilidad política del funcionario; responderá también por las consecuencias penales que su actuación implique. Tal como nos señala el propio artículo 111 segundo párrafo: “Cuando el hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de la autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.”

Y nos referimos exclusivamente a la responsabilidad penal, en virtud de que el fuero no está constreñido, más que en su momento por los ordenamientos de 12 y 43 a la responsabilidad civil, situación que queda por demás clara al tratar el artículo 114 que nos marca: “En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público.”

De tal forma, la inmunidad consagrada a través de la protección respectiva de los legisladores y demás funcionarios a quienes ampara; encuentra su justificación en la necesidad de garantizar el ejercicio de la función pública encomendada a los funcionarios públicos a quienes protege; y en específico caso de los legisladores, se enfoca en protegerlos de las acusaciones infundadas que se les imputen con el deliberado propósito de atentar y vulnerar su independencia como representantes de la nación.

Finalmente, una gran novedad que se implementa en relación a la figura de la inmunidad en esta Constitución. La excepción que se adopta para la protección del fuero, cuando se ejercite otro cargo ajeno, como indica el siguiente precepto:

“Artículo 110. *No gozarán de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa*

pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.”⁸¹

De redacción un tanto confusa, ¿Cuál fue la intención del constituyente al redactar este artículo? ¿Qué debemos entender del mismo? ¿Quiénes son los altos funcionarios de la Federación? Las respuestas más correcta a estas interrogantes, parece estar en considerar: primero, como altos funcionarios a los enumerados en el artículo 108; en seguida estos altos funcionarios no gozarán de fuero respecto de aquellos empleos, cargos o comisiones publicas que acepten fuera del cargo para el que en principio han sido designados. En otras palabras, si un alto funcionario desempeña cualquier otra función pública distinta a la que le corresponde por el desempeño de su encargo, no gozará del fuero constitucional.

En conclusión, hasta este momento, se ha tenido la oportunidad de analizar y comentar las respectivas regulaciones constitucionales en lo referente al denominado fuero constitucional, dentro del cual nuestro derecho positivo ha encuadrado al privilegio de la inmunidad, mientras que le ha dado un tratamiento asociado a la inviolabilidad, pero únicamente en relación a los legisladores. Puesto que, si bien es cierto, que el fuero constitucional ampara bajo su protección a un número cada vez mayor de funcionarios públicos, es verdad también -como se ha visto-, que las figuras de la inviolabilidad e inmunidad han sido desde sus orígenes, protectoras de las causas de las Asambleas, Parlamentos, Cortes o Congresos. Quienes han tenido y tienen en todo momento la titularidad de estas prerrogativas; puesto que no se trata de una impunidad legalmente permitida; sino de una situación especial, que se ha otorgado constitucionalmente a favor del principio de división de poderes, permitiendo la independencia en el funcionamiento del Poder Legislativo; protegiendo por estos conductos a la persona del parlamentario, pues es él quien con su actividad y manifestaciones, permite se integre la

⁸¹ Id.

representación y voluntad que debe imperar en toda Asamblea contemporánea.

También hemos visto, como desde sus albores las figuras de la inviolabilidad e inmunidad, se han instaurado en beneficio de los miembros o integrantes de un órgano, concretamente los Parlamentos; pero, únicamente en lo relacionado a las funciones que le son propias al desempeño de su puesto, y no como un beneficio personal de los mismos.

Es verdad, que tales figuras nacen y crecen bajo una naturaleza jurídica distinta. Teniendo por tanto, un diferente objeto de protección, una temporalidad distinta, y una esfera jurídica de acción diferente.

Así, la inmunidad es la institución que ha cobrado mayor fuerza a través de las diferentes normas constitucionales identificándosele como un auténtico fuero constitucional. Teniendo en nuestro derecho una visión totalmente diferente a los sistemas jurídicos extranjeros comentados; ya que, centra su razón de ser en un ámbito estrictamente penal y no en el civil, como acontecía en tales naciones, a excepción de España donde también se catequizó una visión penal de la inmunidad.

Es por ello, que en nuestros días es cuestionable la existencia de tal institución jurídica, puesto que, se contrapone con premisas y derechos fundamentales en todo Estado moderno, como son el principio de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica, ya que, la mejor protección contra los arrestos funestos se debe brindar por los honorables órganos de administración de justicia, pero estas cuestiones, serán debatidas en los siguientes capítulos.

Por lo que, sólo resta mediante el siguiente apéndice exponer las reformas constitucionales que han sufrido los privilegios parlamentarios de la inviolabilidad e inmunidad desde el texto original de la Constitución de 1917 hasta nuestros días. Ubicando a la inmunidad, dentro de lo que hoy conocemos como *la declaración de procedencia* regulada en el Título IV constitucional "*De la Responsabilidad de los Servidores Públicos.*"

APÉNDICE I.

ARTÍCULO CONSTITUCIONAL		REFORMA O ADICIÓN.	
<i>Numeral</i>	<i>Contenido</i>	<i>Publicación en DOF</i>	<i>Contenido</i>
Art. 61	Inviolabilidad	6 de diciembre de 1977.	Se adiciona un segundo párrafo que impone la obligación del Presidente de la Cámara de velar por el fuero constitucional de los legisladores y la inviolabilidad del recinto.
Art. 108	Definición de servidores públicos.	28 de diciembre de 1982.	<ol style="list-style-type: none"> 1. La reforma incluyó la actual denominación del Título IV constitucional, "De las responsabilidades de los servidores públicos", en vez de "funcionarios públicos". 2. Define aquellos que son considerados como servidores públicos. 3. El párrafo tercero del texto original se recurrió al segundo del texto vigente. Mientras que el actual tercer párrafo indica responsabilidades de servidores públicos por violaciones a la Constitución y leyes federales; además, del manejo indebido de fondos y recursos federales. 4. Se adiciona un cuarto párrafo que señala la obligación de las Constituciones locales de definir el carácter de los servidores públicos locales y municipales
Art. 109	Bases para los procedimientos para sancionar a los servidores públicos.	28 de diciembre de 1982.	Anteriormente dentro de este artículo se normaba lo que hoy denominamos declaración de procedencia. Con la reforma quedó configurado dentro de este precepto las bases generales a tomar en cuenta en el desarrollo de los procedimientos relativos a exigir la responsabilidad de los servidores públicos.

Art. 110	Juicio Político.	28 de diciembre de 1982.	Esta norma indicaba la excepción al fuero constitucional de los legisladores. Pero, reformado en su totalidad el artículo vigente engloba lo relativo al procedimiento del juicio político
Art. 111.	Declaración de Procedencia o desafuero.	28 de diciembre de 1982.	<p>1. En esta disposición -aunque presenta anteriores reformas y adiciones, la más importante es la de esta fecha-, se extiende el privilegio de la inmunidad a servidores públicos como son los Ministros de la Suprema Corte, los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo, entre otros.</p> <p>2. Se regula en forma clara y concisa la declaración de procedencia contra los servidores públicos.</p> <p>3. El séptimo párrafo decía que el efecto de la declaración de procedencia será separar al inculcado del encargo, y en caso de ser condenado no gozará de la gracia del indulto.</p> <p>4. Al igual que el texto vigente, el octavo párrafo señalaba la inexistencia de inmunidad de los servidores públicos en el ámbito civil, al indicar que en los procesos de ese orden no se requiere la declaración de procedencia.</p> <p>5. La última reforma, se publicó en el DFO de 10 de agosto de 1987, en los términos en que actualmente aparece el texto vigente.</p>
Art. 112.	Excepción a la declaración de procedencia.	28 de diciembre de 1982.	Inicialmente sólo regulaba la improcedencia del indulto ante las sentencias dictadas en razón de responsabilidad por delitos oficiales. La reforma adicionó un segundo párrafo. Además de postular el principio de que no será necesaria la declaración de procedencia cuando el servidor público esté separado del encargo.

Art. 113.	De las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.	28 de diciembre de 1982.	<p>1. Tal disposición en su texto original regulaba únicamente la prescripción para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales de los funcionarios públicos.</p> <p>2. Con la reforma se establece la necesidad de que las leyes federales o locales señalen: las obligaciones y principios que los servidores públicos deben guardar en el desempeño de sus funciones administrativas; además, deben desarrollar las sanciones, el procedimiento y las autoridades que deban aplicarlas.</p>
Art. 114.	Prescripción.	28 de diciembre de 1982.	<p>1. La disposición indicaba la inexistencia del fuero en materia civil. Después del decreto, el texto vigente marca los tiempos o plazos de prescripción para: iniciar del juicio político; ejercitar las sanciones del mismo; exigir la responsabilidad penal de los servidores públicos; así como, de la responsabilidad administrativa.</p>

CAPÍTULO II.

LA TRILOGÍA DE PODERES

Y EL PODER LEGISLATIVO.

Antes de iniciar el estudio de la división de poderes, debemos partir de la interrogante de ¿qué se entiende por poder? Esta denominación o término, deviene del latín *poetere*, derivado del latín arcaico *posee*. Y a decir de S. Carlos Fayt, debemos distinguir entre poder del Estado, poder en el Estado y poder del órgano.

“El poder del Estado, cuantitativamente, es el resultado de todas las acciones políticamente relevantes, internas y externas, la suma de todas las energías o fuerzas internas de la organización y comprende tanto al núcleo que ejerce el poder en el Estado, a los que lo apoyan y a los que se oponen, como al poder constituyente. Cualitativamente se caracteriza por ser el poder supremo de dominación. El poder en el Estado comprende, por una parte, el poder originario o constituyente, que reside en el pueblo o en la nación, y el poder derivado o poder de autoridad del que se encuentran investidos en conjunto los órganos o individuos para el cumplimiento de la actividad funcional del Estado. Por último, el poder del órgano, o poder de autoridad, es un poder de dominación derivado, cuya esfera de actividad y competencia específica resulta determinada por el ordenamiento jurídico en la organización.”¹

¹ Citado por GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Ma. De la Luz. *Valores del Estado en el pensamiento político*. 2º edición. McGraw-Hill, México 1997. Pág. 225.

Por su parte, al intentar definir lo que es el poder, “Burdeau nos dice el poder es una fuerza al servicio de una idea, fuerza nacida de la voluntad social preponderante, destinada a conducir al grupo hacia un orden social considerado benéfico y capaz de imponer a los miembros los comportamientos que esta búsqueda impone. Hauriou, entiende al poder como una libre energía, que gracias a su superioridad asume la empresa de gobierno de un grupo humano para la creación del orden y el derecho.”²

Entendemos, entonces, al poder del Estado, como aquella facultad legítima y suprema de imperio que inviste a las diferentes estructuras que lo integran, para el cumplimiento del bienestar común.

Y es, precisamente, este poder, el que debe ser limitado y controlado mediante su división o distribución en diferentes órganos que desempeñan primordialmente distintas funciones del Estado.

Por ello, este principio tan importante para el funcionamiento de los órganos del Estado, debemos enfocarlo dentro del presente apartado, en atención a su significación pasada y actual, reflexionando sobre la evolución del mismo para alcanzar satisfactoriamente su eficacia dentro del Estado; para determinar, si con base en tal principio, los privilegios de los parlamentarios, específicamente el fuero constitucional, encuentran en este tiempo alguna justificación para su existencia.

1. La División de Poderes.

La tendencia a evitar la concentración del poder del Estado a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas constitucionales entre los diversos órganos o instituciones tiene antecedentes muy antiguos.

Ya en Grecia, las ideas de Aristóteles hablan de un equilibrio en la organización de la *polis* considerando tres elementos de gobierno con

² Citados por *Ibíd.* pág. 224.

facultades específicas y diferentes entre sí; enunciando el elemento deliberativo, el de magistrados y el jurídico, explicados en *La Política* de la siguiente manera:

“Todas las formas de Constitución tienen tres elementos... y si estos están bien reglamentados, la Constitución estará necesariamente bien ordenada ... el primero es, cual debe ser, el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes; el segundo se refiere a las magistraturas, es decir, cuáles deben ser y cuáles son los asuntos que deben controlar y gobernar y cuál debe ser el método de elección en ellas, y el tercero es cual debe ser el cuerpo jurídico ... el elemento deliberativo tiene poder acerca de la guerra y de la paz y de la formación y disolución de alianza, acerca de las leyes, acerca de las sentencias de muerte, del destierro y de las confiscaciones de las propiedades, y acerca de las rendiciones de cuenta de los magistrados ... el título de magistratura, tomándolo simplemente, debe aplicarse de modo principal a aquellos cargos a quienes se ha asignado el deber de deliberar acerca de ciertas cuestiones y de obrar como jueces y de emitir órdenes y de manera especial esto último, ya que el dar órdenes es lo más característico de la autoridad ... el punto de distinción entre los tribunales jurídicos descansa en tres determinantes: En cuanto a sus constituyentes, se trata de saber si deben ser elegidos de todos los ciudadanos o a partir de una clase determinada; en cuanto a la esfera de acción, saber cuántas clases de tribunales de justicia hay, en cuanto al sistema de designación, si hay que designarlos por voto o por sorteo.”³

Atendiendo así a las múltiples facetas del poder del Estado, se buscó desde un principio su distribución en tres funciones principales, bajo un criterio de división del trabajo.

Pero, fue hasta las ideas de John Locke (quien basándose en el funcionamiento del gobierno inglés), donde se gesta el antecedente teórico

³ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Sexta edición. Ed. Porrúa, México, 2001. pág. 399.

más inmediato a las ideas de Montesquieu -considerado el padre fundador del principio de división de poderes-, quien al publicar su *Ensayo sobre el Gobierno Civil* en apoyo de los principios de la revolución de 1688, sostuvo que en toda sociedad existen tres poderes distintos, y que al menos dos de ellos deben hallarse separados y ser ejercidos por distintas personas; estos poderes son: el legislativo, el ejecutivo y el confederativo. “Las personas que ejercen el ejecutivo no deben ser las mismas que ocupan el legislativo, pues «podrá ser objeto de gran tentación para la fragilidad humana que aquellas personas que tiene el poder de hacer las leyes poseyeran también en sus manos el de hacerlas ejecutar. El Poder Confederativo consiste en el derecho de todo Estado para declarar la guerra o concertar la paz y para celebrar alianzas y tratados con toda clase de personas o comunidades; en su esencia se distingue del Ejecutivo, pero por lo común no se les ve residir al mismo tiempo en distintas personas.»⁴ Por tanto, Locke no considera al poder judicial como un poder diferenciado, en virtud de que como acontecía en Inglaterra, el máximo Tribunal de la Nación se encontraba dentro del Parlamento en la Cámara de los Lores.

Así, distingue con claridad las funciones del poder del Estado, referentes a la expedición de las leyes, a la función del gobierno y a la impartición de justicia. De tal forma que, el Poder Legislativo reside en el Parlamento y el Ejecutivo se deposita en el Rey.

Pero, será hasta los siglos XVII y XVIII en que se forjará la doctrina clásica de la división de poderes, superando la simple división del trabajo y haciéndola descansar en la necesidad de limitar el poder a fin de impedir su abuso; ello como resultado de combinar las prácticas de la política inglesa, con los pensamientos de los juristas franceses.

La idea de separación de poderes aparece de una forma totalmente definida y consolidada en el *Espíritu de las Leyes (De l'esprit des lois)*

⁴ BLEDEL, Rodolfo. Óp. cit. pág. 36.

publicado en 1748 por Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu.

El pensamiento de la división de poderes radica en el libro XI, capítulos IV y VI. Donde manifiesta que “nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría! Ni la virtud puede ser ilimitada. Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición de misma de las cosas, el poder detenga al poder.” En el capítulo VI, en forma completa expresa que “en cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas del derecho civil. En virtud del primero el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado.”⁵

El autor ilustrado, parte para la elaboración del principio de división de poderes a través de la observación del modelo político inglés, donde según él, los tres poderes no deben concentrarse en las mismas manos; creando una teoría de contrapesos, donde un poder equilibra al otro.

La propuesta de Montesquieu es dialéctica, en el sentido de que se propone desarrollar un conjunto de antagonismos que contiene el poder, para ponerlos al servicio de la ley, que constituye su legitimidad.

Para finales del siglo XVIII, Blackstone, en sus *Commentaries*, adhirió a la teoría de Montesquieu, una mayor importancia al poder judicial, ya que sostuvo que “la experiencia propia y separada del poder judicial en un cuerpo peculiar de hombres, designados, en verdad, por la Corona, pero no

⁵ Citado por FIX ZAMUDIO, Héctor. *Derecho Constitucional mexicano y comparado*. 2º edición, Porrúa, México, 2001. págs. 389 y 390.

removibles a su voluntad constituye una de las formas principales de la preservación de la libertad pública”.⁶

El principio así concebido, inspiró a los fundadores del Estado contemporáneo; por ejemplo, los Estados Unidos de América que retoman los conceptos sistematizados por Montesquieu y los adopta con la idea de la aplicación pragmática de los frenos y contrapesos (*cheks and balances*) que deben existir entre las funciones que desempeñan los órganos del Estado para su equilibrio.

Más tarde la idea de separación de poderes del Estado se vio determinada, a decir de Giuseppe De Vergottini, “como una fórmula organizadora omnicomprendiva, en cuyo ámbito se agotaban las posibilidades de estructuración del Estado Liberal. Esta concepción se unió a la idea que por su naturaleza todo órgano estatal desarrollaría una función particular con forma particular y eficacia particular (coincidencia entre varios elementos calificados; por el contenido, por el órgano, por la forma y por la eficacia).”⁷

En conclusión, mediante el principio de división de poderes se determinaron competencias cualitativas a un órgano específico capaz de desarrollarla de manera independiente en virtud de su naturaleza garantizándole autonomía.

De este modo, la división de poderes llegó a ser, “la principal limitación interna del Poder público, que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.”⁸

Convirtiéndose así este principio de división de poderes, en un pilar fundamental dentro del contenido orgánico de toda Constitución moderna. Donde se distribuye funcionalmente en los tres principales órganos del

⁶ Citado por BLEDEL, Rodolfo. Óp. cit. pág. 39.

⁷ DE VERGOTTINI Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Espasa-Calpe S.A. Madrid, España, 1983. pág. 254.

⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. 36º edición, Porrúa, México, 2004. pág. 212.

Estado, encargando a cada uno la realización primigenia de una función determinada que lo define, sin que ello implique, que no pueda realizar alguna de las otras funciones realizadas por sus homólogos.

1.1. La naturaleza jurídica de la división de poderes.

Montesquieu elaboró la clásica doctrina de la división tripartita del poder: en órganos legislativo, ejecutivo y judicial. Donde al poder legislativo le corresponde la función legislativa (hacer las leyes); al poder ejecutivo encomienda la función administrativa tanto interior como exterior -es decir, las dos que Locke señala como ejecutiva y federativa-; y en cuanto, a la función judicial -Montesquieu a diferencia de Locke-, la separa y establece independiente y autónoma, reconociendo como tercer poder el judicial.

Solamente mediante el poder repartido entre distintos órganos estatales se podía alcanzar un poder limitado, reducido y controlable, en la medida en que a todo órgano constituido se le reconocía una función precisa y activa, impidiendo posibles abusos del poder. Es así, que bajo esta naturaleza jurídica, fue concebida tal teoría.

Pero, entendido así el principio de división de poderes y ante la evolución de las sociedades y con ello de sus instituciones, se observó que no podía cumplir satisfactoriamente a la organización y funcionamiento de los Estados; pues, una visión estricta de tal principio era inoperante ante las múltiples relaciones que se dan entre los órganos del Estado.

Por lo cual, el transcurso del tiempo y el cambio de las ideas se encargaron de refutar los argumentos de Montesquieu; se atacó su teoría diciendo que ni racional ni científicamente puede explicarse la separación en el ejercicio de los diversos atributos de la soberanía; se tachado su doctrina de rigurosa separación de poderes y se dijo que los poderes no son más que componentes de un mismo ente.

Mucho se ha dicho, que por no haber conocido a veracidad la organización constitucional inglesa, Montesquieu incurrió en el error de sustentar una separación rígida de los tres poderes. Es por ello, que pensadores siguientes a Montesquieu, comenzaron a redefinir, la esencia y naturaleza de la división de poderes, concibiendo tal principio, no como una separación total y absoluta de las funciones caracterizantes de los órganos del Estado. Encontrando que tal aseveración imposibilitaría en la práctica la realización del mismo; y por tanto, buscando una flexibilización a los planteamientos primigenios, atinaron a indicar una distribución más orgánica del poder.

Cualquiera que haya sido el pensamiento de Montesquieu, “lo cierto es que a partir de Kant y Rousseau se advierte la tendencia entre los pensadores a atenuar la separación de los Poderes. Kant sostiene que «los tres Poderes del Estado están coordinados entre sí...; cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos...; se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido.» Más radicalmente, Rousseau afirma la sumisión del ejecutivo al legislativo, por que el gobierno, titular del poder ejecutivo, no es más que el *ministro* del legislador, un *cuerpo intermediario*, colocado entre el soberano y los súbditos y que transmite a éstos las órdenes de aquél. En el derecho alemán, Jellineck advierte que la doctrina de Montesquieu «establece Poderes separados, iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que, aunque es verdad que tienen puntos de contacto, son esencialmente independientes los unos de los otros... ni examina la cuestión general de la unidad del Estado y de las relaciones de los diferentes Poderes del Estado con esa unidad.» En el derecho francés Duguit asienta: «Teóricamente, esta separación absoluta de poderes no se concibe. El ejercicio de una función cualquiera del Estado se traduce siempre en una orden dada o en una convención concluida, es decir, en un acto de

voluntad o una manifestación de su personalidad. Implica, pues, el concurso de todos los órganos que constituyen la persona del Estado.»⁹

Loewenstein, a su vez, sostuvo que la división de poderes “es una *antigua teoría* que pertenece aún al bagaje del Estado constitucional, sin tener en cuenta su superación y alejamiento de la realidad en el siglo XX. En su lugar, propone una división que asegura parte de otro análisis de la dinámica del poder y más de acuerdo con la sociedad pluralista de masas de nuestro siglo, distinguiendo tres aspectos: decisión política conformadora (policy determination), ejecución de la decisión política (policy execution) y control político (policy control).”¹⁰

Como es factible, los estudiosos del derecho, comienzan a enfatizar cuestiones que dilucidan más allá de un simple división de poderes; interesándose, más por un funcionamiento pleno entre las estructuras que conforman el Estado, la independencia que debe existir entre los órganos de gobierno del mismo; así como, los puentes tendientes a la colaboración entre las funciones desempeñadas por cada uno.

De esta manera innumerables juristas comenzaron a elaborar sendas críticas a la teoría original de la división de poderes, señalando en ella los puntos que la hacen inconcebible en el Estado Moderno e indicando a su manera de ver, como debe darse una correcta interpretación.

Entre ellos, Sánchez Bringas, anota tres causas principales del fracaso de la división de poderes: la primera, es que la potestad pública es indivisible, y por tanto, solo ocurre una distribución de funciones entre los órganos de la misma; la segunda causa, se debe a que se asignan funciones específicas a cada órgano rigurosamente separadas, sin contemplar excepción alguna; y finalmente en relación con la anterior, cada órgano desarrolla también otras funciones además de la que les es característica.¹¹

⁹ Citado por TENA RAMÍREZ Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. pág. 217.

¹⁰ Citado por FIX ZAMUDIO, Héctor. *Op. cit.* pág. 392.

¹¹ Cfr. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Op. cit.* pág. 403.

Por su parte Burgoa, asienta que: “Ante la imposibilidad, pues, de adoptar una absoluta división de poderes... se ha tenido que atemperar este principio, que de división ha pasado a ser simplemente distinción de poderes; y que, sin perder su función de limitarse recíprocamente, asegura la eficaz marcha del Estado mediante la colaboración y vigilancia mutua que entre ellos se realiza. De ahí que, al ser consagrado el principio de la división de poderes, haya necesidad de que en la misma carta constitucional que lo reconoce, se establezca una serie de excepciones y temperamentos a dicho postulado fundamental, encaminados a realizar la vigilancia necesaria entre los poderes separados.”¹²

Precisamente, ante los muchos planteamientos hechos a tal teoría, la doctrina desarrollo lo que dio por llamar *temperamentos* y *excepciones* al principio de división de poderes. “Los temperamentos son aquellos casos en los cuales existe colaboración de varios poderes en la realización de una función que, intrínsecamente considerada, sólo debería corresponder a uno de ellos. En cuanto a las excepciones, se presentan cuando falta coincidencia entre el carácter material y el carácter formal de la función.”¹³

Al margen de las divergencias que en torno a la expresión puedan existir, puede decirse que el principio de la división de poderes jamás ha recibido una aplicación práctica completa, sino que siempre se ha realizado de un modo flexible, como reflejo de las muchas excepciones que han ido imponiéndole diversas necesidades dentro del funcionamiento estatal.

La teoría de poderes, por tanto, no ha permanecido estática, ya que ha evolucionado, para entenderse como la distribución de las diferentes funciones de órganos del Estado; los cuáles realizan acciones de coordinación y colaboración entre ellos.

Este principio del derecho constitucional, establece controles recíprocos entre los órganos que ejercen el poder del Estado, como contención del el

¹² Citado por SAYEG HÉLU, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional mexicano*. Ed. Porrúa, México 1987. pág. 234.

¹³ FIX ZAMUDIO, Héctor. Óp. cit. pág. 395

abuso por cualquiera de ellos, regulando las relaciones intergubernamentales necesarias para el funcionamiento del mismo.

En conclusión, la división de poderes, no es otra cosa que una distribución orgánica y funcional de facultades entre los tres principales órganos del Estado, reservándose para sí mismos la primacía en ciertas funciones del Gobierno, teniendo en otras la necesidad de su coordinación; es decir, la participación de dos o más órganos del Estado para el desarrollo de una atribución. Ya que el poder público del Estado es único e indivisible y se desenvuelve en forma dinámica a través de estos diversos órganos del Estado.

En este contexto de división jurídica del poder ¿Este principio brinda a la inmunidad una justificación o razón de su existencia, en nuestros días? O por el contrario ¿la inmunidad se encuentra ajena al mismo? ¿Existe un punto de encuentro entre tales instituciones? Las respuestas a estas interrogantes no son extenuantes ni excesivas.

La inmunidad como institución, nace y se mantiene en medio de una tensión política entre los Parlamentos y el monarca; en principio, su finalidad es permitir la concurrencia de los parlamentarios a las reuniones de las asambleas bajo un interés dual del Rey y los estamentos representados.

Consolidada la inmunidad para las causas civiles, perdió su razón de ser ante la abolición de los arrestos en esa materia, para algunos países. Pero para el nuestro, la inmunidad adquirió un nuevo significado al concebirla como una protección frente a las causas penales.

A la luz del constitucionalismo mexicano, es a través de ella que se evita que a los representantes de la nación les sean exigidas responsabilidades por órganos y procedimientos distintos a los previstos por la Constitución y las leyes ordinarias.

Es entonces, la inmunidad ¿una institución que tiene como finalidad velar por la independencia del Poder Legislativo, a través de la protección que brinda a sus miembros?

La respuesta, vista desde este punto de vista, debe ser afirmativa. Pues, aunque parezca innecesario este privilegio parlamentario, al tener como objeto de protección, el evitar los arrestos a los miembros de uno de los órganos constituidos del Estado, le brinda por tanto al mismo la independencia y libertad necesaria para llevar a cabo las funciones que le son propias, salvaguardando la asistencia de los legisladores al Congreso, en los casos en que por motivos políticos o de otra índole, los órganos ejecutivo y judicial busquen entorpecer las labores de la función legislativa.

Aunque también es factible que dentro del propio órgano legislativo; un grupo de parlamentarios, por motivos contrarios al bienestar social y a favor de intereses corporativos o de un grupo selecto de ciudadanos, caiga en la tentación de evitar la concurrencia de sus colegas legisladores para el conocimiento y participación en determinados actos legislativos. Ante ello, la inmunidad, también brinda la protección necesaria para que los congresistas, que en un momento determinado quieran ser marginados de sus funciones por sus propios colegas, encuentren en la inmunidad el arma eficaz para evitar tales barbaries.

En consecuencia, la inmunidad puede ser calificada dentro de esta teoría, como una forma de control a favor de la independencia del órgano Legislativo, cuya titularidad es incuestionable.

Por lo tanto, sí existe ese punto de encuentro entre el principio de división de poderes y la figura de la inmunidad; y también con base a éste, se brinda una razón y fundamento para su existencia en los Estados Modernos. Aunque todavía queda la controversia, causada por el choque del principio de igual y la inmunidad, que debatiremos en el Capítulo final.

Ahora, simplemente desglosaremos de manera muy general la interrogante de ¿qué debemos entender por Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo? con base al principio de división de poderes dentro de nuestro ámbito constitucional. Teniendo presente que esta distribución no desarrolla una postura separada y exclusiva de una determinada función a un sólo

órgano estatal; porque, son susceptibles de ejercitar dentro de su competencia constitucional en virtud de los temperamentos y excepciones, actos que suelen imputarse a las otras funciones o poderes, en razón de la naturaleza intrínseca con que son clasificados.

Pues, aunque se habla de tres poderes, en realidad lo que se quiere connotar es la existencia de tres funciones en las cuáles se desenvuelve principalmente el poder del Estado a través de los órganos que ejecutan principalmente esas funciones, a efecto de que opere entre ellos, el sistema de equilibrio del poder.

1.1.1. El Poder Ejecutivo.

Una de esas funciones es la ejecutiva, designada en la doctrina como Poder Ejecutivo, de tal suerte que “por *poder ejecutivo* se entiende la *función ejecutiva* a través de la cual se ejerce, en coordinación e interdependencia con la legislativa y jurisdiccional, el poder público o de imperio del Estado mediante la actuación de un conjunto de órganos de autoridad estructurados jerárquicamente dentro de un cuadro unitario y sistemático.”¹⁴ De igual manera suele utilizarse la denominación de *poder administrativo*, para designar la función ejecutiva.

Sea que se utilice cualquiera de estas denominaciones, esta función implica una diversidad de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo jurídico denominado «acto administrativo.» Que en vista de sus atributos especiales, tiene diferencias sustanciales respecto a las otras dos funciones, v. gr., los actos legislativos y los actos jurisdiccionales.

Las notas características del acto administrativo que lo diferencian del acto legislativo y judicial; son su concreción, particularidad e individualidad. Donde “el elemento concreción implica que el acto administrativo se emite,

¹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional mexicano*. 17° edición, Porrúa, México, 2005. pág. 730.

se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que en ellos sean protagonistas.”¹⁵

El mismo autor, entiende por poder ejecutivo, aquella “función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente.”¹⁶

Justamente, el Poder Ejecutivo, aplica primordialmente normas generales que ni son leyes, ni resuelven controversias, pues su naturaleza administrativa se encamina a lograr su parte en el funcionamiento del gobierno a través de actos de autoridad con contenido esencialmente político-administrativo.

El titular del poder ejecutivo, es pues, el individuo en el que se encarnan las instituciones de la Presidencia, el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno y de la administración pública.

En nuestro sistema jurídico, el poder ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, de acuerdo con el artículo 80 constitucional; quien será la cabeza de toda la gama jerarquizada de la administración pública federal que colaborarán para realizar dicha función.

Pero, ¿cuál es la relación entre el poder o función ejecutiva, con los privilegios parlamentarios? En principio el titular de este órgano, goza también de cierta inmunidad en razón de su posición política, pues la Constitución establece a su favor que durante el tiempo de su encargo, el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la patria y

¹⁵ Id.

¹⁶ *Ibíd.* pág. 731.

delitos graves del orden común, de acuerdo con el artículo 108 constitucional en su párrafo segundo.

Pero su relación específica con la inmunidad o fuero e inviolabilidad parlamentaria, se da a la luz de este principio de división de poderes. Pues tales privilegios cumplen con la función de evitar por parte de este poder, cualquier manipulación extraña a las leyes, para sustraer de sus funciones a los representantes del pueblo y las entidades federativas de la nación, cuando por desgracia del destino, desee usar ese poder para beneficios contrarios a la legitimidad y legalidad de las instituciones.

1.1.2. El Poder Judicial.

Tal expresión suele emplearse en dos sentidos que son: el *orgánico* y el *funcional*. “Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual, el poder judicial denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos. De tal forma que la función jurisdiccional no sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, sino también es susceptible de aplicarse por órganos administrativos o legislativos.”¹⁷

La función jurisdiccional, consiste principalmente en el análisis e interpretación de las normas generales, leyes, para su aplicación a un caso concreto para solucionarlo o dirimirlo. No obstante, también realiza funciones de índole legislativa y ejecutiva, como lo son al formular las jurisprudencias respectivas y al controlar la actividad administrativa de sus miembros.

¹⁷ *Ibíd.* pág. 819.

La diferencia del acto jurisdiccional, en relación al acto administrativo de la función ejecutiva radica en que, éste, “no se motiva por ningún conflicto controversia o cuestión contenciosa, ni, consiguientemente, tiene como finalidad resolver o dirimir ninguna situación conflictiva concreta. Por el contrario, el acto jurisdiccional tiene como objetivo primordial la solución jurídica de esta situación.”¹⁸

Integrado el Poder Judicial, por una estructura de Tribunales y Juzgados divididos en razón de ámbitos de competencia y materia, gozan por ese hecho de una independencia que les permite la libertad necesaria para la realización de su misión principal dentro del Estado, la administración de justicia.

En general, el principio de la independencia del juzgador, se entiende bajo dos texturas; primero, en beneficio de las garantías individuales de seguridad jurídica e igualdad ante la ley de los ciudadanos; y en segundo lugar, bajo la premisa de ser un órgano que vele por las posibles extralimitaciones e ilegalidades de los otros poderes instituidos, fungiendo como una autoridad imparcial ante las cuestiones que puedan suscitarse entre éstos o cualquier otro órgano de gobierno del Estado.

En nuestro derecho constitucional, el constituyente, preocupado por salvaguardar la independencia del órgano judicial y dotarlo de las facultades necesarias para llevar a cabo su función de impartir justicia, apoyando el equilibrio de poderes, estableció que el poder judicial federal se depositase en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Ahora bien, ¿Cómo participan el poder judicial en la figura del fuero constitucional de los legisladores? Si a la función judicial le corresponde en esencia el aplicar la ley, justo es que cuando los legisladores incurran en actos contrarios a derecho sean procesados y en su caso sancionados como cualquier otro ciudadano. Pero en razón de la actividad tan especial que

¹⁸ *Ibíd.* pág. 731.

desempeñan dentro de la función legislativa, es que, históricamente han disfrutado de una posición privilegiada por imperativo legal frente al resto de los gobernados.

Entonces, ¿esta inmunidad o fuero de los legisladores, se presenta como un impedimento para la eficaz impartición de justicia? Por el momento sólo podemos contestar, que por la naturaleza misma de la inmunidad, si representa una exclusión de procebilidad por un imperativo constitucional, sin embargo, será de la correcta aplicación o no del fuero constitucional, que se derive o no en impunidad.

Por tanto, al poder judicial, le corresponde aguardar a la resolución respectiva que deba realizar el poder legislativo para poder ejercitar sus funciones a cabalidad.

1.1.3. El Poder Legislativo.

La separación de poderes entre legislativo y ejecutivo fue esquematizada según la perspectiva de limitación del poder absoluto del soberano; de tal manera que la asamblea adoptaría las leyes y limitaría el órgano que debía actuarlas.

La expresión Parlamento, como término de uso genérico, se asocia a un modelo de órgano en la organización de todo Estado que se define por una serie de rasgos comunes: “1) Sus miembros son seleccionados por los propios ciudadanos a través de procesos electorales abiertos; 2) La institución representa al conjunto de los ciudadanos, a la Nación; y 3) Participa de manera decisoria e insustituible en la formación de la voluntad general del Estado, especialmente mediante la aprobación de las leyes y las normas financieras estatales y, en algunos sistemas; a través de un control

intenso sobre la actividad desarrollada por otro órgano superior del ente estatal, el Gobierno.”¹⁹

En la mayoría de los sistemas jurídicos se entiende que el Poder Legislativo es aquél que tiene como atribución predominante expedir las leyes en las materias que la norma fundamental determine, ya sea, a través de las facultades expresas o implícitas que se le reconozca. “De tal forma que en el marco de esa genérica función estatal todos los parlamentos en mayor o menor medida asumen competencias básicas como son: la función legisladora, la función financiera-presupuestaria, así como la función de control gubernamental.”²⁰

La Constitución general de la República deposita el Poder Legislativo Federal en un Congreso dividido en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores, las cuáles constituyen el “órgano de la Federación que tiene como atribución predominante expedir las leyes federales en las materias que la misma norma fundamental determina, a través de facultades expresas e implícitas.”²¹

Efectivamente el principal acto del legislativo, es la elaboración de leyes; este concepto de ley, es el que conforme a un criterio material, permite distinguir y diferenciar el acto legislativo, de los actos administrativos y jurisdiccionales. Ya que la ley “es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.”²²

¹⁹ LÓPEZ GARRIDO, Diego. et al. *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*. Tirant lo Blanch Valencia, España, 2000. pág. 255.

²⁰ *Ibíd.* pág. 292.

²¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Óp. cit.* pág. 412.

²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Óp. cit.* pág. 610.

Precisamente, el Congreso actúa como punto de intersección entre la sociedad y el Estado, es decir, como representante de la sociedad, que justamente por serlo, determina el contenido de la voluntad del Estado mediante las leyes y decide, además, sobre los recursos económicos que está dispuesto a poner a disposición de este último para que ejecute dicha voluntad; así como controlar en cierta medida al gobierno encabezado por el Presidente de la República.

A consecuencia de esta importancia que reviste el órgano legislativo constitucionalmente se instaura a su favor los privilegios de inviolabilidad e inmunidad que protegen a sus integrantes. Por ello, recae una vital y trascendental responsabilidad en dicho órgano, pues, debe de utilizar ese beneficio en concordancia con los principios e instituciones constituidas en el Estado y no a favor de intereses privatistas y personales de sus miembros y partidos, atañendo con esa actitud al correcto significado del fuero constitucional de los legisladores dentro del principio de división de poderes.

1.1.3.1. El Sistema Unicameral y el Sistema Bicameral.

El más común y tradicional de los criterios utilizados para la clasificación de los órganos parlamentarios es el de fijarse en la fisonomía de su estructura básica; es decir, constatar si se encuentra integrado por una sola Cámara o si en la formulación de la voluntad parlamentaria intervienen más de una, verificando si se apega al criterio unicameral o bicameral, respectivamente.

Encontramos que el Poder Legislativo, ya sea dentro de un régimen parlamentario o presidencialista, puede estar integrado por una sola o dos Cámaras; lo que depende, a nuestro entender de dos factores fundamentales: el desarrollo histórico en cada país y la postura del órgano constituyente que lo determina. Por lo cual, las razones que llevan a un

Estado a decidirse por uno u otro modelo, resultan bastante variadas y generalmente estriban en el proceso seguido en la formación de las reglas constitucionales en cada país.

En el sistema Unicameral, el órgano legislativo se compone, como la denominación lo indica, con una sola Cámara que representa políticamente a los ciudadanos de la nación. En un Estado liberal, siendo el pueblo o la nación titular de la soberanía es comprensible que estos confíen su ejercicio a un cuerpo representativo único.

El principal criterio para sostener este sistema, pudiera pensarse que es el relacionado con la extensión territorial del Estado o su índice de habitantes; a pesar de ello, estos argumentos no resultan ser un elemento determinante a la hora de decidirse por un Parlamento Unicameral o Bicameral. “Países como Antigua, Barbados, Bahamas, Belice, Bosnia-Herzegovina, Haití o Santa Lucía han optado por parlamentos bicamerales; mientras que otros como China, Corea, Egipto, Grecia, Hungría, Dinamarca, Suecia, Kenya, Nueva Zelanda o Portugal han preferido parlamentos unicamerales.”²³

Pero, ¿qué ventajas o desventajas representa este sistema? En primer lugar, se pudiera pensar que la existencia de una Cámara hace que el proceso legislativo sea más fácil y rápido desencadenando una mayor producción de leyes. Sin embargo, esa misma agilidad legislativa puede provocar que las deliberaciones, debates o decisiones lleguen a ser precipitadas. En segundo lugar, se manifiesta como un órgano con mayor unidad de sus miembros en cuanto a su relación con los otros poderes, en particular con el Ejecutivo, pero esta misma unidad puede resultar en perjuicio de la gobernabilidad del país; en virtud, de que tendría una tendencia a obstaculizar las actividades de dicho órgano. En tercer término, al ser una sola Cámara, registra un menor número de legisladores o parlamentarios, teniendo en consecuencia una reducción en gastos para el

²³ LÓPEZ GARRIDO, Diego. et al. Óp. cit. pág. 260.

Estado dependiendo del número de representantes que la compongan; pero su integración igualmente puede resultar numerosa.

En resumen, las ventajas del unicameralismo se reflejan en: a) la afirmación del carácter unitario de la representación política; b) se evita la complicación y lentitud del procedimiento legislativo; y c) se ahorran los inconvenientes propios de los procedimientos conciliadores entre ambas cámaras cuando no media el acuerdo.

El Sistema Bicameral, por su parte, es el de mayor aplicación en los sistemas políticos del mundo; él cual, encuentra su origen en el Parlamento inglés y cobró relevancia con la aparición del el Estado Federal.

En este sistema el Poder legislativo -como puede advertirse fácilmente-, se integra por dos Cámaras que tienen diferentes facultades o atribuciones y distinta representación política.

Su representación política distinta se debe a que; si bien, ambas Cámaras son elegidas por los ciudadanos; la Cámara Baja o de Representantes o de Diputados debe su representación a los ciudadanos del Estado; mientras que, la denominada Cámara Alta o Senado, representa en un Estado Federal a las entidades federativas que lo integran; o en su caso, en una monarquía parlamentaria como lo es Inglaterra, existe por la tradición.

La decisión por el bicameralismo se justifica con base al principio de reparto del poder, considerándose que el fraccionamiento de las atribuciones de la representación popular entre dos cámaras puede evitar abusos propios que la concentración del poder en una asamblea única conlleva.

A pesar de ello, este sistema también presenta ventajas e inconveniencias. Por las primeras encontramos que: la producción de leyes se dará en un ambiente de mayor representatividad; de igual manera el análisis y estudio de los proyectos de ley y decretos será mayor que en un sistema unicameral; b) la impulsividad en el actuar de una sola Cámara, encontrará una pausa para un mejor raciocinio de los proyectos en el

Senado; y c) finalmente tendrá una menor tendencia a obstaculizar los actos del Ejecutivo, o en su caso, le será más difícil llegar a un consenso.

Como inconvenientes de este sistema localizamos que: a) el proceso legislativo sea más lento; b) de igual forma un proyecto aprobado por una Cámara puede ser detenido o neutralizado por la otra; c) se incrementan los gastos por parte del Estado al contar con un mayor número de legisladores; y d) la división de las Cámaras puede evidenciar el poder real con que cuenta el Ejecutivo.

De tal forma, las justificaciones de la necesidad de una segunda Cámara, son básicamente cuatro: representa intereses territoriales, distintos a los intereses políticos generales representados en la Cámara baja; puede representar intereses de clase o bien aristocráticos, como la Cámara de los Lores inglesa; con la existencia de dos Cámaras se obtiene consigue una mejor formulación del principio de separación de poderes, puesto que de esa manera la segunda Cámara actúa como cuerpo de reflexión y moderación frente a las decisiones de la Cámara baja; y, finalmente, el debate de los asuntos en dos Cámaras separadas y distintas permite el perfeccionamiento del trabajo parlamentario logrando una legislación superior.²⁴

Por otro lado, dentro del sistema bicameral, la doctrina distingue entre bicameralismo perfecto y bicameralismo imperfecto según la posición de cada una de las Cámaras en relación con las disputas funcionales parlamentarias. “Bicameralismo perfecto sería aquél en el que las Cámaras están en una posición de igualdad absoluta. Por el contrario, se define como imperfecto aquél en el que una Cámara tiene una posición de supremacía respecto de la otra en el ejercicio de algunas o de todas las funciones parlamentarias.”²⁵

Nuestro Poder legislativo, bajo el contexto de las consideraciones anteriores, se ha definido en esencia dentro de un sistema bicameral, con

²⁴ Cfr. Id.

²⁵ PÉREZ ARROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. 9º edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, España, 2003. pág. 780.

algunas excepciones donde se ha establecido una sola Cámara (artículo 27 de la Constitución de 1812; Artículo 48 del Decreto Constitucional de Apatzingán; y la Cámara de diputados establecida en el Artículo 51 de la Constitución de 1857).

Sus rasgos fisonómicos le atribuyen una diferente representación política a cada una de las Cámaras; diferencias en cuanto a los requisitos para la elecciones de sus miembros; el desarrollo de facultades exclusivas y concurrentes; pero, en igualdad en el disfrute de un privilegio, el fuero constitucional.

1.2. Normas que rigen la división de poderes en México.

Al considerar los preceptos constitucionales que postulan y establecen el principio de división de poderes se deben tomar en cuenta que las atribuciones de los órganos del poder del Estado se desarrollan bajo dos criterios; “el formal que define la atribución sin considerar su naturaleza jurídica, tomando en cuenta únicamente el órgano que la produce para hacer la calificación de la facultad; y el material que establece la naturaleza legislativa, administrativa o jurisdiccional de la atribución de acuerdo a sus características intrínsecas, sin que importe el órgano al que se encuentre asignada.”²⁶

En un Estado Federal, el principio de división de poderes se encuentra determinado a dos niveles de gobierno, el primero que se refiere a la estructura y organización de la Federación y el segundo en cuanto a la estructura constitucional del poder público en los Estados.

En cuanto al primer nivel de gobierno, es decir, el propio de la Federación, los artículos constitucionales que contienen el fundamento de la teoría de división de poderes son los siguientes:

²⁶ SANCHEZ BRINGAS. Óp. cit. pág. 406.

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.”

Nuestra Constitución contempla a cabalidad la división de poderes, respetando en todo momento los principios y premisas de tal teoría; instituyendo un Ejecutivo unipersonal cabeza de la administración pública; un Poder Judicial, integrado por tribunales y juzgados necesarios para dirimir las controversias necesarias que puedan presentarse; y, un Legislativo, bicameral, reforzado en sus recesos por la presencia de una Comisión Permanente, cuya finalidad estriba en crear las leyes necesarias para la regulación de la vida en el Estado; pero sin dejar de reconocer los temperamentos y excepciones inherentes a la distribución de funciones.

Son casos de esos temperamentos y excepciones, las situaciones en que conforme al Artículo 49 constitucional arriba citado, el Ejecutivo, en específico el Presidente de la República podrá ser facultado para expedir las leyes necesarias para afrontar el estado de emergencia que atravesase el país en su momento (Artículo 29). De igual manera el Presidente es dotado de facultades extraordinarias para legislar en materia de comercio (Artículo 131, 2° párrafo).

Existen además otras dos excepciones reconocidas por la doctrina nacional: la primera de ellas, es el supuesto en que, el Consejo de Salubridad General dependiente del Ejecutivo, esta autorizado a expedir normas generales, es decir, a desarrollar atribuciones materialmente legislativas, en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas al país (Artículo 73, fracción XVI); y finalmente, la doctrina entiende que al celebrar tratados internacionales por parte del Presidente; éste participa en la creación de leyes, pues, con la firma del Ejecutivo y su ratificación por el Senado, dicho tratado se convierte en ley suprema de toda la unión.

La Constitución crea un sistema flexible de división de poderes, de forma que cualquiera de los tres poderes ejercen, por imperativo constitucional, funciones que tienen que ver con las de otro poder. La potestad de dictar normas con rango de ley por parte del presidente; las facultades administrativas y jurisdiccionales del Congreso de la Unión, y la creación de jurisprudencia por parte de la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito dan muestra suficiente de ello. De esta manera es como, en nuestro derecho positivo, se da vida a la nueva visión del principio de división de poderes.

En cuanto al segundo nivel de gobierno, referente al poder público en los Estados o entidades federativas, la Constitución establece:

“Artículo 116. El poder público de los Estados *se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, legislativo y Judicial*, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.”

Con esta disposición, de igual manera que en el ámbito federal, no se hace otra cosa que aplicar el principio de división de poderes al nivel estatal de organización del poder. Además, no podemos olvidar la existencia de un

Distrito Federal *sui generis*, donde el propio ordenamiento constitucional estipula que:

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.”

Con base en estos preceptos constitucionales el principio de división de poderes se presenta en nuestro derecho: con la clásica trilogía de órganos supremos dirigentes de una función específica que los define; se regula la invasión de competencias o jurisdicciones entre los dos niveles de gobierno; así como, los propios órganos supremos, al establecer para cada uno facultades específicas, sin olvidar las excepciones y temperamentos necesarios para el funcionamiento del Estado; se respeta el principio de representación política del pueblo al prohibir que la función legislativa se deposite en un sólo individuo o corporación.

Finalmente el sistema de división de poderes dentro de nuestro orden jurídico también está determinado por el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN. Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.". Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los poderes tengan que actuar

siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de "... expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión ..."; y la de "... expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.", deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios. Jurisprudencia de Novena Época Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Septiembre de 2000 Tesis: P. CLVIII/2000 Página: 33.

2. La Composición y funcionamiento del Congreso de la Unión.

La Constitución en su Título Tercero Capítulo II aborda la estructura, organización, composición, el funcionamiento y funciones del Poder Legislativo Federal. Acorde al cuál, nuestro Poder Legislativo Federal es ejercido a través del Congreso de la Unión depositario de la soberanía nacional, que se divide en dos Cámaras: una de Diputados, representante de la nación y otra de Senadores, que representa a los Estados miembros del pacto federal.

Las estructuras internas de las Cámaras son determinadas por la misma Constitución y por normativas establecidas autónomamente por el Congreso mediante el principio de auto-organización de los parlamentos que se manifiesta sobre todo mediante la competencia dirigida a la adopción de normas reglamentarias que disciplinan las estructuras organizativas internas, brindándoles mediante éstas la organización necesaria para su funcionamiento. Por este principio, los reglamentos parlamentarios son adoptados por el Congreso sin intervención del gobierno que no tiene poder de iniciativa como generalmente ocurre para la creación de leyes.

En nuestro sistema, son fuentes del derecho parlamentario además de la norma constitucional: el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGIC); y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos que lo rige (LOC); cuyo fundamento radica en los artículos 70 y 77 fracción III constitucionales, donde se expresa, respectivamente, la facultad del Congreso “para expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos;” así como la atribución de cada una de las Cámaras, para que sin la intervención de la otra, realice su propio reglamento interior. Pese a ese señalamiento, en la

actualidad existe un solo reglamento interior de gobierno que es común a ambas Cámaras.²⁷

Otro aspecto del principio de auto-organización del Poder Legislativo se manifiesta mediante una autonomía financiera y administrativa. La autonomía financiera de las Cámaras implica que ellas mismas fijan su presupuesto y controlan su gestión mediante órganos propios para asegurar la más amplia independencia respecto a las intervenciones del órgano ejecutivo. La autonomía de la administración parlamentaria supone que se somete sólo a la autoridad de la asamblea las cuestiones relacionadas a la composición, organización y atribuciones de los diferentes servicios; evitando que el personal que lo integra se someta al control gubernativo de la administración pública, tanto respecto al ingreso como al tratamiento financiero, a la carrera y a la disciplina interna.

De tal forma, que las propias Cámaras son independientes de las otras funciones ejecutiva y judicial en cuanto a su funcionamiento y composición; integrando independientemente a los órganos de gobierno que las rigen y los procedimientos necesarios para su funcionamiento y composición con base en los preceptos constitucionales que las rigen y mediante las normas parlamentarias existentes (LOC y su RGIC).

²⁷ El Congreso mexicano ha tenido relativamente pocos reglamentos en su historia: el de 3 de enero de 1825 que fue sustituido por el del 20 de diciembre de 1897. A su vez, éste estuvo vigente hasta que se expidió el actual reglamento, el 20 de marzo de 1934. Desde 1934 hasta 1979 (año de expedición de la Ley Orgánica del Congreso), el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso fue el principal instrumento regulador de toda la materia concerniente a la estructura, organización y funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión. A partir de 1979 rigen la materia parlamentaria en México, por un lado la LOC y por otro, el RGIC; pero, en el caso de éste último, sólo en lo que no se oponga a las disposiciones de la LOC, tal como lo indicó en su momento el artículo segundo transitorio de la misma, y como también lo señala el artículo décimo transitorio de la reformada Ley, publicada en el DOF el 20 de julio de 1994. Sin embargo la LOC de 1994 ha sido reformada por la LOC de septiembre de 1999, siendo esta la que cuenta con vigencia actual, aunque ya también con algunas reformas en su contenido.

2.1. La Cámara de Diputados.

La Cámara de diputados representa al pueblo mismo del cual proviene su mandato; mientras que el Senado responde, fundamentalmente, a la necesidad de garantizar el principio de igualdad estatal dentro de nuestro régimen federal.

Asumiendo la representación política del pueblo, la importancia de ésta Cámara radica en que cada entidad federativa en proporción a su densidad demográfica gozará de un número variable de diputados que se considerarán los portavoces de sus respectivos distritos, y por ende, de toda la nación.

Es por ese contacto inmediato con la comunidad, que la representación de ésta Cámara se considera como el pilar de la representación política nacional.

2.1.1. Integración.

La Cámara de Diputados se compondrá de acuerdo con el artículo 51 constitucional “de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.”²⁸

Integrada por 500 diputados propietarios y un mismo número de suplentes. Trescientos de ellos son electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales; su demarcación se hará dividiendo la población total del país entre los mencionados distritos. Los restantes 200 diputados serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (artículos 52 y 53 constitucionales). A los primeros se les

²⁸ En la Cámara de diputados se han producido cambios significativos en cuanto a su integración. Si bien, la Constitución de 1917 establecía la representación mayoritaria por distritos electorales. A partir de 1963 se introdujo la modalidad de los denominados “diputados de partido” y en la reforma de 1977 se introdujo la representación proporcional. Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Óp. cit. pág. 680 a 692.

identifica como diputados de mayoría y a los segundos como diputados de representación proporcional.

La elección de diputados por el principio de mayoría relativa se obtiene en razón de dividir el territorio nacional en trescientos distritos uninominales, denominados así porque en ellos se disputa un solo cargo de diputado federal. Esta división en distritos, se hace en atención a la población total del país de acuerdo con el último censo general de población, buscando en todo momento la igualdad entre tales distritos.

La elección de diputados por el principio de representación territorial, por su parte, se desarrolla a través de listas regionales cerradas y bloqueadas, aplicadas a cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el territorio nacional. Cada región comprende diversas entidades federativas, que se denominan plurinominales porque la competencia electoral es por cuarenta cargos o escaños en cada circunscripción.

Para que un partido político pueda tener acceso a esta representación proporcional debe cumplir con dos requisitos establecidos en las fracciones I y II del artículo 54 constitucional; primero deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales, y posteriormente, alcanzar por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. Para que, de acuerdo a la votación nacional emitida le serán asignados los diputados de representación proporcional de acuerdo al orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

Pero, para evitar el dominio hegemónico de un sólo partido, el citado precepto constitucional establece en sus fracciones IV y V, las reglas básicas para evitarlo, pues, “ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.” Con esta prohibición, los partidos políticos deberán lograr acuerdos para impulsar en su caso las leyes y reformas necesarias para la sociedad, en especial por lo que hace a las reformas

constitucionales, las cuales necesitan, de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, lo que se traduce en unos 330 diputados aproximadamente, número que no alcanza por sí sólo un partido político de acuerdo a esta regla. Además, “ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.” Esta última situación, no se aplica al partido político que por sus triunfos uninominales obtenga un porcentaje de asientos superior al porcentaje de su votación nacional más el ocho por ciento. A través de estas reglas, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las votaciones nacionales efectivas de estos últimos.

2.1.1.1. Órganos de Gobierno.

Con base a los principios descritos es que se integra la Cámara de Diputados en cuanto a sus miembros individualmente considerados. Pero, para su funcionamiento requiere, además, de la conformación de otros órganos colectivos como son los grupos parlamentarios y los órganos de gobierno pertinentes a saber: la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos y la Secretaría General.

A) Grupos Parlamentarios. El reconocimiento legal de los grupos parlamentarios en México es reciente, a pesar de que desde la creación del Congreso como institución política en nuestro país, dichas agrupaciones siempre han existido. No fue sino hasta 1977 cuando se estableció la base

constitucional que reconoce a los grupos parlamentarios, a través de la adición de un párrafo tercero al artículo 70 constitucional, que indica: “La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su filiación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.” Aunque la LOC regula desde 1994 los grupos parlamentarios en el Senado, la Constitución sigue sin otorgar base constitucional a tales grupos.²⁹

Un grupo parlamentario, será de acuerdo al precepto constitucional citado y el artículo 26 de la LOC, aquél “conjunto de diputados agrupados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara.”

Dentro de la doctrina, encontramos varias definiciones referentes a los grupos parlamentarios; así, para el jurista Luis López Guerra, “los grupos parlamentarios son agrupaciones de parlamentarios, constituidos sobre la base de la coincidencia política de los mismos, a los que los reglamentos otorgan unas funciones y reconocen unas facultades. Su finalidad es representar en la Cámara una línea política e ideológica determinada y expresar su posición, organizar y articular a los miembros que le integran, asistir a éstos en sus labores parlamentarias, coordinar estas últimas y organizar y simplificar la vida parlamentaria.”³⁰ Por su parte, Serna de la Garza apunta que, “los grupos parlamentarios son formas de organización interna de las legislaturas, integradas por legisladores de un mismo partido político, que tienen el fin de coadyuvar al mejor desarrollo de las actividades parlamentarias.”³¹ En el mismo sentido, Mora Donato nos dice que los grupos parlamentarios, tienen su fundamento en la “tendencia de los legisladores a

²⁹ Cfr. SERNA DE LA GARZA, José Ma. *Derecho Parlamentario*. McGraw Hill, México, 1997. pág. 41.

³⁰ LÓPEZ GUERRA, Luis et al. *Derecho Constitucional. Volumen II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. 4º edición, Tirant lo Blanch, Valencia, España. 2000. pág.88.

³¹ SERNA DE LA GARZA, José Ma. Óp. cit. pág. 41.

agruparse según su ideología política; son estas agrupaciones las que designan a algunos de sus miembros para que participen en la Mesa Directiva, en las comisiones y en el desarrollo de los restantes trabajos parlamentarios”.³²

Mientras que De Vergottini Giuseppe señala que “las funciones esenciales de los grupos consisten en seguir las cuestiones tratadas dentro del parlamento y entre otras cosas comportan el estudio de proyectos de ley antes que se examinen dentro de las comisiones o en sesión plenaria, y la elección de los portavoces que se encargarán en el curso de la discusión de defender el punto de vista del grupo”.³³

Entonces, los grupos parlamentarios, son aquella forma de organización interna de las Cámaras, conformados con base a la identidad política de los legisladores, cuya misión principal es coadyuvar al desarrollo de las funciones legislativas; puesto que, en su seno se agrupan a las fuerzas políticas de un mismo partido, con el fin de formar frentes comunes al momento de los debates y las votaciones proporcionando información y asesoría a sus miembros.

Nuestro derecho parlamentario, indica que, para la formación de un grupo parlamentario en la Cámara de Diputados se deben satisfacer ciertos requisitos establecidos en el artículo 26 de la LOC.

El primero de ellos es que el grupo parlamentario debe integrarse por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

Posteriormente, el grupo que intente constituirse deberá entregar en la primera sesión ordinaria de la Legislatura³⁴ a la Secretaría General de la Cámara, la documentación siguiente: 1) Acta en la que conste la decisión de

³² MORA DONATTO, Cecilia. *Derecho Constitucional*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000. pág. 9.

³³ DE VERGOTTINI, Giuseppe. Óp. cit. pág. 345.

³⁴ La diferencia entre legislatura y el año legislativo, según, el artículo 2º de la LOC consiste en que” la Legislatura es el ejercicio de las funciones de los legisladores durante un tiempo de tres años; mientras que el año legislativo, es el que se computará del 1º de septiembre al 31 de agosto siguiente.”

sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de los integrantes; 2) Las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen; y 3) El nombre del diputado o senador que haya sido electo coordinador del grupo parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

El presidente de la Cámara debe analizar dicha documentación, y en su caso, hacer la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios, para que finalmente la propia Secretaria General publique los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios, momento a partir del cual podrán ejercer las atribuciones que les otorga la ley.

Estar constituido como grupo parlamentario les da derecho a cada uno de los legisladores integrantes del mismo a disponer de locales en las instalaciones de las Cámaras, así como de asesores, personal y elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, atendiendo a la importancia cuantitativa de cada grupo, y de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la Cámara. Sin embargo, la ley establece que los diputados que no se inscriban o que dejen de pertenecer a un grupo parlamentario podrán integrarse en cualquier otro de los constituidos. El representante puede optar por no estar en ningún grupo y, en ese caso, pasará a ser considerado como diputado sin partido, debiéndosele guardar las mismas consideraciones; contando con todas las prerrogativas y con el apoyo material y humano de la Cámara para el desarrollo de sus actividades (artículos 29 y 30 LOC).

La importancia del Coordinador del grupo parlamentario, se halla en que él expresa la voluntad del propio grupo, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos.

Además comunica a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo (artículo 27 LOC).

B) Mesa Directiva. El Pleno de la Cámara de Diputados elegirá a su Mesa Directiva, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, y con base a una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos. Los grupos parlamentarios, serán quienes propongan a los legisladores que deban figurar en dicha lista, debiendo cuidar que en la misma aparezcan los diputados que cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas (artículo 18 LOC). Esta Mesa Directiva se integraba, con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios; que duraban en sus funciones un año y podían ser reelectos. Sin embargo, recientemente la LX Legislatura que entró en funciones el 1° de septiembre del 2006, aprobó una reforma a la LOC, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de septiembre del mismo año cuyo contenido esencialmente modifica al artículo 17 de tal ley. Conforme al decreto, la Mesa Directiva estará integrada por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario, pudiendo optar éste último por no ejercer dicho derecho.

La elección de los integrantes de la Mesa Directiva para el segundo y tercer año de ejercicio de la Legislatura, se llevará a cabo durante la sesión preparatoria de la Cámara que inicie dichos períodos garantizando que la presidencia de la Mesa Directiva, para tales ejercicios recaiga, en orden decreciente, en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido. El proceso será conducido por los integrantes de la Mesa Directiva que concluye su ejercicio. En ningún caso los Coordinadores de los grupos parlamentarios podrán formar parte de la Mesa Directiva. En tal sentido, mediante el decreto de reforma aludido, se adicionó un octavo numeral al artículo 17 de la LOC para implantar que en

ningún caso “la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al Grupo Parlamentario que presida la Junta de Coordinación política”. Esto significa, que un mismo grupo parlamentario sólo podrá presidir la Mesa Directiva o la Junta de Coordinación Política, pero no ambas, situación que antes de la reforma era permitida por la LOC, ya que no existía disposición en contrario.

La Mesa Directiva, será dirigida y coordinada por su Presidente y se reunirá por lo menos una vez a la semana en periodos de sesiones y en los recesos con la periodicidad que acuerde la propia Mesa. Sus decisiones se adoptarán, bajo el sistema de voto ponderado, el cual será ejercido por los tres vicepresidentes respectivos; además de los secretarios de cada grupo parlamentario que no cuente con un vicepresidente.³⁵

Las principales atribuciones de la Mesa Directiva consisten en: ser la encargada de conducir las sesiones de la Cámara, formulando el orden del día; asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca la legalidad; determina las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; cuidará, además, que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación; e interpretará las normas respectivas de la propia LOC y demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones. Debiendo observar siempre los principios de imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones (artículo 20 LOC).

El Presidente de la Mesa Directiva igualmente será el Presidente de la Cámara de Diputados y de la Comisión Permanente. Para nuestro estudio reviste especial importancia su figura, ya que es él quien expresa la unidad de la Cámara, garantiza el fuero constitucional de los mismos y vela por la

³⁵ Anteriormente al decreto de reformas comentado, las decisiones de la Mesa Directiva se adoptaban por consenso y de no lograrse éste por mayoría absoluta de sus integrantes. Teniendo el Presidente de la Mesa voto de calidad, en caso de empate.

inviolabilidad del recinto legislativo (artículo 61 constitucional segundo párrafo y artículo 22 LOC). Asimismo, cumple con otras importantes funciones conduciendo las relaciones institucionales con el Senado, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades del Distrito Federal al mismo tiempo de tener a su cargo la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria; vela por que en las sesiones se respete el equilibrio entre las libertades de los legisladores y los grupos parlamentarios, la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara y hace prevalecer el interés general de la misma por encima de los intereses particulares o de grupo; y le corresponde conforme a la declaración de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, disponer la elaboración inmediata del Bando Solemne, darlo a conocer al Pleno en la sesión más próxima y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Al Presidente de la Mesa Directiva, le compete además: I) citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; II) conceder el uso de la palabra, dirigir los debates, discusiones y deliberaciones, y ordenar se proceda a votaciones; III) exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; IV) ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios; V) firmar, junto con uno de los secretarios y con el Presidente y uno de los secretarios del Senado, las leyes y decretos que expida el Congreso General; y suscribir también, con uno de los secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara; VI) convocar a las reuniones de la Mesa Directiva y de la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos y cumplir las resoluciones que le correspondan (artículo 23 LOC).

Los vicepresidentes, por su parte, asisten al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones. Mientras que los secretarios de la Mesa, asisten al Presidente de la Cámara en las funciones relacionadas con la conducción de las sesiones del Pleno: comprobando el quórum, llevando el

cómputo de las votaciones, dando lectura a los documentos parlamentarios, distribuyendo las iniciativas de ley y dictámenes a los diputados, supervisando la elaboración del acta de sesiones, y firmando junto con el Presidente, las leyes y decretos expedidos por la Cámara, y en su caso por el Congreso, así como los acuerdos y demás resoluciones de la propia Cámara.

C) Junta de Coordinación Política. Estará integrada con los Coordinadores de cada grupo parlamentario. Su Presidente será el Coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara, y durará en su cargo una Legislatura. En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en ese supuesto, la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política (artículo 31 LOC).³⁶

La Junta, deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura. Sesionará por lo menos una vez a la semana durante los períodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Sus decisiones se adoptarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado (artículo 35 LOC).³⁷

La Junta de Coordinación Política, como órgano que expresa la pluralidad de la Cámara, es la encargada de que se impulsen entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios

³⁶ En virtud del referido decreto de reformas del mes de septiembre, se adicionó al segundo numeral del artículo 31, la indicación de que la sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política, será convocada por el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados. Recorriendo a los anteriores numerales 2 y 3, en el orden respectivo de numeración.

³⁷ Mediante este sistema, los coordinadores de los grupos parlamentarios representan por sí mismos, tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.

a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

Son asuntos concernientes de la Junta él: I) impulsar la conformación de acuerdos relacionados con las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su aprobación en el Pleno; II) presentar a la mesa directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado; III) proponer al Pleno la integración de las comisiones, IV) presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara; y IV) asignar, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios (Artículo 34 LOC).

Por su parte al Presidente de la Junta de Coordinación Política, le compete fundamentalmente: I) convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre; II) velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten, y III) poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo, y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno (artículo 36 LOC).

D) Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos. Está se integra con el Presidente de la Cámara, que lo será también de esta Conferencia, y los miembros de la Junta de Coordinación Política.

La Conferencia deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política. Se reunirá por lo menos cada quince días en períodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos; en ambos casos, a convocatoria de su Presidente o a solicitud de los Coordinadores de por lo menos tres grupos parlamentarios. Sus resoluciones se adoptarán por consenso, o de no alcanzarse éste, por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los

coordinadores de los grupos parlamentarios. El Presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate.

La Conferencia de Dirección y Programación de los trabajos legislativos, cumple con las funciones siguientes: I) establece el programa legislativo de los períodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones; II) impulsa el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; y III) lleva al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Controlador de la Cámara (artículo 38 LOC).

E) Secretaría General. Este órgano constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

El Secretario de la Cámara será nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos, por el término de cada Legislatura, pudiendo ser reelecto. Sus atribuciones constarán en: I) preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara; II) fungir como Secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos; III) dirigir y coordinar el correcto funcionamiento de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros; IV) formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera; y V) informar trimestralmente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta.

La Secretaria, por tanto, desempeña las cuestiones propias a desarrollar los elementos necesarios para el funcionamiento de la Cámara, ya sea a

través de los servicios parlamentarios o los servicios administrativos y financieros que se requieran.

Los principales servicios que se otorgan por la Secretaria de servicios parlamentarios corresponden: I) a la asistencia técnica de la Presidencia de la Mesa Directiva; II) servicios de la sesión, que comprende todos los trabajos necesarios e indispensables para que se efectúen en buen término las sesiones; III) servicios de comisiones, brindando asistencia a cada una de ellas a través de su secretario técnico; IV) servicios referentes al Diario de Debates, esto es, la elaboración integral del mismo, así como de la Gaceta parlamentaria; V) servicios de archivo, que comprende la formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones, el desahogo de consultas y el apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores; y VI) servicio de bibliotecas, referentes a los acervos de libros, hemerotecas, videotecas e informática parlamentaria.

Por su parte, la Secretaria de Servicios administrativos y financieros, presta los servicios de: I) Recursos humanos, relativo a los administrativos del personal de la Cámara; II) Tesorería, concerniente a la programación y control presupuestal, la contabilidad y cuenta pública y finanzas en general; III) Recursos materiales, inherente a los inventarios y el control sobre los bienes materiales con que cuenta la Cámara; IV) Jurídicos, relativos a la asesoría y atención de asuntos legales de la Cámara, en sus aspectos consultivo y contencioso; V) Seguridad, esto es, la vigilancia y cuidado de los bienes y personas dentro del recinto parlamentario, así como el control del acceso externo e interno del mismo; y VI) servicios médicos.

2.1.2. Requisitos para ser diputado.

La Constitución Política insta en su artículo 55 cuales son los requisitos para ser diputado.

La fracción I establece: “Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.” Conforme al artículo 34 constitucional, la ciudadanía supone la calidad de mexicano, la mayoría de edad y tener un modo honesto de vivir. En atención a esta sencilla redacción, es claro, que el diputado debe ser un ciudadano mexicano, ya no basta que sea por naturalización, sino que se exige la nacionalidad por nacimiento, en virtud, de que el Congreso representa precisamente a la nación, esto es, a la totalidad del pueblo mexicano, por lo cual el constituyente consideró necesario cerrar esa representación a los mexicanos por nacimiento.³⁸

Por otro lado esta fracción, es correlativa, a la fracción II del artículo 35 constitucional, que otorga la prerrogativa de los ciudadanos a ser votados para los cargos de elección popular, siempre que tenga las calidades que establezca la ley. En ese caso, el ciudadano debe estar en ejercicio de todos sus derechos, lo cual es lógico, ya que debe estar en posibilidad de ejercer el cargo representativo, cosa que no ocurriría, por ejemplo, en caso de estar privado de su libertad.

La fracción II exige: “Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.” Este requisito presenta una modificación constitucional, ya que se da una disminución de la edad requerida para los candidatos. En 1972 fueron modificados los artículos 55 fracción II y 58, estableciéndose respectivamente, que para ser diputado se requiere tener 21 años cumplidos al día de la elección, en lugar de 25, y para ser senador 30 en lugar de 35 años.

Como menciona Carpizo, “el problema no es de índole cronológica sino que estriba en que los partidos políticos seleccionen a los jóvenes

³⁸ La calidad de ser mexicano por nacimiento fue introducida por el Congreso Constituyente de Querétaro bajo el argumento de que, debido a que el congreso tenía la facultad de elegir al ciudadano que habría de sustituir al presidente de la República en caso de falta absoluta o temporal de éste, bien podría darse el caso de que dicho nombramiento recayera en alguno de los legisladores. Cfr. SERNA DE LA GARZA, José Ma. Óp. cit. pág. 63.

adecuados; es decir, con conocimientos y dedicación para desempeñar esos altos cargos representativos.”³⁹

La fracción III requiere: “Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la fecha de ella. Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.”

Esta circunstancia se da en atención a que los electores deben de conocer al candidato, que si bien representará como diputado a toda la nación, también prestará importancia a los intereses regionales de los cuales se ocupará la Cámara. La intención es la misma, se trate de diputado electo por mayoría relativa en distritos electorales uninominales o circunscripciones plurinominales, para los diputados electos por representación proporcional. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos de elección popular.

La fracción IV indica: “No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.”

Este requisito de clara índole negativa, tiene como objetivo evitar que por virtud, de ocupar algún rango militar o de policía, tal circunstancia influya en las elecciones; ya que, de ocupar esa posición elevada, lo más probable es que se aproveche de la misma con el ánimo de presionar e inclinar a su favor las votaciones que se emitan.

El problema, sin embargo, radica en determinar si esos noventa días son suficientes para neutralizar la influencia que puede ejercerse en virtud de esos cargos.

³⁹ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Porrúa, México, 2003. pág. 156.

La fracción V por su parte señala: “No ser Secretario o subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los segundos.”

La razón de ser de este requisito, es exactamente la misma que la anterior, pues, busca ante todo la imparcialidad en que se deben suscitarse las elecciones, buscando una situación de igualdad entre los candidatos; que de contar con su posición oficial podrían inclinar la balanza a su favor.

La fracción VI, en el mismo tenor expresa: “No ser ministro de algún culto religioso.” Una causa principal de esta exigencia, será en principio, buscar respetar la visión laica del Estado; así como, mantener al diputado alejado de cuestiones que puedan limitar su libertad de expresión en las ideas y pensamientos que pueda verter dentro de la Cámara. En virtud, de que los ministros religiosos “no gozan de la independencia moral, e institucional necesaria para ejercer adecuadamente la representación nacional, ya que sus actividades están subordinadas a los intereses de sus respectivas iglesias.”⁴⁰

Finalmente la fracción VII postula: “No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.” Que establece la prohibición para los diputados y senadores de ser reelectos para el período inmediato. Aclarando respecto que los suplentes, que éstos podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero no así los propietarios, podrán ser electos como suplentes.

En el contexto de los requisitos para ser diputado, el derecho parlamentario, reúne en dos grupos, las circunstancias que condicionan la posibilidad de competir para adquirir la condición de parlamentario y ejercerla. Dichas circunstancias se definen jurídicamente con los términos de inelegibilidad e incompatibilidad.

⁴⁰ SERNA DE LA GARZA, José Ma. Óp. cit. pág. 64.

La inelegibilidad afecta la capacidad de un ciudadano para competir como candidato a las elecciones para determinado cargo público, en este caso, el de parlamentario. “Lo que se pretende con esta institución es impedir que aquellas personas que ostentan ya un cargo público puedan prevalerse del mismo para participar en las elecciones en condiciones de ventaja frente a otros candidatos.”⁴¹ La presentación a las elecciones de una persona incurso en alguna de las causas de inelegibilidad sólo es posible previa dimisión del cargo correspondiente.

La doctrina es unánime al señalar que el legislador, para llegar a serlo, requiere estar en situación de ser elegible, o sea, no estar afectado por alguna de las causas de inelegibilidad previstas; que están encaminadas por una parte, “a asegurar la idoneidad de quien llegue a ocupar el cargo, tanto por su identificación con el interés general del electorado, como por su madurez política; y por otra, tratan de evitar la indebida influencia de quienes ocupan una posición especial en los órganos del poder público o en la sociedad, para garantizar la equidad de la contienda electoral.”⁴²

Las inelegibilidades para alcanzar el puesto de diputado o senador, son las establecidas por el artículo 55 constitucional, ya que son inelegibles para ser legisladores federales: todos los ciudadanos mexicanos por naturalización (fracción I); los ciudadanos menores de 21 años, tratándose de diputados, y menores de 25 en el caso de los senadores (fracción II y artículo 58 constitucional); los que no sean originarios del Estado en que se haga la elección conforme a lo señalado anteriormente por la fracción III del artículo 55; así como no ocupar alguno de los cargos mencionados por las fracciones IV a VI del citado precepto constitucional arriba descritos.

La incompatibilidad, por el contrario, alude a la incapacidad para compaginar el ejercicio de la función parlamentaria con otro cargo público o con determinadas actividades privadas. La razón de ser de las causas de

⁴¹ PÉREZ ARROYO, Javier. Óp. cit., pág. 792.

⁴² FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. *Poder Legislativo*. Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2004. pág. 264.

incompatibilidad es procurar que los parlamentarios “ejercen sus funciones con el mayor grado de libertad e independencia posible.”⁴³ El estar incurso en una causa de incompatibilidad no exige la previa dimisión para participar en el proceso electoral, sino el abandono del cargo o de la actividad con el que el puesto de parlamentario es incompatible una vez obtenido el escaño.

La incompatibilidad, tiene como finalidad, entonces, asegurar que el legislador electo no sea estorbado o entorpecido en el desarrollo de sus labores parlamentarias, evitando las posibles influencias o presiones externas de que pueda ser objeto; y adicionalmente, colaborar con el principio de división de poderes. De tal manera, los artículos 62 y 125 constitucionales, establecen por su parte, las incompatibilidades para los legisladores federales.

El artículo 62 constitucional nos dice que “los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.”

Se corrobora, entonces, la prohibición de que una misma persona desempeñe dos empleos o cargos distintos simultáneamente dentro de los poderes de la Unión o de alguna entidad federativa, cumpliendo con el objetivo y finalidad de lograr la independencia de la función legislativa dentro del ámbito de división de poderes.

En complemento al precepto anterior, el artículo 125 constitucional, formula la regla general de que “ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir

⁴³ PÉREZ ARROYO, Javier. Óp. cit. pág. 792.

entre ambos el que quiera desempeñar.” Con tal regla se pretende, hablando de los legisladores, alcanzar una total independencia en el desempeño de sus funciones conferidas en virtud del cargo que desempeñan, evitando ocupen algún otro cargo que los distraiga de las funciones para las cuales han sido designados por el pueblo; no obstante en determinado momento, podrán optar por desempeñar algún otro cargo, previo abandonando del de legislador federal, en cuyo caso, entrará en funciones el suplente.

La diferencia, entre estas dos figuras, radica en que la inelegibilidad -falta de aptitud legal para concurrir a un proceso electoral- tiene como finalidad asegurar las condiciones de igualdad para acceder a los cargos públicos; mientras que la incompatibilidad –impedimento para ejercer dos puestos públicos simultáneamente-, busca la obligatoria independencia del parlamentario en el ejercicio de sus funciones.

2.1.3. La duración en el encargo.

El artículo 51 constitucional señala que los diputados serán electos en su totalidad para un período de tres años, una Legislatura. Igualmente marca que por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

El texto original del citado precepto contemplaba una duración en el cargo de dos años; y en virtud de la reforma de 1933, se extendió un año más para la renovación de la Cámara. La principal razón del cambio se debió a brindar al poder legislativo una mayor estabilidad política, evitando con ello las agitaciones propias de elecciones tan cercanas.

El período de duración del cargo de los legisladores realmente no implica un gran debate. Pero encontramos dentro del ámbito práctico de su ejercicio una figura de enorme trascendencia para nuestro tema, la suplencia.

La suplencia es una institución de origen español, que apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz y que fue imitada por todas nuestras Constituciones, sin excepción.⁴⁴

El argumento principal para la instauración de tal figura era el evitar que alguna de las partes representadas en los Congresos se quedara sin representación. En estos tiempos, la finalidad de la suplencia es evitar que ante la falta de los propietarios, pudiese ser bloqueada la composición del quórum necesario para la instalación de cualquiera de las Cámaras. Por ello, el artículo 63 constitucional estipula los casos en que el suplente será llamado, a saber; cuando a la apertura de sesiones de la Cámara o dentro de los treinta días siguientes los legisladores propietarios no se presenten y cuando los legisladores propietarios falten diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de la Cámara, entendiéndose por ese hecho que renuncian a concurrir hasta el período inmediato, se llamará por tanto a los suplentes. Así, el suplente se integrará a la Cámara respectiva, en las ausencias temporales del legislador propietario y en caso de su fallecimiento.

Para las ausencias injustificadas, la sanción prevista constitucionalmente es la pérdida del carácter de diputado o senador. Además no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten (artículo 64).

Las vacantes resultantes por esta situación (que ocurran al inicio de la legislatura o durante su ejercicio tanto de diputados como de senadores), serán cubiertas de la siguiente manera: a) las que correspondan a legisladores electos por el principio de mayoría relativa, se cubrirán previa elección extraordinaria convocada por la Cámara respectiva, que se celebrará dentro de los noventa días siguientes de realizada la convocatoria; b) las que se deban cubrir por el principio de representación proporcional, serán cubiertas, en el caso de los diputados, por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva; y en el

⁴⁴ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional mexicano*. pág. 274.

caso de los senadores, por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista nacional, en ambos casos, después de habersele asignado los diputados o senadores que hubieren correspondido; c) las vacantes del Senado por el principio de primera minoría, serán cubiertas por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Este principio, que no obedece a otra cosa que a la necesidad del reemplazo, opera, de igual manera en materia federal como en el ámbito local. Su finalidad se ha centrado en evitar la falta de representación en el legislativo; pues, “se hace necesario garantizarla ante posibles separaciones en el ejercicio del cargo; por enfermedad, fallecimiento, por ser llamados para ocupar cargos de importancia o por cualquier otra circunstancia.”⁴⁵

La importancia, que para nosotros implica esta figura se halla, precisamente, en que, ante cualquier circunstancia que impida la presencia del legislador en la Cámara, su curul no sea abandonado por el resto de la legislatura, ya que su lugar podrá ser ocupado por otro legislador que gozará de la misma legalidad y legitimidad que él propietario.

Desafortunadamente, ni la LOC ni el RGIC desarrollan un procedimiento en relación al artículo 63 constitucional respecto a la figura de la suplencia.

Solamente RGIC únicamente se limita realiza ciertas precisiones respecto a la ausencia de los legisladores propietarios. Así, para el caso de que falte a las sesiones por un término menor a tres días dará aviso al Presidente de la Cámara mediante oficio o de palabra, pero si la ausencia excede ese tiempo, dará aviso a la Cámara para obtener la licencia necesaria. Ésta licencia, sólo podrá ser concedida por causas graves y máximo a la cuarta parte de la totalidad de los miembros de la Cámara (artículos 47 y 48 RGIC). Y finalmente establece que en el caso de las ausencias por diez días constitutivos sin causa justificada, la Secretaría publicará el nombre del faltista en el Diario Oficial, hasta su asistencia (artículo 50 RGIC).

⁴⁵ SAYEG HELÚ, Jorge. Óp. cit. pág. 247.

Entonces, ¿la suplencia podrá ser considerada como un bastión a favor de la integración del poder legislativo?, o en relación a la inmunidad de los legisladores, ¿constituye un aspecto favorable a su desaparición?

Es indudable, que la figura tiene una trascendencia importante a favor del órgano legislativo, ya sea vista desde una perspectiva del principio de división de poderes o en relación a una garantía de soberanía o auto-organización independiente del Parlamento o Congreso. La verdad es incuestionable, que su finalidad es correlativa a la búsqueda por la inmunidad, en el sentido de evitar la ausencia de los legisladores en su recinto para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. Pero, ¿es suficiente la similitud finalista de estas dos instituciones, para dar paso a la desaparición de la inmunidad? Estas interrogantes, podremos responderlas oportunamente en el capítulo final.

Finalmente, sólo resta mencionar que para el cargo de los legisladores federales, no existe en nuestro sistema jurídico el principio de la reelección, por prohibición expresa del artículo 59 constitucional. De acuerdo con él texto del mismo, sólo los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios en atención a este principio, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Este tipo de reelección, ha sido denominada por la doctrina como relativa, ya que sólo opera para el período inmediato y no así para los subsecuentes, Además, el referido precepto, no prevé una situación que es una práctica política recurrente, como es el hecho de que un senador o un diputado puedan ser electos para integrar a la Cámara colegisladora distinta a la que han pertenecido.

2.1.4. Facultades exclusivas.

No podemos pasar por alto la mención -aún que sea breve-, de las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras; en virtud, de que el presente apartado está dedicado al análisis de la estructura del Poder Legislativo; aclarando, sin embargo, que no es la finalidad del presente trabajo ahondar en su estudio, pues rebasaría los límites del mismo.

Uno de los argumentos, que refuerzan la postura de la naturaleza distinta de la representación de las Cámaras, lo podemos obtener de echar un vistazo a las facultades exclusivas de cada una de ellas.⁴⁶

De acuerdo a la Constitución, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, aquellas que tiene como propias, sin que en su ejercicio intervenga el Senado.

A fin de evitar una transcripción absoluta y perfecta del artículo 74 constitucional que consagra las facultades exclusivas de ésta Cámara; y para un mejor y sencillo entendimiento de las mismas, podemos agrupándolas bajo el criterio en atención a la materia que regulan, conforme al cual obtenemos:

a) *Facultades administrativas.* Bajo este criterio ubicamos a las atribuciones siguientes de la Cámara de Diputados: expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (fracción I artículo 74).

⁴⁶ Al respecto, Tena Ramírez indica: “El Congreso conservó el mayor número de facultades y las más importantes, entre ellas las de índole legislativa. La distribución de las que se entregaron como exclusivas a las Cámaras, estuvo presidida teóricamente por el principio general que señorea el bicameralismo de tipo federal, pues los autores de la reforma se propusieron dotar a la Cámara de Diputados de las facultades que *afectan inmediata y directamente al individuo como individuo, que es lo que constituye el elemento popular*, y a la de Senadores de las que *inmediata y directamente afectan el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo.*” TENA RAMÍREZ. *Derecho Constitucional Mexicano*. pág. 413.

b) *Facultades económicas.* Entre las principales atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, encontramos las referentes de uno u otro modo a la materia económica del país. Conforme a la fracción IV del artículo 74 constitucional le corresponde: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.”

Respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, éste debe ser presentado por el Ejecutivo Federal, junto con la iniciativa Ley de Ingresos (respecto de la cual los diputados son siempre la cámara de origen), a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. Posteriormente la Cámara deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.⁴⁷

Otra facultad, de carácter económico de la Cámara de Diputados, se ubica también, precisamente en la propia fracción IV del citado precepto constitucional; en lo que podíamos denominar como su segunda parte, a partir de su cuarto párrafo, en vista del cual, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, “la revisión de la Cuenta Pública”, la cual tendrá por objeto “conocer los resultados de la gestión financiera,” y “comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.” “Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación.”⁴⁸ La Cuenta Pública del año anterior deberá ser

⁴⁷ No obstante, cuando el Ejecutivo Federal, inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, a saber, el 1° de diciembre; podrá hacer llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

⁴⁸ A tal efecto, la fracción II del artículo 74 indica que la Cámara coordinará y evaluará, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.

presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio.

La cuenta pública, entonces, se integra con el reporte que el Ejecutivo Federal hace del gasto público realizado y de los ingresos obtenidos. De tal manera que este documento debe ser examinado por la Cámara de Diputados considerando en todo momento la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos correspondiente al período de que se trate.; para que concluido su estudio se determine si el Ejecutivo Federal se apegó o no a tales directrices. De no ser así, la Cámara formulará las observaciones pertinentes y determinará las responsabilidades que procedan.

Sólo resta decir, que el órgano superior de fiscalización de la Federación,⁴⁹ encuentra su origen y fundamento legal en el artículo 79 de la Ley Suprema, cuyos lineamientos generales, grosso modo, consisten: en depender directamente de la Cámara de Diputados; tener autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, las que primordialmente son fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, así como los fondos y recursos de los poderes federales y de los Estados, municipios y particulares en lo referente a los recursos federales; realizar la revisión de la Cuenta pública; investigar las irregularidades respecto a los ingresos, egresos, fondos y recursos; determinar los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública federal; y promover el fincamiento de las responsabilidades respectivas.

c) *Facultades jurisdiccionales.* Finalmente, la Cámara Baja conocerá - acorde a la fracción V del artículo 74-, de las declaraciones de procedencia que se promuevan, en contra de los servidores en razón de que incurran en

⁴⁹ “Antes de la reforma constitucional, publicada el 30 de junio de 1999, existía un órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que dependía directamente de la Cámara de Diputados y cuyos servidores públicos eran nombrados por aquella. Tenía la función de supervisar, inspeccionar y auditar a las Secretarías de Estado, el Distrito Federal y a los organismos públicos descentralizados del gobierno federal y del gobierno del Distrito, así como de las empresas de participación estatal mayoritaria.” SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Óp. cit. pág. 455.

algún delito en los términos del artículo 111 constitucional; así como conocer de las imputaciones que se hagan a los funcionarios públicos que señala el artículo 110 constitucional donde fungirá como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Es tas facultades se encuentran insertas dentro de los que conoce como declaración de procedencia o desafuero y el juicio político –los cuales serán objetos de estudio en el apartado correspondiente del Capítulo IV-. De una manera general, podemos decir que en la declaración de procedencia la Cámara de Diputados se erige como un jurado para conocer el estudio de una cuestión relativa a determinar si un servidor público que goza de inmunidad debe o no ser despojado de ella para enfrentar la acción de la justicia; mientras que, en el juicio político le corresponde a la Cámara actuar como órgano acusatorio frente al Senado, para que este resuelva sobre la responsabilidad política de los funcionarios públicos del Estado.

Como corolario final, el artículo 74 en su fracción VIII, establece que ésta Cámara tendrá como facultades “las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”

2.2. La Cámara de Senadores.

Se ha dicho que el Senado responde fundamentalmente a la necesidad de garantizar el principio de igualdad estatal dentro de nuestro régimen federal. A diferencia de la representación que encarna la Cámara de Diputados, donde cada entidad federativa tiene un número variable de diputados federales en proporción a su población. En el Senado se representa con un mismo número de individuos por cada Estado, sin considerar las diferencias territoriales o de población de los mismos.

El Senado se constituye como un órgano que responde a la forma de Estado federal; su estructura exige la presencia de parlamentarios

representativos de los Estados miembros dotados de autonomía de acción política dentro de la Cámara, actuando ya sea conforme a sus propias determinaciones, las del partido a que pertenecen o las de los propios electores.

2.2.1. Integración.

La integración actual del Senado, implica tres diversos sistemas de elección de sus miembros. Conforme al artículo 56 constitucional, el Senado se integra de 128 senadores. De ellos, dos son elegidos por el principio de mayoría relativa en las entidades federativas así como el Distrito Federal; mientras que, un senador será asignado de acuerdo al principio de primera minoría, para lo cual los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos, cada fórmula se integra con un candidato a senador propietario y otro suplente. De tal forma, que la primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Finalmente los 32 senadores restantes serán electos por el principio de representación proporcional, mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, es decir, que comprende todo el territorio nacional, y se distribuirán según la votación que obtengan los partidos políticos y de acuerdo con las listas de candidatos que para estos efectos hubiesen registrado.

Como se observa, mediante los principios de mayoría relativa, primera minoría y de representación proporcional, es como se compone el Senado por lo que respecta a sus miembros en lo individual.

2.2.1.1. Órganos de Gobierno.

De igual manera que en la Cámara de Diputados, el Senado se conforma con base a instituciones colectivas necesarias para su funcionamiento; primeramente, por los grupos parlamentarios pertinentes, así como, sus respectivos órganos de gobierno a saber: Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política y Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos.⁵⁰

A) *Grupos Parlamentarios.* Los grupos parlamentarios en el Senado, también se definen como “las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo” (artículo 71 LOC). En este sentido, los grupos alentarán la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

Estos grupos deben cumplir también con los mismos requisitos para su integración, que sus homólogos en la Cámara de Diputados,⁵¹ con la diferencia de que la entrega de los documentos requeridos para su constitución se hará al Secretario General de Servicios Parlamentarios, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. Para que, el Presidente de la Mesa Directiva, formulé en su caso, la declaratoria de constitución de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del Pleno. A partir de ese momento, el grupo parlamentario ejercerá las funciones que le correspondan

⁵⁰ El Senado no cuenta con una Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos como en la Cámara de diputados; sin embargo, las funciones que ésta desempeña son ejercidas por la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política del Senado. Por otro lado, en el Senado no existe propiamente una Secretaría General, sino que convergen en esas funciones las Secretarías de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Administrativos; que se encuentran agrupadas en la Cámara de Diputados dentro de la Secretaría General.

⁵¹ También necesitan un mínimo de cinco senadores para constituir el grupo parlamentario; la elaboración del acta en que conste la decisión de sus miembros de constituirse en tal grupo junto con el nombre de su coordinador y un ejemplar de los Estatutos o documento equivalente que norme su funcionamiento (Artículo 72 LOC).

por ley. Tendrán derecho, entonces, a que conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales del Senado, se les distribuyan los recursos y locales adecuados para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de integrantes respecto del total de la Cámara.

Los coordinadores parlamentarios, también serán los representantes del grupo y con tal carácter promoverán los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, y participarán con voz y voto en la Junta de Coordinación Política. Teniendo la obligación de informar oportunamente a la propia Mesa Directiva, sobre las modificaciones que ocurran en la integración del grupo.

En su caso, los senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, no obstante tendrán las mismas consideraciones respecto a sus iguales con partido.

B) Mesa Directiva. El Senado también nombrará por mayoría absoluta de sus miembros presentes a propuesta de los grupos parlamentarios, a los miembros que integrarán la Mesa Directiva, que se integra por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios. Durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos.

La elección de la Mesa Directiva se comunicará a la Cámara de Diputados, al Titular del Poder Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las legislaturas de los Estados, a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La Mesa Directiva deberá observar los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad, para el desarrollo de sus atribuciones, entre las que se encuentran fundamentalmente las siguientes: I) presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos; II) formular y cumplir el orden del día de las sesiones; III) conducir las relaciones del Senado con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal, así como la

diplomacia parlamentaria; IV) presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, para su remisión al titular del Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; V) asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios (artículo 66 LOC).

El Presidente de la Mesa Directiva, al igual que su análogo de los diputados, será también el Presidente de la Cámara de Senadores y su representante jurídico, expresando la unidad del Senado. Y tendrá a su cargo el desempeño de: I) abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno; dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos con que se dé cuenta a la Cámara; II) conducir los debates; III) firmar, junto con uno de los secretarios de la Cámara, y en su caso con el Presidente y un secretario de la colegisladora, las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión, así como los acuerdos y demás resoluciones del Senado; IV) exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; V) solicitar el uso de la fuerza pública; VI) otorgar poderes para actos de administración y para representar a la Cámara ante los tribunales en los juicios de cualquier naturaleza en que ésta sea parte; entre otras (artículo 67 LOC).

Los vicepresidentes de la Mesa, asistirán al Presidente en sus funciones y lo sustituirán en sus ausencias temporales. Los secretarios, por su lado, asisten al Presidente en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno, teniendo como labores indispensables: I) pasar lista de asistencia de los senadores al inicio de las sesiones para verificar que existe el quórum constitucional; II) firmar junto con el Presidente, las leyes y decretos expedidos por la Cámara, y en su caso por el Congreso; III) expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la Mesa Directiva; IV) computar las votaciones y proclamar sus resultados; V)

extender, firmar y cuidar las actas de las sesiones; VI) leer los documentos listados en el orden del día; VII) distribuir las iniciativas y dictámenes que vayan a ser objeto de discusión o votación; y VIII) vigilar la impresión del Diario de Debates (artículo 70 LOC).

C) Junta de Coordinación Política. Es el órgano que encarna la pluralidad de la Cámara y en el que se impulsan los entendimientos y las convergencias necesarios para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna al Senado.

Esta Junta se instituye al inicio del periodo constitucional de cada legislatura y se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la misma. Pero a diferencia de su similar de la Cámara de Diputados, concurren en ella además, dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario de la primera minoría, esto en razón de los diferentes principios por los cuales se integran las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

La Junta adoptará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios y su Presidente será el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado, para un mandato de toda una legislatura.

Las atribuciones de la Junta de Coordinación Política, estriban en la misma línea que su semejante de la Cámara de diputados, y se encuentran enumeradas en el artículo 82 de la LOC. AL Presidente de la Junta por su parte, le compete: I) proponer el proyecto de programa legislativo para cada período de sesiones y el calendario del mismo, atribución que le corresponde en la Cámara de Diputados a la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos; II) promover la adopción de acuerdos necesarios para el desahogo de la agenda legislativa; III) asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la junta y representar a la Junta, en el

ámbito de su competencia, ante los órganos de la propia Cámara, así como coordinar sus reuniones.

D) Secretaría General de Servicios Parlamentarios y Secretaría General de Servicios Administrativos. La Cámara de Senadores para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, cuenta con éstas dos Secretarías; además de las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva.

La Secretaría de Servicios Parlamentarios, se encarga principalmente de: I) asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno; II) recibir los documentos oficiales y particulares dirigidos a la Cámara; III) recibir las votaciones del Pleno; IV) abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos de la Cámara, así como supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos; V) registrar y garantizar la publicación del Diario de Debates; y VI) desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones (artículo 109 LOC).

La Secretaría de Servicios Administrativos, por su parte, tiene la obligación, de manera general, de encabezar y dirigir precisamente las actividades administrativas; como conducir las relaciones de trabajo con el personal de la Cámara y administrar los recursos humanos y materiales.

2.2.2. Requisitos para ser Senadores.

El artículo 58 constitucional dice que para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado. Por ello, remitimos a lo expuesto en ese apartado, con referencia a los requisitos de nacionalidad, ciudadanía, lugar de origen y vecindad, y las inelegibilidades e incompatibilidades para el desarrollo de funciones públicas y privadas; así como, del principio de no reelección inmediata.

La única diferencia que existe entre los requisitos para ser diputado y los requisitos para ser senador, reside exclusivamente, en la diferencia de edad; ya que para ser senador es necesario tener veinticinco años cumplidos al día de la elección.

La razón de tal diferencia, se halla en “la tradición jurídica que ha asentado que una de las Cámaras debe estar formada por personas de cierta edad, para que exista más ponderación, para que los asuntos sean examinados con más tranquilidad, para que los ímpetus de la cámara baja se estrellen en la alta.”⁵² A juicio, del constitucionalista Tena Ramírez, “la diferencia de edades entre el diputado y el senador, débese a que se quiere hacer del Senado un cuerpo equilibrador que refrene a la otra Cámara, lo que se consigue por la mayor edad de sus miembros, que es garantía tanto de ponderación y ecuanimidad, cuanto por el escaso número de los mismos, que debilita el espíritu colectivo, propenso siempre a la exageración.”⁵³

Si bien, en esencia los requisitos que se exigen al legislador federal, son idénticos; la única excepción y diferencia que existe en estos, es la determinada por la edad. Cuyo argumento se enfoca en razón de la experiencia brindada por la misma, para ponderar y frenar, en su momento, cualquier acto de la Cámara Baja que sea guiado por una premura y falta de estudio por parte de los diputados.

2.2.3. La duración en el encargo.

De acuerdo al párrafo final del artículo 56 constitucional, los senadores son electos para el cargo para un período de seis años; a diferencia de los tres años que dura el período de cargo de los diputados.

Como se ha visto líneas arriba, hay dos principios fundamentales que se relacionan a la vida práctica de la duración en el cargo de los legisladores.

⁵² CARPIZO, Jorge. Óp. cit. pág. 164.

⁵³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. pág. 276.

Uno de esos ellos, es la suplencia, contemplada expresamente por el artículo 57 constitucional para el caso de los senadores. Él cual entrará en funciones en los mismos términos que en lo apuntado para el caso de los diputados. El otro principio, es referente a la reelección relativa establecida en el artículo 59 constitucional, que de igual manera funciona tanto para diputados como para senadores.

2.2.4. Facultades exclusivas.

La Cámara de Senadores, dentro de nuestro sistema federal, tiene un carácter representativo primordialmente respecto de los intereses de las entidades federativas. Pero, no por ello, sus facultades exclusivas dejan fuera actos de carácter administrativo y jurisdiccional, que le son propios en razón de su concepción.

Continuando con la temática iniciada en la exposición de las facultades de la Cámara de Diputados, clasificaremos las facultades exclusivas del Senado en varios grupos con base a al criterios de la materia que regulan.

a) *Facultades de política exterior.* En principio, corresponde al Presidente de la República “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales” (artículo 89 constitucional, fracción X). Sin embargo, para ello, debe contar en todo momento, con la aprobación del Senado; ya que le corresponde al mismo, analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión (artículo 76 constitucional, fracción I).

Esta atribución, por lo que se refiere a la política exterior; se establece a favor del Senado por la naturaleza de su representación, puesto que reúne a

los representantes de los Estados miembros de la Federación, es necesario consultarles las acciones referentes a la política exterior del país, en vista de que también compromete a los Estados.

En lo tocante a la aprobación de los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal, el Senado juega un papel de revisión de los mismos, dado que su atribución tan sólo le permite emitir una decisión integral, puesto que de ningún modo puede modificar los compromisos suscritos por el Ejecutivo Federal. En caso, de que el Senado apruebe un tratado o una convención “con la que no estuvo totalmente de acuerdo, deberá formular las observaciones que estime procedentes para que, de ser el caso, el Presidente adopte las acciones correctivas que sean necesarias.”⁵⁴

b) Facultades de nombramiento. Dentro de este epígrafe, encontramos todas aquellas formas en que, el Senado interviene mediante la ratificación, aprobación, el nombramiento y la remoción de funcionarios públicos.

El Senado ratifica en términos del artículo 76 constitucional fracción II, los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga. En este caso, la atribución del Senado se reduce a “verificar que el servidor público nombrado por el Presidente reúna los requisitos que para ese cargo exigen las normas jurídicas.”⁵⁵

Conforme al artículo 28 constitucional, en su séptimo párrafo, al Senado le compete aprobar la designación de las personas encargadas de la conducción del Banco de México, concretamente el Gobernador del Banco Central. Cabe aquí señalar la diferencia existente entre la ratificación y

⁵⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Óp. cit. pág. 459.

⁵⁵ *Ibíd.* pág. 460.

aprobación. Ya que en este último, la facultad de aprobar o no aprobar el nombramiento implica que el Senado “podría objetarlo por razones políticas o circunstancias personales a pesar que el individuo nombrado por el Presidente reuniera los requisitos formales que las normas exigen.”⁵⁶

Además, el Senado está facultado de acuerdo a las fracciones VIII y IX del artículo 76, para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario; así como, nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por el artículo 122, base quinta, inciso f); esto es, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. Para ello, la solicitud de la remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores.

Por otro lado, en virtud de la fracción V del mencionado precepto constitucional; al Senado también le compete, cuando se produzca la desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado, nombrar un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

En último lugar, en relación con la fracción XII del citado artículo 76 -que otorga al Senado las demás atribuciones que establezca, a su favor, la Constitución-, el Senado puede nombrar conforme a los artículos 100 y 102 inciso B, constitucionales respectivamente a: dos de los siete consejeros que

⁵⁶ Id.

integran el Consejo de la Judicatura Federal, por un lado; y conforme al segundo precepto constitucional citado, nombrará a los diez consejeros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como al Presidente de dicha Comisión, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.⁵⁷

c) *Facultades de defensa nacional.* Corresponde al Presidente de la República, gracias a las facultades establecidas en su favor por las fracciones VI y VII del artículo 89 constitucional, la calidad de mando supremo de las fuerzas armadas nacionales. Pero en ejercicio de estas atribuciones debe apegarse a ciertas restricciones o limitaciones. Entre éstas se encuentran la autorización que debe obtener del Senado para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas (fracción III artículo 76).

El mismo artículo en su fracción IV ordena también, que el Presidente de la República debe solicitar autorización al Senado para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando para ello el número de elementos que pretenda movilizar.

d) *Facultades de intervención política en los Estados.* Son cuatro las atribuciones con las que cuenta el Senado para intervenir en la vida interna de los Estados miembros de la Federación con el objeto de resolver las crisis que puedan afectarles. La primera de ellas, la hemos visto, cuando designa un gobernador provisional, en caso de que desaparezcan los poderes constitucionales de un Estado. Las tres restantes competen a los siguientes casos: resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con

⁵⁷ El mandato constitucional establecido en el propio artículo 102 inciso B constitucional, deja a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, la definición de los procedimientos que permitan la presentación de propuestas de candidatos a Presidente y Consejeros que deberá hacer el Senado.

motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado (fracción VI artículo 76); autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas (fracción X artículo 76); y finalmente, resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes (fracción XI artículo 76).

e) *Facultad jurisdiccional.* La fracción VII del artículo 76 constitucional, por su parte, le atribuye al Senado, para conocer en el procedimiento de juicio político, de las faltas u omisiones que comentan los servidores públicos y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 constitucional.

2.3. La Comisión Permanente.

A diferencia de los parlamentos medievales cuya existencia y funcionamiento dependía de la libre convocatoria del monarca, los parlamentos actuales se constituyen como órganos permanentes cuya actividad se desarrolla de manera discontinua.

Si bien, esta figura tiene sus orígenes como algunos apuntan en el reino de Aragón.⁵⁸ En nuestro derecho, encuentra su antecedente más remoto en la Constitución de Cádiz, la cual preveía la existencia de una Diputación Permanente de las Cortes Generales, que velaba por la observancia de la

⁵⁸ Véase: CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Derecho Constitucional*. Ed. Harla, México 1990, pág. 304; Burgoa Orihuela. *Derecho Constitucional Mexicano*. Óp. cit. pág. 463; Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Óp. cit. pág. 433.

Constitución y las leyes, y podía convocar a Cortes extraordinarias. A partir de ese ordenamiento fundamental, nuestras Constituciones incluyeron esta institución con el fin de asegurar la presencia del Congreso en todo momento.

La permanencia de los parlamentos viene marcada por la organización del tiempo en torno a dos instituciones: la legislatura (mandato) y los períodos de sesiones.

A diferencia del Poder Ejecutivo, las Cámaras del Congreso de la Unión no realizan sus tareas de manera continua e ininterrumpida, sino que actúan en los períodos de sesiones específicamente indicados por la Constitución. Por eso, en el constitucionalismo mexicano se consideró la necesidad de que en los recesos del Congreso existiese un órgano que pudiera prolongar la presencia del Poder Legislativo en la vida política del Estado; dicho órgano, ha sido y es la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La Comisión Permanente, es una comisión integrada de miembros de cada Cámara, que ejerce sus funciones en los períodos vacacionales del Congreso de la Unión. En virtud de los artículos 78 constitucional y 116 de la LOC, a éste órgano del Poder Legislativo Federal, le atañe funcionar fuera de los tiempos del período ordinario de sesiones de las Cámaras.⁵⁹

Este órgano colegiado mixto se integra de 37 miembros, de entre ellos 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras a la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Designando por cada titular, un sustituto para suplir las ausencias de aquéllos.

Los legisladores que integran la Comisión Permanente deben ser escogidos durante la última sesión de cada período ordinario de sesiones,

⁵⁹ De tal forma que, la Comisión Permanente desarrolla sus atribuciones en los períodos de receso del Congreso de la Unión que comprenden del 16 de diciembre al 14 de marzo de cada año, con excepción de los años en que se dé la transición del Ejecutivo Federal, en cuyo caso los recesos pueden iniciarse después del 31 de diciembre. El segundo período de recesos se inicia el 1° de mayo y concluye el 31 de agosto de cada año. Dichos períodos podrán variar si el Congreso concluye sus sesiones ordinarias antes de las fechas establecidas por la Constitución.

mediante el voto secreto que emitan los legisladores de las respectivas Cámaras. Por cada titular se elegirán también sustitutos.

El órgano de dirección de la Comisión Permanente es la Mesa Directiva, que se instaura el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso. E inmediatamente después de esta ceremonia, los legisladores que hubiesen resultado nombrados como miembros de la Comisión Permanente, deben reunirse en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar en orden alfabético de apellidos, y en su caso, de nombres. El Presidente así elegido nombrará a su vez dos secretarios para que le auxilien; y se nombrará, cumplido ese requisito, por mayoría de votos a un Presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios de los cuales dos deberán ser diputados y dos senadores. Realizada la elección de la Mesa Directiva, los legisladores electos tomarán posesión de sus cargos, y el presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo así a quien corresponda (artículos 118 y 120 LOC).

La Comisión sesionará una vez por semana en los días y horas que el Presidente de la misma indique formalmente. Y si fuese necesario celebrar algunas sesiones fuera de los días estipulados, éstas se llevarán a cabo previa convocatoria por parte del Presidente.

La Comisión no está facultada para realizar funciones de carácter legislativo, de investigación, jurisdiccional o especial. Pues, de acuerdo al artículo 122 de la LOC, los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o alguna de las Cámaras y que se presenten durante el receso congresional ante la Comisión deberá turnarse a las comisiones que correspondan. Así mismo, y cuando los asuntos que se presenten a la Comisión sean iniciativas de ley o decreto, éstas se deberán imprimir y se ordenará su inserción en el Diario de Debates, para después remitirse para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso.

La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes, y no puede suspender sus trabajos durante los períodos extraordinarios de sesiones, salvo en lo que se refiera al asunto para el que haya convocado el período extraordinario respectivo. Cabe señalar que ni la Constitución, LOC o RGIC mencionan un quórum de asistencia que deba completarse en las reuniones de la Comisión para que ésta pueda sesionar válidamente.

Por último, el artículo 127 de la LOC indica que la Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios que le competan. Y el artículo 129 de la misma ley indica que para el último día de ejercicio de la Comisión Permanente, ésta deberá tener formados dos inventarios, uno para cada Cámara, que contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que se hubieren recibido durante el receso del Congreso. Los cuáles se turnarán a las Secretarías de cada Cámara.

Al tener la Comisión Permanente una naturaleza de instrumento de continuidad del poder público del órgano legislativo, en realidad, cumple con funciones que son atribuidas a las Cámaras que integran al Congreso de la Unión dentro de un cierto ámbito, que encuentra su límite circunscrito en funciones administrativas y políticas. Ya que, en principio, no puede de ningún modo legislar; restringiéndose, su función, únicamente a recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, turnándolas para su dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones.

Por esas razones, las funciones de la Comisión Permanente, de acuerdo al artículo 78 constitucional se centran en las siguientes cuestiones:

a) De suplencia del Congreso de la Unión. En primer término, la Comisión Permanente entra en atribuciones de suplir al Congreso Federal, al recibir la protesta del Presidente de la República; y al conceder licencia hasta por

treinta días al mismo; así como, nombrar el interino que supla la falta de Presidente de la República (fracciones II y VI). De igual manera, en vista del artículo 84 constitucional, que plantea la falta absoluta de Presidente, le corresponde nombrar Presidente provisional y convocar a sesión extraordinaria al Congreso para que éste haga el nombramiento del interino o sustituto según corresponda.⁶⁰

La Comisión Permanente, también suple al Congreso de la Unión, al otorgar el permiso necesario en términos del artículo 88 constitucional, para que el Presidente de la pueda ausentarse del territorio nacional.

b) De suplencia del Senado. La Comisión también cuenta con funciones que ejercerá en virtud de la ausencia del Senado: al ratificar la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal (fracción V); al ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (fracción VII); concluyendo, con el consentimiento que dé para el uso de la Guardia nacional, en los mismos términos que lo hace el Senado acorde a la fracción IV del artículo 76 constitucional (fracción I).

Otras facultades de suplencia, que le corresponden a la Comisión Permanente, en virtud de los recesos del Senado, son: aprobar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Gobernador del banco central (artículo 28, 7º párrafo); nombrar al gobernador provisional que convocará a elecciones, en el caso de que desaparezcan los poderes constitucionales de un Estado, en los términos de la fracción V del artículo 76; nombrar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, al Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos y los diez

⁶⁰ El Presidente interino es nombrado si la falta acontece durante los dos primeros años del período, mientras que el sustituto es nombrado si la falta sucede en los cuatro últimos años del mandato.

consejeros consultivos que integran el órgano de gobierno de dicho organismo (artículo 102, inciso B, constitucional); y por último, también durante los recesos del Senado, la Comisión Permanente podrá destituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de sus miembros, sin embargo resolverá la mayoría de los legisladores (artículo 122, base quinta, inciso f).

c) De suplencia de la Cámara de Diputados. La única función con que la Comisión cuenta, en ausencia de la Cámara de Diputados, es la de autorizar la ampliación del plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos; del Proyecto de Presupuesto de Egresos y de la cuenta pública cuando así lo solicite el Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 74 fracción IV.

d) Facultades administrativas. En este grupo situamos la facultad más importante con que cuenta la Comisión Permanente, consistente en que, sólo a ésta le compete hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras. Ya sea que lo acuerde por sí misma o a petición del Ejecutivo Federal siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Debiendo precisar en todo momento en la convocatoria el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

Finalmente, el artículo 78 constitucional en su fracción VIII, autoriza a la Comisión Permanente el conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Como se observa, la Comisión Permanente no desarrolla funciones propiamente legislativas, en el sentido de que no puede crear leyes o aprobar reformas constitucionales. Se trata de un órgano de carácter esencialmente político y administrativo.

2.4. La instalación y funcionamiento del Congreso.

El Poder Legislativo mexicano se deposita en un Congreso de la Unión, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. En atención a nuestro sistema federal, por mandato constitucional, los tres poderes federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial deben residir en un mismo espacio geográfico, la Ciudad de México o Distrito Federal (artículo 44 constitucional). Además, también es imperativo que los recintos de las dos Cámaras se encuentren en un mismo lugar de la capital federal, sin que puedan trasladarse a otro sitio a menos que ambas Cámaras lo acuerden, definiendo el tiempo y modo de llevarlo a cabo; así como, la designación de un mismo punto para la reunión de ambas Cámaras, esto en virtud del artículo 68 constitucional.

La Constitucional al igual que la LOC son omisas al indicar propiamente un procedimiento especial para la instalación del Congreso General en cuanto tal, limitándose ha aludir únicamente lo concerniente a la instalación de cada una de las Cámaras; lo que implica que, el Congreso en sí, no cuenta con una estructura burocrática y recinto propios, integrándose por el conjunto de los correspondientes a sus cámaras.

En atención al artículo 63 constitucional tercer párrafo que indica: “si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes.” Fundamos, entonces, la postura, que al referirnos a la instalación de cada una de las Cámaras estamos hablando de la instalación del Congreso de la Unión.

El acto de instalación del Congreso es el primero realizado en las Cámaras por los legisladores recién electos y con antelación al inicio de la legislatura, con el cual las mismas se darán por reunidas formalmente; elegirán sus órganos de gobierno y permitirán por tanto el desenvolvimiento de las funciones a su cargo.

El procedimiento de instalación de las Cámaras del Congreso, en esencia es el mismo existiendo solo pequeñas diferencias entre ellos.

Concluidas las elecciones, y entregadas las constancias respectivas por parte del Instituto Federal Electoral a los parlamentarios electos, se procederá a la instalación formal de la Cámaras.

Para la constitución de las Cámaras el Secretario General en el caso de la Cámara de diputados y el Secretario General de Servicios Parlamentarios en el caso del Senado, deberán realizar los siguientes actos:

- 1) Elaborarán el inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez que acrediten a los diputados electos por el principio de mayoría relativa y de las copias certificadas de las constancias de asignación proporcional, expedidas en los términos de la ley de la materia; así como de las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre los comicios.
- 2) Entregarán a partir del 20 y hasta el 28 de agosto las credenciales de identificación y acceso de los diputados electos a la sesión constitutiva, con base en las constancias de mayoría y validez y de asignación proporcional.
- 3) Prepararán la lista de los diputados electos a la nueva Legislatura, para todos los efectos de la sesión constitutiva de la Cámara.
- 4) Finalmente realizarán la relación de los integrantes de la Legislatura que con anterioridad hayan desempeñado el cargo de legislador federal, distinguiéndolos por orden de antigüedad en el desempeño de esa función, señalando las Legislaturas a las que hayan pertenecido, así como su edad.

Realizados que sean estos pasos, los legisladores electos se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara relativa el día 29 de agosto del año de la

elección a las 11:00 horas, con objeto de celebrar la *Sesión Constitutiva de la Cámara* respectiva que iniciará sus funciones el día 1° de septiembre.

Para dirigir el desarrollo de la sesión constitutiva se nombrará una Mesa de Decanos que se integrará por un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, en el caso de los diputados. Y por un Presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios para el caso de los senadores. Todos ellos serán nombrados dentro de los legisladores electos que estén presentes y que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de parlamentario federal.

Presentes los parlamentarios electos en el Salón de Sesiones para la celebración de la sesión constitutiva, el Secretario General en los diputados, y el Secretario General de Servicios Parlamentarios en los senadores, deberán informar que cuenta con la documentación relativa (las credenciales de identificación y acceso de los mismos, la lista completa de los legisladores que integran la Cámara y la identificación de la antigüedad en cargos de legislador federal de cada uno de ellos) y mencionarán por su nombre a quienes corresponda integrar la Mesa de Decanos, solicitándoles que ocupen su lugar en el *presidium*. En seguida, el Presidente de ésta Mesa ordenará la comprobación del quórum, y uno de los Secretarios procederá a comprobarlo a efecto de celebrar la sesión constitutiva.

Declarando el quórum el Presidente de la Mesa de Decanos abrirá la sesión dando a conocer el orden del día que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos: toma de las protestas constitucionales del Presidente de la Mesa de Decanos, como de los legisladores electos, diputados y senadores, en su respectiva Cámara; la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; la declaración de la legal constitución de la Cámara; y la convocatoria para la primera sesión del Congreso General, designando para tal efecto las comisiones de cortesía.

El Presidente de la Mesa de Decanos se pondrá de pie y al efecto harán lo propio los demás integrantes de la Cámara. Aquél prestará la siguiente

protesta con el brazo derecho extendido: *"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (senador) a la (número ordinal) Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de Presidente de la Mesa de Decanos de la Cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande"*.

Inmediatamente después, el resto de los integrantes en cada Cámara permanecerá de pie y el Presidente de la Mesa de Decanos les tomará la protesta siguiente: *"¿Protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado a la (número ordinal) Legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"*. Los diputados electos responderán, con el brazo derecho extendido: *"¡Si protesto!"*. El Presidente de la Mesa de Decanos, a su vez, contestará: *"Si no lo hicieren así, que la Nación se los demande"*.

Una vez que se hayan rendido las protestas constitucionales se procederá a la elección de la Mesa Directiva en ambas Cámaras. Realizadas las votaciones y declarados los resultados para la elección de la Mesa Directiva de la Cámara, el Presidente de la Mesa de Decanos invitará a sus integrantes a que ocupen el lugar que les corresponde en el *presidium*, y los miembros de ésta tomarán su sitio en el Salón de Sesiones. En este momento y en ambas Cámaras la Mesa de Decanos desaparecerá y corresponderá al Presidente de la Mesa Directiva de cada Cámara declarar legalmente constituida la legislatura mediante la siguiente fórmula: *"La Cámara de Diputados (Senadores) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) Legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones"*.

Enseguida, se citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo; designando, posteriormente, las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General que deberá celebrarse a las 17:00 horas del 1° de septiembre del año respectivo.

2.4.1. Las sesiones.

En la Edad media, los parlamentos se reunían sólo previa convocatoria que de ellos hacia el monarca, pero con el surgimiento del Estado moderno, fueron los ordenamientos constitucionales los que establecieron la forma y tiempo de reunión de los Parlamentos o Congresos.

Nuestro actual Congreso a través de sus Cámaras, desempeña su actividad durante la vida por la cual han sido electas: el mandato (de tres y seis años para diputados y senadores). Este tiempo se organiza en Legislaturas, dentro de las cuales se ubican los años legislativos; y éstos, a su vez, se componen de períodos de sesiones.

Existen, en principio, dentro del Poder Legislativo dos clases de sesiones, las sesiones conjuntas de las Cámaras (dentro de este tipo de sesiones encontramos las que acontecen a la apertura de sesiones; ante la falta absoluta del Presidente y la toma de protesta del mismo)⁶¹ y las sesiones de cada una de ellas por separado.

Por período de sesión debemos entender aquél intervalo de tiempo en el que las Cámaras celebrarán válidamente sus reuniones para el desarrollo de sus labores.

⁶¹ El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las Cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes. Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el Presidente de ésta lo será de aquél (artículo 5 LOC).

Nuestra Constitución instituye definitivamente dos períodos de sesiones, dentro de los cuales, si bien, existe un límite máximo de duración, no se marca por otro lado un mínimo.

Conforme al artículo 65 constitucional el Congreso “se reunirá a partir del 1° de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir de 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.” Al iniciarse cada periodo de sesiones ordinarias, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados declarará en voz alta: "*El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (fecha) el primer (o segundo) periodo de sesiones ordinarias del (primer, segundo o tercer) año de ejercicio de la (número ordinal) Legislatura*".

Dentro de estos períodos de sesiones el Congreso debe ocuparse del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten; así como la resolución de los demás asuntos que se le presenten conforme a sus facultades.

El artículo 66 del mismo ordenamiento, por su parte, precisa que cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia; sin embargo, estipula que el primer período de sesiones no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo el 1° de diciembre, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. Y respecto del segundo período de sesiones no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Para el caso de que las Cámaras no estuviesen de acuerdo en poner término a los períodos de sesiones antes de las fechas indicadas, la situación será resuelta por el Presidente de la República.

Los períodos ordinarios de sesiones, son por tanto, aquellos lapsos de tiempo establecidos especial y expresamente por la Constitución, dentro de los cuales debe reunirse el Congreso o las Cámaras que lo integran; con el

fin de atender todos aquellos asuntos necesarios y que se presenten en relación a las atribuciones que le han sido conferidas.

No obstante, el señalamiento de estos períodos fijos de sesiones, existe la posibilidad de que un asunto requiera una resolución inmediata, o al menos con la mayor prontitud posible, y que siendo presentado fuera de los tiempos especificados ante la Comisión Permanente, ésta no cuente con la competencia necesaria para resolverlo; ante ello, pondrá hacer uso de su atribución constitucional concedida expresamente por los artículos 67 y 78 fracción IV; convocando mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, al Congreso o a una sola de las Cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo de ella, a sesiones extraordinarias, en las cuales se estudiará, discutirá y resolverá exclusivamente respecto del asunto que se sometiese a su conocimiento. Dicho asunto a tratar, se expresará por tanto en la convocatoria respectiva.

Podemos decir, entonces, que los períodos de sesiones extraordinarios; son aquellos lapsos de tiempo en los cuales para la atención y resolución de un asunto planteado fuera de los períodos ordinarios de sesiones, se reúne el Congreso o las Cámaras que lo integran; con el único objetivo de analizar y resolver la cuestión o asunto que motivo su reunión; y una vez agotado el mismo las Cámaras serán clausuradas hasta el siguiente período ordinario de sesiones.

De tal forma, existen dos tipos de sesiones: las ordinarias y las extraordinarias. Las que se distinguen principalmente por su naturaleza, ya que dentro de los períodos de sesiones ordinarios, el Congreso o sus Cámaras, dan trámite y resolución a todas las cuestiones relativas a su competencia; mientras que, en las sesiones extraordinarias, únicamente se abocan a conocer y resolver un asunto específico, que motivó la reunión de los legisladores.

Por su parte, el RGIC, también realiza precisiones respecto a los tipos de sesiones; previniendo la distinción de las mismas en ordinarias, extraordinarias, permanentes, públicas y secretas.

En relación a las sesiones ordinarias el Reglamento entiende que estas son las que se celebran durante los días hábiles de los períodos constitucionales, pudiendo durar hasta cuatro horas, pero podrán prorrogarse por disposición del presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de sus miembros.

El Reglamento, considera dos supuestos de sesiones extraordinarias: el primero en el sentido apuntado por la Constitución, es decir, fuera de los períodos constitucionales por convocatoria de la Comisión Permanente; y el segundo, en relación a la celebración de las sesiones en días feriados dentro de los períodos ordinarios de sesiones, en este caso, solo es necesario el acuerdo de los miembros de la Cámara y se tratará solamente el asunto previamente determinado.

Las sesiones permanentes, son aquellas constituidas como tales por el acuerdo de la mayoría de los miembros presentes de las Cámaras para tratar asuntos específicos. Durante su desarrollo no podrá darse cuenta con ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo respectivo, pero si ocurriere alguno con el carácter de urgente, el presidente convocará a sesión extraordinaria, si fuere oportuno, o consultará el voto de la Cámara respectiva para tratarlo desde luego en la permanente.

Las sesiones ordinarias son en principio públicas, pero al término de éstas puede haber sesión secreta para despachar los asuntos económicos de las Cámaras y otros que exijan reserva (artículo 31 RGIC). Se presentarán en sesión secreta: las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; los oficios que con la nota de reservados dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los Gobernadores o las Legislaturas de los Estados; los asuntos

puramente económicos de la Cámara; los asuntos relativos a relaciones exteriores; y en general, todos los demás que el Presidente considere que deben tratarse en reserva.

Solo resta mencionar dos aspectos, para completar lo referente al funcionamiento de las Cámaras en las sesiones, a saber: el orden del día y el quórum.

El orden del día, consiste en la determinación por parte de las Mesas Directivas de las Cámaras, de los asuntos que habrán de conocerse durante la sesión correspondiente. R. Gazaro entiende a esta figura como “la determinación de los asuntos que han de ser tratados en una reunión o asamblea, ordenados en forma de programa, que se presenta a los asistentes al empezar la misma o con antelación.”⁶²

El artículo 30 del RGIC determina que en las sesiones se dará cuenta de los negocios en el orden siguiente:

- I.-Acta de la sesión anterior para su aprobación. Si ocurriese discusión sobre alguno de los puntos del acta, deberá informar la Secretaría y podrán hacer uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra, después de lo cual se consultará la aprobación de la Cámara;
- II.-Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas y de los Gobernadores;
- III.-Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de la Cámara;
- IV.-Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión;
- V.-Memoriales de los particulares;
- VI.-Dictámenes señalados para discutirse;
- VII.-Minutas de ley.

⁶² Citado por BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Cuarta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México. 2000. pág. 300.

Actualmente el *Acuerdo parlamentario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación*, publicado en la Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2100, del miércoles 27 de septiembre de 2006; es la disposición vigente para la realización del orden del día en la Cámara de Diputados, en el cual, se recoge de manera general las disposiciones existentes en la LOC y el RGIC, relativos a este ceremonial.⁶³

El quórum, por su parte, es una figura mediante la cual se valida por imperativo legal, las actuaciones y las reuniones de las Cámaras; ya que por medio de éste se exige la asistencia en ellas de un determinado número de representantes al momento de sesionar y adoptar decisiones. Por tanto existe un quórum de asistencia y otro de votación. Al decir de Miguel Ángel Camposeco, el quórum “es el número mínimo de miembros presentes exigidos para que una Asamblea pueda constituirse, instalarse, deliberar válidamente, votar adoptar resoluciones obligatorias.”⁶⁴

La regla general, para el quórum de asistencia se encuentra establecida en el artículo 63 constitucional, de acuerdo al cual, las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros.

Por su parte, mediante el quórum de votación se exige, para la resolución de determinado asunto, un cierto número de votos. En razón de esto, debemos distinguir entre mayoría simple y la mayoría absoluta; la primera es aquella que recaba el mayor número de votos; y la segunda, es la que obtiene la mitad más uno de los votos emitidos. Entendiendo, que a través de la votación, se da “la expresión del parecer de la voluntad de un grupo de

⁶³ Véase vínculo: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/acuerdo1_cdptl_27sep06.doc

⁶⁴ Citado por BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Óp. cit. pág. 299.

personas en forma afirmativa o negativa en torno a un asunto o en la selección de unas personas para ocupar unos cargos.”⁶⁵

La regla general la establece el artículo 158 del RGIC, donde se expresa que “todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos.” Son varios los casos, en que la Constitución exige una mayoría especial, pero el único que es de nuestro interés es el referente al juicio político, donde por las dos terceras partes de los miembros presentes en el Senado, erigido en jurado de sentencia, dicta su resolución.

Finalmente, el RGIC, en relación a las votaciones establece que estas pueden ser nominales, económicas y por cédula (artículo 146). Para las votaciones nominales; cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no. Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben. Concluido este acto, uno de los mismos Secretarios, preguntará dos veces en alta voz, si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente; realizándose enseguida la computación de los votos por los primeros; y leerán desde las tribunas uno los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que reprobaren; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.

Las votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo; tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco; y cuarto, cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprueben no excediese de tres votos.

⁶⁵ *Ibíd.* pág. 301.

Las demás votaciones sobre resoluciones de la Cámara serán económicas y se practicarán poniéndose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben.

Las votaciones por cédula se realizarán únicamente en aquellos casos en que se tenga como objeto elegir personas (como la elección de la Mesa Directiva y la designación de Presidente de la República, en caso de falta absoluta o temporal), que se entregarán al Presidente de la Cámara y éste las depositará, sin leerlas, en una ánfora que al efecto se colocará en la mesa. Una vez hecho el cómputo de los sufragios depositados para la elección de personas, la Secretaría dará cuenta a la Cámara del resultado de la votación.

2.4.2. El trabajo Congressional en comisiones.

En los albores de los Parlamentos su organización no contemplaba otra forma de estructura más que la reunión de todos en una sola asamblea. Con la evolución del Estado, la carga de trabajo se incrementó, por lo que fue necesaria la distribución del mismo en comisiones con el propósito de una eficaz y práctica deliberación de los asuntos parlamentarios.

Según su etimología el término *comisión* proviene del latín *comittere*, que significa encargar o encomendar a otro.⁶⁶ El término aplicado en el campo del derecho parlamentario, concibe a las comisiones como órganos especializados para el desarrollo de un trabajo definido.

Las comisiones son consideradas, como “unos órganos inferiores en el interior de la estructura parlamentaria; que han asumido la tarea primordial de enfrentarse al estudio, al primer debate y a la simplificación de las

⁶⁶ Cfr. MORA-DONATTO, Cecilia Judith. *Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo Mexicano*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000. pág. 13.

cuestiones que con posterioridad constituirán el objeto de la discusión y la decisión plenaria.”⁶⁷

Conforme al artículo 39 de LOC, las comisiones “son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, constituyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.”

A decir de Fernando Santaolalla, “las Comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de diputados o senadores, a fin de conocer en profundidad las distintas leyes y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a estas una propuesta o dictamen sobre cada uno de ellos.”⁶⁸ De tal forma que funcionan como “órganos de instrucción o preparación de las decisiones de los Plenos de las Cámaras.”⁶⁹

Las comisiones, entonces, son aquellos órganos especializados instituidos por mandato legal o constitucional por el Pleno de las Cámaras, para colaborar de manera independiente y autónoma en el trabajo legislativo propio de éstas; bajo los principios de economía y especialidad en el estudio de sus asuntos que le son propios. Cuya composición es determinada por las propias Cámaras, que buscarán que en su integración se refleje y respete las proporciones que tienen los grupos parlamentarios, en razón de su importancia para las Cámaras. Es en las comisiones donde se realiza el análisis pertinente, profundo y a detalle de los asuntos.

Las finalidad que responde, por tanto, a la creación de estos órganos internos de las Cámara, radica principalmente en agilizar el procedimiento legislativo. Pues no es no es lo mismo un debate en el que participen todos los miembros de una Cámara; a un análisis primigenio, realizado por un grupo más especializado en los temas y asuntos concretos que se tratan en cada comisión.

⁶⁷ LÓPEZ GARRIDO, Diego y otros. *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*. Tirant lo Blanch Valencia, España, 2000. pág. 284-285.

⁶⁸ SANTAOLALLA, Fernando. Óp. cit. pág. 174.

⁶⁹ *Ibíd.* pág. 176.

Tanto la LOC (artículos 39 a 43 comisiones de diputados; y 85 a 105 comisiones de senadores) como el RGIC (artículos 65 a 94), regulan la composición de las comisiones en el seno de ambas Cámaras.

Expondremos ahora, las reglas generales de integración y funcionamiento de las comisiones, teniendo presente que existen de manera general dos clases: las ordinarias y las temporales.

Las primeras son aquellas constituidas con carácter definitivo para toda la Legislatura y tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia. Mientras que las segundas, son creadas con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o desempeñar un encargo específico; por lo que una vez agotado y resuelto se extinguen.

Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura en ambas Cámaras; tendrán en la Cámara de Diputados hasta treinta miembros y podrán pertenecer hasta tres de ellas sin contar la pertenencia a la comisiones jurisdiccional y las de investigación; mientras que en el Senado, se compondrán de hasta quince miembros y ningún senador pertenecerá a más de cuatro de ellas. El encargo de los integrantes de las comisiones será por el término de toda la Legislatura.

Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política de cada Cámara, tomará en cuenta la pluralidad representada en las mismas y formulará las propuestas correspondientes, con el señalamiento de los legisladores que deban presidirlas y fungir como secretarios, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno por parte de los grupos parlamentarios. Ningún miembro de la respectiva Mesa Directiva podrá formar parte de alguna comisión ordinaria o especial durante su cargo. El artículo 91 establece en relación a las comisiones del Senado, que éstas contarán con un presidente y dos secretarios; ninguna disposición pertinente

hace tal acotación para el caso de los diputados, pero es de pensar que tendrán los mismos cargos. No habrá retribución extraordinaria alguna por las tareas que los legisladores realicen como integrantes de las comisiones.

Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada y autorizada por el Presidente de la comisión correspondiente.

Las reuniones de las comisiones se darán mediante cita de sus respectivos Presidentes y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las forman. Podrán ser públicas, cuando así acuerden sus integrantes. Tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros.⁷⁰ Toda comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. El dictamen deberá presentarse firmado por la mayoría de los miembros de la comisión y deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación; además, se incluirán si los hubiere, los votos particulares realizados. Firmado el dictamen se imprimirá y remitirá a los diputados o senadores, según corresponda, para su conocimiento y estudio. Los dictámenes que las comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura, con el carácter de proyectos.

Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los

⁷⁰ En el caso de los diputados, la LOC señala que, de existir empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución, deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata, pero si aquél persistiere, el asunto será resuelto en definitiva por el Pleno. En relación a los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputaciones o fincamiento de responsabilidades, así como de juicio político y declaración de procedencia, sólo pasarán al Pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.

ordenamientos que las rigen. Así mismo, son responsables de los expedientes que pasen a su estudio, y a este efecto, deberán firmar el recibo de ellos en el correspondiente libro de conocimientos. Dicha responsabilidad cesará cuando fuesen devueltos.

Las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio físico necesario para el trabajo de su Mesa Directiva y para la celebración de sus reuniones plenarias. La Cámara de Diputados podrá establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas. El Senado, por su parte, podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividirlas en secciones según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

Finalmente, las comisiones ordinarias de ambas Cámaras seguirán funcionando durante los recesos del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo.

Actualmente, en la Cámara de Diputados existen treinta y nueve comisiones ordinarias implantadas con base en el artículo 39 segundo numeral de la LOC y el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura publicado en la Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2103, del lunes 2 de octubre de 2006, que establece su composición. Por su parte en el Senado, existen treinta comisiones ordinarias, con base al artículo 90 de la LOC; así como el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política para la creación de comisiones ordinarias, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Martes, 03 de octubre de 2006.⁷¹

Adicionalmente a las comisiones ordinarias especificadas en tales preceptos, el artículo 40 de la LOC previene la existencia, para la Cámara de Diputados, de otras comisiones ordinarias, a saber: la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; la Comisión del Distrito Federal y la

⁷¹ Véanse vínculos: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2006/oct/20061002.html#Acu20061002Comis4> y http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/1/2006-10-031/assets/documentos/creacion_comisiones.pdf

Comisión Jurisdiccional que actuará para exigir la responsabilidad de servidores públicos.⁷²

Por lo que hace a las comisiones especiales o temporales acordadas por el Pleno para hacerse cargo de un asunto específico. Para su creación, se deberá señalar en el acuerdo, el número de integrantes que las conforman y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. El RGIC señala, que las comisiones no reglamentadas especialmente, se compondrán en lo general de tres individuos propietarios y un suplente, pudiendo aumentar su personal por expreso acuerdo de la Cámara.

Dentro de estas comisiones temporales, podemos distinguir dos clases, las especiales y las de investigación. Por las primeras se interviene en el conocimiento de un asunto específico y determinado, que una vez agotado tiene como consecuencia la extinción de la comisión. Mientras que las de investigación, se crean a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores para conocer exclusivamente del funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Otro tipo de comisiones son las bicamerales o mixtas, compuestas por legisladores de ambas Cámaras, un ejemplo básico es la Comisión Permanente; pero existen además la Comisión Bicameral del canal de televisión del Congreso y la Comisión Bicameral del sistema de bibliotecas del Congreso.

Queda claro, la importancia y relevancia que tienen para el funcionamiento del Congreso las comisiones. Pues, en éstas es donde se desarrolla con profundidad y especialización, la labor de estudio y análisis de los asuntos referentes a su materia para su posterior conocimiento en el Pleno.

⁷² La integración de las Comisiones Jurisdiccionales de cada una de las Cámaras, la conoceremos oportunamente en el Capítulo Cuarto, al hablar del juicio político.

2.4.3. Breve referencia a las facultades del Congreso como órgano legislativo de la Federación.

El Poder Legislativo Federal actúa a través de las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras; así como también mediante las facultades de la Comisión Permanente. Sin embargo, en este apartado mencionaremos brevemente, las facultades, que en principio le corresponden al Congreso General, en cuanto a tal, como máximo órgano legislativo.

El Congreso de la Unión, es el órgano que tiene la función primordial de elaboración de leyes; por tanto, la *ley*, es el acto que lo distingue de las otras funciones, la ejecutiva y legislativa. Pero aunque “la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, mismos que suelen clasificarse, *grosso modo*, en dos tipos, a saber: *político-administrativas* y *político jurisdiccionales*.”⁷³

Si bien México no tiene un gobierno con un sistema parlamentario, la institución representativa nacional, no sólo legisla, sino realiza además otras funciones relativas a actividades presupuestarias, administrativas, de control, orientación y jurisdiccionales.⁷⁴

Esto es, el Congreso de la Unión no lleva acabo únicamente una función legislativa, sino también funciones administrativas y jurisdiccionales; las cuales ejerce a través de cada una de las Cámaras que lo integran. Por lo que, de todas las atribuciones o facultades que pueden encuadrarse en estos tres grupos, las de mayor interés para nosotros son las relativas al juicio político; pero principalmente a la declaración de procedencia, las cuales se estudiarán en el capítulo cuarto del presente trabajo.

⁷³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Óp. cit. pág. 642.

⁷⁴ “Las funciones que realiza la institución representativa deben ser denominadas parlamentarias y no legislativas, tanto en el sistema de gobierno parlamentario como en el presidencial, ya que no sólo legisla, sino que realiza, según criterio enunciativo y no limitativo, diversas funciones: la legislativa, la jurisdiccional y la función parlamentaria de control, entre otras.” PEDROZA DE LA LLAVE, Susana. *El control del gobierno: Función del Poder legislativo*. INAP, México 1996, pág. 187.

Igualmente, nos parece innecesario hacer una transcripción o reproducción total de todas y cada una de las funciones que le son atribuidas al Congreso a lo largo de las treinta fracciones del Artículo 73 constitucional; ya que, en primer lugar, varias de esas facultades del Congreso General se desarrollan, dentro de las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras que lo integran; y por otra parte, el objeto del presente estudio, es analizar la cuestión relativa al fuero de los legisladores federales; y si bien estos apuntamientos nos brindan la base necesaria, para entender la estructura, composición, funcionamiento y organización del Congreso, a fin de entender la situación de los legisladores; por lo mismo, no podemos abordar a cabalidad tales facultades, debido a lo cual, tan sólo mencionaremos, en su caso algunas de ellas, o de las más importantes, pero sin entrar a un profundo análisis de las mismas.

Conforme al artículo 73 constitucional, encontramos que las facultades del Congreso pueden agruparse o clasificarse en base a criterios diferentes. Ahora, veamos las distintas formas en que pueden ser agrupadas o clasificadas las facultades del Congreso.

1. Facultades explícitas e implícitas del Congreso de la Unión. Por principio de cuentas, la primera clasificación que se puede hacer de las atribuciones del Congreso, compete a considerar a las mismas como de carácter explícito o implícito.

Las facultades explícitas son llamadas así, porque indican en forma detallada la materia precisa que regulan, por lo tanto, no representan ningún problema.

Las facultades implícitas, por su parte, encuentran su fundamento en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, donde se formula en términos genéricos la competencia del Congreso para expedir todas las leyes que

tengan por “objeto hacer efectivas las facultades anteriores”, y todas las otras facultades concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión.⁷⁵

No obstante, las facultades implícitas, “no consisten en poderes irrestrictos o ilimitados, tampoco autónomos, sino que constituyen los medios normativos o la puerta de escape para que el Poder Legislativo pueda llevar a la práctica cualquier facultad expresa o explícita que la Constitución ha otorgado a los principales órganos del poder público. Para que se actualice la facultad implícita precisa satisfacer los siguientes requisitos: 1) la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podrá ejercer; 2) la relación de medio a fin entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita; 3) el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que la necesita.”⁷⁶

Es por ello, que, “mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.”⁷⁷

Concluyendo, en palabras del Dr. Ignacio Burgoa: “debe decirse que éstas (facultades implícitas) son *medios normativos* para que este organismo realice; a través del poder o función legislativa, las atribuciones que expresamente consigna en su favor la Constitución o las que ésta instituye para los demás órganos del Estado federal mexicano.”⁷⁸

⁷⁵ Debemos tener presente, no obstante, que un principio constitucional de nuestro sistema federal radica en lo preceptuado por el numeral 124 de la Constitución, que al efecto dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

⁷⁶ FIX ZAMUDIO, Héctor. Óp. cit. pág. 672.

⁷⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Óp. cit. pág. 116.

⁷⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Óp. cit. pág. 668.

2. Desde el punto de vista en que actúan las Cámaras federales. Conforme a la forma en que actúan las Cámaras que integran el Congreso, las facultades del mismo pueden reunirse en cuatro grupos:

a) *Facultades del Congreso de la Unión.* En este caso, “son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. Esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pase por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después.”⁷⁹ Las facultades del Congreso se consagran, pues, en el artículo 73 constitucional, así como en algunos otros artículos del ordenamiento supremo.

b) *Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras.* Como hemos examinado en los apartados anteriores, son las que se ejercitan de manera separada, por cada una de las Cámaras sin la intervención de su colegisladora, de tal manera que la facultad se agota en la propia Cámara que conoce del asunto. Recordando, que los artículos 74 y 76 constitucionales enumeran las facultades de la Cámara de Diputados y del Senado respectivamente.

c) *Facultades del Congreso, como asamblea única.* En este caso hablamos de aquellas facultades que “se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos que de esta forma actuación consagra nuestra Ley suprema son los consignados en los artículos 84 y 85 (designación de Presidente de la República cuando falta el titular), 87 (protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo), y 69 (apertura de sesiones ordinarias).”⁸⁰

⁷⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Óp. cit. pág. 295.

⁸⁰ Id.

d) *Facultades comunes de las dos Cámaras.* En este grupo se ubican, aquellas facultades que, “se ejercitan separada y sucesivamente por ambas Cámaras. Se distinguen de las facultades exclusivas en que cada Cámara tiene las mismas facultades, y el ejercicio de cada una de ellas se agota en la Cámara respectiva.”⁸¹

En esta división, se encuentran previstas en el artículo 77 constitucional, conforme al cual cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra: dictar resoluciones relativas a su régimen interior; comunicarse con su colegisladora y con el Ejecutivo mediante comisiones; nombrar a los empleados de su secretaría; elaborar el reglamento interior de la Cámara; y, en su caso, realizar la convocatoria para elecciones extraordinarias que deban celebrarse para cubrir las vacantes de sus miembros.

3. *Con relación a la naturaleza de la función.* Como se ha expresado, un criterio para encuadrar las variadas funciones del Congreso, es en atención a la naturaleza de la función. Puesto, que, no todos los actos y resoluciones del Congreso son leyes o decretos; sino que realiza además, otro tipo de actos que son entendidos materialmente como actos administrativos y actos jurisdiccionales. De tal forma que el Congreso cuenta con facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Esto, en razón de la flexibilidad de la división de Poderes; por la cual, un órgano desarrolla facultades de distintas clases. Lo que da como resultado, que el Congreso de la Unión, además de facultades legislativas que por su naturaleza le corresponden, tenga otras funciones de carácter ejecutivo y jurisdiccional.

Las facultades legislativas, consisten entonces, en las atribuciones que a favor de este órgano establece la Constitución para elaborar las *leyes*. Así, de acuerdo con el artículo 70 constitucional, “toda resolución del Congreso,

⁸¹ *Ibíd.* pág. 296.

tendrá el carácter de ley o decreto.” Siendo, en esencia la ley, la expresión propia resultante del acto legislativo.

Es por ello, que el Congreso puede con base en estas facultades legislativas, en principio, expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus atribuciones constitucionales (fracción XXX). De ahí, que el Congreso tenga atribución para: imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (fracción VII); legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 (fracción X); expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra (fracción XIII); dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República (fracción XVI); dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (fracción XVII); expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano (fracción XX); expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública (fracción XXIII); expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales (fracción XXIV); establecer contribuciones (fracción XIX); legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales (fracción XXIX-B). Así como legislar en las materias de: asentamientos humanos (fracción XXIX-C); planeación nacional del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D); inversión nacional y extranjera (fracción XXIX-F); protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico

(fracción XXIX-G); protección civil (fracción XXIX-I); deporte (fracción XXIX-J) y turismo (fracción XXIX-K).

Las facultades político-administrativas, engloban aquellos actos que “en sustancia jurídica no son leyes sino actos administrativos en sentido lato, es decir, de contenido diverso: político, económico y administrativo en sentido estricto. Estos actos presentan los atributos contrarios a la ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos.”⁸²

De tal forma, podemos considerar como actos político-administrativos del Congreso, de acuerdo a sus facultades establecidas en el precepto constitucional citado, los siguientes: la admisión de nuevos Estados o territorios a la Unión Federal (fracción I); la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes (fracción II); el cambio de la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (fracción V); la creación y supresión de empleos públicos de la Federación así como el señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones fracción XI; la declaración de guerra (fracción XII). Y las muy importantes atribuciones de conceder licencia al Presidente de la República; así como designar en su caso al ciudadano que debe sustituirlo, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución (fracción XXVI); y para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República fracción (XXVII), entre otras.

Por lo que atañe a las facultades político-jurisdiccionales del Congreso de la Unión, la función jurisdiccional admite, al igual que la legislativa, la distinción entre formalmente y materialmente jurisdiccional; “en el primer sentido, en el ámbito federal viene a ser toda la realizada por los órganos depositarios del Poder Judicial previstos en el artículo 94 constitucional; en tanto que la función materialmente jurisdiccional, independientemente de

⁸² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Óp. cit. pág. 671. Entendiendo por decreto, conforme al citado autor, “la forma en que un acto político-administrativo del Congreso, implica una resolución, orden o decisión para un caso concreto, particular o personal, sin dirimir ningún conflicto o controversia previos.” pág. 672.

quién la realice, consistirá en *iuris dictio*, o sea, en dictar o declarar el derecho, aplicar la ley en caso de controversias o conflictos mediante la resolución respectiva contenida generalmente en la sentencia, que asume fuerza de verdad definitiva.”⁸³

En tal sentido, una facultad jurisdiccional del Congreso se da al conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación (fracción XXII).

Sin embargo, estas atribuciones jurisdiccionales, se centran principalmente en las figuras del juicio político y declaración de procedencia, figuras, que como se ha dicho serán objeto de estudio en el Capítulo IV incisos 5 y 6.

Podemos concluir, entonces, que éstas facultades entrañan un asunto contencioso que se decide mediante una sentencia o resolución, que por sí misma culmina con un procedimiento específico, donde una de las partes, siempre será un alto funcionario, que debe refutar, ya sea ante el Senado y/o ante la Cámara de Diputados, lo que conforme a las leyes le corresponda.

4. *Desde el punto de vista de la materia objeto de la atribución.* Acorde a este criterio, podemos clasificar las facultades del Congreso de acuerdo al contenido que define o marca a la atribución; en los siguientes grupos:

a) *En materia tributaria.* Dentro de este grupo se encuentran las facultades para imponer y para establecer las contribuciones previstas en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 constitucional. Esto es, expide las leyes que crean y modifican las contribuciones respecto de las materias previstas en la fracción XXIX. Por lo que la expedición de la Ley de Ingresos, del presupuesto de Egresos y la aprobación de la cuenta anual, son las principales manifestaciones, de este tipo de facultades.

⁸³ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. Óp. cit. pág. 322.

Por su parte, el artículo 131 constitucional establece como facultad privativa de la Federación la de gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, conforme a las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso, sin perjuicio de que éste faculte al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir dichas cuotas, como lo señala el último párrafo de dicho precepto constitucional.

b) En materia económica. Estas facultades en materia económica se adicionaron principalmente mediante Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982. El cual corresponde a las fracciones XXIX-D, XXIX-E, y XXIX-F del artículo 73 constitucional, que facultan al Congreso a expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; y para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional, respectivamente.

De igual manera otras facultades de carácter económico del Congreso, son las relativas a: dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobar esos mismos empréstitos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional (fracción VIII); impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (fracción IX); legislar en toda la República en materias de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear (fracción X); así, como, establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar

reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (fracción XVIII, todas estas fracciones del artículo 73 constitucional).

c) En materia organizacional. Al Congreso le compete –en términos de los artículos 3º, 28, 41, 90, de nuestra constitución-, regular la organización y el funcionamiento en mayor o menor medida de las universidades nacionales, de los órganos públicos autónomos así como de la administración pública federal. Además, en virtud del artículo 73 regulará la organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal (fracción XXIII); la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación (fracción XXIV). Finalmente, sólo resta recordar, que en virtud del artículo 70 constitucional, el propio Congreso tiene potestad para expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento interno. Y la cual no podrá ser vetada ni necesitará de la promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

d) En materia contencioso administrativa. Conforme a ésta potestad expide leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones (fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional).

e) En materia ecológica. Al respecto, la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional dispone la autoridad del Congreso de expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias,

en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

f) En materia poblacional. Las atribuciones con que cuenta el Congreso en este rubro, se centran principalmente en las fracciones XVI y XXIX-G del artículo 73 constitucional. En virtud de las cuales puede dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración; así como expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

g) En materia cultural y educacional. Es de sobra conocido, que la base constitucional de la educación en nuestro país, la brinda el artículo 3º constitucional, que la determina como un servicio público, el cual debe desarrollar todas las facultades del ser humano en principio; estableciendo que la educación debe ser laica, democrática, nacional y de carácter social.

Con base a esas consideraciones, el Congreso debe establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República (fracción XVI artículo 73).

h) En materia de guerra o defensa nacional. Siguiendo la misma mecánica, se agrupan en este conjunto las fracciones XII, XII en su última parte, XIV y XV del ya bastante referido artículo 73 constitucional.

A este efecto, la primera de estas fracciones establece como facultad del Congreso “declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.” Sin embargo por otra parte el artículo 89 constitucional, en su fracción VIII, apunta que corresponde al Presidente “declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.” Esta situación, nos deja claro, que es necesaria ante todo, la iniciativa de ley por parte del Presidente para declarar la guerra. Posteriormente, esta declaración de guerra, se da en dos sentidos, como explica el constitucionalista don Felipe Tena Ramírez: “la declaración de guerra mediante una ley, que como tal tiene su vigencia dentro del país para el cual se expide: así pues, la declaración de guerra del Congreso no produce efectos por sí misma fuera de las fronteras, sino solamente para el pueblo mexicano. Después de esta manifestación interna, concretada en la ley respectiva, es necesario hacer saber la decisión de México a las naciones extranjeras, lo mismo al país enemigo que a los beligerantes y los neutrales, para los efectos del Derecho Internacional; esta tarea incumbe al Ejecutivo quien es el encargado de las relaciones internacionales. La declaración de guerra del Congreso es, pues, una decisión que se hace saber al pueblo mexicano; la declaración de guerra del Presidente, es esa misma decisión en cuanto se notifica a las naciones extranjeras.”⁸⁴

La fracción XIII, en su parte final, así mismo, expone como facultad del Congreso expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

Pero, para que en efecto se pueda llevar a cabo una guerra, son necesarios ciertos grupos humanos y tecnológicos para sustentarla; formándose de tal suerte, el Ejército, la Guardia Nacional, la Marina de

⁸⁴ TENA RAMÍREZ Felipe. Óp.. cit. pág. 364.

guerra y la Fuerza Aérea. Y es precisamente al Congreso a quién le atañe levantar y sostener estas instituciones armadas, Ejército, Marina y Fuerza Aérea (fracción XIV), así también como organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional (fracción XV).

i) En materia de salud. La fracción XVI del referido artículo 73 constitucional, establece a favor del Congreso la facultad para dictar leyes sobre salubridad general de la República. Estableciendo un Consejo de Salubridad General, el cual es dependiente directamente del Presidente de la República; cuyas disposiciones generales serán obligatorias en todo el país.

j) En materia laboral. La última parte de la fracción X del Artículo 73 permite al Congreso legislar sobre las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, el cual establece todo el entorno referente al trabajo, separando debidamente las condiciones, derechos y obligaciones que deben imperar en este rubro.

k) En materia de comunicaciones y transportes. En este ámbito, el congreso debe dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos (fracción XVII del artículo 73 constitucional).

l) En materia internacional. En realidad este apartado se compone únicamente de la fracción XX del artículo 73 constitucional, por razón de la cual el Congreso puede expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del cuerpo consular mexicano.

m) En materia de territorio del Estado. Finalmente, en este pequeño grupo se pueden reunir, las atribuciones del Congreso relativa un elemento del Estado, a saber, el territorio, ya que en lo tocante al mismo el Congreso, tiene el poderío que le consagran las fracciones I, III, del artículo 73 para:

admitir nuevos Estados a la Unión Federal y formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes.

Dentro de este epígrafe, se pueden nombrar también, las fracciones XVII y XIX de dicho precepto constitucional acorde a las cuales el Congreso realiza leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; y, por último, fija las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

5. *Con base a un criterio espacial de validez de las facultades del Congreso.* Si recordamos, la ley puede clasificarse acorde a cuatro ámbitos especiales de validez: el espacial, el temporal, el material y el personal.⁸⁵ Tomando en cuenta esta distinción de la ley; el Congreso puede actuar como una legislatura federal o como una legislatura local.

Actúa como una legislatura federal cuando legisla de acuerdo a las facultades señaladas en el artículo 73 constitucional; mientras que lo hará como una legislatura local cuando proceda en función de los lineamientos establecidos en el artículo 122 constitucional, inciso A, donde le corresponde: a) legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa del propio Distrito; b) expedir el Estatuto de Gobierno del mismo; y, c) legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal. De igual manera debe dictar los lineamientos básicos para asegurar el oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

⁸⁵ “El ámbito de validez de las normas del derecho debe ser considerado, según Kelsen, desde cuatro puntos de vista: el *espacial*, el *temporal*, el *material* y el *personal*. El ámbito espacial de validez es la porción del espacio en que un precepto es aplicable; el temporal está constituido por el lapso durante el cual conserva su vigencia; el material, por la materia que regula, y el personal, por los sujetos a quienes obliga.” Véase: GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Derecho*. 56ª edición, Porrúa, México, 2004. Págs. 80 a 82.

2.5. Los Legisladores como Servidores Públicos.

En la Edad Media con el imperio absoluto del Rey, no podía pensarse en el concepto moderno de *servidor público*. Los funcionarios de la Corona se encontraban directamente subordinados al monarca, por quien actuaban, eran retribuidos, nombrados y destituidos. Con los inicios del Estado, también se fue desarrollando una incipiente burocracia con su respectiva regulación. Pero, es con el Estado moderno donde se comenzó a considerar a los servidores públicos como auténticos partícipes de la función pública, encarnándose en ellos los órganos del Estado.

El ciudadano, en principio, tiene frente al Estado un *status* o una condición de sujeción. No obstante, cuando el ciudadano se incorpora a la esfera de los denominados servidores públicos obtiene, una vinculación especial con los órganos de gobierno para los que trabaja, en vista de que los mismos tienen a su cargo el ejercicio del poder, entrando por ese sólo hecho a un régimen especial.

El Gobierno, entonces, cobra vida y se integra a través de los ciudadanos, que con el carácter determinado por las leyes; lo componen y permiten desarrollar las funciones del Estado.

Suele pensarse que la denominación de servidores públicos, únicamente engloba los ubicados dentro de la administración pública. Tal idea es incorrecta, en principio, por la determinación que así hace el Título IV de la Constitución política y además, porque los puestos de los legisladores, como los demás funcionarios ajenos a la estructura jerárquica del Ejecutivo, también reciben la consideración de cargos públicos.

2.5.1. Concepto de Función Pública.

La palabra función proviene del latín *functio*, que significa cumplir, ejecutar, desempeñar. Etimológicamente, función, es cumplimiento, ejecución, desempeño. La función consiste en la actividad ejercida por un órgano público para realizar los fines del Estado, esto es, el conjunto de actos que alguien tiene que ejecutar para desempeñar una obligación que le es impuesta.⁸⁶

En principio el concepto de función pública implica el ejercicio del poder público. Y con este término debemos referirnos a la manifestación del ejercicio del poder del Estado mediante alguno de sus órganos legislativo, ejecutivo o judicial, así como de cualquier otro organismo que ejerza facultad de imperio.

Corresponden a la función pública, dos rasgos principales: tener una visión distinta de los intereses particulares o de grupos, que no ejercen ninguna función de interés público; y su manifestación a través de la voluntad de los órganos del Estado, siendo el funcionario precisamente a quien le compete ejercer efectivamente esa voluntad exteriorizándola.

Así, dentro de este contexto, la función pública se configura como “la organización, funcionamiento y distribución de competencia entre los órganos del Estado a quienes encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone.”⁸⁷

Esta acepción nos presenta a la función pública, como la actividad correspondiente del poder público del Estado mediante los actos realizados por los funcionarios públicos; actos cuyas características son la imperatividad y coercitividad.

⁸⁶ Cfr. FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. *Diccionario de Derecho Público*. Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981. pág. 339.

⁸⁷ CASTREJON GARCÍA, Gabino E. *Derecho Administrativo II*. 2° edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2002. pág. 3.

Dentro del estudio de la función pública, pues, existen posturas que la identifican o confunden, con figuras relativas como el servicio público o a la relación de los trabajadores con Estado. Pero tales consideraciones son incorrectas. Si bien, no existe un concepto único de la función pública -ante la dificultad que presenta su determinación-, nosotros podemos definirla como aquella que engloba en su contenido a las diversas funciones que existen y son necesarias para el gobierno de un Estado; en razón de la cual, los gobernantes actúan con facultad de imperio y mando expresando a través de sus actos la voluntad del Estado, conforme a las facultades que les confieren las leyes a sus respectivos cargos y en virtud del poder público constituido en el Estado.

2.5.2. Concepto de servidor Público.

Existe dentro del derecho múltiples acepciones para englobar a los trabajadores del Estado utilizándose denominaciones como: servidor público, funcionario público o empleado público. Todos estos conceptos son correctos. No obstante, existe dentro de la doctrina del derecho administrativo una gran tendencia a diferenciarlos. Esta es precisamente la cuestión que expondremos en este punto; encauzando –una vez precisados tales conceptos-, a que categoría pertenecen los legisladores federales.

En principio, un funcionario público será “toda persona que presta su actividad para la realización de una sociedad política cualquiera.”⁸⁸ Un concepto más definido, nos dirá que “son funcionarios aquellas personas que por virtud de una relación jurídica pública, basada en el acto de su nombramiento, están obligadas a prestar servicios permanentes al Estado o

⁸⁸ BOQUERA OLIVER, José María. *Derecho Administrativo*. Volumen I. 10º edición, Ed. Civitas, Madrid, España, 1996. pág.227.

a una de las corporaciones políticas descentralizadas y a guardar fidelidad, buena conducta y obediencia hacia los órganos públicos superiores.⁸⁹

Enfocado al término de función pública, un funcionario público será “aquella persona física que expresa y participa en la formación y ejecución de la voluntad estatal, es decir, es el medio que de hecho y por derecho utiliza el Estado para realizar sus actividades. Teniendo dentro de sus características: una designación legal; el carácter de permanencia; el ejercicio de la función pública que le da poderes propios; y un carácter representativo del Estado.”⁹⁰

Justamente, si son funcionarios los que “desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad.”⁹¹ Se pueden distinguir funcionarios de distintas categorías: funcionarios electos y funcionarios designados. Los primeros, son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente en las formas establecidas por la Constitución; y los segundos son los que han sido nombrados por otros funcionarios de más alta jerarquía, de acuerdo a la norma legal (por ejemplo, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Por su parte, la noción de empleado público no encuentra significación sin su comparación con el funcionario público. Pues, su distinción se funda en el argumento de que el “funcionario público representa la ley y compromete a la voluntad del Estado de manera lícita, mientras que el empleado público depende del funcionario público, ejerciendo poderes o actividades delegadas. El funcionario compromete con el ejercicio de su voluntad legal los intereses legales del Estado, pues tiene investidura para ello. En cambio, el empleado público, cualquiera que sea su jerarquía, mientras la ley expresa no le otorgue competencia, atribuciones o poderes para la realización de

⁸⁹ FISCHBACH Oskar Georg. Óp. cit. pág. 326.

⁹⁰ CASTREJON GARCÍA, Gabino E. Óp. cit. págs. 3-4.

⁹¹ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. Porrúa, México, 1999. pág. 6.

determinadas funciones administrativas, su función siempre ha de ser de agente auxiliar, conforme a la escala jerárquica y leyes y reglamentos que los modulen.”⁹²

Es decir, el primero cuenta con facultades de decisión en razón de las leyes y su posición dentro del Estado, representando la voluntad del mismo; mientras que el empleado, es visto como el elemento humano que desarrolla la actividad administrativa del Estado necesaria para cumplir con los fines del mismo, jerárquicamente subordinado a los primeros.

Ahora bien, sólo resta precisar el vocablo de servidor público. Para nosotros éste, comprende tanto al funcionario como al empleado público. Ya que, resulta ser una denominación más general dentro de la cual se ubican perfectamente ambos conceptos.

De tal forma que, “el servidor público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender a necesidades sociales.”⁹³

Por tanto, servidor público, en general, es todo aquel que desempeñe una actividad dentro de los órganos del Estado y cualquier otro legalmente constituido, para cumplir mediante sus actos, con las atribuciones que el poder público le otorga. Independientemente de su posición de poder y mando dentro de la estructura jerárquica del órgano y del estatuto o ley que le sea aplicable.

En la doctrina, es variable la clasificación de los servidores públicos y de igual manera, son diversas las formas en que se establece la relación jurídica entre el Estado y los servidores públicos que pueden llegar a ocupar su cargo mediante: un nombramiento, contrato, una designación o por elección popular. Pero en todo caso, su característica esencial es que participa en el

⁹² CANASI José. *Derecho Administrativo*. Parte General, Vol. 1. Ed. De Palma, Buenos Aires Argentina, 1981. págs. 538-539.

⁹³ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. *Deontología Jurídica. Ética del abogado y del servidor público*. 6° edición, Porrúa, México, 2001. pág. 125.

ejercicio del poder público, independientemente de su jerarquía. Es decir, el servidor público, enmarca a toda persona que desempeñe un cargo o trabajo para el Estado, sin distinción de la función u órgano con el cual tengan relación.

Tal es la importancia de los servidores públicos, para cuyo desempeño existe una serie de ordenamientos legales que regulan de acuerdo a su materia y la función que realicen, la actividad de los mismos.

De esta forma, son normas reguladoras de los servidores públicos, el Título IV de la Constitución política; la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos (LFRSP); la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos (LFRASP); la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional (LFTSE); la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores (LISSSTE); entre muchas otras, cuya aplicación corresponderá en atención al cargo que se ocupe como servidor público dentro de los órganos del Estado. No obstante, esta variedad de ordenamientos, ninguno define lo que debe entenderse por servidor público dedicándose a enunciar a quienes se les da tal carácter.

La máxima determinación de a quienes corresponde la calificación de servidor público, es la señalada por la Constitución Política en su Título IV *De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*.⁹⁴ Pero, esta concepción de los servidores públicos, se realiza en atención a dos cuestiones trascendentales: una, al buscar que mediante ese vocablo se designe de una manera igualitaria a los funcionarios y empleados públicos del Estado -que por su propia función son diferentes-, queriendo evitar la connotación de distinciones en relación de los «altos funcionarios» con el

⁹⁴ Mediante el Decreto de reformas publicado en el DOF el 28 de diciembre de 1982; se reestructuró el Título IV de la Constitución política; una de sus modificaciones tuvo que ver con su denominación que de ser “*De las Responsabilidades de los funcionarios públicos*,” se convirtió en “*De las Responsabilidades de los servidores públicos*,” y posteriormente, por el Decreto publicado en el DOF el 14 de julio de 2002, se volvió a modificar la denominación, para quedar como actualmente es.

resto de los empleados o trabajadores del Estado; y la otra, en razón de determinar quiénes serán considerados servidores públicos para el efecto de las responsabilidades de los mismos. Así lo podemos deducir de la simple lectura de la exposición de motivos del Decreto de Reformas de 1982:

“La obligación de servir con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de las obligaciones comunes de todo servidor público.”⁹⁵

De acuerdo al artículo 108 constitucional, se reputarán como servidores públicos para efectos de su responsabilidad a:

“los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Esta disposición de nuestro máximo ordenamiento, califica entonces a los legisladores federales como servidores públicos para el efecto de las responsabilidades en que puedan incurrir. Esto es corroborado por la LFRASP, que nos dice:

“Artículo 2. Son sujetos de esta ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”

⁹⁵ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. *La Constitucionalidad del sistema de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*. Porrúa, México, 2002. pág. 82.

Por este precepto, los legisladores federales deben sujetarse a la regulación de esta ley que establece los deberes, las responsabilidades, los procedimientos y las sanciones administrativas, en que pueden incurrir los parlamentarios. Estos dos ordenamientos jurídicos constituyen inexcusablemente el *Derecho Disciplinario* de los servidores públicos.

Adicionalmente, el Código Penal Federal en su Título X Capítulo I, también realiza una enunciación de quienes tendrán el carácter de servidores públicos para sus efectos de aplicación, expresando:

“Artículo. 212. Para los efectos de este Título y el subsecuente *es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales...*”

Este Código, que señala los delitos cometidos por los servidores públicos; realiza en consecuencia, la necesaria especificación de quienes tendrán tal carácter, a efecto de poder exigir su responsabilidad penal.

Ante esta multiplicidad ordenamientos jurídicos que hacen referencia a los servidores públicos -con fines de un mejor entendimiento de su régimen jurídico-, podemos agrupar tales, en dos ramas: una, el Derecho Disciplinario, y la otra que podríamos denominar Derecho Laboral Burocrático. Por virtud del primero, se agrupan las normas que regulan la actuación y responsabilidades de los servidores públicos, correspondiendo su aplicación a órganos que actúan en función de autoridad. Por el segundo, se regula la relación laboral de los servidores públicos con el Estado.⁹⁶

⁹⁶ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Primer Curso. 5° edición, Porrúa, México, 2002. pág. 201.

Dentro de este Derecho disciplinario o político, se habla de servidores que gozan de fuero constitucional o inmunidad -en cuyo caso, se requiere para la imputación de sanciones una autorización previa-, de los que no gozan de tal privilegio. En atención a que “la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente los autorice la correspondiente Cámara de la Unión.”⁹⁷ De esta divergencia, los legisladores se ubican en el grupo de servidores públicos que gozan de fuero constitucional.

El *Derecho burocrático laboral*, se configura en atención a disposiciones tales como la LFTSE, que instituye en sus primeros artículos (del 1° al 6) los principios básicos de su normatividad determinando a los sujetos que obliga. Siendo, “de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión” (artículo 1°); en lo que respecta a su relación jurídica de trabajo; clasificando además, a los trabajadores en dos grupos: de confianza y de base.

Se presenta el problema de determinar ¿a qué tipo de servidores públicos pertenecen los legisladores federales? En principio, es claro, que pertenecen a la acepción de funcionarios públicos, independientemente de que se trate desde el punto de vista del Derecho Disciplinario o el Derecho Laboral Burocrático. Presentándose, únicamente el problema en acordar; sí, dentro del régimen laboral, los legisladores corresponden al grupo de trabajadores de confianza o de base, o por el contrario, ajenos a esas categorías.

El artículo 5° en su fracción III de la LFTSE menciona los trabajadores de confianza que existen en el poder legislativo. Desafortunadamente este artículo no hace mención expresa de los diputados y senadores del Congreso de la Unión. Entonces, ¿debemos entender que los legisladores no entran en el régimen laboral de tal categoría? Puesto que, claramente los parlamentarios no deben ser considerados como trabajadores de base (a

⁹⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Óp. cit. pág. 559.

pesar de que el artículo 6 expresa que pertenecen a tal condición, todos los no incluidos en la enumeración hecha por el artículo 5° de la citada ley y que por tanto quedan excluidos de este ordenamiento, pues la regulación expresa de los trabajadores de confianza se halla en la Ley Federal del Trabajo en su Título Sexto).

Un criterio esencial para determinar la diferencia entre trabajadores de confianza y de base, es la forma de incorporación al órgano público, la permanencia y temporalidad en el cargo. “La incorporación es el efecto del acto que la doctrina denomina investidura, es decir el otorgamiento de una envoltura especial a favor e una persona, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia. La regularidad de la relación parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, como una ocupación habitual, lo que excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantean con el carácter de eventuales, o para una obra y servicios limitados en el tiempo.”⁹⁸

Resulta entonces, que si los legisladores, no encuadran dentro de ninguna de estas clasificaciones, ¿qué régimen laboral se les aplica?

Podemos decir, en conclusión, que los legisladores federales no se insertan en ninguna de estas dos categorías contempladas dentro del Derecho Burocrático laboral, pero no por ello, sus relaciones laborales quedan sin regulación.

En virtud, de su mandato e investidura, su ámbito de ordenación recae únicamente dentro del derecho político basado en la propia Constitución, la LFRASP, la LFRSP en lo tocante, la LOC, el RGIC y de manera general los estatutos, manuales, y normas internas del Congreso, establecidas por cada una de sus Cámaras, que contemplan las formas, procedimientos y reglas de su actividad.

⁹⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Óp. cit. págs. 200-201.

2.5.3. Derechos de los Servidores Públicos.

“En razón del otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo queda incorporado al órgano público, como parte esencial de él y, por lo tanto, sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su *status*, porque su actuación como parte del órgano será la expresión del poder público, independientemente del grado en que participe en su ejercicio.”⁹⁹

Los derechos y obligaciones generales de los servidores públicos se encuentran contemplados en la Constitución política. En lo competente a su régimen laboral, se regulan por el apartado B) del artículo 123 y su respectiva ley reglamentaria (Título II); mientras que, en lo tocante a sus deberes administrativos por la LFRASP.

En principio, los derechos de los servidores públicos pueden ser: “económicos, como el sueldo, el grado de la carrera administrativa, gratificaciones, incentivos. Derechos no económicos como el derecho al cargo que implica: derecho al nombramiento del funcionario seleccionado; derecho a la posesión del cargo y derecho al desempeño estable y a hacerlo en un determinado lugar; derecho al ascenso; derechos honoríficos; vacaciones, permisos y licencias.”¹⁰⁰

En el caso de los legisladores a raíz de su investidura, entran en el goce de los derechos y obligaciones que les son propios dentro de la más alta esfera del aparato estatal. No tienen derecho alguno a su empleo, sino a su posición de funcionario.

Sus derechos contemplados dentro de la Constitución política, ya los hemos expresado a lo largo del presente Capítulo, pudiendo resumirlos en los derechos de: asistir a las sesiones de sus respectivas Cámaras y las conjuntas como Congreso de la Unión; proponer la celebración de sesiones

⁹⁹ *Ibíd.* pág. 197.

¹⁰⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Primer curso. 24^o edición, Porrúa, México, 2003. pág. 431.

extraordinarias; recibir la dieta correspondiente; presentar iniciativas de leyes y formar parte de un grupo parlamentario. Éstos, se ven complementados por los previstos en la LOC y el RGIC, que prevén, otros como: hacer uso de la palabra en los debates y discusiones; votar en los proyectos de ley; formar parte de alguna comisión ordinaria y especial, en su caso; así como el de asistir, aunque sin derecho a voto, a las comisiones de las que no formen parte; formar parte de sus órganos de dirección; constituir el establecimiento de sesiones permanentes y solicitar licencia por causa grave, principalmente.

Además, del más importante privilegio conferido en razón de su cargo en ejercicio de su actividad parlamentaria, tienen derecho –pero no como un derecho subjetivo propio-, a la protección brindada por el fuero constitucional.

2.5.4. Obligaciones de los servidores Públicos.

Los deberes u obligaciones de los servidores públicos, se encuentran expresados de igual forma en las disposiciones jurídicas aludidas anteriormente –Constitución Política, LFRASP, LFRSP, LOC, RGIC-además de las respectivas leyes aplicables, de acuerdo al área específica de cada servidor público; por lo que intentar acotar todos y cada uno de ellos, rebasaría el objetivo del presente trabajo. Por lo que, únicamente abordaremos los de interés a nuestro estudio, concretamente, los correspondientes a los parlamentarios federales.

En primer término, los servidores públicos se ven obligados a observar los principios de: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus atribuciones funciones, empleos, cargos y comisiones, por mandato constitucional (artículo 113).

Estos principios podemos entenderlos de una manera general, de la siguiente manera: - legalidad, será el ejercicio de sus atribuciones y actos con apego a la ley y el Derecho; - honradez, el observar en su conducta la

integridad y rectitud necesarias en el servicio; - lealtad, el acatamiento de la fidelidad a las órdenes e instituciones superiores; - imparcialidad, la conducción de la conducta alejada de conceder u otorgar preferencias, favores o privilegios indebidos a cualquier persona; y, - eficiencia, la realización de sus actividades de la mejor manera posible, aplicando el mejor desempeño.

En complemento con tales principios, los parlamentarios al igual que los demás servidores públicos sujetos a la LFRASP, encuentran en las veinticuatro fracciones de su artículo 8. Un cúmulo de deberes cuya reproducción consideramos estorbosa e innecesaria. No obstante, de manera global, dicho precepto, contiene obligaciones tendientes a: observar buena conducta en el ejercicio de sus funciones; observar el respeto necesario hacia sus colegas y demás personas; utilizar para el fin destinado los recursos que maneje; cumplir con el servicio encomendado, abstenerse de obtener en razón del cargo beneficios personales adicionales a los legalmente establecidos; rendir oportunamente la declaración patrimonial en términos de ley; abstenerse de evitar la formulación de quejas y denuncias; denunciar las faltas de otros funcionarios; excusarse en los casos cuyo conocimiento de paso a la parcialidad; etc.

La Constitución política, instaura correlativamente, para el caso de los legisladores, las obligaciones siguientes: asistir a las sesiones tanto ordinarias como extraordinarias; expedir las leyes necesarias para el desenvolvimiento del Estado; efectuar, en su caso, los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia en los términos indicados por la ley reglamentaria; no desempeñar durante su encargo, algún otro cargo o comisión dentro de la Federación o los Estados por los cuales se disfrute sueldo; y observar en el desempeño de sus funciones, los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Por su parte, la LOC y su reglamento, contienen como principales deberes el asistir, discutir y votar

en las sesiones y el rendir la protesta constitucional, que implica la obediencia a la Constitución.

Por otro lado, en aras de lograr un mejor desempeño de los diputados del órgano legislativo, actualmente se encuentra pendiente de resolución en la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias un punto de acuerdo, publicado en la Gaceta Parlamentaria de 19 de septiembre de 2006 tendiente a instaurar un Código de ética.

2.6. Las responsabilidades de los Servidores Públicos.

“Desde el principio de la historia constitucional moderna hasta nuestros días, se ha considerado invariablemente como esencia de un gobierno constitucional, que los individuos no sólo dispongan de los tribunales ante cuya autoridad puedan recurrir contra las personas que hayan desconocido sus derechos o traten de desconocerlos; sino también justicia contra el gobierno mismo y una perfecta protección contra todas las violaciones de la ley.”¹⁰¹

La responsabilidad del funcionario público tiene como punto de partida, la relación especial que guarda dentro de la estructura del Estado, donde se estipula el cumplimiento de derechos y obligaciones que debe observar en el desempeño de sus actividades.

Ante esta trasgresión de los deberes que deben prevalecer en la función pública, por parte de los servidores, ejerciendo de manera irregular las atribuciones que le son conferidas, es que se gesta el concepto de responsabilidad cuyo fundamento en un régimen democrático se encuentra en la idea de un Estado de Derecho.

Nuestra nación no ha permanecido ajena a la regulación de la responsabilidad jurídica de sus servidores públicos. Desde un principio, ha

¹⁰¹ WILSON WOODROW. *El gobierno Constitucional de los Estados Unidos*. GONZALEZ GARZA, Federico Tr. Ed. Cultura, México, 1922. pág. 21.

existido tal preocupación por adecuar las conductas de los mismos a una reglamentación pertinente.

El mayor avance que, tal vez, ha experimentado nuestro régimen en tal materia, se alcanzó mediante el Decreto de reformas y adiciones de 28 de diciembre de 1982, con el entonces Presidente Miguel de la Madrid. Donde para intentar dejar atrás la impunidad manejada por los servidores públicos, se estableció una serie de normas tendientes a evitar la misma mediante un sistema de responsabilidad de los servidores públicos.

Tal Decreto proponía reformas, entre otros, a los artículos 108 a 114, prácticamente todo el Título cuarto de la Constitución, correspondiente a las responsabilidades de los servidores públicos. Y no hizo otra cosa, que esclarecer de una mejor manera, el sistema que hasta entonces había prevalecido sobre la responsabilidad de los servidores públicos –por ejemplo, modificó la distinción entre altos funcionarios y servidores públicos en general, así como la referencia a delitos oficiales y del orden común-; innovando indudablemente en cuestiones relativas a la responsabilidad de los funcionarios, diferenciando y acotando los diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir, tales como la penal, administrativa, política y civil.

Para el Estado, es fundamental que ningún funcionario público actué en beneficio personal, es decir, “anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna.”¹⁰²

La responsabilidad dentro de la función pública, es entonces, “la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o daño.”¹⁰³

¹⁰² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y Amparo*. 7ª edición, Porrúa, México, 2003. pág. 388.

¹⁰³ SERRA ROJAS, Andrés. Óp. cit. pág. 501.

Y es por el incumplimiento de esos deberes de los servidores públicos que se origina la responsabilidad: administrativa, política, penal y civil.

Nuestra Suprema Corte de Justicia, en concordancia con la legislación actual resultante de las sendas reformas del decreto aludido, puntualiza específicamente estos tipos de responsabilidad:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones. Tesis de jurisprudencia de la Novena época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, abril de 1996. Tesis: P. LX/96, página: 128.

La responsabilidad penal, será aquella culminante de la aplicación de las penas respectivas de los tipos penales; la responsabilidad política, será aquella que se aplica a un determinado grupo de servidores públicos en razón de la importancia de su cargo y por actos u omisiones que conlleven a la violación de los principios constitucionales; la responsabilidad administrativa, será la resultante de la aplicación del poder disciplinario del Estado, ejercido a través de los órganos legalmente facultados y constituidos

para ejercitar las sanciones resultantes del incumplimiento de los principios que deben gobernar en el ejercicio de las funciones correspondientes a todo servidor público.

De tal suerte, nuestro Derecho, ha estipulado que aunque estas responsabilidades deriven de un mismo acto, no son excluyentes entre sí. Cada una, encuentra en su distinto campo de aplicación y jurisdicción -sea de Derecho público o privado-, el acatamiento a un tipo de sanción específica. Es decir, cada procedimiento es independiente y autónomo de los demás, cuya finalidad será imponer la sanción competente dentro de su competencia y jurisdicción.

La responsabilidad de los servidores públicos, en consecuencia, resulta tanto en el ámbito interno y externo del órgano constituido. Derivándose en responsabilidad dentro del Derecho público la que emana de la Constitución y leyes orden público que norman sus deberes dentro de la función, siendo estas la política, administrativa y penal. Mientras que la civil, cae dentro de ambos rubros de Derecho; siendo pública, cuando la exija el Estado como consecuencia de la relación del empleo, y privada, cuando la acción es promovida por los particulares.¹⁰⁴

Estas modalidades de la responsabilidad de la función pública, encuentran sus fundamentos en nuestra Constitución política, dentro del artículo 109, que a la letra dice:

“Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, *cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho* (responsabilidad política).

¹⁰⁴ Cfr. FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. Óp. cit. pág. 678.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal (responsabilidad penal); y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (responsabilidad administrativa).

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”

Aunque en este precepto, no se hace referencia específica a la responsabilidad civil, no debemos olvidar que la misma es mencionada en la exposición de motivos del Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto. Aunque la única referencia concreta, es la precisada por el octavo párrafo del artículo 111 constitucional, que dice: “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.” Entonces, dentro de esta clase de responsabilidad, en el Derecho privado, opera el principio y la garantía de igualdad pertinente a todos los ciudadanos.

A todas luces, es clara, la imperiosa necesidad por regular la responsabilidad de los servidores públicos del Estado; teniendo por delante los deseos de justicia de los ciudadanos, que afectados por un funcionario

público, pierden rápidamente la fe en las instituciones, sabedores de los mares de corrupción en que navegan los funcionarios públicos, ya sea en virtud de su mal actuar, por ser protegidos de alguien superior, o simplemente, por su filiación a un partido político poderoso.

Es por ello, que en nuestros días, ante el dinámico despertar de la ciudadanía, las autoridades competentes, ven más que nunca, por establecer los mecanismos necesarios a regular la responsabilidad jurídica de sí mismos y sus colegas burócratas.

2.6.1. Responsabilidad Penal.

Sabedores de que en el servidor público, se desarrollan funciones atribuidas a los órganos del Estado; no es noticia, que existe el riesgo fundado de que en ese ejercicio del poder, se incurra en hechos o actos resultantes de responsabilidad penal.

Concebida con base en el principio de que nadie puede ser ajeno a la aplicación de lo que la ley define y sanciona como delitos. La responsabilidad penal, es la resultante de una conducta u omisión de los servidores públicos que se adecua en algún tipo penal de los establecidos por las leyes de la materia.

Ante la constante impunidad, que por una razón u otra, gozaban los que pomposamente se hacían llamar «altos funcionarios» y en general cualquier servidor público; los creadores de la norma jurídica, entraron en razón al regular su responsabilidad, aunque todavía con ciertas desventajas, lagunas y malas interpretaciones.

Es entonces, que tan sencillo, como se explica, la responsabilidad penal de los servidores públicos, funciona a la par de la de cualquier otro ciudadano; a saber, la obligación de responder por los actos punibles que establecen las leyes del Estado.

Existe, con todo, para algunos, el riesgo de llegar a confundir este tipo de responsabilidad con la de naturaleza administrativa. Sin embargo, para este caso, a decir de la mayoría de la doctrina, la diferencia consiste en atención a la consideración de que las faltas en que incurre el servidor en la responsabilidad penal son de mayor gravedad en comparación a las simples faltas administrativas. Pues aquellas, atentan contra el orden público que reina fuera del ámbito interno del poder disciplinario del órgano. Por lo cual el aparato punitivo del Estado establece una sanción hacia la persona como ciudadano. Mientras que, sin demeritar la sanción administrativa, esta se ubica dentro del ámbito interno y disciplinario del órgano respectivo.

El fundamento de la responsabilidad penal, se encuentra asentado en la fracción II del artículo 109 constitucional, que nos dice, que la comisión de delitos por parte de los servidores públicos será perseguida y castigada conforme a la legislación penal.

Son sujetos de esta responsabilidad los servidores enunciados dentro del párrafo primero del artículo 108 constitucional. Y es en este contexto, donde cobra vida e importancia la división de servidores públicos que gozan o no de fuero constitucional o inmunidad. El artículo 111 constitucional, menciona que para proceder penalmente contra los servidores públicos enunciados en su primer párrafo, a saber: *“los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.”* Es necesaria la previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados (fuero constitucional). Por exclusión, los demás servidores públicos no mencionados en tal párrafo, son responsables en los

mismos términos que cualquier ciudadano, siendo incapaces de disfrutar del privilegio constitucionalmente determinado.

Ahora bien, de acuerdo al Título X, compuesto por catorce Capítulos, del Código Penal Federal. Se encuentran ubicados los delitos, que pueden llegar a cometer, las personas que ostentan el carácter de servidor público. Pero, no por ello debemos pensar que los servidores públicos solamente son capaces de incurrir en los supuestos penales fijados por tal título. Pues, el mismo, no es otra cosa que el cúmulo de delitos que pueden cometerse con motivo del ejercicio de la función pública; no obstante, estos personajes, también son responsables por la comisión de cualquier delito común.

Los delitos especialmente marcados por el Título X del ordenamiento en cuestión son: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de Influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito. Las penas previstas para estos tipos delictivos van desde la privación de la libertad, decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, hasta sanciones económicas.

De esta manera, cada tipo penal establece la sanción o pena correspondiente. Sin embargo, se deben observar los principios generales establecidos en la Constitución para la imposición de esas penas. Pues, si en principio las “sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal.” La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Pero estos plazos de prescripción “se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace

referencia el artículo 111 (Artículos 111 párrafo décimo y 114 segundo párrafo).

Para el caso de los delitos “por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales,” las penas o sanciones económicas, “deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.” Pero, “las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados” (Artículo 110 párrafo décimo y onceavo).

Las autoridades competentes para exigir el este tipo de responsabilidad serán los Tribunales y Juzgados Federales y Locales en materia penal; pero para el caso de los servidores con fuero será necesaria la previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

2.6.2. Responsabilidad Política.

La responsabilidad política, se concibe constitucionalmente para un número reducido de servidores públicos. Se distingue de la responsabilidad penal, en que vulnera directamente un orden constitucional esencial regulado por una ley específica (LFRSP); sus autoridades no corresponden a la estructura del Poder Judicial, sino del Poder Legislativo; en virtud, de su carácter especial, son los representantes de la nación a quien le corresponde exigirla y sancionarla.

La responsabilidad política será aquella que tienen los servidores públicos cuando con su conducta violen o vulneren los máximos intereses públicos del Estado.

Consagrada en los artículos 109 fracción I y 110 constitucionales. Son sujetos de responsabilidad política, de acuerdo al párrafo primero del segundo artículo mencionado, los: “*los senadores y diputados al Congreso*”

de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de 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 Magistrados del Tribunal 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.” Además, son sujetos de juicio político ciertos servidores públicos estatales por violaciones a la Constitución, las leyes federales que emanen de ella, así como, por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Pero, ¿cuál es la causa determinante de la que deriva la responsabilidad política? La razón expresa del surgimiento de esta responsabilidad la encontramos en el referido artículo 109 en su fracción I, que exige el cumplimiento de tal responsabilidad “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”

Para la determinación de cuáles son esos actos u omisiones que atentan contra los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, la LFRASP en su artículo 7º establece un listado:

“ARTÍCULO 7o.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictivo se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.”

La responsabilidad de estos servidores públicos será exigida mediante el procedimiento de juicio político para la imposición de las sanciones respectivas con base a los lineamientos de la fracción I del artículo 109.

Las autoridades competentes, para exigir la responsabilidad política serán -por mandato del artículo 110 constitucional- la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en su carácter de Sección Instructora y Jurado de sentencia, respectivamente. Sus decisiones serán inatacables.

Las sanciones que recaen a este tipo de responsabilidad son: “la destitución del servidor público y en su caso la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público” (artículo 110), que conforme a la LFRSP podrá ser de uno hasta veinte años.

La prescripción para exigir esta responsabilidad mediante el juicio político, se encuadra en el párrafo primero del artículo 114 constitucional, que nos dice: “El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.”

2.6.3. Responsabilidad Administrativa.

La responsabilidad administrativa se ejerce en razón del poder disciplinario imprescindible en cualquier órgano del Estado, como garantía del correcto desempeño de los servidores públicos en los negocios que atienden. En ella inciden los servidores públicos que con su actuar contravengan los principios que rigen el cargo o investidura que les ha sido asignada.

Su diferencia en relación con los otros tipos de responsabilidad radica: en relación a la penal, en que los actos u omisiones que cometan los servidores públicos no conllevan una pena coercitiva del Estado, sino una sanción de carácter interno dentro de los órganos del Estado impuesta por las autoridades legalmente instituidas para tal efecto; en relación a la política, su diferencia radica en ésta es aplicada únicamente a un selecto grupo de servidores públicos y no a la generalidad de los mismos, y cuyo objeto es sancionar no con base a un criterio jerárquico el incumplimiento de los deberes estipulados, sino la vulneración de uno de los máximos fines del Estado, el interés público.

La responsabilidad administrativa, es consecuencia del incumplimiento de principios que obligatoriamente deben observar los servidores públicos y cuya sanción deriva de una atribución del órgano respectivo, que la imputará, mediante el procedimiento disciplinario administrativo pertinente, ante la vulneración de los fines institucionales de la función.

El fundamento para fincar la responsabilidad administrativa se encuentra en el artículo 109 constitucional fracción III y su parte correlativa del 113, por lo que son causas de exigencia de esta responsabilidad los “actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” los servidores públicos. Estos valores se desarrollan a lo largo de las veinticuatro fracciones del artículo 8 de la LFRASP.

Están sujetos a la responsabilidad administrativa los servidores públicos enunciados en el artículo 108 constitucional, además de todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales de acuerdo al artículo 2 de la LFRASP.

Las autoridades competentes para exigir la responsabilidad, son determinadas por el artículo 113 constitucional, que manifiesta que las “leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán... los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.” Y con arreglo con el artículo 3 y 11 de la LFRASP, son competentes:

“Artículo 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I.- *Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;*
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Secretaría de la Función Pública;
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.-La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII.-La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX.- El Banco de México, y
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Artículo 11. *Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.”*

De esta lectura, comprendemos que los diputados y senadores del Congreso, son tanto autoridades como sujetos de esta responsabilidad. Determinando a través de sus Contralorías Internas los sistemas necesarios para imponer el cumplimiento de las responsabilidades administrativas.

En este sentido para los diputados del Congreso, con fundamento en los artículos 34 inciso f) y 38 inciso b) de la LOC, que constituyen las facultades de la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, respectivamente, para la formación del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados; son autoridades competentes las Contralorías Internas.

La Cámara contará con una Contraloría Interna, que de acuerdo al artículo 53 de la LOC, “tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Cámara.” Ésta se ubicará bajo el mando de la Conferencia.

La Contraloría Interna, resulta pues, ser la autoridad competente en el caso de la Cámara de Diputados, para instaurar los procedimientos disciplinarios y sus sanciones respectivas. Debiendo presentar a la Conferencia un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Esto se ve corroborado por el Estatuto de la Cámara que en su Título IV artículo 157 inciso e) señala que corresponde al Controlador Interno “recibir y atender las quejas y denuncias que conforme al artículo 49 de la LFRSP se presenten por probable responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Cámara.”

No obstante, el señalamiento realizado por el Estatuto, existe el típico inconveniente; de que, por virtud, del artículo segundo transitorio de la LFRASP, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, que deroga los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Este artículo 49 de la LFRSP, que se encuentra ubicado dentro del Título Tercero, no corresponde ya a la ley vigente. Esta

inconsistencia legal y de técnica legislativa, es corregible, con la simple referencia al artículo 21 de la LFRASP, que regula actualmente el procedimiento disciplinario.

La Cámara de Senadores, también cuenta con una Contraloría Interna de conformidad con los artículos 112 y 113 de la LOC. Su titular será nombrado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política y deberá presentar un informe semestral.

Por lo que concierne al tipo de sanciones administrativas que pueden fincarse, el artículo 113 constitucional, señala marcadamente que éstas consisten; en la “suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas” que “deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones” que vulneren los principios establecidos en el artículo 109 fracción III, ya vistos.

Por otro lado, la LFRASP, amplía y corrobora el abanico de sanciones a que pueden ser acreedores los servidores:

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último

plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

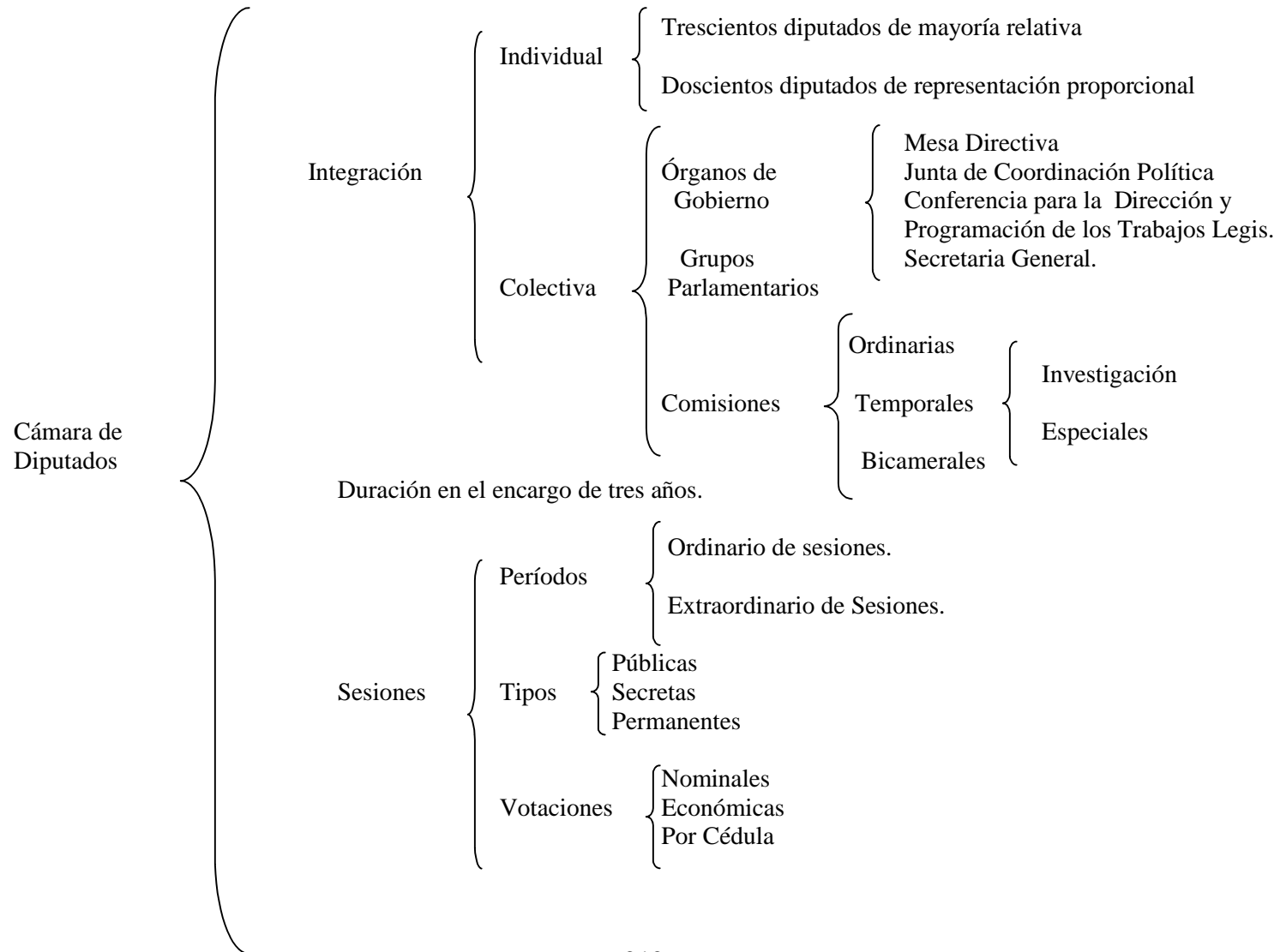
Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

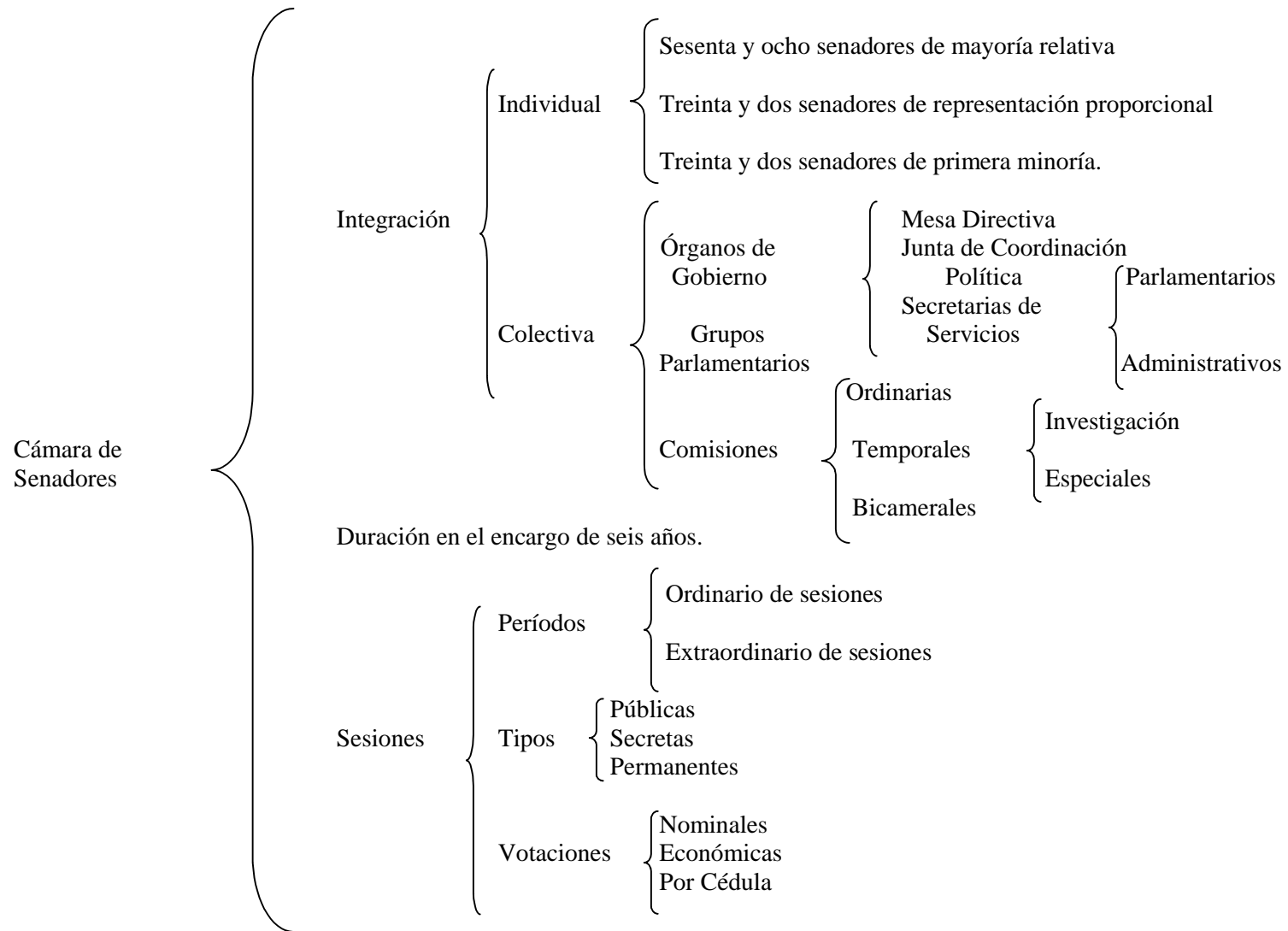
La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

Además, también procede la imposición de sanciones económicas cuando -por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la LFRASP-, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. Pero, en ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados (artículo 15 LFRASP).

Finalmente, sólo falta señalar los plazos de prescripción de las sanciones administrativas. Que, será de tres años contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado si fueren de carácter continuo. Tratándose de infracciones graves, el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los mismos términos anteriores.

APÉNDICE II.





Responsabilidad
de los Servidores
Públicos

Responsabilidad
Política

Sujetos. Los señalados en el Artículo 110 constitucional primer párrafo

Autoridades Competentes

Cámara de Diputados-Sección Instructora
Cámara de Senadores-Jurado de Sentencia

Procedimiento de Juicio Político

Prescripción. Sólo podrá iniciarse durante el cargo del servidor público y hasta un año después de concluido

Responsabilidad
Administrativa

Sujetos. Los señalados en el Artículo 108 constitucional primer párrafo

Autoridades Competentes. Las Contralorías Internas.

Procedimiento Interno Disciplinario

Prescripción.

Infracciones normales. Tres años.
Infracciones graves. Cinco años.

Responsabilidad
Penal

Sujetos . Los señalados en el Artículo 108 constitucional primer párrafo.

Autoridades Competentes

Servidores sin fuero. Los tribunales y Juzgados federales y locales.
Servidores con fuero. La Cámara de Diputados para la declaración de procedencia

Procedimiento

Servidores sin fuero. Proceso Penal
Servidores con fuero. Declaración de Procedencia y posteriormente proceso penal

Prescripción. Los plazos que fije la Ley penal, que en ningún caso serán inferiores a tres años

CAPÍTULO III. EL FUERO Y CONCEPTOS AFINES.

El presente Capítulo analizará primeramente el término general de fuero constitucional, para luego encausarlo en lo que respecta únicamente a los legisladores; donde convergen las figuras de la inmunidad e inviolabilidad, que dicho sea de paso, son tratadas por los estudiosos de la materia dentro del denominado *Estatuto de los Parlamentarios*.

Entendiendo a estas figuras de un modo general; como privilegios otorgados por imperativo constitucional a los miembros del Congreso, con el fin de protegerlos de actos externos provenientes de los otros dos poderes, cuya finalidad sea privar a las Cámaras de sus emisarios con el objeto de afectar su actuación y composición.

1. Concepto y consideraciones sobre el Fuero constitucional.

La institución jurídica del fuero constitucional en nuestro país, es una figura poco estudiada y explorada, y por tanto mal entendida y comprendida dentro del régimen jurídico. Si bien, existen antecedentes de esta entidad jurídica, las propias leyes han optado por extinguir o buscar extinguir tal denominación sin gran éxito. Pese a los esfuerzos por abrogarla, dicha institución continua vigente en el ordenamiento constitucional y cobra relevancia en los tiempos políticamente difíciles e inestabilidad del poder público.

Así, por ejemplo, basta recordar el Decreto de reformas y adiciones de 28 de diciembre de 1982, conforme al cual se realizó una modificación histórica a la figura que nos ocupa. Motivada por los nuevos tiempos del país, en lo que él entonces Presidente de la República dio en llamar “la renovación moral de la sociedad,” se pensó en eliminar sin éxito, cualquier resquicio de la denominación fuero constitucional, que venía funcionando con base a un privilegio que desencadenaba una total impunidad; por lo cual, se optó por la idea de cambiar dicho término por el de declaración de procedencia, pero sin afectar gravemente su verdadero sentido y funcionamiento. Pues, el problema no radica en la figura jurídica, sino en su forma de aplicación.

Con todo y a pesar de sus opositores, es común y perfectamente correcto seguir refiriéndonos al vocablo de fuero constitucional, ya que existen elementos constitucionales y legales que reconocen la validez del término (basta recordar, por ejemplo, el texto del artículo 61 constitucional en su segundo párrafo).

Las principales preocupaciones, entonces, que se expresan en torno a esta figura, se encuentran desde el momento de determinar ¿Qué debemos entender por el término de fuero constitucional? ¿Cómo funciona? y ¿cuál es su alcance?

1.1. Concepto.

El vocablo «fuero» deriva del latín *forum*, “que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial; por extensión, así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal.”¹ En el campo jurídico, la locución de *fuero*, ha sido esgrimida a través de los tiempos en multiplicidad de acepciones. Así por ejemplo, en la España medieval algunas compilaciones o conjunto de leyes lo usaban en su denominación (como el

¹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Óp. cit. pág. 1.

llamado Fuero Juzgo, el Fuero Real, el fuero de Castilla, etc.). Además, ha sido utilizado en razón del criterio de la jurisdicción o competencia de los tribunales, encontrando un fuero local y un fuero federal; también, en ese sentido, se ha expresado para determinar el ámbito de aplicación de las leyes del fuero común o del fuero federal. Igualmente, se ha formulado para designar a la protección jurídica brindada a un lugar o un conjunto de personas.

La significación del fuero constitucional ha evolucionado en nuestro sistema jurídico desde los primeros albores constituyentes. Siempre expresado, como una institución de protección a favor de determinados funcionarios públicos a razón del cargo que desempeñan y con fundamento en la norma jurídica.

Sin embargo, es en la doctrina donde encontramos intentos por conceptuar al fuero constitucional; ya que, a través de los distintos ordenamientos constitucionales nacionales o en sus leyes, no localizamos oportunamente una definición del mismo, sino tan sólo, la descripción de su alcance y sentido.

Para González Bustamante, el fuero constitucional, debe ser entendido como la “jurisdicción especial creada en beneficio de ciertas personas e instituciones que no pueden quedar sujetas a la jurisdicción de los tribunales ordinarios por la misma índole de las funciones que desempeñan.”² Becerra Bautista, expresa que nuestro fuero constitucional “se concreta en la facultad de no comparecer ante un juez ordinario, bien sea porque éste carezca de jurisdicción para juzgar al reo, bien porque se requiera un consentimiento previo para enjuiciarlo.”³

En el mismo tenor se expresa Silvia Ortiz Rascón, al manifestar que el fuero constitucional es “la prerrogativa de que gozan los servidores públicos que taxativamente enuncia la Constitución, de no comparecer ante un juez

² GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. *Los Delitos de los Altos Funcionarios y El Fuero Constitucional*. Ediciones Botas, México, 1946. pág. 18.

³ BECERRA BAUTISTA, José. *El Fuero Constitucional*. Ed. Ius, México, 1945. pág. 33.

ordinario, bien porque éste carece de jurisdicción, en cuyo caso nace la competencia constitucional, exclusiva de los altos cuerpos políticos de la nación; bien porque siendo de la competencia jurisdiccional, ésta no pueda actuar hasta en tanto no se haya obtenido el consentimiento previo del órgano constitucional competente.”⁴

De estos conceptos, debemos tener presente la característica mediante la cual el fuero se configura: como aquella institución que extrae, de manera permanente o temporal, de la competencia de los tribunales ordinarios a las personas que protege, anulando durante su vigencia la jurisdicción de los mismos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se ha quedado atrás en los intentos por definir al fuero constitucional. Pues de acorde al siguiente criterio jurisprudencial, describe:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE. *El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional...* Jurisprudencia de la Novena Época. No. Registro: 200,104. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Junio de 1996. Tesis: P./J. 37/96. Página: 388.

Ahora bien, el fuero constitucional a la luz de nuestra Carta Magna; es aquél, que brinda una protección legal a los servidores públicos enunciados en los artículos 110 y 111 constitucionales, que contemplan las figuras del juicio político y la declaración de procedencia. Esta dualidad se expresa: primeramente, en atención a la jurisdicción que tiene el Congreso a través de sus Cámaras, para conocer en forma exclusiva el procedimiento de juicio

⁴ ORTIZ RASCÓN, Silvia. *La responsabilidad de los servidores públicos y el fuero constitucional*. Ed. Iberoamericana, México, 1990. pág. 5.

político; y segundamente, también opera como un impedimento legal, que debe ser retirado por la Cámara de Diputados, como el cuerpo político autorizado para ello; para que, llegado el caso, las autoridades judiciales puedan ejercitar las acciones penales correspondientes.

A razón de esta dualidad, podemos conceptualizar al fuero constitucional, con base a dos semblantes, a saber:

- a) *Como un privilegio expedido por imperativo constitucional.* Que se establece para la generalidad de los servidores públicos enunciados en el artículo 111. Como la protección relativa contra los procedimientos penales instaurados en su contra. Para que, durante el tiempo de su encargo, se encuentren sustraídos o excluidos de la competencia de los tribunales ordinarios, federales o locales, hasta en tanto no se dicte la declaración de procedencia respectiva (inmunidad). Además de incluir, por lo que hace exclusivamente a la figura de los legisladores. La protección conferida a las opiniones expresadas por éstos, siempre que sean realizadas con motivo de sus funciones parlamentarias (inviolabilidad). Al fuero así ilustrado, le denominaremos «*fuero-inmunidad*».

- b) *Como la jurisdicción competente en exclusiva a un cuerpo político determinado.* En este aspecto, el fuero se desenvuelve en la jurisdicción única que le corresponde al Congreso de la Unión, para conocer del procedimiento de juicio político mediante el cual se exige este tipo de responsabilidad a los funcionarios públicos enunciados en el artículo 110 constitucional. Puesto que, los tribunales ordinarios federales o locales no tienen la competencia para exigir ese tipo de responsabilidad. A este aspecto del fuero, le nombraremos como «*fuero-jurisdicción*».

Por su parte, don Ignacio Burgoa Orihuela, observa una perspectiva dual del fuero constitucional. Primeramente denomina «*fuero-inmunidad*», al fuero entendido como el “privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108.”⁵ Mientras que insertada, en el segundo aspecto al *fuero de no procesabilidad* ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, que se traduce “en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado procedimiento de desafuero, los funcionarios que enuncia el artículo 110 constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria.”⁶

Esta exposición de la división del fuero realizada por el magistral jurista; concuerda con nuestra postura, en el aspecto de ubicar en el seno del fuero constitucional: tanto a la inviolabilidad como a la inmunidad para el caso de los legisladores; quedando acotado, únicamente a la inmunidad para el resto de los funcionarios públicos.

No obstante, no estamos del todo de acuerdo con el citado autor. En el sentido de incluir a la inviolabilidad como una especie de la inmunidad, que para él configura el «*fuero-inmunidad*»; pues como expresaremos al hablar del concepto de inviolabilidad, a nuestro juicio, esta figura es totalmente independiente y se ubica a la par de la inmunidad.

Por lo cual, no debemos confundirnos cuando en adelante se hable del «*fuero-inmunidad*», pues lo estaremos haciendo en el sentido asentado por nosotros. Donde la inmunidad y la inviolabilidad se ubican como privilegios independientes. Teniendo presente que, cuando se utilice tal denominación

⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo*. pág. 174.

⁶ *Ibíd.* pág. 175.

para el caso de los legisladores englobara ambos privilegios. Mientras que, cuando no se haga la referencia específica hacia la persona de los parlamentarios, se entenderá entonces; que se habla de la inmunidad que gozan, junto con los parlamentarios, los demás funcionarios enunciados en el artículo 111 constitucional.⁷

En conclusión, de los conceptos expuestos las características principales del fuero constitucional, son:

1. Estar concebido como una prerrogativa o privilegio dentro del ámbito jurídico en razón del ordenamiento constitucional. El fuero constitucional actúa como una inmunidad procesal relativa, en el ámbito del derecho penal, supeditada a la posibilidad de su retiro mediante el desafuero.
2. Entenderse, también como una jurisdicción especial, desarrollada dentro de la competencia exclusiva del Órgano Legislativo, para exigir mediante el procedimiento de juicio político las responsabilidades de este tipo.

Mientras, que el «*fuero-inmunidad*» de los legisladores, se caracteriza, porque:

1. Alberga en su seno a los privilegios parlamentarios de inmunidad e inviolabilidad.
2. Tiene como función primordial, la extracción de los legisladores, de la jurisdicción de los tribunales ordinarios, hasta que no sean desaforados por el cuerpo político competente.

⁷ Esta distinción, resulta conveniente, si tenemos presente que el fuero constitucional fue extendido por los textos constitucionales a otros funcionarios públicos en razón de su cargo y no es considerado exclusivamente como la inmunidad que históricamente se desarrolló en la cuna de los Parlamentos a favor de sus legisladores.

3. Garantiza el eficaz y efectivo desempeño de los cargos de los legisladores en sus funciones parlamentarias.

Esta duplicidad del fuero constitucional en su conjunto, se extiende a los servidores públicos a razón de proteger la importancia política del cargo que ocupan. Garantizándoles por un lado las circunstancias necesarias para el eficaz desempeño de sus funciones; así como, un régimen de jurisdicción especial para sus responsabilidades políticas.

Para los legisladores federales, el fuero constitucional les confiere un *plus* de protección en comparación con el resto de los servidores públicos. Que como apuntamos, corresponde a la inviolabilidad de que gozan. Por ello al hablar del fuero constitucional de los legisladores, debemos percibir por éste: a los privilegios instituidos constitucionalmente, a favor de los diputados y senadores; en virtud, de la autodeterminación e independencia del Parlamento o Congreso. Para que durante el tiempo de su mandato y debido a la trascendencia representativa y política de los mismos. Éste, no sea privado de sus miembros en la realización de sus funciones.

1.2. Primeras consideraciones sobre el fuero constitucional.

Ahora que se tiene una idea del fuero constitucional, bajo un aspecto dual. Nos quedan las interrogantes de responder ¿Por qué de su existencia? ¿Quiénes son los titulares del fuero constitucional? ¿Cómo funciona? y ¿cuál es su alcance?

A) *La razón de su existencia.* La presencia del fuero constitucional como término se lo tenemos que atribuir a las Constituciones históricas de México.

Sin embargo, sabemos que su existencia es anterior a la primera Constitución vigente en nuestro país.

Desde sus orígenes, los privilegios de la inviolabilidad e inmunidad característicos del fuero constitucional (*fuero-inmunidad*), se han enfrentado a situaciones antipáticas a su subsistencia. Ya sea, por los monarcas caprichosos que vulneraban estos privilegios en perjuicio del Parlamento; o por los intereses políticos que atraían a su causa a los propios parlamentarios dejando de lado su investidura; o bien, por los intereses de la mayoría sobre la minoría parlamentaria.

En nuestro caso muy particular, encontramos que el privilegio de la inmunidad, ha incluido dentro de sí la protección a varios altos cargos de la Nación y no en exclusiva a los legisladores, como en los tiempos de antaño. A pesar de ello, la facultad decisoria sobre el «*fuero-inmunidad*», se ha conservado en el cuerpo político colectivo del Congreso, concretamente en la Cámara de Diputados.

En razón de la existencia del fuero constitucional, don Jacinto Pallares, nos dice que éste opera debido a “la necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendadas las altas funciones del Estado no estén expuestos a las pérdidas asechanzas de enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional.”⁸

Por su parte, Tena Ramírez, indica que, “la única razón del fuero está en la importancia de las funciones que desempeñan los funcionarios a quienes tuvo a bien dotar de fuero la Constitución.”⁹

No hay duda alguna, bajo una visión jurídica que el fuero constitucional en general –que abarca tanto al «*fuero-inmunidad*» como al «*fuero-*

⁸ BECERRA BAUTISTA, José. Óp. cit. págs. 25-26.

⁹ Citado por Ibíd. pág. 45.

jurisdicción»-, fue pensado y creado en razón de la importancia política del cargo que desempeñan los funcionarios públicos, no a favor de su persona, sino como una garantía para contra los posibles estorbos creados para la realización de sus funciones.

Así, por ejemplo, para los legisladores, la inmunidad atiende a los temores de que se vea sustraído de su cargo en razón de persecuciones funestas de los otros poderes o de terceros ajenos al poder público, que en aras de un interés privado, deseen que el parlamentario se vea impedido de exponer la postura contraria a éstos.

Pero, ¿la razón de su existencia en un Estado de Derecho se deriva de las anomalías políticas que puedan llegar a existir en contra de los legisladores y demás funcionarios que ampara? o ¿existe como un instrumento garantizador del principio de división de poderes?

Estas interrogantes, ya se han comenzado a contestar en parte en el Capítulo II al tratar lo referente al principio de división de poderes. Donde se ha externado, que la nueva visión del fuero constitucional de los legisladores federales se aplica con base a este principio.

En sí mismo el fuero, es un instrumento garantizador de un equilibrio de poderes, funcionando como una garantía de independencia y autodeterminación para el órgano Legislativo; mientras que, actúa en la esfera completa del aparato estatal, a suerte de un elemento más de peso y contrapeso en la relación entre los poderes; donde la máxima tribuna del país decidirá si retira o no la protección del fuero, a las personas que en virtud de su cargo protege.

Para el caso de los legisladores el «*fuero-inmunidad*», debe ser visto como una forma de control a favor de la independencia del órgano legislativo; pues protege a sus miembros a razón de la idea de la autodeterminación, independencia y libertad del órgano Legislativo. Ya que, la postura de considerar al Congreso, como el único competente para conocer con anticipación a la acción del Poder Judicial, si existe un trasfondo político en

contra de sus miembros, le garantiza a sí mismo, una herramienta más en su existencia.

Con asiento en tal principio, se encuentra delicadamente el argumento oportuno para justificar la existencia del fuero constitucional de los legisladores. Que aunque atacado y criticado por su inexacta aplicación, consideramos que todavía tiene finalidades que cumplir, dentro de un Estado, cuyos partidos políticos y su manera de hacer política, deja mucho que desear.

Justamente por virtud del fuero, el principal cuerpo político de la nación, será quien decidirá si debe despojarse o no de su fuero a sus propios miembros o cualquier otro funcionario, manifestando su independencia absoluta como órgano supremo instituido. Funcionando, como un juez imparcial y legítimo de la nación, para evitar los abusos de los servidores públicos que detentan el poder. Y es precisamente en este punto, donde los legisladores federales, han vendido cara la concepción del fuero constitucional al presentarlo como una impunidad, por lo que creemos en la necesidad urgente de limitarlo.

No obstante, a pesar del argumento existencial del fuero constitucional dentro del principio de división de poderes. No podemos negar la realidad política y social de la Nación. En donde, aunque se pregone un Estado de Derecho, son principalmente los propios funcionarios, quienes rompen con esa máxima, bajo los deseos péfidos de sus propios partidos que anteponen sus intereses de grupo a los de la Nación. Ante esta lamentable realidad, debemos también tener presente, que el fuero constitucional cumple con una finalidad de proteger a los funcionarios, independientemente de su rectitud, de las posibles separaciones que causen un perjuicio; ya no sólo de los órganos de gobierno, sino de toda la Nación.

La principal función del fuero constitucional, está encaminada entonces, a velar por el eficaz desempeño de las funciones encomendadas a los servidores públicos que disfrutan de él. Estableciendo para ello, la

oportunidad de que el cuerpo político facultado para conocer de la declaración de procedencia, analice la posibilidad de una persecución ajena a la acción penal, dirigida en contra del funcionario público con el objeto de sustraerlo de su cargo. Además, de fijar un procedimiento especial, para que las responsabilidades políticas resultantes de actos cometidos por los funcionarios públicos, no se vean impunes en perjuicio de la Nación.

En conclusión, la existencia del fuero constitucional (incluyendo en él, la inmunidad e inviolabilidad de los legisladores), obedece a la independencia funcional de los órganos del Estado –pues las consideraciones hechas para los legisladores, sirven también, para justificar la existencia del «*fuero-inmunidad*» de los demás funcionarios públicos-.

Como bien lo expresa Karl Loewenstein, la independencia funcional en los órganos del Estado sirve “para poder llevar a cabo debidamente la función que le ha sido asignada,” y es por eso que “cada detentador del poder debe estar libre no sólo de intervenciones directas, sino también de cualquier presión indirecta no prevista en la constitución, y que puede ser ejercida sobre él por otros detentadores del poder o por fuerzas operando fuera del proceso constitucional. Esta situación de hecho será designada como «independencia funcional».”¹⁰

B) Titularidad del Fuero Constitucional. Ahora bien, con base a los razonamientos anteriores, es fácil deducir que la titularidad del fuero constitucional -llámese «*fuero-inmunidad*» de los legisladores o de todos los servidores públicos-, se encuentra en el propio órgano del Estado dentro del cual ejercen o sustentan su cargo los servidores públicos, así lo expresa la mayoría de la doctrina.

No obstante, aún existen ciertas opiniones que se resisten a concebir la verdadera titularidad del fuero constitucional en los propios órganos del

¹⁰ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Gallego Anabitarte, Alfredo Tr. 2º reimpresión, Ed. Ariel, Barcelona España, 1976. pág. 254.

Estado, argumentando de una u otra forma que dicha figura recae a una suerte de derecho subjetivo propio de los servidores públicos.

Sin embargo, el fuero constitucional, no es una institución al servicio personal de los servidores públicos. Por tanto, no constituye ni por error un derecho subjetivo de los mismos. Es cierto, que el derecho subjetivo representa una ventaja normativa conferida a una persona, facultándola a exigir de sus similares que se abstengan de realizar conductas tendientes a transgredir su derecho (*facultas exigendi*); también, otro rasgo fundamental de los llamados derechos subjetivos consiste en la posibilidad de su renuncia, la cual no pueden ejercer los funcionarios públicos.

Así pues, no hay duda en considerar que el fuero constitucional es un «*privilegio de orden público*» expedido en pro de la función pública que desarrolla las actividades del Estado a través de la participación personal de sus servidores públicos en los órganos de gobierno; y por lo tanto, no deben existir contemplaciones al entender que la titularidad del fuero constitucional, corresponde precisamente a esos órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Así para los legisladores, la titularidad del «*fuero-inmunidad*» recae en la colectividad del Congreso de la Unión a través de cada una de sus Cámaras; que expresan su voluntad, mediante las manifestaciones colectivas de sus miembros, y no en la persona de estos últimos.

Becerra Bautista al hablar de la inviolabilidad –parte integrante del «*fuero-inmunidad*» de los legisladores-, pregona que “precisamente porque es una garantía parlamentaria, los miembros del Congreso no pueden renunciarla;”¹¹ y como no pueden renunciarla, jamás debe tenérseles por derechos propios de la esfera jurídica de los parlamentarios. Ranelletti, también apoya esta postura al opinar que: “las garantías se acuerdan a los miembros del parlamento por las funciones que desempeñan; por tanto, les son concebidas no en su interés personal, sino en el más importante del Estado. Ellos no

¹¹ BECERRA BAUTISTA, José. Óp. cit. pág. 45.

podrían renunciarlas salvo que, por ejemplo renunciaran también a su oficio.”¹² De igual manera, si nos referimos a la inmunidad, ésta “no se concibe como un derecho subjetivo del representante, ya que el bien jurídico protegido por la inmunidad es patrimonio exclusivo de la corporación parlamentaria. Las inmunidades son garantías de orden público, es decir, que resultan indispensables para el parlamentario, que no puede renunciar a ellas a fin de permitir que el proceso se inicie o siga su curso, y que, en todo caso, deberán ser invocadas de oficio por el juez, cualquiera que sea la fase en que se encuentre la causa.”¹³ Por su parte Barthlemy-Duez, dice: “la inmunidad no viene dada al parlamentario en su propio interés, sino en interés del libre ejercicio de su función; por tanto, no son renunciables.”¹⁴

De tal manera el «*fuero-inmunidad*» de los legisladores, resulta irrenunciable porque no está comprendido dentro del patrimonio del sujeto favorecido, el parlamentario o legislador; pues, se otorga en beneficio del Congreso y su funcionamiento.

En este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también destaca que la titularidad del fuero constitucional corresponde a los órganos instituidos, en virtud de las funciones que en ellos se desempeñan. Ya que, cuando habla de la inviolabilidad de los legisladores como una *garantía de orden público*, da los indicios suficientes que apoyan esta postura. Así lo podemos encontrar en la tesis aislada concerniente:

INMUNIDAD PARLAMENTARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE ORDEN PÚBLICO INDISPONIBLE PARA EL LEGISLADOR, QUE DEBE INVOCARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR. En términos del artículo 61 de la Constitución Federal que establece que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.-El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.", resulta que la inviolabilidad o

¹² Citado por Ibíd. pág. 59.

¹³ García Eloy. Óp. cit. pág. 59.

¹⁴ Citado por Id.

inmunidad del legislador está llamada a cumplir la importante función de garantizar la total y absoluta libertad de palabra de aquél, 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. Por ello, la inviolabilidad es una 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 y, por lo mismo, deberá ser invocada de oficio por el juzgador, cualquiera que sea la fase en que se encuentre el juicio... Tesis aislada de la Novena Época. No. Registro: 190,590. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Tesis: 1a. XXVIII/2000. Página: 247.

Es por estas reflexiones que la titularidad de la inviolabilidad al igual que la de la inmunidad componentes del «*fuero-inmunidad*», no corresponde a los parlamentarios individualmente considerados. Como puede pensarse, a causa de que los objetos de protección de ambas discurren en la esfera personal de los legisladores. Pero, ello atiende, a que a través de su presencia personal en las Cámaras, éstas pueden desarrollar con regularidad su vida parlamentaria.

Como advierte Duguit -al hablar de los privilegios parlamentarios-, este género de garantía parlamentaria “no se ha establecido en interés del diputado que se beneficia de ella, sino en interés de todo el parlamento, en interés, se diría, de la soberanía nacional, que se supone representada por el parlamento.”¹⁵

Es contundente el escenario en el que desarrolla su finalidad el fuero constitucional. Para el caso de los legisladores, los privilegios de la inmunidad e inviolabilidad, “se reputan establecidos no en interés particular del legislador que con ellos se beneficia, sino del parlamento como órgano, y se alega que tienen como finalidad asegurarla independencia, el funcionamiento y la jerarquía del mismo. Cuando se ha pensado en el

¹⁵ Citado por LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado. Parte Especial. Tomo VIII Poderes de Gobierno*. Ed. Alfa, Buenos Aires Argentina, 1963. pág. 338.

parlamento como el órgano fundamental del poder, y en su función como la más importante, la protección dispensada mediante privilegios ha quedado casi fuera de toda discusión.”¹⁶

Con base en estos argumentos es que tanto los legisladores como cualquier otro servidor público con fuero; no pueden ser considerados como los titulares del «*fuero-inmunidad*». Pese a que éste, proteja su libertad personal o de palabra. Pues, su propósito no se enfoca a su favor como personas individualmente consideradas. Sino, como integrantes de un órgano indispensable para el funcionamiento del Estado. Por tanto, carecen de la capacidad necesaria para renunciar a su privilegio -como acontece con ciertos derechos subjetivos-; en virtud de que no les corresponde a título personal.

C) *Como funciona y cuál es el alcance del fuero constitucional.* Resta únicamente, contestar estas importantes interrogantes sobre el tema. Sin embargo, como lo indica el título del punto en cuestión. A penas podremos esbozar, en principio, una breve idea sobre estas cuestiones.

Pues, la correcta resolución de estos asuntos, la encontraremos más adelante al hablar dentro del presente Capítulo sobre las limitantes de los privilegios parlamentarios de la inmunidad e inviolabilidad, donde hallaremos con mejor claridad su alcance. Así como, en el siguiente Capítulo al tratar lo referente al juicio político y la declaración de procedencia, donde analizaremos a fondo como funciona cada uno.

Es entonces, que inicialmente el fuero constitucional al funcionar como un «*instrumento de control*» garantizador de la independencia y autonomía de los órganos del Estado -llámese Parlamento o Congreso, por ejemplo-, dentro de un principio de división de poderes. Lleva como principio funcional, el garantizar la correcta realización de la función pública del Estado. La cual,

¹⁶ BIDART CAMPOS, Germán J. *El Derecho Constitucional del Poder. Tomo I.* Ed. Ediar S.A. Buenos Aires Argentina, 1967. pág. 268.

irremediablemente se desarrolla, mediante la actividad física e intelectual de los servidores públicos. Es por ello, que la protección del fuero, aunque recae sobre la esfera personal de los funcionarios por él amparados; no constituye un derecho subjetivo de los mismos, como ya hemos visto. No obstante, no podemos negar su vinculación con esa esfera. Pero su función, atiende a los intereses superiores constitucionales fijados por los constituyentes.

De esta manera, el «*fuero-inmunidad*», se circunscribe al tiempo de duración del cargo del servidor público, cumpliendo así con su objetivo primordial de proteger la función y no a la persona. Aunque en este aspecto, el fuero se circunscribe a la libertad personal de los servidores públicos que establece el artículo 111 constitucional; sólo en relación al campo jurídico de lo penal y con independencia de que sus actos sean con motivo del cargo (delitos anteriormente llamados oficiales) o ajenos a esa condición (denominados delitos comunes). Sin protegerlos por las responsabilidades civiles, administrativas o políticas que deriven de sus actos.

Por lo pronto, basta decir que el fuero-inmunidad, tiene su alcance al proteger únicamente dentro del ámbito de lo penal y sólo por lo que hace a la libertad personal de los servidores públicos, exclusivamente mientras estos se encuentren en el ejercicio de la función; no cuando se encuentren separados de ella, independientemente de la razón que motive esa separación. No obstante, trataremos un poco más este tema, dentro del siguiente Capítulo al tratar lo concerniente a la acreditación, vigencia y pérdida del fuero constitucional.

1.3. Diversos tipos de Fuero.

En principio, y siguiendo a Burgoa Orihuela, desde el punto de vista genérico, tenemos dos especies del término fuero: el personal y el real o material. El fuero personal es el “conjunto de privilegios, prerrogativas o

ventajas que se acuerdan en beneficio exclusivo de una o de varias personas, con la circunstancia de que éstas se colocan en una situación jurídica particular, *sui generis*, diversa de aquella en que se encuentran los demás individuos.”¹⁷ Por el contrario, el fuero real o material no se refiere a personas determinadas ni implica un conjunto de ventajas personales, sino propiamente se traduce en una “situación de competencia jurisdiccional determinada por la índole o naturaleza del hecho, acto o negocio que da origen a un juicio.”¹⁸ Así, tenemos dentro del régimen jurídico nacional, el fuero federal y el local.

El término de fuero constitucional es utilizado en diversas acepciones, según se expuso. Sin embargo, dentro del sistema jurídico nacional, encontramos a lo largo de la historia, en atención a un criterio material, tres tipos de fuero, uno de ellos, es el fuero constitucional ya expuesto; los otros dos corresponden al fuero militar y al fuero eclesiástico.

El fuero militar es reconocido por nuestra Constitución Política en los siguientes términos:

“Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

Con fundamento en este precepto, el fuero militar implica la instauración de un orden especial de jurisdicción, que es desarrollado mediante un Código de Justicia Militar (publicado en el DOF el 31 de agosto de 1933, que

¹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 33° edición, Ed. Porrúa, México, 2001. pág. 293.

¹⁸ *Ibíd.* pág. 294.

entró en vigor a partir del 1o. de enero del año siguiente, y cuya última reforma fue publicada el 29 de junio del 2005).

Los principios cardinales de éste tipo de fuero, son: a) el establecimiento de Tribunales Castrenses, dotados de una jurisdicción especializada y exclusiva para el conocimiento, substanciación, y resolución de controversias vinculadas a "delitos y faltas contra la disciplina militar;" y b) la jurisdicción de estos tribunales recae únicamente sobre los miembros de las fuerzas armadas, excluyendo de ésta a los civiles.

Dentro del Libro Primero, Título Quinto del referido Código, que habla de la competencia. El artículo 57, es el encargado de definir cuáles son los actos que atentan contra la *disciplina militar*, no obstante, se desarrollan, además, a lo largo de su Libro Segundo, varias hipótesis normativas de los delitos y faltas militares. Pero subsistiendo, el principio, que, en el caso de que un miembro de las fuerzas armadas cometa un «*delito civil*» deberá ser juzgado por tribunales ordinarios.

De tal manera, el fuero militar, es establecido solamente a fin de garantizar, que dentro de las fuerzas armadas nacionales reine y se verifique la gran disciplina que debe imperar en las filas militares en apego a sus principios e ideales. Puesto que, estos delitos contra la disciplina militar, se enfocan de manera general a encuadrar hipótesis basadas en los dos aspectos ya referidos: que sean cometidos por un miembro de la milicia y en razón de lo que podríamos denominar ejercicio de las labores propias del servicio.

Así, lo expresa también la Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a la siguiente tesis aislada:

FUERO. SU PROHIBICIÓN EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL IMPLICA LA PROSCRIPCIÓN DE JURISDICCIONES O ESFERAS COMPETENCIALES DISTINTAS, EN FUNCIÓN DE LA SITUACIÓN SOCIAL DE DETERMINADA PERSONA O CORPORACIÓN. No obstante que la palabra fuero tiene varias acepciones, la interpretación histórica y sistemática del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

permite concluir que la proscripción que realiza de los fueros se refiere a la prohibición del establecimiento de jurisdicciones o esferas competenciales en función a la situación social de determinada persona o corporación. En efecto, *al establecer el artículo 13 constitucional la subsistencia del fuero de guerra, en tratándose de delitos y faltas contra la disciplina militar, se refiere a la aplicación, en estos supuestos, de leyes distintas por tribunales militares. De esta forma no debe existir, fuera del ámbito militar, ningún tribunal distinto de los ordinarios que privilegie a determinada persona o corporación.* Tesis aislada de la Novena Época. No. Registro: 197,675. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VI, Septiembre de 1997. Tesis: P. CXXXVI/97. Página: 204.

Por lo que se refiere al fuero eclesiástico, ha sido abolido totalmente por nuestro derecho positivo de acuerdo a la primera parte del artículo 13 constitucional. A pesar, de la existencia de la libertad de culto religioso consagrada en el artículo 24 constitucional y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, donde se determina quienes son los ministros de culto; el fuero eclesiástico, ha desaparecido del actual régimen de gobierno, que consagra la separación entre la Iglesia y el Estado, en los términos expresados por el artículo 130 constitucional.

Conforme al *Codex Iuris Canonici* (canon 120) el fuero eclesiástico se define como aquél acorde al cual “los clérigos deben ser emplazados ante el juez eclesiástico en todas las causas, tanto contenciosas como criminales, a no ser que se hubiere provisto legítimamente otra cosa.”¹⁹

Como es lógico, el fuero religioso atiende a la premisa mayor de considerar a los ministros de culto como mensajeros de la palabra universal difundida a través de la Iglesia. Por ende, como personas sometidas por motivos espirituales a la soberanía y estructura de ésta institución, se encuentran inmersos en sus propios procedimientos jurisdiccionales de sanción.

¹⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo III. Ed. Driskil, Buenos Aires, Argentina, 1976. pág. 67.

Finalmente, y en atención a la dualidad expresada al inicio de este punto. El fuero eclesiástico es considerado como un fuero de tipo personal; y por tanto, la prohibición expresada en el artículo 13 constitucional alcanza sin mayores inconvenientes éste aspecto del fuero. Mientras que, el fuero militar, se conforma como un fuero mixto, en atención a los dos elementos que requiere para su configuración.

Mientras que, el fuero constitucional desde este punto de vista distintivo de fuero personal y fuero real, debe ser visto no como un fuero personal. Pues, éstos se encuentran prohibidos por el artículo 13 constitucional; sino, como un fuero real de naturaleza *sui generis*, en atención a su *imperativa instauración constitucional*, que tiene como finalidad garantizar la libertad necesaria para el desarrollo de las funciones propias del mandato.

2. La Inmunidad parlamentaria.

La inmunidad parlamentaria es una institución que surge y nace históricamente dentro de la constante tensión del Parlamento y el Monarca, para proteger a los parlamentarios contra la prisión por acciones civiles.

Su finalidad se acordó con base a diferentes visiones: a beneficio de la Corona y el Parlamento; es al Rey a quien le interesaba la oportuna asistencia de los representantes de su reino; además, del interés de los propios mandatarios, ante el gran gravamen de acudir a esos llamados, de contar con la protección jurídica necesaria para enfrentar los peligros del camino; o bien, en socorro solamente del Parlamento frente a las intenciones del Rey o de sus tribunales de privarlo de sus miembros a través de funestas acciones procesales, debido a que estas acciones amenazaban con coartar la libre asistencia de los representantes en los debates y decisiones de las Cámaras.

Es por ello, que la mayoría de los conceptos que existen sobre la inmunidad, se enfocan en describir lo que ésta hace en relación a los parlamentarios.²⁰

En el Estado moderno la inmunidad se encuentra regulada en las Constituciones de la mayoría de los países, teniendo en cada uno de ellos un alcance distinto; pero compartiendo en todo momento una postura dentro del ámbito penal, ya no civil. Pues su finalidad se estableció a favor de evitar los arrestos que privaran de la libertad a los legisladores, en perjuicio del funcionamiento de la Cámara.

2.1 Concepto.

El vocablo inmunidad, etimológicamente deriva de la frase latina: *non habet munus*, que significó en Roma, exención de cargos públicos. Y surge como institución, debido a que el cargo público era un verdadero gravamen. Sin embargo, tanto el derecho romano como el canónico, admitieron inmunidades concebidas a las cosas y no a las personas. Debido a la influencia de los ordenamientos bárbaros que consideraban inmune al domicilio por estar sustraído de la autoridad estatal, ampliando de esta manera el concepto de inmunidad. En la España medieval, la inmunidad se configuró bajo la idea de que los señores feudales eran los facultados para administrar justicia en sus dominios.²¹

En principio, entendemos a la inmunidad, siguiendo a Massari, como aquella que “impide que quien de ella disfruta tenga personalidad penal y que, por lo tanto, sea destinatario de la norma punitiva.”²² De este concepto, desprendemos dos rasgos esenciales de la inmunidad de hoy día, su

²⁰ Recordando que históricamente el Monarca y posteriormente el titular del Poder Ejecutivo han recibido un tratamiento especial, al concebirlos como jurídicamente irresponsables de sus actos en los casos no previstos por la norma Suprema.

²¹ Cfr. BECERRA BAUTISTA, José. Óp. cit. págs. 20-21.

²² Citado por Ibíd. pág. 33.

carácter eminentemente penal y la exclusión; que por tanto, hace del campo procesal penal de los sujetos que gocen de ella.

Enfocada especialmente a la figura de los legisladores, la inmunidad es vista, para Plácido Fernández-Viagas, como “la prerrogativa de que gozan los parlamentarios, mientras dure su mandato, consistente en no poder ser detenidos, procesados ni inculcados sin la previa autorización de la Cámara a la que pertenecen.”²³

Ángel Manuel Abellán, apoya la idea que concebir a la inmunidad como “una garantía formal de tipo procesal, de carácter imperativo, que ampara a los parlamentarios por actos ajenos al ejercicio de su cargo.”²⁴ Manuel Alba Navarro, también piensa en la inmunidad como “un requisito procesal que es preciso levantar en determinadas causas cuando el afectado es un diputado o un senador.”²⁵ Por su parte, Fernando Santaolalla, complementa estas ideas al juzgar a la inmunidad como “un simple privilegio procesal, en cuya virtud se necesita la previa autorización de la Cámara legislativa para perseguir a uno de sus miembros, pero sin que su posición frente a la ley penal sea distinta de la del resto de los ciudadanos,” funcionando como “un privilegio procesal, que introduce un elemento diferenciador en la forma de perseguir legalmente a un diputado o senador.”²⁶

Todos estos autores, coinciden de una u otra forma en entender a la inmunidad como una especie de «*impedimento de procedibilidad*» en el ámbito penal; hallando en este rasgo específico, la característica principal de la inmunidad.

A nuestro parecer, la inmunidad debe ser entendida: como aquella figura jurídica mediante la cual, el ordenamiento constitucional establece una

²³ FERNÁNDEZ-VIAGAS, Bartolomé Plácido. *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los «privilegios» parlamentarios*. Ed. Civitas, Madrid España, 1990. pág. 91.

²⁴ ABELLÁN, Ángel Manuel. Óp. cit. pág. 63.

²⁵ ALBA NAVARRO, Manuel. *Prerrogativas parlamentarias y jurisprudencia constitucional: juicio de legitimidad y juicio de constitucionalidad*. Cuadernos y debates serie minor 9. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid España, 1996. pág. 14.

²⁶ SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Ed. Espasa-Calpe, S.A. Madrid España, 1990. págs. 121-122.

protección jurídica de carácter procesal a favor de los parlamentarios, para que durante el tiempo de su cargo, no pueda procederse penalmente por los tribunales ordinarios federales o locales, por los actos cometidos en ejercicio de sus funciones parlamentarias o fuera de ellas. Ya que, para iniciar el procedimiento penal contra ellos, será necesario levantar el «*impedimento de procedibilidad*», encarnado en la declaratoria de procedencia.

De estos razonamientos y con fundamento en las posturas doctrinales, podemos destacar como elementos típicos de la inmunidad, dentro del fuero constitucional para el caso de los legisladores, los siguientes:

1. Ser un privilegio constitucionalmente establecido.
2. Su inminente carácter temporal, limitado al tiempo en que se ejerza el mandato.
3. Su visión y protección únicamente dentro del campo procesal penal.
4. Su carácter relativo y no absoluto, pues existe la posibilidad de ser retirada mediante la autorización del cuerpo político competente, lo que tiene como consecuencia la entrada de la jurisdicción ordinaria de los tribunales federales o locales.
5. Su naturaleza objetiva y material. Al proteger al legislador en beneficio de la composición e independencia del Congreso. Aunque este incurra en actos propios o ajenos a sus funciones parlamentarias.

Cabe por demás señalar, que el objeto o bien jurídico tutelado por esta figura lo constituye, la *libertad personal* de los miembros del Congreso o de cualquier otro funcionario que ampare esta prerrogativa. Pues, al proteger esta garantía individual se asegura el cumplimiento de sus funciones propias.

Precisamente, la existencia de la inmunidad dentro del Derecho Público atiende a proteger; a través de la libertad personal de los parlamentarios, el *status* y las funciones que la Constitución concede al Congreso. Para que, estas cualidades no se vean menoscabadas, por causas judiciales

formalmente dirigidas contra los parlamentarios. Ya que puede suceder que en el fondo, están encaminados a impedir el correcto funcionamiento de las Cámaras.

En conclusión, el privilegio despliega su eficacia al evitar, que el parlamentario sea sometido a medidas represivas o penas limitadoras de su libertad personal por su probable responsabilidad en actuaciones que se verifiquen durante el mandato. Independientemente que sean realizadas con motivo del ejercicio de las funciones públicas o al margen de éstas.

2.2. Fundamento constitucional de la inmunidad.

Enmarañada es la regulación del «*fuero-inmunidad*» dentro del sistema jurídico mexicano. Debido en parte, al legado heredado por el Decreto de Reformas de 1982 relativo al Título Cuarto constitucional. Porque, en éste, se busco eliminar el vocablo de *fuero*, con base a matices tendientes a confirmar los modernos principios democráticos.

A pesar de ello, nunca se pretendió abolir o desestimar la esencia del «*fuero-inmunidad*», comprendido como un «*impedimento de procedibilidad*».

El fundamento constitucional de la inmunidad, se encuentra previsto en el artículo 111, mediante la fórmula siguiente:

“Artículo 111. *Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.*

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley...

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”

Como se advierte, cuando hablamos del fuero constitucional en su ámbito de «*fuero-inmunidad*»; con la terminología de moda delegada por las reformas de 1982, no hacemos otra cosa que hablar de la hoy conocida declaración de procedencia.

Tal figura se deriva primordialmente de la influencia española e inglesa; pues al tratarse en España el fuero, se entendía por éste a las “cartas de privilegio o instrumentos de exención de gabelas y concesión de gracias, franquicias y libertades”²⁷ siempre extendidas en referencia a la administración de justicia, identificando la noción de privilegio con fuero. En Inglaterra tras la firma de la Carta Magna, se estableció el juicio sus pares,

²⁷ BECERRA BAUTISTA, José. Óp. cit. pág. 23.

entendido como un principio de seguridad jurídica. Pero, posteriormente tanto España y en consecuencia México, tal juicio se entendió como una “justicia privilegiada de determinada clase social.”²⁸ Por tanto, es fácil comprender la sinonimia social que identifica a estos vocablos.

El precepto que fundamenta la existencia del «*fuero-inmunidad*», establece las piezas claves para poder deslindar la responsabilidad penal resguardada por la inmunidad. Muchos de esos aspectos, los trataremos en el Capítulo siguiente, cuando hablemos de la declaración de procedencia.

Por lo pronto, es menester el dejar claro, ciertas precisiones del «*fuero-inmunidad*». Primeramente, el cuerpo político facultado para levantar este fuero, es la Cámara de Diputados; en segundo lugar, este privilegio protege a los servidores públicos, legisladores, en contra de los procedimientos penales; en correlación a esto, la materia civil no se ve impedida por el «*fuero-inmunidad*»; y una vez declarado que ha lugar a proceder, el funcionario público deberá responder en los mismos términos que cualquier ciudadano ante las autoridades penales.

Como resultado de esto, la inmunidad se instituye con un carácter relativo delimitado al tiempo del cargo; o bien, a la declaratoria correspondiente. Los párrafos segundo y tercero, indican esta naturaleza, al expresar que pese a la negativa de la Cámara de quitar el fuero constitucional, esto no será obstáculo para, que una vez concluido el ejercicio del encargo por parte del servidor público, éste sea sujeto a la responsabilidad correspondiente por la comisión del delito cometido. Igualmente se expresa este aspecto relativo, cuando la Cámara decide sobre la procedencia de retirar el fuero constitucional mediante esta declaratoria.

Por lo demás, revalidamos las reflexiones ya expresadas anteriormente al encajar a la inmunidad: como un privilegio establecido constitucionalmente, cuya titularidad no corresponde a los parlamentarios individualmente considerados, sino, a la totalidad de la Cámara de Diputados como parte

²⁸ Id.

integrante del Órgano Legislativo; enmarcada dentro de un ámbito totalmente procesal como un impedimento especial de procedibilidad y que tiene como objeto garantizar la autonomía e independencia de los legisladores federales, para que sean desarrolladas efectivamente las funciones que le son atribuidas al Congreso.

Finalmente, la LOC (no así el RGIC) como disposición reguladora de la Cámara, también reconoce dentro de su articulado, en correlación a la Constitución, la existencia del «*fuero-inmunidad*» de los legisladores, de la siguiente manera:

“Artículo 11.

1. Los diputados y senadores *gozan del fuero* que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

3. Los diputados y senadores son *responsables 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, *pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.*”

La única incongruencia o error, que podemos señalar de este artículo. Se sitúa debido a la técnica legislativa; y es que, solamente se pronuncia sobre los delitos, faltas y omisiones en que incurran «*en el ejercicio del cargo*». Pues, a nuestro punto de vista, parece que el precepto quiere dar a entender, exclusivamente la referencia de los delitos cometidos con motivo del ejercicio del cargo, dejando de lado a los que sean cometidos con independencia de la función parlamentaria.

Por lo remanente, esta LOC, se limita a reconocer la responsabilidad penal de los legisladores y el procedimiento de desafuero o declaración de procedencia necesaria para poder iniciar los procedimientos penales.

En conclusión, el precepto constitucional nos da las bases elementales para comprender ordinariamente la figura de la inmunidad: al manejarla

como un «*impedimento de procedibilidad*» ante la inminente jurisdicción penal y establece las reglas generales relativas al procedimiento de declaración de procedencia.

2.3. Naturaleza Jurídica.

Si la inmunidad parlamentaria se enmarca dentro del fuero constitucional a través de la declaración de procedencia que tiene que debe realizar la Cámara previo el procedimiento penal. En este contexto, la naturaleza jurídica de la inmunidad se puede esbozar acorde a dos visiones:

- *La constitucional.* Nos dirá que la inmunidad funciona como «*un instrumento de control*» garantizador de la independencia y autonomía del Parlamento o Congreso dentro de un principio de división de poderes. Que recayendo en la esfera personal de sus miembros; no constituye un derecho subjetivo de los mismos en razón de que funciona en base a los intereses superiores constitucionales fijados por los constituyentes.

- *La penal.* Cuya naturaleza se concibe -a la sazón de ésta jurisdicción procesal-, como un «*impedimento de procedibilidad*». Luego entonces, se puede afirmar que la inmunidad impide la detención y el procesamiento de un parlamentario mientras se encuentre en el ejercicio de su mandato.

Esta postura de la naturaleza jurídica penal, es apoyada por López Garrido, quien opina que la inmunidad, “es un impedimento procedimental que pretende proteger la tranquilidad del ejercicio del mandato parlamentario frente a un uso abusivo de la administración o tribunales de justicia.”²⁹

²⁹ LÓPEZ GARRIDO, Diego et al. Óp. cit. pág. 276.

Fernández-Viagas, también discurre en considerarla “como una condición de procedibilidad a cuyo tenor es imposible la continuación de las diligencias abiertas contra un diputado o senador sin haber obtenido antes el *placet* de las Asambleas.”³⁰ Al tratarse de un simple obstáculo procesal, la falta de concesión de la declaración de procedencia no va a impedir que una vez superado, ya sea por conclusión del mandato, dimisión o caducidad, se pueda interponer la acción.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, también se ha pronunciado, en el sentido de considerar a la inmunidad constitucional, como un «*impedimento de procedibilidad*», como se desprende del contenido de la siguiente Jurisprudencia:

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DERIVADOS DE DICHO PROCEDIMIENTO NO SON SUSCEPTIBLES DE SUSPENDERSE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. *En virtud de que la declaración de procedencia prevista por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo constituye un requisito de procedibilidad previo al ejercicio de la acción penal* por parte del Ministerio Público, en contra de alguno de los servidores públicos señalados en el citado numeral, y tomando en consideración que para otorgar la suspensión, dentro de un juicio de amparo indirecto, debe verificarse si tal medida cautelar puede originar perjuicios al interés colectivo, se concluye que los efectos y consecuencias derivados del indicado procedimiento constitucional no son susceptibles de suspenderse, ya que ello irrogaría perjuicio al interés social, pues permitiría que al amparo de la inmunidad de que gozan los mencionados servidores públicos, pudieran quedar impunes delitos cometidos por ellos, lo que, evidentemente, contraviene el interés de la colectividad. Jurisprudencia de la Novena Época. No. Registro: 181,159. Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XX, Julio de 2004. Tesis: 1a./J. 44/2004. Página: 49.

Con la inmunidad no se exonera o absuelve la responsabilidad penal. El acto ilícito del legislador sigue teniendo la consideración de delito. Lo que

³⁰ FERNÁNDEZ-VIAGAS, Bartolomé Placido. Óp. cit. pág. 109.

sucede, es que, aunque se inicie el procedimiento penal, no podrá ejercerse actos jurisdiccionales tendientes a restringir la libertad personal de los parlamentarios.

El motivo preponderante de este «*impedimento de procedibilidad*» es, verificar, examinar o sondear si el procedimiento penal obedece a un propósito espurio o torcido, y en consecuencia, ajeno al recto proceder de la administración de justicia.

Confiriéndole al propio Congreso, la potestad de comprobar la posible incidencia de elementos políticos o similares, impropios de la acción penal. Escudriñando, si la relación del parlamentario con el delito obedece a esos criterios. Dado que, no le corresponde a la Cámara, evidenciar la existencia o no de elementos suficientes concatenantes del tipo penal para determinar la posible responsabilidad del legislador. Función que se encuentra conferida a los juzgados y tribunales del Poder Judicial.

De modo que la finalidad y funcionamiento de la inmunidad debe ser: certificar la independencia de las Cámaras; permitir que las mismas vigilen si en los intentos de detención o procesamiento de sus miembros se esconde un propósito inconfesable y deshonesto; e inspeccionar si es la condición de parlamentario la que los provoca o si serían previsibles tratándose de un ciudadano cualquiera. Ya que, todo lo que exceda estas reglas traiciona el fundamento de la inmunidad. Pues, lo que caracteriza a la inmunidad es que, para iniciar un procedimiento penal contra un legislador; primero, debe ser la Cámara la que juzgue si en dicho procedimiento hay o no indicios de persecución política –*fumus persecutionis*- declarando o denegando la autorización para continuar el procedimiento.

2.4. Límites de la inmunidad.

Ahora bien, para poder determinar el límite de este privilegio, debemos tomar en cuenta dos aspectos: el ámbito temporal y el ámbito material de protección de la inmunidad.

A) Ámbito Temporal. En principio este aspecto se bifurca acorde a la vigencia transitoria o no de la inmunidad. Pudiendo, comprender una protección jurídica perpetua, constituyéndose como inmunidad absoluta; o por el contrario, instituir únicamente una protección pasajera, caso en el que se habla de una inmunidad relativa.

Conforme al ámbito temporal, la inmunidad se circunscribe al tiempo del mandato parlamentario; es decir, a la duración del cargo. Que para los diputados es de tres años y de seis para los senadores. En vista, de la duración en el encargo, la inmunidad parlamentaria cumplirá con todas sus finalidades. Pues, su protección amparará eficazmente la función parlamentaria propia del legislador, únicamente cuando éste mismo personaje la desarrolle dentro y conforme a las estipulaciones legales del sistema.

No obstante, es oportuno apuntar, que la responsabilidad por los delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público –no sólo de los legisladores-; será exigible conforme a los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años (artículo 114 constitucional).

La inmunidad, así resultante y contenida dentro de lo que hemos denominado el «*fuero-inmunidad*» no desemboca en consecuencia, en una total impunidad legalmente fijada. Sino todo lo contrario, como un *impedimento de procedibilidad temporal*, que permite el ejercicio del poder a los funcionarios que constituyen los órganos de Gobierno.

B) Ámbito material. En este aspecto, la inmunidad se circunscribe a la libertad personal de los miembros del Congreso y demás funcionarios que

establece el artículo 111 constitucional, sólo en relación al campo jurídico de lo penal y con independencia de que sus actos sean con motivo del cargo (delitos anteriormente llamados oficiales) o ajenos a esa condición (delitos comunes). Sin protegerlos por las responsabilidades civiles, administrativas o políticas que deriven de sus actos.

Todos aquellos actos típicamente delictivos, que realicen los funcionarios públicos y los diputados y senadores, durante el tiempo de su cargo. Con indiferencia de si le son propios a su función o por el contrario son ejercidos como cualquier otro ciudadano, se encuentran inmersos en el ámbito material de protección de la inmunidad.

De esta manera, se ampara al servidor público, en relación a los delitos que pueda cometer en ejercicio de sus funciones, como el abuso de autoridad, por ejemplo; al igual que, de todos aquellos tipos penales establecidos para la generalidad de los ciudadanos, como el homicidio.

La controversia que despierta este privilegio se debe a su aplicación práctica; pues en la mayoría de los casos, desencadena la impunidad de los funcionarios públicos ante la incorrecta diligencia hecha por la Cámara de Diputados.

3. La Inviolabilidad parlamentaria.

El término de inviolabilidad, es abordado por diversos ordenamientos jurídicos adquiriendo en cada uno de ellos, una determinada significación y límite en vista de los diferentes presupuestos históricos nacionales.

A diferencia de la inmunidad contemplada en el fuero constitucional de los servidores públicos, incluidos los diputados y senadores. La inviolabilidad se ha conservado al margen irrestricto del Congreso; es decir, atañe solamente a los legisladores el disfrute de esta prerrogativa.

Es frecuente para varios juristas vislumbrar a la figura de la inviolabilidad como una especie de la inmunidad. En virtud, de que genera una irresponsabilidad penal de los legisladores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

A pesar de ser cierta esta característica de la inviolabilidad, nosotros no compartimos esa postura, debido a la forma en que nace y evoluciona a la par de la inmunidad. Desde sus inicios, estas figuras no fueron vistas como conceptos iguales o similares. Si recordamos, la inmunidad fue concebida como un privilegio encaminado a proteger contra las causas civiles y no penales. Mientras que la inviolabilidad, discurrió en el ámbito penal, al excluir de responsabilidad a los legisladores por los posibles ilícitos que pudieran llegar a cometer en la expresión de ideas dentro de los debates y discusiones de la Cámara. Esos ilícitos que pueden resultar de la expresión de sus ideas, acorde al derecho penal nacional, corresponden a los tipos penales de las calumnias y difamaciones.

Es por tanto, fácil presentar a la inviolabilidad como una especie de la inmunidad; ya que, ambas figuras actualmente se interpretan dentro de una esfera penal. Pero para nosotros eso no debe ser así; pues las coincidencias que se pueden presentar en ambos privilegios, no determinan en consecuencia, su identidad en cuanto a sus límites y naturaleza.

Es ya una regla dentro del Derecho Constitucional y el Derecho Parlamentario el conceptualizar internamente en la figura de inviolabilidad dos aspectos. El primero enfocado como un privilegio de las Cámaras que, concierne a la libertad de palabra de sus miembros. Y el relativo a la inviolabilidad del recinto parlamentario; es decir, la autonomía de las instalaciones legislativas frente a la jurisdicción de las fuerzas armadas y policías o vigilantes externos a la seguridad propia de las Cámaras.

3.1. La inviolabilidad como privilegio parlamentario.

“En todas las Constituciones modernas se ha reconocido que los miembros del poder Legislativo son penalmente irresponsables por las opiniones que emitan en el desempeño de sus funciones.”³¹

Contemplada esta figura dentro del concepto de «*fuero-inmunidad*» de los legisladores le da una nota distintiva en comparación al «*fuero-inmunidad*» que se instituye a favor del resto de los servidores públicos.

El vocablo inviolabilidad, entendido como privilegio de los parlamentarios, es esgrimido en la doctrina bajo la idea de una irresponsabilidad jurídica de los legisladores por lo que hace a sus expresiones, opiniones, votos y manifestaciones hechas en ejercicio de las funciones propias a las labores del Congreso.

Para el Dr. Fernando Santaolalla, la inviolabilidad “consiste en un sistema de irresponsabilidad por todo lo que los diputados y senadores dicen, escriben o realizan en su quehacer oficial.” De tal manera, se establece mediante “este privilegio una protección especial frente a otros bienes jurídicos, neutralizando cualquier factor que pueda suponer una presión o un riesgo de inhibición en los debates.”³² Ángel Manuel Abellán, manifiesta que este privilegio, “consiste en la garantía que protege a los parlamentarios por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones, sin que en ningún caso puedan ser sometidos a procedimiento alguno (ni penal, ni civil, ni laboral, ni disciplinario, etc.) en ninguna sede jurisdiccional.”³³ El jurista Fernández-Viagas nos brinda una idea similar de inviolabilidad al pronunciar, que es la “total irresponsabilidad de que goza el parlamentario por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones. Dicha irresponsabilidad es absoluta y perpetua, quedando liberado, en cualquier tiempo de las acciones penales, civiles y administrativas que contra él

³¹ BECERRA BUATISTA, José. Óp. cit. pág. 41.

³² SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. pág. 119.

³³ ABELLÁN, Ángel Manuel. Óp. cit. pág. 32.

pudieran dirigirse.”³⁴ Finalmente, Joaquín V. González, nos precisa que la inviolabilidad del parlamentario, “consiste en la libertad que tiene para expresar, en el desempeño de sus funciones, sus ideas y juicios, sin temor y ninguna responsabilidad que pueda menoscabar su independencia.”³⁵

Conforme a nuestra Constitución política, la inviolabilidad como privilegio, es aquella prerrogativa conteste a la cual los diputados y senadores son intocables “por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas” (artículo 61). Teniendo presente, el sentido que le da el ordenamiento jurídico a la inviolabilidad, debemos acatar ciertos parámetros al hablar de ella.

Así, podemos expresar que la inviolabilidad: es aquél privilegio establecido por imperativo constitucional, a favor de los diputados y senadores. A razón del cual, éstos son inatacables e irresponsables jurídicamente por las opiniones, votos o manifestaciones expresadas con motivo de las funciones que deben desarrollar en atención a las atribuciones y facultades concedidas a su respectiva Cámara, o en su caso, al Congreso. Cuya titularidad recae en éste último y que amplía su campo de protección más allá del tiempo en que sea ejercido el cargo, resguardando al parlamentario durante el resto de sus días. Pues sólo así se preserva debidamente la libertad de palabra.

De esta manera, los elementos distintivos de la inviolabilidad son:

1. El ser concebida como un privilegio instituido a favor única y exclusivamente de los parlamentarios.
2. El forjarse dentro del ámbito penal, como una irresponsabilidad o inatacabilidad de los legisladores frente a las sanciones penales.
3. Contar con un carácter perpetuo en su protección.

³⁴ FERNÁNDEZ-VIAGAS, Bartolomé Plácido. Óp. cit. pág. 21.

³⁵ Citado por LINARES QUINTANA, Segundo V. Óp. cit. pág. 353.

4. El proteger todo tipo de manifestación hecha por los legisladores, siempre y cuando las expresen con motivo del ejercicio de las funciones legislativas que le son propias.

La inviolabilidad vista desde esta perspectiva; es decir, como «*fuero-inmunidad*» de los parlamentarios, tiene su nacimiento en el panorama jurídico en el que se desenvuelve el órgano Legislativo. Donde sus cualidades de institución decisiva y deliberante le dotan del carácter de ser la «*Máxima Tribuna de la Nación*». En la cual, al encarnarse las más trascendentales discusiones y posturas políticas del país, es necesario otorgar una situación privilegia a los sujetos que conforman la expresión de voluntad del Congreso.

La conveniencia de la inviolabilidad, es el funcionar como un privilegio parlamentario a favor del ejercicio de la función y no de la persona. Constituyendo, no obstante, su objeto de protección en la libertad de palabra o de expresión de los parlamentarios pero sólo en relación al ejercicio de las funciones parlamentarias.

De tal suerte que, el objeto de la inviolabilidad es garantizar la libertad del legislador en el curso de su actividad, mediante el aseguramiento de sus intervenciones y votos parlamentarios en la Cámara. De tal forma que, no puedan acarrearle consecuencias negativas o sanciones jurídicas de ninguna índole. Impidiendo en última instancia, que se instaure contra el parlamentario, procedimiento alguno que tenga como causa sancionar las opiniones manifestadas en el ejercicio de su función.

3.2. La inviolabilidad del recinto parlamentario.

Este aspecto de la inviolabilidad, no debe confundirse con su homóloga denominación en el sentido de privilegio parlamentario. Porque, este último, atiende a proteger la libertad de palabra de los mismos en el ejercicio de sus

funciones; y la finalidad de éste sentido, es proteger el respeto y la independencia del recinto frente a la fuerza pública que le debe obediencia en su posición de órgano fundamental del Estado.

La inviolabilidad del recinto parlamentario encuentra sus antecedentes en el Parlamento Inglés y se ve reflejada en el ceremonial acorde al cual la Asamblea es convocada por el Rey.

En tal ceremonial el *Royal State Coach* precedido y seguido por otras carrozas, conduce al monarca para que se vista en los aposentos de la Cámara de los Lores; luciendo, entre otras preseas, la *Imperial State Crown*, con el rubí que Enrique V llevaba en *Agincourt* y el zafiro de Eduardo “El Confesor”. Una vez, que el Rey, se encuentra sentado en su trono ubicado siempre en la Cámara de los Lores. El *Gentleman Usher of the Black Rod* se dirige a convocar a los Comunes, no sin que el Sargento de Armas de la Cámara Baja le cierre la puerta en las narices, para recordarle que la Corona no tiene acceso personal a los Comunes desde 1642, cuando Carlos I entró y arrestó personalmente a cinco de sus miembros. El Caballero Ujier del Bastón Negro, entonces, ha de llamar tres veces y hacer tres reverencias para desempeñar su embajada. Con lo cual, se inicia entonces la procesión de los Comunes, presidida por el Sargento de Armas con la maza y el *Speaker* con su toga y peluca, que siguen al *Black Rod* hasta la Cámara Alta. La Reina entonces lee su discurso que de rodillas le ha sido entregado por el *Lord Chancellor*. Con lo que cumplido el ceremonial, el Parlamento inicia sus labores.³⁶

Como observamos de este protocolo del Parlamento Inglés, la inviolabilidad del recinto legislativo constituye sin vacilaciones, una hoja más del abanico de privilegios del Congreso para establecer la eficaz independencia del mismo en su funcionamiento. Es por ello, que las fuerzas armadas, sea ejército o policía del gobierno, no tienen acceso a las

³⁶ Cfr. FRAGA IBARNE, Manuel. Óp. cit. pág. 63.

Cámaras, sin su autorización, desde que, por primera vez se arrestó a un parlamentario en la casa de la Nación.

El fundamento de este aspecto de inviolabilidad se encuentra regulado en el segundo párrafo del artículo 61 constitucional, confiriéndoles a los Presidentes de la Cámaras la facultad de velar “por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

La autonomía que celebra la inviolabilidad del recinto, es un complemento enorme a los privilegios parlamentarios encaminados a lograr a toda costa el eficaz y oportuno desarrollo de los trabajos legislativos. Pues, de nada serviría la pregonada independencia y autonomía del Parlamento, si sus sesiones pueden ser interrumpidas, por la fuerza pública o disturbios de personas externas a la Cámara, que al ingresar a su domicilio obstaculizan arbitrariamente las labores legislativas.

La LOC reconoce este ámbito de la inviolabilidad, al expresar en su artículo 12 segundo numeral que:

“Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.”

Este requisito que exige el permiso o en su caso la solicitud de auxilio del Presidente del Congreso y el sometimiento de la fuerza pública a las ordenes del mismo; igualmente se encuentra regulado en el RGIC, en los siguientes preceptos:

“Artículo 211. Los Presidentes de las Cámaras *podrán ordenar*, siempre que lo consideren conveniente, que se sitúe guardia militar en los edificios de las mismas, la que estará sujeta exclusivamente a las órdenes del Presidente respectivo.

Artículo 213. Cuando por cualquiera circunstancia concurriere alguna guardia militar o policía al recinto de las Cámaras, *quedará bajo las ordenes exclusivas* del Presidente de cada una de ellas.”

No hay dificultad al vislumbrar la inviolabilidad del recinto como una figura protectora de la autonomía de la Cámara frente a las perturbaciones externas, que mediante la fuerza pública, sean tendientes a reprimir o paralizar las discusiones y labores legislativas. Por eso, es que la fuerza pública estará siempre al servicio de los Presidentes de las Cámaras, cuando se encuentre en sus moradas.

En este sentido apunta el RGIC, al complementar el alcance de la inviolabilidad del recinto:

“Artículo 209. Los que perturben de cualquier modo el orden, serán despedidos de las galerías en el mismo acto, pero si falta fuere grave o importare delito, el Presidente mandará detener a quien la cometiere y consignarlo al Juez competente.”

En consecuencia, la fuerza pública puede actuar como garante de la misma inviolabilidad del recinto, funcionando como la fuerza represora de las conductas delictivas que en el Congreso se presenten. Y si el desorden es impuesto por las personas que asistieren a las sesiones como invitados o simplemente como oyentes y la moción al orden que les haga el Presidente de la Cámara no logrará contener el caos de éstos, se podrá levantar la sesión pública y continuarla en secreto (artículo 210 RGIC).

Así, la inviolabilidad del recinto en relación a la fuerza pública, se refiere en el mismo sentido en que debe entenderse la autonomía universitaria; es decir, que el Presidente de la sesión correspondiente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para imponer el orden; ya sea, mediante la aprensión del

inculpado por algún ilícito o solamente para hacer respetar el orden de los asistentes a las sesiones.³⁷

En conclusión, la inviolabilidad del recinto permite el buen funcionamiento de las Cámaras al proveer el alivio de la exclusión de la fuerza pública en su contra; o al poder contar con ésta, para el beneficio del buen y ordenado desempeño de la función parlamentaria.

Es clave para el Congreso el trabajar con la plena seguridad de que sus miembros no serán cohibidos por las fuerzas ajenas a sus tareas cotidianas. Poseyendo, el Presidente de la Cámara, las facultades necesarias, para paralizar la entrada de la fuerza pública o solicitar su auxilio a favor de la misma función parlamentaria.

Empero a esta concepción de la inviolabilidad del recinto, hoy día, se presenta el problema de determinar, ¿qué sucede cuando son los propios parlamentarios quienes atentan contra la inviolabilidad del recinto tendientes a impedir el cumplimiento de obligaciones, facultades o posiciones que constitucionalmente están obligados a cumplir?

El caso más cercano se presentó ante la toma de protesta del Presidente Electo Felipe Calderón en un ambiente de convulsión política de los partidos. Donde la bancada del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, intentó frenar una cuestión constitucionalmente instaurada al Congreso. En estos casos, ¿la inviolabilidad del recinto, también debe aplicárseles a los propios legisladores, para que sean sometidos a los lineamientos propios de la función legalmente establecida?

La respuesta sin lugar a dudas debe ser afirmativa, aunque actualmente es difícil de hallar con base al ordenamiento legal. La inviolabilidad en este aspecto se expresa hacia el exterior del Parlamento, pero se está dejando pasar la oportunidad de regular las sanciones correspondientes a los

³⁷ Cfr. CARBONEL, Miguel coord. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada. Tomo III*, 19^o edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006. pág. 201.

diputados y senadores que atenten contra los principios constitucionales o la realización de la función parlamentaria; en virtud, de los interés de su partido.

Si en el recinto de los diputados y senadores lo que debe imperar es el orden, es justo que -en la actuación de ellos, la de los invitados o personas que acudan a las sesiones del Congreso o sus Cámaras e inclusive de la fuerza pública-, el Presidente de la Cámara cuente con la facultad necesaria para hacer respetar la inviolabilidad del recinto.

Es menester, que esa facultad sea aplicada en los mismos términos que para el resto de las personas externas a las funciones de la Cámara; imponiéndoles a los propios parlamentarios, que ajenos a los principios que deben observar en su función, busquen finiquitar asuntos competentes al Congreso. Fijándose en su caso sanciones pertinentes como su exclusión de la sesión. Bajo el argumento de que, de continuar la presencia del legislador rebelde, la función parlamentaria no podrá verificarse acorde al sentimiento prefijado por el constituyente.

Si incluimos dentro de la inviolabilidad del recinto, estas consideraciones, ésta tendrá que ser vista como la garantía superior que -en concordancia con la posición del órgano legislativo como principal elemento del gobierno-; protege ante los posibles ataques que mediante la fuerza pública del Estado o por las fuerzas sociales particulares, repercutan en una intromisión en las reuniones y sesiones de las Cámaras. Poniendo así, a disposición de los Presidentes de las Cámaras, el auxilio de esta fuerza pública para imponer el orden en sus sesiones con independencia de que esté sea cometido por los legisladores o los asistentes en las mismas. Y cuya sanción pertinente corresponderá, con el desalojo de los alborotadores de las sesiones. Porque cuando, constitucionalmente se marca una obligación que debe cumplir el Congreso, éste no puede por ningún motivo atentar contra él mismo. Dado que, “no cabe duda alguna de que todo cuerpo legislativo tiene la facultad de excluir de su seno a un miembro indeseable, y de que en ejercicio de dicha

atribución privativa posee amplia discreción”³⁸ que lo lleva a repudiar y excluir a los culpables de atentar contra los miramientos constitucionales.

3.3. Fundamento constitucional de la inviolabilidad.

La figura de la inviolabilidad como privilegio ha estado presente en todos los ordenamientos constitucionales nacionales, expresando siempre su sentido de protección sobre las opiniones de los legisladores, es decir, la libertad de palabra en sus expresiones con motivo de la función parlamentaria.

En nuestro actual ordenamiento, la inviolabilidad halla su fundamento, en el artículo 61 constitucional. Que mediante sus dos párrafos expone la dualidad de esta figura de la siguiente manera:

“Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto del fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

Este segundo párrafo fue adicionado por la reforma publicada en el DOF del 6 de diciembre de 1977 constituyendo desde ese momento la inviolabilidad del recinto.

Vistos los conceptos de inviolabilidad como privilegio y el concerniente a inviolabilidad del recinto parlamentario. Cabe hacer una precisión, respecto al primero de ellos, respecto a la locución «*reconvenir*», empleada en el ordenamiento constitucional y que ha sido identificado por la Suprema Corte de Justicia en los términos siguientes:

³⁸ LINARES QUINTANA, Segundo V. Óp. cit. pág. 352.

INMUNIDAD LEGISLATIVA. SIGNIFICADO DEL TÉRMINO "RECONVENCIÓN" QUE CONTIENE EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Si bien el término "reconvencción" es utilizado tradicionalmente en la teoría general del proceso como la demanda de ciertas prestaciones contra quien, a su vez y previamente, ha demandado otras, en el terreno de la doctrina constitucional y, más propiamente, en el lenguaje parlamentario "reconvenir" es un verbo que se emplea para significar la exigencia de responder por el contenido de una opinión expuesta con motivo de la función hacedora de las leyes; y ese es el sentido que debe darse al término "reconvenir" contenido en el artículo 61 constitucional, pues de manera enfática el Constituyente Originario y el Permanente han asociado el referido vocablo a la idea de libertad de expresión parlamentaria, proscribiendo todo intento de sancionar lo que por virtud de dicha actividad se externe, bajo la máxima de que los legisladores "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas". Tesis aislada de la Novena Época. No. Registro: 190,593. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Tesis: 1a. XXXII/2000. Página: 246.

Conforme a esta tesis, se confirma el sentido expresado al hablar de la inviolabilidad como privilegio; la cual, tiene como finalidad evitar a toda costa, la posibilidad de que sea exigida la responsabilidad de los legisladores en cualquier otra sede o ante cualquier otro poder, que no sea la propia Cámara. Evitando, que la libertad de palabra de los parlamentarios se vea proscrita e influenciadas por personas e intereses externos al poder Legislativo, y por tanto contrarios al bienestar social.

Éste es el fundamento de la inviolabilidad en el derecho positivo mexicano, que igualmente ha sido desarrollado por la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento, bajo las consideraciones vertidas al momento de tratar tal figura.

3.4. Naturaleza Jurídica.

En principio, atendiendo a la regulación constitucional de la inviolabilidad y su correspondiente desarrollo legal. Encontramos, primeramente una

duplicidad al momento de identificar la naturaleza jurídica de la inviolabilidad como privilegio: la constitucional y la penal. Y por otro lado, también debemos hacer la correspondiente ubicación de la naturaleza jurídica de la inviolabilidad del recinto parlamentario.

La naturaleza jurídica constitucional de la inviolabilidad como privilegio; se estipula al igual que la inmunidad, como un instrumento constitucionalmente establecido a favor de la independencia y autonomía del Congreso, para que este pueda llevar a cabo sus funciones al margen de las presiones tanto externas como internas que lleguen a influir sobre la postura de los legisladores. Quienes, tendrán en razón de este privilegio, la garantía de poder expresarse libre de ataduras, pues no podrán ser reconvenidos por sus manifestaciones.

En este mismo tenor debe expresarse la naturaleza jurídica de la inviolabilidad del recinto parlamentario. Sólo que en vez de garantizar la libertad de expresión; ésta especie de la inviolabilidad, se enfoca a responder y complementar la autonomía legislativa expresada a través de sus instalaciones donde normalmente se lleva a cabo el cumplimiento de las funciones propias del Congreso. Por ello, es que la inviolabilidad del recinto, también funciona como un «*instrumento garantizador de la autonomía funcional del Congreso*», protegiendo la independencia del órgano, mediante oponiéndose a las fuerzas policiales externas que puedan interrumpir las sesiones de los parlamentarios en perjuicio del Legislativo.

Ahora bien, al discutir sobre la naturaleza jurídica penal de la inviolabilidad como privilegio, existen varias posturas tendientes encuadrarla en una determinada franquicia.

Siendo la doctrina española donde hallamos la mayor disputa respecto a la naturaleza jurídica penal de la inviolabilidad. Algunas de estas posturas, introducen su naturaleza jurídica como una: causa de inimputabilidad, una causa de exclusión de la antijuridicidad o causa de justificación; y finalmente, como causa de exclusión personal de la pena.

1. *Como causa de inimputabilidad.* Es inaceptable estimar la naturaleza jurídica de la inviolabilidad con fundamento a este argumento. Porque, pensar que “el ordenamiento jurídico considera incapaz de sufrir reproche al parlamentario por las opiniones que vierta ejerciendo sus funciones,” resultaría tanto como aceptar “la falta de aptitud para delinquir del parlamentario cuya capacidad de entender y querer (imputabilidad) está libre de toda duda”.³⁹
2. *Como una causa de exclusión de antijuridicidad o causa de justificación.* Bajo esta visión se corre el riesgo de considerar que la conducta del parlamentario no constituye delito alguno, como en los casos de legítima defensa o estado de necesidad. Situaciones, que claramente obedecen a otras circunstancias muy diferentes a la libertad de palabra del parlamentario. Por ello, no es necesario llegar al extremo de justificar con base a esta concepción la naturaleza jurídica de la inviolabilidad que no concuerda con la conciencia social de nuestro tiempo.⁴⁰
3. *Como una causa de exclusión personal de la pena.* De acuerdo a esta franquicia, la conducta del legislador conservaría su tipología penal a excepción de la sanción comitente al autor del delito. Pues, en atención a sus circunstancias personales, no se le puede imponer al autor una pena. Por otro lado, esta posición, se apoya en el fundamento de este privilegio existe para eliminar toda amenaza de sanción que pueda cohibir la libertad de palabra de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones. Apuntalada bajo estas razones; parece conveniente, el suponer a la inviolabilidad, como una causa de exclusión personal de la responsabilidad penal.⁴¹

³⁹ FERNÁNDEZ-VIAGAS, Bartolomé Placido. Óp. cit. pág. 28.

⁴⁰ Cfr. SANTAOLALLA, Fernando. *La inmunidad parlamentaria en el Derecho Comparado*. págs. 149-150.

⁴¹ Cfr. Id.

Comparadas estas posiciones, la visión más satisfactoria parece ser aquella que plantea la idea de la naturaleza jurídica de la inviolabilidad como una «*causa de exclusión personal de la pena*».

Pero, ¿en el sistema jurídico mexicano, merece tal designación la naturaleza jurídica de la inviolabilidad? La respuesta la encontraremos del breve análisis de las causas de exclusión del delito, que se agrupan principalmente en los artículos 29 y 15 del Código Penal del Distrito Federal y de su homólogo Federal, respectivamente. Que incluyen en sus varias fracciones los aspectos negativos del delito afectándolo en alguno de sus elementos: conducta, tipicidad, antijuridicidad, imputabilidad, culpabilidad y punibilidad.

Que en la doctrina nacional, se conocen como: ausencia de conducta, atipicidad, causas de inimputabilidad, causas de inculpabilidad, causas de justificación y las excusas absolutorias.

1. *Ausencia de conducta.* Este aspecto negativo del delito, no es el adecuado para explicar la naturaleza jurídica de la inviolabilidad. Porque, el parlamentario, si desempeña una conducta al expresar sus ideas mediante la palabra, conducta que en su momento configurará el tipo penal de las calumnias o difamaciones. Por tanto, no puede optarse por esta posición.
2. *Atipicidad.* Esta causa, se desenvuelve dentro del aspecto negativo de la tipicidad, que se define como “la adecuación de un hecho a la hipótesis legislativa.”⁴² Y si la atipicidad es la ausencia de la adecuación de la conducta al tipo penal. Luego entonces, el localizar bajo esta posición la naturaleza de la inviolabilidad, equivaldría a suponer; que aunque existe la conducta, ésta no es típica. Lo que significa la inexistencia del delito y en consecuencia, es irrelevante la existencia de la inviolabilidad.

⁴² *Ibíd.* pág. 168.

3. *Causas de inimputabilidad.* En este punto concordamos con la franquicia española. La imputabilidad, se describe como “la capacidad de entender y de querer en el campo del Derecho Penal.”⁴³ Su aspecto negativo, se encarna en aquellas causas que neutralicen esa capacidad. Por tanto, no es provechosa esta visión, ya que rotundamente los parlamentarios gozan de la capacidad necesaria de entender y de querer en sus actos.
4. *Causas de inculpabilidad.* La culpabilidad es “el nexo intelectual y emocional que liga al sujeto con su acto”⁴⁴ que reincide sobre los aspectos del conocimiento y la voluntad. Si un legislador manifiesta su opinión, lo hace en ejercicio de su voluntad y con pleno conocimiento de lo que está expresando. Procedentemente, tampoco en este caso, es factible colocar a la naturaleza jurídico penal de la inviolabilidad.

Ninguna de las anteriores concepciones es satisfactoria para explicar la naturaleza jurídica penal de la inviolabilidad. Pero, restan dos figuras, que debido a su trascendencia, merecen un tratamiento a parte en esta exposición, nos referimos a las *causas de justificación* y las *excusas absolutorias* como *excluyentes de punibilidad*.

Las *causas de justificación*, “son aquellas condiciones que tienen el poder de excluir la antijuridicidad de una conducta típica. Representan un aspecto negativo del delito; en presencia de alguna de ellas falta uno de los elementos esenciales del delito, a saber: la antijuridicidad.”⁴⁵

La antijuridicidad, es la “violación del valor o bien protegido a que se contrae el tipo penal respectivo.”⁴⁶ Como elemento del delito siempre tendrá un carácter objetivo. Este elemento del delito, toma en cuenta la conducta

⁴³ CASTELLANOS, Fernando. *Lineamientos elementales de Derecho Penal. Parte General*. 40ª edición, Porrúa, México, 1999. pág. 218.

⁴⁴ *Ibíd.* pág. 234.

⁴⁵ *Ibíd.* pág. 183.

⁴⁶ *Ibíd.* pág. 179.

exteriorizada, en su contenido material, que implica la visión sociológica del acto delictivo y su contenido formal, la declaración legal hecha por el Estado como una conducta ilícita.⁴⁷

Por esta razón, las causas de justificación, son objetivas, ya que, no se refieren al sujeto, sino al acto externo. En contraposición con las otras causas excluyentes del delito, que atienden a la persona del sujeto, ya sea a través de su conducta o por su capacidad de querer y entender.

Las causas de justificación previstas en el ordenamiento penal sustantivo comprenden los escenarios de: legítima defensa, estado de necesidad, cumplimiento de un deber, ejercicio de un derecho y el consentimiento del titular del bien jurídico afectado.

Obviamente, el pensamiento nos conmina a considerar en primera instancia, la naturaleza jurídica penal de la inviolabilidad en relación a considerarla como una «*causa de justificación en ejercicio de un derecho*».

Esta causa, se regula en la fracción sexta de los artículos 29 y 15 de los Códigos penales del Distrito Federal como Federal, entendiéndole como “la acción o la omisión que se realice en cumplimiento de un deber jurídico o en *ejercicio de un derecho*, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho, y que este último no se realice con el sólo propósito de perjudicar a otro.”

Tal redacción, tiene como presupuesto, que el sujeto tenga la titularidad del derecho. En consecuencia, no podemos siquiera imaginar esta naturaleza de la inviolabilidad. Porque, la titularidad del privilegio no corresponde a los parlamentarios que no son capaces de disponer de ella con su renuncia, por lo tanto, no se configura como un derecho subjetivo. Y en consecuencia, no puede hablarse de un *ejercicio de un derecho*, pues expresar lo contrario, será desvirtuar el privilegio de la inmunidad a un título personal.

En conclusión la naturaleza jurídica penal de la inviolabilidad no se ampara como una causa de justificación, ausencia de conducta, atipicidad,

⁴⁷ Cfr. *Ibíd.* pág. 186.

causa de inimputabilidad o causa de inculpabilidad. ¿Cuál será, entonces, su naturaleza jurídica penal?

Sólo resta hablar de las *excusas absolutorias* como elemento negativo de la punibilidad; independientemente de que ésta, sea considerada como un elemento o consecuencia del delito. La punibilidad, implica, “el merecimiento de una pena en función de la realización de cierta conducta.”⁴⁸ Las excusas absolutorias, por tanto, son “aquellas causas que dejando subsistente el carácter delictivo de la conducta o hecho, impiden la aplicación de la pena.”⁴⁹ Estas excusas absolutorias se encuentran esparcidas en varios artículos de los ordenamientos penales. Pero tienen como común denominador, el funcionar a razón de una circunstancia especial en virtud de la calidad personal del sujeto.

Si recordamos, el sentido de la inviolabilidad es extraer de responsabilidad jurídica a los parlamentarios y en ningún momento tiene como finalidad el hacer antijurídica su conducta; sino todo lo contrario, aún siendo antijurídica la conducta expresada a través de sus opiniones, la inviolabilidad continua funcionando siempre que las opiniones se expresen en ejercicio de la función parlamentaria. Pues, lo que persigue el privilegio es hacer irresponsables por tales manifestaciones a los diputados y senadores, que son los únicos que en todo el orbe jurídico la disfrutan.

Luego entonces, la naturaleza jurídica penal de la inviolabilidad debe ser una «*causa de exclusión de la punibilidad*», que funciona como un instrumento similar a las excusas absolutorias. Sólo que no puede ser considerada como tal, en virtud de que no actúa en atención a la calidad específica del sujeto en cuanto tal; sino que, atendiendo a su naturaleza constitucional, trabaja como un «*instrumento funcional*» protector de la ocupación que ese sujeto está desempeñando, a favor de la autonomía e

⁴⁸ *Ibíd.* pág. 275.

⁴⁹ *Ibíd.* pág. 279.

independencia de la función legislativa, donde converge la máxima libertad de palabra en la más *Alta Tribuna Nacional*.

De acuerdo a esta concepción de la naturaleza de la inviolabilidad, la conducta del legislador conservaría su tipología penal a excepción de la sanción comitente al autor del delito. Apuntalada, en el fundamento de que este privilegio existe para eliminar toda amenaza de sanción que pueda cohibir la libertad de palabra de los parlamentarios en el ejercicio de su cargo, en función y a condición de exigencias constitucionales superiores.

De esta manera, el legislador al participar en la discusión de los proyectos de ley, decretos o acuerdos del Congreso, en realidad ostenta una libertad de expresión sin más límites que los establecidos constitucionalmente para el propio órgano.

En virtud de la inviolabilidad, el parlamentario se sustrae de las formas de responsabilidad previstas por el sistema jurídico que en circunstancias normales, seguirían a los discursos y comportamientos mantenidos por los legisladores expresados en el desarrollo de su mandato.

El tratamiento especial brindado por la inviolabilidad se formula en el constitucionalismo moderno como bien dice Schmitt, como única excepción donde “lo político se impone a lo jurídico.”⁵⁰ De tal suerte, la inviolabilidad viene a contribuir el más absoluto y libre intercambio de ideas y opiniones; aún, cuando las mismas pudieran entrar en colisión con otros bienes jurídicos.

3.5. Límites de la inviolabilidad como privilegio parlamentario.

Para determinar los límites de la inviolabilidad es necesario decretar su objeto de protección. Ya sabemos que éste, se circunscribe a las opiniones

⁵⁰ Citado por GARCÍA, Eloy. Óp. cit. pág. 14.

que manifiesten los legisladores en el desempeño de sus cargos, es decir, con motivo de la función parlamentaria.

Pero ¿qué es la «*función parlamentaria*» a razón de la cuál extiende su protección? ¿Cuándo debemos entender que los parlamentarios proceden con apego a la «*función parlamentaria*»? Es decir ¿cuándo están actuando en el desempeño de sus funciones? Y finalmente, ¿A qué manifestaciones debemos darles el trato de «*opiniones*»?

Estos planteamientos resultan de vital importancia, ya que la inviolabilidad únicamente protege a los parlamentarios cuando su actividad se circunscribe a la «*función parlamentaria*».

Una primera idea, nos dirá que los diputados y senadores quedarán cubiertos por la inviolabilidad cuando realicen su función en las sesiones de las Cámaras y en las reuniones de sus órganos de gobierno y de sus Comisiones. Atempo, existen posturas doctrinales, que correctamente no concuerdan con esta idea al momento de apuntar a la «*función parlamentaria*».

Así Gómez Benítez entiende que “*acto parlamentario* debe ser todo acto vinculado al ejercicio de la función como representante de una determinada y cuantificada corriente de opinión, que tenga relación con el mandato legislativo o con la actuación constitucional de los parlamentarios, dentro o fuera de la Cámara, reglamentariamente contemplado el acto o no.” En un perfil similar Manzella opina que la «*función parlamentaria*» “no puede ser circunscrita al ámbito estricto de las Cámaras, dado el papel intermediario entre el Parlamento y los partidos políticos ejercido por los grupos parlamentarios, y por tanto, el «*ejercicio de las funciones parlamentarias*» no sería sólo el que se realizase en los salones de las Cámaras sino igualmente el que se opera con la presencia política del diputado en el país.”⁵¹

Sobre la mesa se halla la dificultad concerniente al tratar de determinar a las «*funciones parlamentarias*». Pese a todo, creemos firmemente que la

⁵¹ Citados por FERNÁNDEZ-VIAGAS, Bartolomé Placido. Óp. cit. pág. 40.

correcta interpretación de la «*función parlamentaria*», debe ser el apreciar dentro de ella a todos los actos y manifestaciones realizados por los legisladores con fundamento a las atribuciones que como representantes de la nación y miembros del Poder legislativo; la Constitución, las leyes, los reglamentos y los acuerdos parlamentarios les confieren. Independientemente de que sean realizados en las instalaciones propias de la Cámara o fuera de ellas. Pero no ampara las opiniones emitidas en actos no parlamentarios que a todas luces no afectan en lo más mínimo la vida de las Cámaras.

Ahora bien, ¿qué debemos entender por «*opiniones*»? La Constitución nos habla, de que la inviolabilidad de los legisladores tiene como objeto de protección la libertad de palabra que se expresa a través de las «*opiniones*».

El término «*opinión*» del latín “*opinio*” denota una idea amplia por la que se puede manifestar mediante la palabra un pensamiento en relación a las posturas sobre un asunto cuestionable.

Entonces, la opinión del parlamentario, es aquella que expresa por medios orales o escritos la postura personal del parlamentario en atención a las cuestiones planteadas en las Cámaras con motivo de su competencia constitucional y legal, se trate de proyectos de ley, acuerdos parlamentarios, decretos, dictámenes, circulares, etc.

En relación a esta determinación, Bidart Campos nos ilustra al señalar que “discursos y opiniones significan toda expresión oral o escrita vertida en el desempeño del cargo, con ocasión del mismo y en cumplimiento de su función, aunque no sea en el recinto de sesiones”⁵²

Es evidente que la opinión se expresa por instrumentos orales o escritos en el seno de la Cámara. Y el restringir la inviolabilidad a las manifestaciones verbales podría dejar ausente de protección al representante cuando la opinión la hubiese vertido a través de los medios escritos, como los Diarios de Debates o las reproducciones de la prensa.

⁵² BIDART CAMPOS, Germán J. Óp. cit. pág. 275.

Por otra parte, existe cierta duda en incluir o no dentro de la inviolabilidad los votos de los legisladores. Sin embargo, ya que en algún momento los ordenamientos constitucionales establecieron expresamente esa cuestión. Actualmente, creemos que no existe ningún problema al incluir los votos dentro de esta protección; pues independientemente de que la opinión sea expresada a través de medios orales o escritos, el voto, siempre será la máxima expresión en la función propiamente parlamentaria.

Delimitada la «*función parlamentaria*» y las «*opiniones*». Ahora sí, podemos encerrar los límites de la inviolabilidad como privilegio, dentro de los ámbitos material y temporal de protección.

A continuación, observaremos que tan lejos están de ser equivalentes las limitaciones de la inviolabilidad como privilegio de las limitantes de la inmunidad, a la luz de los ámbitos temporal y material de protección. Lo que refuerza nuestro argumento, de no contemplar a la inviolabilidad como una especie de la inmunidad; sino todo lo contrario, como figuras totalmente diferenciadas entre sí.

A) *Ámbito material*. La primera limitante de la inviolabilidad, radica en que se circunscribe en proteger a los legisladores federales en su libertad de palabra únicamente en relación a las «*opiniones*» que manifiesten en el ejercicio de la «*función parlamentaria*». Dejando fuera de esa protección, todas aquellas expresiones de los diputados y senadores que no tengan como merced la vida congresional; puesto que, éste privilegio se otorga para el beneficio de aquella.

León Duguit manifiesta en relación a este punto que “la irresponsabilidad parlamentaria no existe sino para los actos realizados por el diputado o senador en el ejercicio de sus funciones; pero para estos actos es absoluta.”⁵³

⁵³ Citado por LINARES QUINTANA, Segundo V. Óp. Cit. pág. 356.

Resulta inaplicable la inviolabilidad en las manifestaciones que los parlamentarios hagan en las actividades y declaraciones como hombres públicos o líderes políticos en las sedes de sus partidos políticos o en actos externos a la vida de la Cámara: como en mítines, conferencias, ruedas de prensa o publicaciones en libros o revistas que son ajenos a la función propiamente parlamentaria. Porque, se entiende, que estas actuaciones no contribuyen a la formación de la voluntad del órgano Legislativo y permanecen, por tanto, extraños al margen de las funciones que constitucional, legal o reglamentariamente le son asignadas.

Si un legislador se expresa en los mismos términos que un ciudadano cualquiera, es evidente que no está ejercitando la «*función parlamentaria*» y su expresión de voluntad no recae en la protección brindada por la inviolabilidad.

Respecto a este límite, la postura de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, por el momento, se pronuncia en el sentido indicado, con base a las siguientes ejecutorias:

INMUNIDAD LEGISLATIVA. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Según se desprende de la interpretación del artículo 61 constitucional, que dispone que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvencidos por ellas.-El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.", *el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad o inmunidad legislativa es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos -las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. 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*. En consecuencia, *la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra -del discurso- el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública*. Tesis aislada de la Novena Época. No. Registro: 190,59. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Tesis: 1a. XXX/2000. Página: 245.

INMUNIDAD PARLAMENTARIA. PARA QUE OPERE NO ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR HAYA VERTIDO SU OPINIÓN EN EL RECINTO LEGISLATIVO. En términos de lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución Federal se advierte que es condición de eficacia de la garantía de inmunidad parlamentaria, que se trate de opiniones emitidas por los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, sin que el espacio donde se externen dichas opiniones se reduzca al recinto legislativo, toda vez que actualmente esa actividad ha superado los estrechos cauces de dicho recinto, pues aun cuando la labor preponderante sigue siendo la de intervenir en la aprobación de las leyes, hay otros ámbitos en que se manifiesta este poder, como es la conformación de comisiones de diversa especie que se desenvuelven fuera de la sede del Congreso, entendidas como grupos de trabajo en los cuales se distribuye a los diputados y senadores para desempeñar sus actividades parlamentarias. 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*. Tesis aislada de la Novena Época, No. Registro: 190,592. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XII, Diciembre de 2000. Tesis: 1a. XXXI/2000, página: 247.

En conclusión, si las manifestaciones expresadas por los legisladores se encuentran foráneas y ajenas a las funciones parlamentarias, es lógico pensar, que no se compromete la vida de las Cámaras. Y por tanto, dichas declaraciones quedan fuera del ámbito material de la inviolabilidad.

El segundo límite de la inviolabilidad en este ámbito material se ve enmarcado en medio de un discutido debate. Esta disertación se centra en determinar si la protección del privilegio ¿también alcanza a cubrir contra las injurias, calumnias o difamaciones que mediante la palabra el legislador pueda cometer?

Recordemos que al hablar de la naturaleza jurídica penal de la inviolabilidad, concluimos que esta corresponde a una causa de exclusión de la punibilidad afectando al delito en la ejecución o imposición de una pena; pero salvaguardando la antijuridicidad del acto. Es decir, las calumnias y difamaciones perfectamente pueden configurarse dentro de las opiniones de los parlamentarios y aún así alcanzar la protección de la inviolabilidad.

Tal es nuestra postura, partiendo del supuesto expresado por Loewenstein al indicar que: “es absolutamente imposible que un miembro del parlamento se libere completamente de todos los lazos profesionales, religiosos, o condicionados por su clase. Pero si el proceso del poder debe ser llevado de acuerdo con la constitución, la independencia funcional del parlamento deberá ser suficientemente protegida.”⁵⁴

Ahora bien, retomando el contenido de la tesis aislada (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XII, de Diciembre de 2000. Tesis: 1a. XXX/2000, página: 245) anteriormente transcrita donde se expresa que se: “*obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias.*”

No existe duda, entonces -pese a todos los argumentos en contra que se puedan esgrimir-, en que la razón de ser de la inviolabilidad es la

⁵⁴ LOEWENSTEIN, Karl. Óp. cit. pág. 256.

independencia funcional del Congreso y la máxima libertad de expresión de los parlamentarios.

Y en consecuencia, sino es lo mejor si es lo preferible, el tolerar la idea de protección de las calumnias y difamaciones en que pueda incurrir el legislador al hacer la función crítica que le compete en contra de miembros del Gobierno o particulares, a soportar las influencias de que puede ser objeto para pronunciar sus ideas en la *Tribuna*.

El gran jurista León Duguit, también nos brinda un argumento para reforzar esta postura, pues, “no alcanza al diputado la acción pública que pretendiera ejercer el ministerio público por un supuesto delito. Tampoco es enjuiciable a instancia de particulares que quisieran ejercitar el derecho de citación directa, por ejemplo, para promover un proceso por difamación, ni siquiera si tratasen de deducir una acción de responsabilidad civil ante los tribunales. Todo tribunal ante el cual se ejercitase una acción pública o civil, dirigida contra un diputado o un senador con motivo de actos realizados por él en ejercicio de sus funciones, debe declararse incompetente, incluso de oficio y en cualquier estado de causa o en cualquier momento de la instancia.”⁵⁵

De esta manera, “la inviolabilidad debe interpretarse en el sentido más amplio y absoluto, porque si hubiera un medio de violarla impunemente, él se emplearía con frecuencia por los que intentaren coartar la libertad de los legisladores, dejando burlado su privilegio y frustrada la constitución en una de sus más sustanciales disposiciones.”⁵⁶

Debe entenderse así nuestra inviolabilidad, al estilo del sistema americano; en donde se interpreta que “las palabras difamatorias pronunciadas durante un discurso en la cámara de senadores de los Estados Unidos, se encuentran en absoluto comprendidas dentro del privilegio.” Pues, “el pensamiento de quienes consagraron este régimen se apoyó en la

⁵⁵ Citado por LINARES QUINTANA, Segundo V. Óp. cit. pág. 256.

⁵⁶ BIDART CAMPOS, Germán J. Óp. cit. pág. 277.

presunción de que toda incriminación de un legislador basada en la emisión de opiniones es política e institucionalmente dañosa o riesgosa y debe ser excluida, ya que es preferible tolerar el posible y ocasional exceso de un diputado o senador, a introducir el peligro de que sea presionada o entorpecida la actividad del poder legislativo. Pero los posibles abusos del privilegio deben ser reprimidos por los mismos legisladores sin afectar la esencia del privilegio.”⁵⁷

Becerra Bautista, también comparte esta posición al indicarnos que, “como al manifestar una opinión se puede difamar, calumniar, injuriar, etc., cualquier delito que resultare cometido con la manifestación del pensamiento, queda protegido por la inmunidad cuyo alcance tiene como único límite la posibilidad de emitir una opinión.” Y remata esta idea al pronunciar, que si algún legislador “voluntariamente se sometiera a los tribunales que quisieran enjuiciarlo por opiniones vertidas al hacer uso de la tribuna, el juez carecería de jurisdicción para procesarlos, pues un representante popular no es sujeto penal de ningún delito cuya posibilidad se admita en la expresión del pensamiento.”⁵⁸

Como magistralmente lo expone Fernández-Viagas, el parlamentario podrá hacer apología delictiva siempre que “razones superiores de participación y expresión política exigiesen que la Cámara, a la hora de formar su voluntad, tuviese en cuenta manifestaciones guiadas por una voluntad de servicio a los intereses públicos.” De tal suerte que “el parlamentario estaría ejerciendo, así su derecho a la libertad de expresión de una manera diversa a la del resto de los ciudadanos. Si éstos deben, en todas sus manifestaciones, respetar el derecho de los demás, y en particular, los límites que el texto constitucional establece, el parlamentario, en el ámbito estricto de las Cámaras, ve cómo su cuota de libertad de expresión se

⁵⁷ *Ibíd.* pág. 278.

⁵⁸ BECERRA BAUTISTA, José. *Óp. cit.* págs. 43 y 45.

amplía considerablemente, hasta hacerse casi absoluta cuando su actuación se viere presidida por consideraciones de índole política.”⁵⁹

Pese a la controversia que pueda suscitar esta postura, para nosotros es cierto y clave el comprender dentro de la inviolabilidad las posibles injurias, calumnias y difamaciones que llegase a cometer el parlamentario, en aras de un interés superior constitucionalmente marcado para beneficiar a la máxima libertad de expresión en la más *Alta Tribuna de la Nación*.

El tercer límite al ámbito material de la inviolabilidad se constituye a través de la «*disciplina interna*» de la propia Cámara.

Precisamente la Constitución instauro como límite de la inviolabilidad la potestad disciplinaria del Presidente de cada Cámara de acuerdo a lo que expresa el segundo párrafo del artículo 61. Quién al velar por el fuero constitucional de sus miembros, cuenta con el imperio legal suficiente para limitar la inviolabilidad a favor del orden y respeto que deben los propios parlamentarios en las sesiones y reuniones del propio órgano Legislativo para el cual trabajan.

Este poder disciplinario existe, porque siendo un privilegio constitucional del Congreso la inviolabilidad, asiste por su propia naturaleza a sus miembros para ser juzgados y apercibidos por sus pares. De manera que, los posibles abusos que pudieran cometer, deberán ser reprimidos por los mismos legisladores.

Un poder disciplinario, limitado exclusivamente al mantenimiento del orden de las sesiones, conforme al cual se puede perfectamente sancionar a los parlamentarios. Como bien señala Bidart, “las Cámaras disponen de poder disciplinario para poder corregir, remover y expulsar a sus miembros.”⁶⁰

Desafortunadamente la regulación de las sanciones correspondientes a los parlamentarios que incumplan los mandatos del poder disciplinario de las

⁵⁹ FERNÁNDEZ-VIAGAS, Bartolomé Placido. Óp. cit. págs. 33-34.

⁶⁰ BIDART CAMPOS, Germán J. Óp. cit. pág. 270.

Cámaras ejercido a través de sus Presidentes, atento a lo expresado por la Constitución y los artículos 23 inciso e) y 67 inciso h) de la LOC, para los diputados y senadores, es inexistente.

Las únicas sanciones que se encuentran reguladas en el marco constitucional (artículos 62, 63 y 64) son la pérdida del carácter de diputado o senador y la derivada en la pérdida de la dieta a que se tenga derecho por la inasistencia. Pero ambas, no son contempladas como instrumentos represivos ante la desobediencia a los poderes disciplinarios de los Presidentes.

Esta situación significa en la realidad un gravísimo problema, pues los parlamentarios sabedores de la falta de regulación de sanciones. Llegan a los extremos de desvirtuar un privilegio del cual gozan a razón de su encargo. Por ejemplo, en el momento en que las opiniones de los parlamentarios rebasen la delicada línea de expresar alguna calumnia o difamación; el correctivo disciplinario que fungirá como único limitante será una llamada de atención. Pero en realidad, se deja en manos del arbitrio, la conciencia y la moral social del legislador el continuar con la expresión de sus opiniones. De manera que, esas expresiones efectivamente si pueden quedar impunes, es decir, sin ningún tipo de sanción.

El RGIC, escuetamente regula este poder disciplinario de los Presidentes de las Cámaras. En primer lugar, enuncia que “no se podrá reclamar el orden sino por medio del Presidente, en los siguientes casos: para ilustrar la discusión con la lectura de un documento, cuando se infrinjan artículos de este Reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión” (artículo 105).

Dos preceptos adelante, continua “no podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones, pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya

terminado su discurso, o en otra que se celebre el día inmediato. El Presidente instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido. Si aquél no lo hiciere así, el Presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa, se autoricen por la Secretaría insertándolas ésta en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar” (artículo 67).

Es conveniente hacer las aclaraciones pertinentes acorde a estos preceptos. El poder disciplinario se dirige fundamentalmente a hacer respetar el orden y el decoro en las sesiones del Congreso mediante los llamamientos correspondientes. Ahora, en caso de injurias, calumnias o difamaciones, el poder disciplinario faculta a los Presidentes a exigir se aclaren esas manifestaciones. Y en caso de no hacerse, a que mediante acta especial de esas opiniones, se proceda a lo que hubiere lugar.

Pero ese “a lo que hubiere lugar,” por supuesto que no se refiere a una sanción penal, pues los legisladores son jurídicamente irresponsables por sus opiniones. El sentido en que debe entenderse esta parte del precepto, es precisamente a la aplicación de la sanción parlamentaria por parte del Presidente, en donde desafortunadamente la legislación encuentra el vacío jurídico al no establecer ningún tipo de represalia, más que la simple llamada de atención. Por lo que señalamos la urgente necesidad de complementar este punto del Derecho Parlamentario.

En conclusión, es imperante que los Presidentes de las Cámaras en todo momento observen “la exigencia impuesta por la necesidad de mantener el orden, obligar a obediencia y procurar el despacho adecuado de los asuntos”.⁶¹ Los poderes del Presidente deben ir dirigidos a garantizar el normal desarrollo del procedimiento y debate parlamentario; asegurando la libertad de expresión y comunicación, mediante el pacífico y ordenado ejercicio de los mismos.

Con el ejercicio de poderes disciplinarios tendentes a la regulación y ordenación de los debates y a suprimir las incorrecciones y abusos que

⁶¹ FERNÁNDEZ-VIAGAS, Bartolomé Plácido. Óp. cit. pág. 62.

podieran producirse en el desarrollo de los mismos. El Presidente de la Cámara podrá salvaguardar el decoro y la tranquilidad de las sesiones, tanto frente a sujetos externos a la misma como frente a los propios parlamentarios. Revelando, así, una vez más, la autonomía del Poder Legislativo.

B) Ámbito Temporal. Vistos los límites de la inviolabilidad en lo concerniente al ámbito material de protección. Toca el turno de expresar ¿si existe un límite o no de la inviolabilidad, dentro de su ámbito temporal de protección?

Atendiendo a la letra del artículo 61 constitucional. Deducimos que la inviolabilidad parlamentaria se configura con un carácter perpetuo; ya que, los diputados y senadores “jamás podrán ser reconvenidos” por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

Este planteamiento de la inviolabilidad, es otro factor diferenciador de ésta con la inmunidad. Pues, no encuentra su extinción al término del mandato. Porque se consagra en la eternidad del tiempo, aún después de finalizado el mandato del parlamentario.

Entonces, no podemos hablar de un límite temporal de protección de la inviolabilidad. Luego que protege al parlamentario durante el mandato y por el resto de su vida. Como lo expresa Becerra Bautista, “la inviolabilidad es perpetua porque no habiendo sido responsable el individuo al ejecutar la acción, no puede serlo más tarde.”⁶²

Esta fuera de discusión este alcance supremo de la inviolabilidad, pues sólo de esta forma se garantiza eficazmente la libertad de palabra en la expresión de las opiniones legislativas. De nada serviría el otorgar una protección temporal al parlamentario debido a que tendría presente en su conciencia la posible represión que desencadenarían sus planteamientos en

⁶² BECERRA BAUTISTA, José. Óp. cit. pág. 61.

lo futuro, cosa que lo restringiría para actuar con esa plena labor crítica y audaz que debe imperar en los representantes de la Nación.

4. Relación y diferencias entre las figuras de fuero constitucional, inmunidad e inviolabilidad.

Las acepciones de estos tres vocablos, su fundamento constitucional, su naturaleza jurídica y límites de protección, encuentran diferencias y similitudes que simplemente remarcaremos en este punto, a efecto de aterrizarlas para una mejor comprensión.

El fuero constitucional encuentra una bifurcación en su contenido como «*fuero-inmunidad*» y como «*fuero-jurisdicción*». Comprendidos dentro de la primera acepción, hemos entendido los privilegios parlamentarios de la inmunidad e inviolabilidad de los parlamentarios, igualmente que la inmunidad del resto de los funcionarios; por lo cual, vale decir que éstos privilegios constituyen la esencia del fuero constitucional como «*fuero-inmunidad*». Mientras que, se debe tener presente que tales prerrogativas se encuentran ajenas a su aspecto como «*fuero-jurisdicción*». El cual se desarrolla únicamente -como su nombre lo indica-, en razón de la competencia jurisdiccional exclusiva que tiene el Congreso para exigir la responsabilidad política de los servidores públicos enunciados en el artículo 110 constitucional.

En este contexto, por lo tanto, es comprensible la sinonimia entre los vocablos de inmunidad y fuero constitucional que se encuentra en la jerga jurídica para expresar la protección especial de ciertos funcionarios públicos.

Estos privilegios parlamentarios del «*fuero-inmunidad*», se han justificado en razón de ser indispensables para conservar la independencia y la seguridad de las Cámaras parlamentarias, tanto en su conjunto como respecto de sus integrantes, en beneficio de las funciones que legalmente le

han sido establecidas; siendo con base a estos argumentos donde encuentran su identidad.

El fundamento constitucional de la inviolabilidad se encuentra en el artículo 61 y el de la inmunidad se halla en el correlativo numeral 111. No obstante, por disposición del párrafo segundo del primer precepto referido, se consagra la existencia general del fuero constitucional de los legisladores, en donde se engloba el reconocimiento de estas dos figuras, topando con su segunda concordancia.

Pero, estos privilegios -gestados a la par desde el Parlamento Inglés, madre de todos los parlamentos-, se han diferenciado en su objeto de protección, en donde se halla su primera diferencia. La inviolabilidad ha encontrado su existencia a la luz de la libertad de palabra y la inmunidad en la libertad personal de los parlamentarios.

El siguiente punto comparativo de estos privilegios se encuentra en su naturaleza jurídica. Desde la perspectiva constitucional de ésta, ambos privilegios son equivalentes, funcionando como instrumentos garantizadores de la independencia y autonomía del Congreso. Desde su vista en el ámbito penal, la naturaleza de ambas prerrogativas se diferencia en razón de su contenido y límites. Así, la inmunidad es unánimemente considerada como un «*impedimento de procedibilidad*»; pero para la inviolabilidad, no es sencillo determinar su naturaleza penal, existiendo varias posturas respecto de ella, que para nosotros se configura como una «*excluyente de punibilidad*».

La inmunidad alcanza sus límites en su ámbito material de protección, solamente en el campo del derecho procesal penal, con independencia de si los actos de los legisladores son realizados con motivo de las funciones o al margen de estos. Tal protección se manifiesta mediante el impedimento de la autorización necesaria de la Cámara de Diputados, para que pueda procederse penalmente. Por tanto, no alcanza su defensa a las responsabilidades civiles, administrativas y políticas provenientes de los

mismos o diferentes actos que constituyan un delito. Mientras que, por otra parte, su ámbito temporal se circunscribe al período del mandato, instituyéndose como una inmunidad relativa, no absoluta; y por tanto concluido el encargo legislativo, el parlamentario se encontrará en la misma situación que el resto de los ciudadanos en un Estado de Derecho.

La inviolabilidad, en contraste, tiene sus límites en su ámbito material de protección: primeramente, en la libertad de palabra únicamente en relación a las «*opiniones*» que manifiesten en el ejercicio de la «*función parlamentaria*», cubriendo incluso las calumnias y difamaciones que pudieran existir; además del poder disciplinario de las Cámaras para imponer el orden y decoro que deba observar el parlamentario en sus funciones. Mientras que, su límite en el ámbito temporal, en realidad no existe, pues se instaura como una absoluta perpetuidad por el resto de los días del parlamentario una vez terminado el mandato.

La inviolabilidad del recinto parlamentario, por su parte, funciona como un complemento más a la autonomía e independencia del órgano Legislativo; hallando su límite, en un ámbito espacial de protección circunscrito a las instalaciones propias del Congreso. Y en un ámbito material de protección, está encaminada a resguardar contra la inserción represiva de la fuerza pública; y no así, cuando la misma es utilizada bajo el mando de los Presidentes de las Cámaras para imponer el orden de los invitados o asistentes en las sesiones. El problema improrrogable que se presenta en este ámbito de la inviolabilidad del recinto, es la ausencia de bases legales que regulen los casos en que, sean los propios parlamentarios quienes atenten contra esa inviolabilidad. Ya que si bien, el Presidente de la Cámara puede imponer el orden mediante la fuerza pública a sus propios legisladores, el problema radica en determinar las sanciones pertinentes cuando estos no acaten los mandamientos de su Presidente.

Tales son las diferencias y relaciones que nosotros advertimos en el tratamiento de estas figuras, las cuales funcionan en beneficio de la

independencia que debe corresponder a los funcionarios detentadores del poder del Estado, conferido constitucionalmente a los órganos en los que se desempeñan.

5. Servidores Públicos con fuero constitucional.

En el Capítulo segundo al hablar de la responsabilidad de los servidores públicos y referirnos a lo concerniente a su responsabilidad penal, se realizó una clasificación entre los servidores públicos que gozaban de fuero y los que no. Toca el turno en este punto de enunciar solamente aquellos servidores que disfrutaban de fuero constitucional en sus dos aspectos, como «*fuero-inmunidad*» y como «*fuero-jurisdicción*».

El precepto constitucional que enuncia a los servidores públicos con «*fuero-inmunidad*» es artículo 111, siendo tales funcionarios los siguientes:

- a) Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.
- b) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- c) Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.
- d) Consejeros de la Judicatura Federal.
- e) Secretarios de Despacho.
- f) Jefes de Departamento Administrativo.
- g) Diputados de la Asamblea del Distrito Federal.
- h) Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- i) Procurador General de la República y el del Distrito Federal.
- j) El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Estos servidores públicos por imperativo constitucional y a razón de la independencia y máxima autonomía en el desarrollo de sus funciones; y,

para evitar las posibles increpencias políticas que contra ellos pudieran existir por medio del torcido ejercicio de la acción penal, disfrutaran irremediablemente del «*fuero-inmunidad*».

Puesto que, así como es social y políticamente despreciable la injerencia de intereses contrarios al bienestar social e interés público tendientes a suprimir al Congreso de sus miembros en perjuicio de sus funciones y por tanto de la Nación. Igualmente será indigna la acción ejercitada para apartar, a alguno de los funcionarios anteriormente enunciados las funciones que constitucional y legalmente tiene establecidas.

Y por ello es menester que exista una previa revisión, para indagar si en el ejercicio de esa acción no existen motivos contrarios a la legalidad y legitimidad que debe imperar en el desarrollo del poder público del Estado, recayendo esta revisión en la declaración de procedencia que debe realizar la Cámara de Diputados.

En lo referente a los legisladores federales exclusivamente, este «*fuero inmunidad*»; además, les ampara con el privilegio de la inviolabilidad, como así lo establece el artículo 61 constitucional, ya citado.

Por lo pertinente a la parte talante del «*fuero-jurisdicción*», entendido como la competencia de determinado cuerpo político para exigir en exclusiva y con exclusión de otras jurisdicciones, la responsabilidad política de determinados servidores públicos. El artículo 110 constitucional es el encargado de enumerar quiénes son esos funcionarios que en atención a su posición dentro de los órganos del Estado, merecen un tratamiento singular por los actos que ejercen en sus funciones. Fijando que merecen ese privativo miramiento los siguientes:

- a) Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.
- b) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- c) Consejeros de la Judicatura Federal.
- d) Secretarios de Despacho.

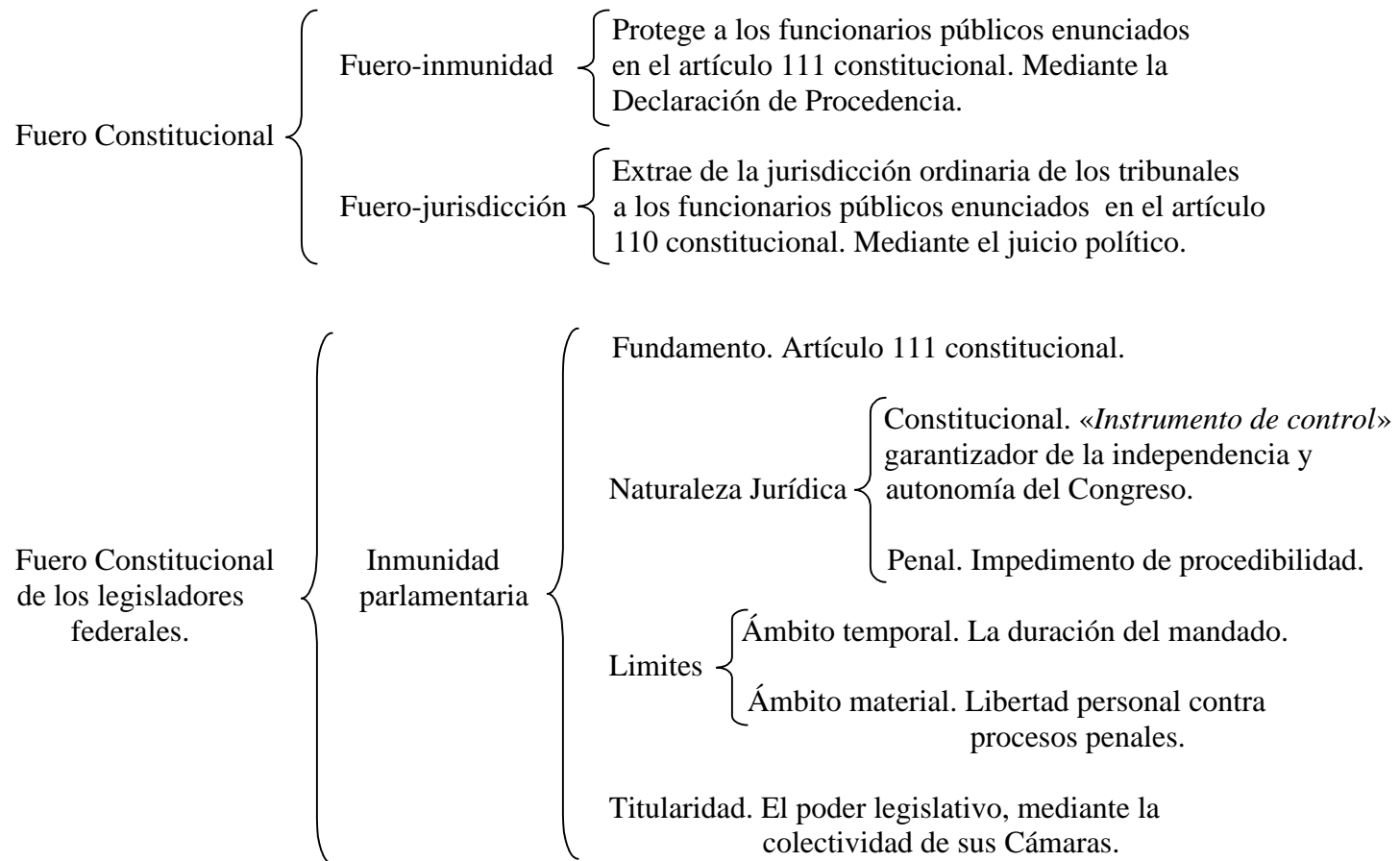
- e) Jefes de Departamento Administrativo.
- f) Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- g) Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- h) Procurador General de la República y él del Distrito Federal.
- i) Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.
- j) Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal.
- k) Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
- l) El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.
- m) Magistrados del Tribunal Electoral.
- n) Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Esta enumeración de los servidores públicos que cuentan con «*fuero-jurisdicción*», resulta más amplia que la anterior. En virtud de que, lo que se trata aquí es de fijar a los funcionarios públicos que deben responder políticamente de sus actos en el ejercicio de sus funciones. Si bien, existe identidad entre algunos de ellos que gozan de «*fuero-inmunidad*» y «*fuero-jurisdicción*»; ésta, es consecuencia de la delicada vara con que debe ser medido su actuar para beneficio de la realización del poder público del Estado. En esta concepción, el «*fuero-jurisdicción*» no funciona como un privilegio; sino, como la acepción, de ser un fuero competencial excepcional para exigir la responsabilidad política.

Finalmente, debemos apuntar 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, sólo podrán ser sujetos de «*fuero-jurisdicción*» por violaciones graves a Constitución Política y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Y en lo concerniente a la investidura que ocupa el Ciudadano Presidente de la República; recordemos que éste, recibe un tratamiento especial en atención a los artículos 108 y 111 constitucionales, estableciéndose para él una irresponsabilidad jurídica determinada. Ya que sólo puede exigírsele durante el tiempo de su encargo que responda por traición a la patria y delitos graves del orden común (no podemos ahondar más respecto a esta figura, porque su análisis se aparta del contexto de nuestro estudio).

APÉNDICE III.



Fuero Constitucional
de los legisladores
federales.

Inviolabilidad
parlamentaria

Fundamento. Artículo 61 constitucional primer párrafo.

Naturaleza Jurídica

Constitucional. «*Instrumento de control*»
garantizador de la independencia y
autonomía del Congreso.

Penal. Impedimento de procedibilidad.

Limites

Ámbito temporal. La duración del mandato.

Ámbito material. Libertad personal contra
procesos penales.

Titularidad. El poder legislativo, mediante la
colectividad de sus Cámaras.

Inviolabilidad
del recinto

Fundamento. Artículo 61 constitucional segundo párrafo.

Naturaleza jurídica. «*Instrumento de control*» garantizador
de la autonomía del Congreso.

Limite.

Ámbito espacial. Circunscrito a las instalaciones
propias de cada Cámara

Ámbito material. El orden y decoro del recinto
parlamentario.

Titularidad. El Presidente de la Cámara.

CAPÍTULO IV.
EL FUERO CONSTITUCIONAL
DE LOS LEGISLADORES.

Comentado y analizado la situación que atañe a la figura del fuero constitucional, partiendo de la consideración de algunos de sus antecedentes históricos hasta su actual interpretación dentro de nuestro régimen jurídico.

Se ha enunciado a grandes rasgos su composición y funcionamiento mediante su bifurcación en dos visiones: como «*fuero-inmunidad*» y como «*fuero-jurisdicción*». Buscado en todo momento llevar su engranaje universal a la situación específica de los legisladores integrantes del Congreso de la Unión. Ello, ante la imposibilidad de poder analizar en específico la situación correspondiente a cada funcionario público amparado y protegido por el fuero constitucional; aunque eso no es obstáculo para poder determinar ciertas reglas generales en la operación de tal institución jurídica.

Asimismo, se ha entendido que la función primordial del fuero constitucional radica a razón de un adecuado principio de distribución del poder y con base en la necesidad del Estado de que ciertas de sus funciones no se vean impedidas o menoscabadas por acciones temerarias y sin fundamento que ciertos grupos privatistas pudieran ejercer con perjuicio del interés general.

Con ello, el «*fuero-inmunidad*» de los legisladores, sirve de instrumento al Congreso de la Unión para defender y hacer efectivo su autonomía parlamentaria frente a las intromisiones de otros poderes públicos o grupos sociales, protegiendo su estructura y composición. Brindándole a sus Cámaras, la posibilidad de analizar en primera instancia la oportunidad y

procedencia, tanto jurídica como política, de la posible separación de uno o de varios de sus legisladores en perjuicio de sus funciones. Esa es la importancia del fuero constitucional en estos días.

Ahora, toca el turno de conocer ciertas reglas específicas de operación del fuero constitucional (en su aspecto de «*fuero-inmunidad*»), que se aplican a la situación del cargo de parlamentario dentro de nuestro sistema jurídico.

Dichas reglas se obtienen de revisar minuciosamente el denominado *Estatuto de los parlamentarios* que alude a toda la regulación normativa; ya sea a nivel constitucional, legal o reglamentario que median sobre la situación jurídica de los legisladores en cuanto a: sus derechos, obligaciones, funciones, labores y privilegios.

En nuestro país, la ordenación de tal Estatuto se da por las disposiciones constitucionales que originan las normas complementarias, a saber: la LOC y el RGIC, en donde se expresa o tendrían que expresar, absolutamente todas las cuestiones referentes a la situación de los diputados y senadores.

No obstante, por lo que hace al fuero constitucional de los legisladores; a pesar, de que en tales ordenamientos legales existen disposiciones tendientes a regular el «*fuero-inmunidad*», todavía existen muchos o tal vez demasiados vacíos legales que marquen y definan oportunamente situaciones tan sencillas como determinar: ¿A partir de qué momento el sujeto electo como diputado o senador adquiere tal condición y por consecuencia el goce de la prerrogativa del fuero? ¿Desde qué instante inicia la vigencia de tal privilegio? y ¿Cuáles son las causas de pérdida de la condición del parlamentario; y por consiguiente, del fuero?

Tales interrogantes deben encontrar por imperativo de la práctica parlamentaria, de una u otra manera, una respuesta ante la necesidad de su aplicación; por lo cual es menester clarificar en la medida de lo posible tales cuestiones.

1. Acreditación de ser poseedor del fuero constitucional.

No existe duda en afirmar que el fuero constitucional de los servidores públicos les resguardará a partir y durante el momento en que se encuentren ejerciendo la función propia del cargo por virtud del cual entran en goce de tal privilegio.

Es por ello, que la acreditación de ser poseedor del fuero constitucional está íntimamente ligada con el momento en que el funcionario empiece a ejercer el cargo que se encuentra investido con ese privilegio. De tal forma, que la mejor manera de acreditar la posesión del fuero es precisamente con la comprobación de que se tiene y está ejerciendo la función resguardada por el mismo.

Pero ¿de qué manera puede comprobarse tal condición de ser un servidor público con fuero constitucional? Bueno, la forma más lógica y contundente de acreditar la condición de servidor público con fuero constitucional; es en primer lugar, la verificación de que se trate de alguno de los funcionarios mencionados en el Título Cuarto de la Constitución Federal, para enseguida, acreditar tal calidad o condición mediante la credencial respectiva.¹

Justamente, los legisladores federales que por disposición expresa gozan de fuero constitucional para disfrutar del mismo, deben cumplir con una serie de requisitos legal y constitucionalmente marcados (expuestos a lo largo del Capítulo Segundo al tratar los requisitos para ser diputados y senadores y en lo pertinente a la integración del Congreso).

En primer lugar, los sujetos que aspiren convertirse en diputados o senadores deben: por un lado, satisfacer los requisitos necesarios para poder ser electos con tal calidad y que se encuentran expresados en los artículos 55 y 58 de la Constitución Política Federal. Además, deberán librar

¹ El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en este sentido mediante la Tesis aislada de la Quinta Época. No. Registro: 290,332, publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Tomo III, página 500.

los impedimentos legalmente establecidos para poder competir al cargo público de elección popular y conocidos comúnmente como inelegibilidades (también previstas en los preceptos constitucionales aludidos); que no son otra cosa que “la falta de aptitud legal para concurrir a un proceso electoral ejerciendo el sufragio pasivo.”²

Concluidas las elecciones y resueltos en su caso los recursos de impugnación de las mismas; los sujetos elegidos por la votación popular recibirán de la autoridad electoral competente (Instituto Federal Electoral), las constancias respectivas -se trate de legisladores electos por el principio de mayoría y validez o de asignación proporcional- que los acredita como diputados o senadores electos.

El siguiente paso para poder alcanzar en concreto la curul de cada uno de estos legisladores electos; consiste justamente en la protesta y toma de posesión del cargo de congresista. Tal ceremonial tiene lugar en el recinto de reunión del Congreso de la Unión; siendo éste, el acto primigenio que realizan los legisladores recién electos y se encuentra regulado en la LOC en sus Títulos Segundo y Tercero, se trate de diputados o senadores. Para este punto, tanto el Secretario General en el caso de la Cámara de diputados, como el Secretario General de Servicios Parlamentarios en el caso del Senado; ya habrán entregado previamente a sus respectivos legisladores, las credenciales de identificación y acceso a la sesión constitutiva de cada Cámara.

Designada la Mesa de Decanos en ambas Cámaras; la misma, declarará el orden del día de la sesión constitutiva que tiene como uno de sus puntos principales, la toma de protesta constitucional de los diputados y senadores.

Realizada dicha protesta, entonces sí, por disposición reglamentaria (artículos 15 y 60 de la LOC), podemos decir que se declarará formalmente constituida cada Cámara del Congreso, iniciando con ello sus concernientes labores parlamentarias.

² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Óp. cit. pág. 264.

Derivado del cumplimiento de todos estos actos, desde nuestra percepción, se está en aptitud de poder afirmar el debido cumplimiento de los actos legalmente establecidos, para poder tomar posesión del cargo legislativo. Y con ese hecho, de contar con la capacidad jurídica de acreditar fehacientemente la condición de estar protegidos por el fuero constitucional que lo inviste, mediante la exhibición de la credencial respectiva de diputado o senador de la Legislatura en turno.

De tal manera, que la acreditación de ser poseedor del «*fuero-inmunidad*», se obtiene una vez que se han cumplido los requisitos necesarios para estar en condición de poder aseverar la oportuna posesión del cargo.

2. Vigencia del fuero constitucional.

Si bien, es cierto, que la condición de ser beneficiario del fuero constitucional es derivada de la oportuna y correcta posesión del cargo público investido con este privilegio.

Debemos reconocer, al hablar de la vigencia del «*fuero-inmunidad*» - en virtud, de su estrecha relación con la acreditación de ocupar el cargo de funcionario público protegido por el fuero-, la existencia de un primer problema al discutir sobre el inicio la temporalidad del mismo.

Si bien, se ha dicho para los legisladores, que la acreditación de ser poseedor del fuero constitucional se da mediante la satisfacción de los pasos sucesivos que culminan en la toma de posesión del cargo y se comprueba fehacientemente con la exhibición de la credencial respectiva.

No obstante, existen dentro de nuestro sistema jurídico -amén de los vacíos legales- dos posturas tendientes a determinar a partir de qué momento el legislador entra en el goce del «*fuero-inmunidad*»; es decir,

desde que instante comienza la vigencia del fuero constitucional. Siendo estas posturas las siguientes:

a) Aquella que otorga el inicio de la vigencia del fuero-inmunidad del legislador a partir del momento en que ha sido elegido y le es entregada por parte de la autoridad electoral competente, su constancia de ser diputado o senador, precisamente electo (sea por el principio de mayoría o de representación proporcional); y,

b) Aquella que concede el inicio de la vigencia del fuero constitucional del legislador a partir del momento en que asume efectivamente el cargo satisfaciendo los requisitos legales necesarios para ello.

Esta situación gesta en atención a que el artículo 111 constitucional no determina si la prerrogativa protege al funcionario desde el día de la elección, o bien, una vez que se ha protestado y tomado posesión del cargo.

La problemática, pues, se presenta ciertamente como resultado de una mala planeación y regulación del «*Estatuto de los Parlamentarios*». Ya que, nuestro sistema jurídico tanto a nivel constitucional como en la legislación ordinaria, es omiso en apuntar con toda claridad a partir de qué momento inicia la protección del fuero constitucional.

Con base al primer criterio, la adquisición de la condición de parlamentarios comienza desde su elección, de suerte que están protegidos por el «*fuero-inmunidad*»; bien, a partir del momento en que sean proclamados electos por la autoridad electoral correspondiente tras la celebración del proceso electoral; o bien, cuando se solventen los procedimientos jurisdiccionales que hayan podido plantearse sobre la proclamación.

Esta postura, nos parece incorrecta y desde nuestro punto de vista no debe aplicarse en nuestro régimen legal en atención a los siguientes argumentos:

1. La Constitución Política Federal establece que la declaración de procedencia o desafuero, sólo será necesaria para proceder penalmente contra los legisladores federales, cuando estos sean acusados por la comisión de delitos “*durante el tiempo de su encargo*” (artículo 111 constitucional). Es decir, sólo mientras estén ejerciendo el cargo respectivo podrán gozar de la inmunidad procesal que les otorga el fuero constitucional. Por lo tanto, cuando se encuentre separado del cargo y no esté ejerciendo la función respectiva el «*fuero-inmunidad*» no alcanzará la esfera jurídica de un legislador recién electo; que por razones obvias, no está realizando las tareas propias del órgano legislativo.
2. Aunque la propia Constitución es omisa en apuntar expresa y claramente el inicio de la vigencia del fuero constitucional de los legisladores. Sí tenemos presente que éste sólo protege a los funcionarios en tanto estén ejerciendo el cargo; encontramos en su artículo 63 referente a la apertura de sesiones de las Cámaras, un argumento más para tomar el inicio de la vigencia del fuero constitucional a partir del momento en que se toma posesión del cargo. Ya que, acorde al contenido del referido precepto, ante la inasistencia de los legisladores electos a la apertura de sesiones de las Cámaras o dentro de los treinta días siguientes a la misma, se entenderá, por tanto, que éstos “no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hicieren, se declarará vacante el puesto.” Esto implica, de sostener el primer criterio; que, se estaría dotando de una inmunidad temporal a una persona que no está ejerciendo el cargo protegido por el fuero constitucional y que de hecho puede no llegar a ejercerlo; lo cual, atenta contra la propia naturaleza del propio fuero.
3. La LOC al esgrimir lo pertinente a la instalación de las Cámaras del Congreso señala el cumplimiento de ciertas cuestiones dentro del orden

del día de la *Sesión Constitutiva* de cada una de ellas. Atento al mismo, uno de esos puntos es la obligada toma de protesta constitucional que deben rendir en lo general los legisladores, independientemente de que asistan o no a la sesión o concurran con posterioridad.³ Esto da entender desde nuestro punto de vista, que los legisladores se encuentran obligados a pronunciar tal protesta constitucional para desempeñar efectivamente el cargo. Es cierto, sin embargo, que por el propio vacío legal de la LOC y del RGIC, no existe expresamente una sanción que se aplique al parlamentario que incumpla con esa obligación, como pudiera ser la no toma de posesión del encargo. No obstante, esta obligación legal, encuentra su seno en la propia Constitución en razón del artículo 128 que señala que: “todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.” Por lo cual, en conclusión, la protesta constitucional es un requisito indispensable para que cualquier funcionario público pueda ejercer debidamente el cargo. Y ante la falta de la misma; *a contrario sensu*, no podrá tomar posesión del cargo y en consecuencia no se beneficiará del fuero constitucional que lo inviste.

Así las cosas, pensamos que es correcto el discurrir el inicio de la vigencia del fuero constitucional de los legisladores federales a partir de que se han cumplido todos los requisitos necesarios para que asuman debida y legalmente la posesión del cargo; es decir, una vez que han rendido como

³ De concurrir oportunamente a tal sesión, dicha protesta les será tomada por el Presidente de la Mesa de Decanos de acuerdo al artículo 15 numeral 6 en lo referente a los diputados y al artículo 60 numeral ocho para los senadores de la LOC. En caso contrario, es decir, los diputados o senadores “que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara (piénsese en los suplentes o aquellos elegidos en elecciones extraordinarias), rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la Mesa Directiva” (artículos 16 y 62 LOC). Para esto, a los diputados y senadores que se presenten a protestar después de abiertas las sesiones, de acuerdo con el RGIC, “saldrán a recibirlos hasta la puerta interior del salón dos individuos de su respectiva Cámara, incluso un secretario.” Lo que demuestra la importancia y obligatoria necesidad de la protesta.

corolario final de esos requisitos, la protesta constitucional con lo cual comienza la vigencia del fuero constitucional.

Iniciada la temporalidad de la vigencia del «*fuero-inmunidad*», esta se extiende a todo el período de mandato de los diputados y senadores; incluyendo dentro de él los períodos tanto ordinarios como extraordinarios de sesiones que compongan a la Legislatura respectiva, así como sus recesos.

Ahora bien, ya que se ha ubicado el inicio de la vigencia del fuero constitucional; falta solamente, acotar el momento en que éste deja de surtir sus efectos en cuanto a la persona del parlamentario.

Si el fuero constitucional protege a los legisladores desde el momento en que adquieren su condición de parlamentarios, su culminación irá enlazada hasta la expiración de tal condición. Ya que, si “el fuero es inherente a la función, por tanto su pérdida le priva de sentido.”⁴ Es decir, el fuero constitucional se instituye en razón de la función y el cargo que se desempeña; por tanto, si se pierde anticipadamente el cargo o por terminar el mandato respectivo, la consecuencia lógica es la pérdida de la vigencia del fuero constitucional.

Así, la manera natural de conclusión de la vigencia del fuero constitucional se produce por agotamiento de los tres y seis años del mandato de los diputados y senadores; sin embargo, también puede expirar su vigencia por su separación anticipada del encargo, como veremos a continuación.

3. Pérdida del fuero constitucional.

El fuero constitucional de los parlamentarios al ser un instrumento garantizador de las funciones propias del Legislativo, inicia su vigencia a partir del momento en que éstos entran en posesión del cargo y concluye su

⁴ PLÁCIDO FERNÁNDEZ-VIAGAS, Bartolomé. *El Juez Natural de los Parlamentarios*. Ed. Civitas, Madrid, España, 2000, pág. 152.

temporalidad con el término del mandato. De tal forma, es innegable la vinculación existente entre la toma de posesión y separación o conclusión del cargo y el inicio y pérdida del disfrute del fuero constitucional.

Por lo tanto, la temporalidad del fuero constitucional se agota hasta la pérdida de la condición de parlamentario. Pero ¿de qué maneras puede el legislador perder tal carácter?

La condición de parlamentario una vez adquirida, sólo se pierde por las causas que constitucional o reglamentariamente se encuentran previstas. El problema, es que no existe con claridad un precepto legal que enumere oportunamente las causas que derivarían en la pérdida del fuero; ante lo cual, debemos entrar al estudio de toda la regulación jurídica pertinente dentro de la que encontramos estas causas.

De esta forma, además de la conclusión del mandato parlamentario como pérdida natural del encargo y por tanto del fuero constitucional. Existen otras causas de quebranto de tal condición que conllevan en consecuencia la ausencia del fuero constitucional; estas causas pueden ser temporales o definitivas.

3.1. Causas temporales.

Son causas temporales de pérdida de la condición de legislador y por lo tanto del fuero constitucional, las siguientes:

1) *La declaración de procedencia.* Este procedimiento, como se verá más adelante, tiene como finalidad separar temporalmente del cargo al diputado o senador que tenga en su contra un proceso penal. Decisión que será tomada por el Pleno de la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia mediante la mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión.

Al ser la separación del cargo, consecuencia de la declaratoria de procedencia; ésta será en principio temporal, mientras se resuelve la situación jurídica del inculpado en el proceso penal respectivo. Pero una vez dictada la sentencia de resultar condenatoria, la separación del cargo será definitiva en atención a lo dispuesto por los artículos 35 fracción II y 38 constitucional, conforme a los cuales el sujeto perderá su prerrogativa como ciudadano a desempeñar cargos públicos. En caso contrario, es decir, de culminar el procedimiento penal con sentencia absolutoria, el legislador podrá asumir su función, siempre y cuando el período para el que ha sido electo no haya concluido, constatándose entonces una pérdida temporal del fuero constitucional.

2) *La licencia.* Mucho se ha hablado sobre los alcances, límites y procedimientos de esta figura jurídica que en un sentido amplio se entiende como el permiso otorgado para la realización de una cosa y que varía en su contenido dependiendo de su visión desde el punto de vista laboral, administrativo o constitucional (que es el que nos interesa).

Jurídicamente hablando, la licencia se concibe como aquella efigie “por medio del cual el Estado faculta al funcionario público para que interrumpa su actividad administrativa, durante un determinado lapso, por los importantes motivos previstos por la ley.”⁵ Es decir, ante la gracia de la licencia se da una suspensión temporal del deber de desempeñar el cargo encomendado.

Ya bastante se ha discutido en torno a considerar si el otorgamiento de la licencia conlleva o no la pérdida del fuero constitucional. Los políticos e incluso los juristas han optado por defender la permanencia del fuero constitucional ante el otorgamiento de licencias a los parlamentarios.⁶ Bajo el

⁵ FERNÁNDEZ VAZQUEZ, Emilio. *Diccionario de Derecho Público*. Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981, pág. 479.

⁶ Como se puede observar de los diversos criterios que esgrime la Suprema Corte de Justicia, en las tesis tituladas: FUERO CONSTITUCIONAL, Tesis aislada de la Quinta Época. No. Registro: 304,551, Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXXVII, página: 1881; FUERO CONSTITUCIONAL Tesis aislada de la Quinta Época, No. Registro: 304, 198, Semanario Judicial de

argumento de que el consentimiento de esta, no exime del cumplimiento constitucional consagrado en la obligatoria declaración de procedencia necesaria para instar el procedimiento penal en contra de un funcionario público; en virtud, de que la misma no disuelve la relación funcional entre el servidor público y el órgano constitucional.

De tal manera, que a criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“...La licencia concedida a un diputado, no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de un desafuero, para el cuál es necesario el consentimiento y la decisión de la cámara, dado por mayoría absoluta de votos de los miembros que la integran; y mientras no exista esa declaración, es indudable que el diputado no ha sido desafuero legalmente... Pues, es pertinente advertir que por medio de la primera, no se pierde el carácter de representante popular y el interesado puede volver a sus funciones al terminar esa licencia...”⁷

Desde nuestro punto de vista, existe cierta razón en los argumentos a favor de la permanencia del fuero constitucional ante la expedición de licencias a los legisladores. No obstante, estos argumentos sólo serán validos ante cierto tipo de licencias, por lo cual es conveniente distinguir entre:

- a) *Aquellas que se expiden con la finalidad de separar del cargo al parlamentario.* Una de las causas más frecuentes de solicitud de licencia, se da ante la oportunidad de desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública.

la Federación Tomo LXXXVIII, página: 763; FUERO CONSTITUCIONAL, LICENCIAS TEMPORALES OTORGADAS A LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, CONSERVACIÓN DEL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ). Tesis aislada de la Novena Época, No. Registro: 190,309, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, Febrero de 2001, Tesis: IX.2o.19 P, página: 1761; FUNCIONARIOS PUBLICOS, SEPARACION DEL CARGO COMO REQUISITO PREVIO PARA APREHENDER O ENJUICIAR A. (CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CHIAPAS). No. Registro: 226,316, Tesis aislada de la Octava Época Semanario Judicial de la Federación. Tomo V, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1990, página: 579.

⁷ Tesis: FUERO CONSTITUCIONAL Tesis aislada de la Quinta Época, No. Registro: 304, 198, Semanario Judicial de la Federación Tomo LXXXVIII, página: 763.

Por lo cual, este tipo de licencias se encuadra dentro de lo que la doctrina conoce como *incompatibilidades* para ocupar un cargo público, a fin de evitar conflicto de intereses entre las funciones, pues actúa como una suspensión de la relación funcional; en este caso, entre el legislador y el Órgano Legislativo.

Es por eso, que existe la obligación para el legislador de pedir conforme a las formas legales, la licencia respectiva para separarse del cargo, Así lo prevé, justamente en el artículo 62 constitucional:

“Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.”

Esta incompatibilidad, que se encarna en función de la licencia respectiva, tiene como finalidad la prohibición de que un mismo sujeto ejerza dos puestos o empleos públicos simultáneamente, en aras de la obligatoria independencia de la función legislativa que debe imperar dentro de un principio de distribución del poder.

Luego entonces, es innegable el sentido constitucional de considerar en esos casos, la obligatoria necesidad de evitar cualquier conflicto de intereses entre el cargo de parlamentario y aquel otro empleo público que se pretenda desempeñar. Por lo cual, por el propio permiso de la Cámara, el diputado o senador, quedará suspendido de su función separándolo temporalmente de la misma; lo que en este supuesto le acarrea irremediabilmente la pérdida del fuero constitucional mientras dure esa separación.

Aunque, si el legislador, abandona temporalmente ese cargo para desempeñar algún otro protegido por el fuero constitucional; por virtud, de ese segundo cargo seguirá en el goce de tal privilegio. Pero de no ser así, el parlamentario, al perder tal carácter, momentáneamente, quedará desprotegido por el fuero constitucional y podrá ser sometido al proceso penal respectivo; pues no se encuentra ejerciendo efectiva y materialmente la función parlamentaria.

- b) *Aquellas que se conceden en razón de causas graves y justificadas, permitiendo la ausencia temporal del encargo de legislador, pero sin separarlo del mismo.* Bajo este arquetipo de licencias, debemos ubicar todas aquellas otorgadas a suerte de permisos temporales inherentes a toda relación de trabajo, como pueden ser por ejemplo, por enfermedad grave o alguna incapacidad física determinante.

Es lógico que por medio de esta especie, se da una separación temporal del cargo, pero la misma no tiene como finalidad la desvinculación o abandono de la función legislativa. Por lo cual, al comprobarse y aceptarse un motivo suficiente a criterio de la propia Cámara en razón de cuestiones personales de sus miembros, no debe existir mayor problema en su otorgamiento; sin que ello amerite por tanto la pérdida del fuero constitucional, pues en realidad se trata de un permiso solicitado a razón de una cuestión imprevista o extraordinaria que presenta el legislador para ausentarse de sus labores diarias.

La discusión sobre la situación concerniente a la vigencia o no del privilegio del «fuero-inmunidad» durante la licencia, podría continuar y extenderse; sin embargo, consideramos que son oportunos y suficientes los

señalamientos vertidos. Pues, si la función pública entraña las prerrogativas parlamentarias propias del fuero constitucional; estas subsistirán en tanto el titular ejerza las funciones del cargo. Luego entonces, de no ejercerse el cargo, por virtud de la licencia que separa al representante del mismo; cesarán los privilegios que el fuero acarrea. Lo que no ocurre, con la licencia otorgada a modo de permiso, que no afecta la vinculación de la relación funcional. Ya que, “si los autores enseñan que las prerrogativas no existen en razón de la persona, sino debido al ejercicio de la función y sólo por ella, debe concluirse que la persona alejada de la función, sin detrimento de la independencia y autonomía del órgano del Estado a que pertenece, ningún derecho tiene a tales prerrogativas, mientras dura la suspensión derechos y obligaciones que trae consigo la licencia.”⁸

En conclusión, sólo aquellas licencias que tengan como efecto separar del cargo al legislador para que éste asuma otro cargo público, son las que llevan aparejada la pérdida del fuero constitucional. Mientras que, aquellas concedidas a suerte de permisos para ausentarse de las labores diarias de las Cámaras, no implican por esa simple ausencia la pérdida del fuero constitucional.

Por lo tanto, demos por concluido el debate; y continuemos, exponiendo las reglas que deben observar los legisladores para la solicitud y otorgamiento de las licencias, a pesar de su escueta regulación.

En principio y de acuerdo al RGIC para el otorgamiento del segundo tipo de licencias; el senador o diputado que *por indisposición u otro grave motivo* no pudiere asistir a las sesiones o continuar en ellas, lo avisará al Presidente por medio de un oficio o de palabra; pero si la ausencia durase más de tres días, lo participará a la Cámara para obtener la licencia necesaria (artículo 47). Tal licencia, sólo se concederá por causas graves y como máximo a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que compongan la Cámara

⁸ BECERRA BAUTISTA, José. Óp. cit. pág. 75.

(artículo 48). No pudiéndose conceder licencias con goce de dietas por más de dos meses, salvo el caso de enfermedad comprobada (artículo 49).

Pero, ¿qué se entiende por motivo o causas graves? Tal respuesta es brindada, supletoriamente, por los pertinentes acuerdos parlamentarios de cada Cámara de acuerdo al artículo 77 constitucional fracción primera.

De tal manera, para los diputados conforme al Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que establece los Lineamientos para acreditar las justificaciones de las inasistencias de las diputadas y los diputados –LAJID- (publicado en la Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2100, del miércoles 27 de septiembre de 2006), las inasistencias de los diputados sólo podrán justificarse por: enfermedad u otras razones de salud, fuerza mayor o caso fortuito, además de cumplimiento de trabajo en comisiones, o en su caso, situaciones excepcionales; ante esto, entendemos que la licencia sólo podrá solicitarse en esos casos o alguno similar siempre que la ausencia se prolongue por un tiempo mayor a tres días.

Mientras que, en el Senado las inasistencias de los representantes acorde a las Reglas provisionales sobre el control de asistencia y la justificación de inasistencias -RPCAJI- dictadas por la Junta de Coordinación política (publicadas en el Diario Oficial de la Federación el viernes 6 de octubre de 2006), sólo podrán justificarse por: enfermedad, estado de gravidez durante los períodos pre y post parto, u otros motivos de salud, cumplimiento de trabajo en comisiones, si presenta el comprobante de asistencia a la reunión que corresponda; cumplimiento de encomiendas oficiales autorizadas por la Mesa Directiva, la Junta o el Pleno o una comisión; participación en actos oficiales de la Federación, entidades federativas y municipios; por percance ocurrido en el traslado del senador; y finalmente, por permiso previo, otorgado por escrito por el Presidente de la Cámara.

Por lo demás, la presentación de ambos tipos de licencias se hará:

- Para los diputados, ante la Secretaria de Servicios Parlamentarios, por conducto de la Dirección de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva (de acuerdo al artículo 49 primer numeral, inciso a) de la LOC, así como lo previsto por el artículo 23 incisos c) y g) del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de carrera de la Cámara de Diputados). Y deberá solicitarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que se produzca la falta (artículo 4 de LAJID). Resolviendo sobre su concesión el Presidente de la Mesa Directiva (artículo 23 inciso n) de la LOC, en correlación con el artículo 75 del RGIC).
- Para los senadores, la solicitud de licencia se hará ante la Secretaria General de Servicios Administrativos con fundamento en lo previsto por el artículo 110 de la LOG; dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que se produzca la inasistencia (Regla Cuarta RPCAJI). Resolviendo sobre su otorgamiento, de igual manera, el Presidente de la Mesa Directiva conforme al artículo 67 inciso j) de la LOC.

3.2. Causas definitivas.

La primera causa de pérdida definitiva del fuero constitucional, como todas, está en vinculación directa con la pérdida o expiración del cargo encomendado. Por tanto, los diputados y senadores, perderán el fuero constitucional una vez que concluyan con su mandato de tres y seis años respectivamente.

Sin embargo, pueden ocurrir otras circunstancias que sobrelleven la pérdida irremediable del fuero constitucional como resultado de la desvinculación definitiva de la condición de parlamentario, que tendrán lugar

inexorablemente por motivos o circunstancias personales del mismo. De tal suerte, son causas de pérdida definitiva del «*fuero-inmunidad*»:

1) *La renuncia*. La dimisión efectiva del cargo parlamentario, en realidad es una cuestión que se presenta ocasionalmente en la vida real; entre otras causas, porque en la práctica nacional siempre se ha manejado y optado por disfrazar la renuncia del cargo legislativo mediante la utilización de la licencia. Circunstancia que a nuestro parecer no es la ideal, pues ese hecho deja en tela de juicio; en primer lugar, la obligación jurídica y ciudadana del sujeto electo, además, de la ética y lealtad y honradez que deben manejar los integrantes del órgano legislativo al permitirla. Sin embargo, no podemos negar el derecho que tienen los legisladores a renunciar a su puesto, pues, si todos los ciudadanos gozan de un derecho a acceder a cualquier cargo público, justo es, que también posean el derecho a la renuncia de los mismos. Siendo, únicamente criticable el motivo que los lleve a tal decisión; puesto que la misma, como todo acto jurídico, necesita la declaración de expresión de la voluntad del sujeto.

No obstante, la Constitución Política Federal amén del interés público del Estado, instaura ciertos supuestos acorde a los cuales aquel sujeto que no cumpla con ciertas obligaciones para adquirir la condición de parlamentario, dará a entender con sus omisiones, la renuncia del cargo.

Así, acorde a la letra del artículo 63 constitucional, los legisladores que no se presenten a la apertura de sesiones o dentro de los 30 días siguientes a la misma, darán a entender con esa omisión “que no aceptan su encargo,” en otras palabras, renunciar a adquirir la condición de parlamentario al no presentarse al inicio de sus labores propias.

Por otro lado, la referida disposición, también marca un segundo supuesto que prevé dicho ordenamiento para entender la renuncia tácita del legislador, aunque no de manera definitiva. Pues, señala oportunamente que: “los diputados y senadores que falten diez días consecutivos sin causa justificada

o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el próximo período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.” Sin duda alguna, tal fórmula tiene como finalidad el no dejar vacante una curul. Y aunque, utiliza expresamente la locución de “renuncia”; en este caso, lo que realmente sucede es el establecimiento de una “sanción” ante la ausencia consecutiva del legislador; pues de ninguna manera lo priva del cargo, ya que se limita a señalar su separación temporal hasta el siguiente período de sesiones ordinarias al cual podrá acudir sin miramientos.

2) *La destitución.* El legislador, también puede perder su condición de parlamentario, por la resolución que se emita dentro de un procedimiento jurisdiccional de carácter político conocido, como juicio político. Conforme al cual, las sanciones pertinentes a imponerle a un sujeto condenado, son precisamente, la destitución y la inhabilitación para desempeñar cargos, empleos o comisiones públicos.

No debe confundirse, a la destitución con la renuncia; pues, su diferencia radica en que para ésta última se requiere la declaración expresa de la voluntad del sujeto para dimitir del cargo, aunque sea por ejemplo, mediante la solicitud de una licencia; mientras que, la destitución es consecuencia de un procedimiento sancionador de tipo político, donde en atención a la responsabilidad política del sujeto, se decide desvincular su relación funcional con el cargo, lo que conlleva indubitablemente la pérdida del «fuero-inmunidad».

2) *El fallecimiento.* La muerte, como consecuencia del simple transcurrir del tiempo o de complicaciones de salud o por desafortunados accidentes, como en todas las cosas, atrae consigo la expiración de todos los derechos personales.

3) *Resolución judicial.* Como consecuencia de la sentencia condenatoria dictada al término de un procedimiento penal instaurado en contra de un representante de la nación; al no poder este a volver a ejercer su cargo, por virtud de lo establecido en los artículos 35 fracción II y 38 constitucional, acorde a los cuales el sujeto perderá su prerrogativa como ciudadano a desempeñar cargos públicos. El legislador, sea diputado o senador, adquirirá de manera definitiva la pérdida del fuero constitucional, que había iniciado de manera temporal desde el momento en que se dictó la declaratoria de procedencia concatenante del proceso penal.

4) *Sanción.* Sólo existe, a nuestra consideración, un caso en el que la pérdida del encargo de legislador se da como una sanción impuesta expresamente por la normatividad constitucional.

Tal es el supuesto previsto por el artículo 62 del máximo ordenamiento nacional, con respecto al cual, si un diputado o senador desempeña otro cargo público de la Federación o en los Estados, sin haber solicitado la previa licencia para separarse de su cargo, será castigado con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Aquí, consideramos conveniente señalar que actualmente los legisladores sólo se encuentran impedidos mediante la incompatibilidad; para desempeñar cargos públicos de carácter federal o local, pero nada se dice al respecto de los cargos privados que pueden ejercer en la sociedad. Dentro de los cuales, también se puede gestar un conflicto de intereses, ya no entre dos funciones públicas; sino todavía peor, entre intereses privativos o de grupos *versus* los intereses nacionales o sociales del país.

Tal parece, que nuestros representantes se han dado cuenta de tal situación y han decidido poner la barrera legal necesaria para que se evite este tipo de escenario donde el legislador puede entrar en conflicto de intereses particulares y públicos; o bien, abusar de su posición para beneficiar a determinadas personas, que con el carácter de socios o clientes

se involucre. Por ello, existe actualmente, un proyecto de Decreto de reforma al artículo en cuestión publicado en la Gaceta N° 96 año 2007, de la Cámara de Senadores; en el sentido de hacer incompatible el encargo de legislador, con los posibles empleos o comisiones que pudiera llegar a representar el parlamentario en el ámbito privado.⁹

Pasemos ahora a examinar a fondo los procedimientos relativos al juicio político que atañe en su totalidad a la consideración del criterio de «*fuero-jurisdicción*» que hemos definido. Además, de revisar lo correspondiente a la declaración de procedencia o desafuero, como sinónimos del nombrado «*fuero-inmunidad*».

4. Juicio Político.

Iniciamos ahora el estudio propiamente del aspecto del fuero constitucional que hemos denominado como «*fuero-jurisdicción*», mediante el procedimiento conocido en nuestro Derecho como juicio político.

Este procedimiento denominado así en la actualidad, es consecuencia del esclarecimiento de la regulación anterior al Decreto de Reformas y Adiciones de 1982. En donde, conforme al texto original de 1917, existía un prototipo que se seguía para los casos de los llamados “delitos oficiales” en que

⁹ El texto del precepto constitucional, de acuerdo al Decreto, quedaría de la siguiente manera: “Artículo 62. Los integrantes del Congreso de la Unión observarán los principios de honradez y transparencia.

Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y sus delegaciones, los municipios o cualquier otro ente público, por los cuales se disfrute de remuneración, sin licencia de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción a esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

También estarán impedidos, durante el desempeño de sus funciones, para intervenir en asuntos que les signifiquen conflicto de interés directo, mismos que serán expresamente detallados en la ley. No podrán representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros en contra de los de cualquier ente o persona moral de derecho público, salvo los casos de excepción que expresamente señale la ley. La contravención a estas disposiciones será sancionada en los términos que establezcan los ordenamientos federales aplicables.”

incurrían ciertos “funcionarios públicos” al vulnerar los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. No obstante, si retrocedemos más en el tiempo, es innegable su antecedente en el *impeachment* estadounidense.

En este punto analizaremos como funciona este procedimiento, sus límites y alcances. Pero no, sin antes advertir algunas precisiones como: ¿Qué debemos entender precisamente por tal vocablo? y ¿Cuál es su naturaleza jurídica?

A fin de no perdernos en extensas y repetidas definiciones que existen en la doctrina sobre esta acepción, podemos decir que el juicio político: es aquel procedimiento jurisdiccional de carácter político, implantado por las Cámaras del Congreso de la Unión, mediante sus órganos de instrucción (Cámara de Diputados) y resolución (Cámara de Senadores); en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional. Cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, por lo que corresponde a los funcionarios federales; así como, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, además del manejo indebido de fondos y recursos federales, por lo que hace a los servidores públicos estatales. Cuya culminación se atañe a la resolución que impone las sanciones correspondientes a la destitución del servidor público y a su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza dentro del servicio público.

Ahora bien, existe dentro de la doctrina una cierta y escasa polémica por considerar o no a la naturaleza jurídica del juicio político como un *procedimiento materialmente jurisdiccional*. Ya que, es llevado a cabo por un órgano que -dentro de un principio de división de poderes-, tiene a su cargo y es considerado en esencia de índole Legislativo.

Sin embargo, para nosotros, no existe duda alguna en considerar a este procedimiento de género jurisdiccional. Ya que en principio, dentro del referido principio de distribución de poderes, existen los llamados

temperamentos y excepciones. Tal es el caso de este procedimiento de juicio político, al encuadrarse como una excepción a tal principio.

Pues, si entendemos el vocablo «*jurisdicción*», como aquella “función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de un ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.”¹⁰

Es claro, que si bien, no existe la identidad entre el carácter material y el carácter formal de la función del Órgano Legislativo. Tampoco hay duda, en reconocer que los pasos sucesivos descritos por la ley y que debe realizar el Congreso de la Unión a través de las distintas autoridades competentes que se encuentran en su seno, tienen como finalidad dictar una resolución para dirimir una controversia.

Dicha controversia, consiste en determinar si un servidor público federal, incurrió en actos u omisiones que originaron perjuicios o que afectaron los intereses públicos fundamentales o el buen despacho del cargo, comisión o empleo que detentaba ese individuo; para que, en su caso, se determine cuál es la sanción a imponérsele.

De tal manera que, la *función jurisdiccional* del Congreso, busca resolver la posible anormalidad que pudiera haber existido en los actos u omisiones de los servidores públicos, deslindando las posibles responsabilidades resultantes de esas actuaciones.

A pesar, entonces, del carácter jurisdiccional del procedimiento político, no debemos olvidar, sin embargo, su esencia que le da tal nombre. Es decir, su finalidad consistente en exigir y hacer efectivas *las responsabilidades políticas* de los servidores públicos por los actos que así establece la Constitución y la LFRSP; independientemente de las posibles repercusiones de carácter civil, penal o administrativo. Es por ello, que no se debe pasar

¹⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Décima edición, Oxford University Press, México, 2004, pág. 97.

por alto que el juicio político, se enfoca precisamente a exigir y sancionar las actuaciones que atenten contra los principios que constitucionalmente han sido investidos con tal solemnidad de carácter político.

Se trata de un procedimiento único con sus propias formalidades y solemnidades, tendiente a imponer sanciones de índole administrativas a los actos u omisiones de los servidores públicos, que por imperativo constitucional reciben un realce y tratamiento especial y diferente del resto de las responsabilidades en que puedan incurrir los servidores públicos.

Ante esta realidad, es innegable entonces reconocer la naturaleza jurídica de éste juicio como un *procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter, precisamente, político*. Donde las Comisiones Jurisdiccionales, la Subcomisión de examen previo, la Sección instructora y la Sección de Enjuiciamiento como autoridades, llevan a cabo las diligencias necesarias para llegar a un dictamen que reviste un cierto carácter de sentencia.

De esta manera, este procedimiento encuentra su base constitucional en los artículos 109 y 110, en los siguientes términos:

“Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas...

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de 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 Magistrados del Tribunal 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.

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, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta 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 será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”

La fracción I del artículo 109, establece así, la procedencia del juicio político para aquellos servidores de “alta jerarquía,” que son enumerados por su homólogo siguiente. Aun cuando dicho precepto constitucional, no aclara que debe entenderse por los “actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho,” es la ley reglamentaria del Título Cuarto la encargada de establecer las causales respectivas.

Otro aspecto a comentar, es la constante ampliación de sujetos responsables ante el juicio político. Ya que se han ido adhiriendo a la lista, funcionarios como los representantes de la Asamblea del Distrito Federal así como su Jefe de Gobierno (reforma de 1987); los Consejeros de la Judicatura tanto Federal como del Distrito (reforma de 1994), así como, el Consejero Presidente, los Consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, además de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (reformas de 22 de agosto de 1996). Esta ampliación de sujetos responsables, indudablemente permite al Congreso, vigilar con mayor atención a los más altos cargos que integran a los órganos estatales, sancionando con un carácter político las actuaciones traicioneras a los principios fundamentales del Estado, independientemente de otro tipo de responsabilidades que deriven de los mismos.

De tal manera la responsabilidad política, es aquella atribuible a un servidor público como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no un tipo delictivo.

Así, este procedimiento, se presenta como un instrumento de carácter enteramente político, que mediante la jurisdicción propia del Congreso de la Unión -a través de sus Cámaras-, sirve para remover a los servidores públicos que por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, corrupción, deshonestidad o cualquier otro motivo torcido, causen un daño sustancial a los intereses públicos que imperan en el Estado.

4.1. Procedimiento de Juicio Político.

Si bien, el procedimiento de juicio político, encuentra su cuna en los artículos 109 y 110 constitucionales. Es la LFRSP la que regula y desarrolla su respectiva ordenación mediante su Título II en sus Capítulos Primero y

Segundo. Por lo cual, para una mejor exposición del tema, analizaremos el anotado procedimiento con base en los siguientes rubros:

- A) *Sujetos.*
- B) *Procedencia.*
- C) *Ámbito de aplicación.*
- D) *Competencia.*
- E) *Procedimiento.*
- F) *Reglas aplicables al procedimiento.*
- G) *Inatacabilidad de las resoluciones.*
- H) *Sanciones.*
- I) *Legislación supletoria.*

A) *Sujetos.* Son responsables ante la jurisdicción del juicio político, los servidores públicos ya expresados y señalados en el artículo 110 constitucional, en los términos que en él mismo se mencionan.

B) *Procedencia.* Para el caso de los funcionarios federales es procedente el juicio cuando éstos realicen un acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. Pero ¿cuáles son esas conductas que atentan contra los principios expresados por la Constitución? La propia legislación ha establecido un listado de aquellas conductas que atentan contra los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. Las cuales al tenor del artículo 7 de la LFRSP consisten en: el ataque a las instituciones democráticas y a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, así como a la libertad de sufragio; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; la usurpación de atribuciones; las infracciones a la Constitución o a las leyes federales que causen perjuicios graves a la Federación o alguno o varios Estados, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de la sociedad; las

omisiones de carácter grave a la Constitución y leyes federales; y finalmente las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Por otra parte, éste procedimiento únicamente es procedente para los funcionarios estatales, por las violaciones graves a la Constitución Federal o a las leyes federales que de ella emanen; así como, por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por lo demás, el juicio político, no es procedente por la mera expresión de ideas. Y en caso, de que el Congreso de la Unión valorará la existencia de alguna conducta delictiva, en los actos mencionados, formulará la declaración de procedencia respectiva.

C) El ámbito de aplicación. El juicio político, sólo podrá instaurarse en contra del servidor público durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después a la conclusión del mismo. Las sanciones respectivas deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento (artículo 114 constitucional).

D) Competencia. Corresponde al Congreso de la Unión mediante el funcionamiento de sus respectivas Cámaras sustanciar el procedimiento relativo al juicio político (artículos 74 fracción V y 76 fracción VII constitucionales). Operando la Cámara de Diputados, como órgano instructor y de acusación; mientras que, el Senado fungirá como Jurado de Sentencia.

La Cámara de Diputados iniciará el procedimiento por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la «*Subcomisión de Examen Previo*» de

denuncias de juicios políticos, que tendrá por objeto analizar la procedencia o no de la denuncia, en un plazo no mayor de treinta días hábiles (artículo 10 LFRSP).

Además, en la Cámara de Diputados se procederá a la formación de la «*Sección Instructora*», que se integrará por mandato del artículo 11 de la LFRSP, con cuatro integrantes de la Comisión Jurisdiccional creada para el efecto de conocer el procedimiento de juicio político. Ésta Comisión, se integra de acuerdo al artículo 40 de la LOC numeral quinto, por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16.¹¹

La Sección Instructora, será entonces, la autoridad competente para substanciar, la etapa del procedimiento que se conoce como instrucción hasta la elaboración de las conclusiones absolutorias o acusatorias, dentro de un plazo de sesenta días naturales contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.¹²

Elaboradas las conclusiones, será el Pleno de la Cámara de Diputados, quien mediante la declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, determine proceder a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores.

En el Senado, por su parte, se procederá a la composición de la «*Sección de Enjuiciamiento*» también integrada por cuatro miembros de la Comisión

¹¹ La Comisión Jurisdiccional, en la actualidad encuentra una escasa y vana regulación dentro de la LOC ya que tiene como única atribución el nombrar precisamente a los integrantes de la Sección Instructora. Ante esto, existe actualmente en la Cámara de Diputados un dictamen a discusión turnado por la Comisión de Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias, consistente en un proyecto de Decreto de reforma al artículo 40 de la LOC, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara, número 2236-I, del jueves 19 de abril de 2007. Conforme al cual, se pretende añadir tres incisos al quinto numeral del referido artículo a efecto de establecer oportunamente facultades expresas para tal Comisión, como son: dictaminar, opinar y realizar estudios relacionados con iniciativas de ley que se presenten en materia de responsabilidades de los servidores públicos; conocer y dirimir las controversias que surjan al interior de la sección instructora; y, conocer de los informes semestrales de la sección instructora. Véase: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/abr/20070419-I.html#Dictamenes-Discusion>

¹² Si por causa razonable y fundada la Sección Instructora no puede concluir con sus funciones dentro de ese término, podrá solicitar a la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para concluir sus labores. El nuevo plazo jamás excederá de quince días. Y en todo caso, estos plazos, se encuentran comprendidos dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara; o bien, dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque (artículo 19 LFRSP).

Jurisdiccional del propio Senado creada para el efecto y cuya constitución consta, de acuerdo al artículo 101 de la LOC, de un mínimo de 8 senadores y un máximo de 12. Dicha Sección, tendrá como misión analizar las constancias que existan en el expediente, a fin de concluir, en su caso, la sanción que deba imponérsele al servidor público culpable.

Recibidas esas conclusiones con propuesta de sanción por la Secretaría de la Cámara, será el Pleno quien procederá a erigirse en «*Jurado de Sentencia*», para que mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, dicte la sentencia pertinente al juicio político.

E) Procedimiento. Éste, se substanciará de la siguiente manera:

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados. Tratándose de ciudadanos de pueblos o comunidades indígenas, éstos podrán ser asistidos por un traductor para elaborar la denuncia, que será presentada en lengua indígena. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

Dicha denuncia, deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado.

Presentada la denuncia por escrito ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificada dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. Ésta, la turnará a la Subcomisión de Examen Previo, quien procederá a analizar en un plazo no mayor de treinta días hábiles:

- Si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refieren los artículos 110 constitucionales y 5° de la LFRSP;

- Si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7 de la citada ley; o bien, solicitarlas ante el señalamiento que realice el particular, por encontrarse éstas en posesión de la autoridad; y
- Si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado; y por tanto, amerita el comienzo del procedimiento. En caso de pruebas supervivientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.

De cumplirse estos requisitos continuará el procedimiento, mediante la resolución pertinente - que podríamos denominar a suerte de un *auto de radicación*.- En caso contrario, la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada. Pero dicha resolución podrá ser revisada por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud de cuando menos el diez por ciento de los diputados integrantes de las mismas.

Dictada la resolución que declare procedente la denuncia por parte de la Subcomisión de Examen Previo; ésta se turnará al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia, para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

La Sección Instructora, entonces, se encargará de practicar todas las diligencias necesarias para sustanciar el procedimiento.

En primer término, le informará al acusado sobre la materia de la denuncia haciéndole saber su garantía de defensa. Y que deberá, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación; comparecer o informar por escrito ante su autoridad. Rendida la comparecencia del servidor público, abrirá un período de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las

pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias. Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria. En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.

Concluido este período de pruebas, el procedimiento iniciará su etapa de alegatos. Para lo cual, el expediente se pondrá a la vista del denunciante y del servidor público, por un plazo de tres días naturales para cada uno, a fin de que tomen los datos que requieran para formular sus respectivos alegatos. Estos se deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo de tres días naturales en que se tenga la vista el expediente.

Vencido el plazo para la presentación de alegatos, se hallan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

De resolver la Sección Instructora, que de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del acusado, sus conclusiones propondrán que se declare que no ha lugar a proceder en contra del servidor público por la conducta o el hecho materia de la denuncia que originó el procedimiento concluyéndolo.

Pero, en caso de determinar la responsabilidad del servidor público, las conclusiones de la Sección Instructora deberán proponer la aprobación de los siguientes puntos:

- Que se encuentra legalmente comprobada la conducta o el hecho materia del juicio;
- Que está debidamente acreditada la responsabilidad del acusado;
- La sanción que deba imponerse; y,
- Que una vez aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

Emitidas en estos términos las conclusiones por la Sección Instructora, serán entregadas a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma. Quien anunciará la necesidad de reunión de la Cámara para resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes. Ante lo cual, los secretarios informarán al denunciante y al servidor público acusado, para que se presenten personalmente, asistidos de su defensor, a fin de que aleguen lo que a su derecho convenga.

El día señalado por el Presidente de la Cámara, ésta se erigirá en *Órgano de Acusación*, previa declaración que haga el mismo. Acto continuo, la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas así como a las conclusiones de la Sección Instructora. En seguida, se concederá la palabra al denunciante y al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que a sus derechos convenga. El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término. Una vez, retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

En este momento, la propia Cámara resuelve sobre la procedencia o no de acusar al servidor público. Si resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo terminando en esa instancia el procedimiento. Pero, en caso contrario, se le pondrá a

disposición de la Cámara de Senadores a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que la sostengan ante el Senado.

Recibida la acusación, por el Senado. Se turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido tal plazo, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados. Proponiendo de ser pertinente, la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.¹³

Emitidas las conclusiones la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores quien informará al Presidente de la misma. A su vez, éste anunciará al Senado la necesidad de erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones. Procediendo la Secretaría a citar a la Comisión de diputados que sostienen la acusación, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en *Jurado de Sentencia*. Acto seguido, la Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento; e inmediatamente después, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos.

Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión. Se procederá a discutir y a votar las conclusiones y

¹³ No obstante, la Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones (artículo 23 LFRSP).

aprobar los que sean los puntos de acuerdo que en ellas se contengan, siendo el Presidente quien hará la declaratoria que corresponda.¹⁴

La resolución o declaratoria realizada en estos términos, donde se sancione o no la responsabilidad política de un servidor público federal que haya sido sujeto al procedimiento, se comunicará según sea el caso: a la Cámara a la que pertenezca el acusado; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial; y en todo caso al Ejecutivo Federal para su conocimiento y efectos legales, así como para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a servidores públicos de las entidades estatales, la notificación se hará a las Legislaturas locales para que actúen como les corresponda.

F) Reglas aplicables al procedimiento. El Capítulo IV del Título II de la LFRSP nos brinda una serie de reglas que las Cámaras del Congreso deben tener presentes al realizar el procedimiento que gobiernan. Con dichas reglas se pretende establecer la legalidad que debe regir en el procedimiento, regulando sus formas de operación y posibles incidentes. Aunque claro ésta, no pueden abarcar todas las precisiones necesarias a un proceso, es por ello que la propia LFRSP establece cierta legislación supletoria, como veremos.

De tal manera que las reglas a observar en el procedimiento anterior son las siguientes:

1. Las vacantes que ocurran en cada Sección de las Cámaras, serán cubiertas por la designación que haga la Junta de Coordinación Política de cada una de ellas de entre los miembros de las Comisiones Jurisdiccionales respectivas.

¹⁴ Por lo que toca a gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda (artículo 24 LFRSP).

2. Las denuncias deben enviarse por riguroso turno a las Sección Instructora (artículo 31).
3. Cuando alguna diligencia a realizarse requiera la debida presencia del inculpado, deberá comprobarse la debida notificación al efecto realizada, donde se le haga saber al sujeto la necesidad de que comparezca o conteste por escrito los requerimientos que se le hagan y en el supuesto que éste se niegue a hacerlo, se entenderá que contesta en sentido negativo. Por otra parte, cada Sección practicará las diligencias marcadas que no requieran la presencia del inculpado. Pudiendo encomendar al Juez de Distrito competente las que conforme a la ley se encuentren bajo su jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras por medio de despacho pertinente que deberá ir firmado por el Presidente y el Secretario de la Sección y acompañado de las constancias conducentes. Todas estas o las comunicaciones oficiales que deban girarse, se entregarán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo (artículo 33).
4. Dentro del juicio político como es inherente a cualquier procedimiento, también existen las excusas y recusaciones para remover a los diputados y senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento a fin de cumplir con un principio propio de todo proceso, la imparcialidad. De esta forma, sólo el servidor público inculpado podrá con expresión de la causa, recusar a los legisladores que con el carácter de autoridad intervengan en un acto del procedimiento. Pudiendo hacer valer la causa desde el momento en que se le requiera el nombramiento de defensor y hasta la fecha en que se cite a las Cámaras para que actúen colegiadamente, esto es, en Pleno. Operando en este caso, los supuestos que al respecto establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 34). Una vez, presentada esta excusa o recusación de manera incidental, los

miembros integrantes de la Sección Instructora que no sean señalados por la misma -previa audiencia del promovente y el recusado, en su caso, así como la recepción de pruebas-; calificarán su procedencia o no dentro de los tres días naturales siguientes. Y de ser necesario, se llamará a los suplentes.

5. Para la solicitud y expedición de las copias certificadas de documentos, que tanto el inculpado como el denunciante requieran de las autoridades respectivas y que pretendan ofrecer como pruebas en el juicio político. La ley señala que, ante la demora o negativa de su expedición, será la propia Sección o la Cámara; según sea el caso, quien solicitará a las mismas su expedición bajo el apercibimiento de imponerle a la autoridad emisora una multa de diez a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. Pero de resultar ser falso, que el interesado hubiera solicitado las constancias, la multa se hará efectiva en su contra. La misma situación imperará en el caso de que sea la propia Cámara quien solicite la expedición de copias certificadas de las constancias que estime necesarias para el procedimiento; así como cuando solicite el envío de expedientes originales ya concluidos (artículos 36 y 37).
6. Para la constitución del Órgano de Acusación y el Jurado de Sentencia; las Cámaras están obligadas a comprobar fehacientemente la debida notificación y citación que se haya hecho para tal efecto tanto al servidor público inculpado como al denunciante. Además, para la respectiva votación que deban realizar las Cámaras en tal carácter, se encontrarán excluidos se sufragar, los legisladores que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público además de aquellos que hayan aceptado el cargo de defensor a pesar de renunciarlo posteriormente (artículo 39).
7. Los acuerdos y resoluciones que deban tomar las Cámaras dentro del procedimiento se harán en sesión pública, excepto en la que se

presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés general exijan que la audiencia sea secreta (artículo 41).

G) *Inatacabilidad de las resoluciones.* Una regla que merece especial atención dentro del procedimiento del juicio político es lo que respecta a la disposición expresa que hace el último párrafo del artículo 110 constitucional; en el sentido de apuntar que tanto *“las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”*

Por esta fórmula expresada así en nuestro máximo ordenamiento, no hay miramientos en comprender que el constituyente ha deseado que no proceda recurso legal alguno que pueda modificar el sentido de las decisiones que ha tomado en su momento cada Cámara.

La controversia que se suscita en este punto, es determinar si ¿es procedente o no el juicio de amparo en contra de las resoluciones que existan dentro del procedimiento del juicio político?

De inicio es exacto y correcto el precisar que no procede el juicio de garantías contra las resoluciones que tengan como fin el cerrar o concluir una instancia del procedimiento. Por ejemplo, la decisión tomada por el pleno de la Cámara de Diputados como Órgano de Acusación no puede ser combatida por recurso legal alguno. Lo mismo ocurre, con la resolución que tome el Senado erigido en Jurado de Sentencia. Por tanto, ni el juicio de amparo ni algún otro recurso legal son procedentes contra las resoluciones que se tomen dentro del juicio político. Esto se corrobora amén del texto del artículo 30 de la LFRSP que a la letra dice: “Las «*declaraciones y resoluciones definitivas*» de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”

No obstante, y a pesar del señalamiento realizado por la Constitución, no se puede negar la realidad de concebir al juicio político, como un procedimiento materialmente jurisdiccional; y que por lo mismo, debe de sujetarse a la legalidad que debe prevalecer en cualquier procedimiento.

Consecuentemente y bajo esta hipótesis el juicio de amparo será procedente siempre que en el desarrollo del juicio político no se satisfagan eficazmente los requisitos constitucionales contemplados para su desarrollo; porque ante todo, se deben respetar las formalidades esenciales del procedimiento en los términos del artículo 14 constitucional. Donde el juez de la causa revisará y resolverá sobre cuestiones de esa índole y no políticas.

H) Sanciones. Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria y se tratase de un servidor público federal, se le sancionará con la destitución del cargo. Y de manera discrecional podrá imponérsele también, la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, por un período comprendido desde uno hasta veinte años. En todo caso, las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Estas sanciones, desde luego que resultan importantes para una persona dedicada a la labor del Estado, amén del prestigio público que con ellas perdería.

Si por el contrario, la resolución es absolutoria, el servidor público continuará en el ejercicio de su cargo.

Por lo que se refiere a los funcionarios estatales, cualquiera que sea el sentido de la resolución. Ésta tendrá únicamente efectos declarativos y la misma se comunicará a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda según corresponda.

Por lo demás, tan sólo es conveniente acotar la oportuna distinción que existe entre ambas sanciones; por lo cual, nos apoyamos en la excelente exposición vertida en la siguiente tesis aislada:

DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS. EL HECHO DE IMPONER AMBAS SANCIONES, NO DA ACCIÓN AL DESTITUIDO PARA QUE UNA VEZ TRANSCURRIDO EL LAPSO RELATIVO A LA INHABILITACIÓN SE LE REINCORPORE

EN EL EMPLEO DEL QUE FUE SEPARADO. No deben confundirse los términos destitución e inhabilitación, ya que mientras el primero hace referencia a la cesación del encargo del servidor público de modo definitivo, culminando la relación de trabajo entre las partes, el segundo se refiere al impedimento para volver a ejercer algún empleo, cargo o comisión en el servicio público durante cierto tiempo o definitivamente; ambas sanciones tienen una naturaleza jurídica diversa, ya que la destitución disuelve el vínculo laboral, y la inhabilitación puede ser temporal o definitiva; de modo que cuando se trata de una inhabilitación temporal, al concluir el periodo que la comprende queda la persona en aptitud de aspirar a un cargo, siempre y cuando el titular de la dependencia respectiva así lo disponga mediante la contratación relativa. De lo anterior se infiere que la destitución no da acción al destituido para que se le reincorpore en el empleo si se le impusieron ambas sanciones -destitución e inhabilitación temporal-, ya que el servidor público queda separado de manera definitiva de su encargo, concluyendo la relación laboral que existió entre las partes como consecuencia de aquélla. Tesis aislada de la Novena Época. No. Registro: 179,601. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Enero de 2005. Tesis: III.2o.T.132 L, página: 1755.

1) Legislación supletoria. Por disposición expresa de la propia LFRSP que regula el procedimiento de juicio político, existen dos grupos de legislación supletoria para el procedimiento en cuestión.

Primeramente, en todo lo no previsto para las discusiones y votaciones, se observará en consecuencia y en lo aplicable. Las reglas que establecen la Constitución, la LOC y el RGIC para la discusión y votación de las leyes. Pero, en todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las Secciones, y para resolver incidental o definitivamente el procedimiento (artículo 40).

Además, existe la legislación supletoria para todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas por la propia Ley Federal de Responsabilidades; en cuyo caso, se observarán, las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP). Así, como en lo conducente, las del Código Penal Federal (artículo 45).

5. Declaración de procedencia o desafuero.

Corresponde, ahora, el turno de ocuparnos del aspecto del fuero constitucional que hemos denominado «*fuero-inmunidad*».

Ya hemos dicho, que con anterioridad al Decreto de reformas de 28 de diciembre de 1982; se utilizaba el vocablo de «*fuero constitucional*» para denominar así, al status del que gozaban los -en ese entonces- “altos funcionarios” de la federación para no ser juzgados por la comisión de un delito común, hasta que no existiera el permiso pertinente de la Cámara de Diputados, mediante el procedimiento de “desafuero.”

Bien, hoy día, tras la entrada en vigor del Decreto aludido, la declaración de procedencia no es más que un sucesor gramatical, para referirnos a la misma idea del fuero constitucional. Es por ello, que nos hemos permitido esa sinónima al referirnos a ambos vocablos, pues, realmente no existe diferencia sustancial entre los mismos. Como quiera que sea o se pretenda denominar este aspecto del fuero constitucional. La verdad, es que, la declaración de procedencia no es otra cosa, que la inmunidad procesal.

Por otro lado ésta inmunidad procesal, que encuentra sus antecedentes más remotos en la prerrogativa que gozaban los legisladores de los viejos Parlamentos medievales, sean españoles o ingleses. Ha sufrido en nuestro Derecho, ciertas modificaciones en cuanto a los sujetos que ampara; olvidando su raíz, nuestro constituyente ha concedido tal privilegio a otros servidores públicos, bien sea por necesidad del Estado o por cuestiones políticas.

Así, han resultado beneficiados los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador general de la República y los Secretarios de Estado, en principio. Pero el número de funcionarios, aumentó, y tras el famoso Decreto de 28 de diciembre de 1982, se extendió esta prerrogativa a

los jefes de departamento administrativo, al Procurador general de Justicia del Distrito Federal y al, en ese entonces, denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal. Posteriormente, por reforma de 10 de agosto de 1987, la inmunidad también amparo a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal. En 1994, se incorporó a los Consejeros de la Judicatura Federal. Para que finalmente, tras reformas de 1996, se corrigieran ciertas denominaciones (como la tocante al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y diputados de la Asamblea del Distrito Federal) y se agregarán a la lista los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Y se han dejado de lado, cargos como los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, así como los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal ¿por qué razón? no lo sabemos (recordemos nuevamente que el Presidente de la República, goza de una situación especial y privilegiada al tenor de los párrafos segundo y cuarto de los artículos 108 y 111 constitucionales, respectivamente).

Toca el turno, pues, de dar una definición a la acepción de «declaración de procedencia», que nos ocupa, entendiendo por ésta: a aquella figura jurídica que establece el ordenamiento constitucional mediante la cual se brinda una protección jurídica de carácter procesal a favor de los sujetos que marca la propia Constitución; para que durante el tiempo de su cargo, no pueda procederse penalmente por los tribunales ordinarios, federales o locales, por los actos cometidos en ejercicio de sus funciones públicas o fuera de ellas. Ya que, para iniciar el procedimiento penal contra ellos, será necesario levantar tal «*impedimento de procedibilidad*», mediante el mecanismo instaurado por el máximo ordenamiento. Que tiene como único efecto el liberar tal impedimento, poniendo al servidor público acusado a disposición de la autoridad competente.

La declaración de procedencia, continúa así, con la intención de proteger la función constitucional desempeñada por los funcionarios públicos; contra posibles acciones tendientes a obstaculizar su desempeño, salvaguardándola. Y precisamente por ser este el fin de la declaración de procedencia, evita que los servidores públicos protegidos por la misma, puedan ser sometidos a los procedimientos de índole penal conforme a los cuales se les pueda exigir su responsabilidad, en perjuicio de la función pública que desempeñan dentro de los órganos del Estado.

Lo que nos lleva a concluir, por tanto, que la naturaleza jurídica de esta figura, consiste en ser «*impedimento de procedibilidad*» establecido por imperativo constitucional, para salvaguardar las funciones propias del Estado, a través de la personas que desempeñan la función pública que se desarrolla en cada uno de los cargos que ampara.

Así pues, el procedimiento de declaración de procedencia encuentra su fundamento constitucional en los términos expresados por su artículo 111 de la manera siguiente:

“Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”

De esta forma, la declaración de procedencia funciona como un *impedimento de procedibilidad*, pero única y exclusivamente en al ámbito penal; pues las causas civiles, mercantiles y laborales que se instauren contra los funcionarios públicos no se ven impedidas por ésta inmunidad procesal. Ya que, cumple con su cometido al proteger la función pública desarrollada por el servidor, evitando su posible sustracción del cargo, sin un previo análisis imparcial y crítico que dada la naturaleza de la función debe

ser realizado por un ente totalmente autónomo y ajeno a cuestiones partidistas o de intereses de grupo. Es por ello, que la única consecuencia de la declaración de procedencia, no es condenar al servidor público acusado, sino tan sólo evaluar la conveniencia o no de su separación del cargo.

5.1. Procedimiento de declaración de procedencia.

Regulado de manera específica por la LFRSP mediante su Título II Capítulo III se establece para ésta un mecanismo similar al anteriormente expuesto de juicio político. Así lo manda el propio artículo 25 de la ley en cuestión que a la letra dice:

“Artículo 25.- Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.”

Ante esta situación retomaremos la forma de análisis en que se examinó el procedimiento de juicio político; haciendo en cada punto las precisiones necesarias y pertinentes que corresponden al procedimiento de la declaración de procedencia.

A) *Sujetos.* Gozan de la protección de este privilegio los servidores públicos ya expresados y señalados en el artículo 111 constitucional. Pero esto no quiere decir, que los mismos, sean irresponsables penalmente de sus conductas ilícitas. Ya que precisamente, por medio de este

procedimiento lo que se busca es retirar la inmunidad procesal de que gozan; ¿cómo? Mediante su oportuna separación del cargo, a razón del cual disfrutaban del privilegio.

B) Procedencia. Primeramente, debe de señalarse que para la iniciación de este procedimiento se requiere la previa solicitud de declaratoria de procedencia que formule el Ministerio Público sea del orbe Federal o local. Sin que opere en este caso, la referencia que hace el último párrafo del artículo 109 constitucional y reproducida por el artículo 25 de la LFRSP, al efecto de considerar la procedencia de este procedimiento cuando se presente la denuncia o querrela directamente por el particular; ya que acorde al artículo 21 constitucional la investigación y persecución de los delitos incumbe en exclusiva al Ministerio Público. Y mientras, para éste no estén acreditados los elementos del tipo penal (cuerpo del delito y probable responsabilidad, requisitos indispensables de la acción penal), no consignará los hechos ante el juez, y en consecuencia, no podrá instaurarse el proceso penal pertinente para el servidor público.¹⁵

C) El ámbito de aplicación. El procedimiento en cuestión sólo podrá instaurarse contra los servidores públicos respectivos durante el tiempo en que desarrollen su empleo o cargo dentro del órgano relativo al que pertenezcan (artículo 111).

Por tanto, no se necesita o requiere el procedimiento de declaración de procedencia cuando el funcionario público cometa un delito, mientras no se encuentre en funciones; o dicho de otra forma, se encuentre separado de su

¹⁵ Un caso especial en que la declaración de procedencia no es iniciada por el Ministerio Público, es el relativo a la actuación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el supuesto previsto por el artículo 109 de la Ley de Amparo, relativo a la aplicación de las atribuciones que le confiere el artículo 107 fracción XVI constitucional. En el sentido de separar de su cargo al servidor público que hay incurrido en incumplimiento de una sentencia de amparo y consignarlo ante el Juez de Distrito competente. Ya que, si dicho individuo goza de fuero constitucional, le corresponderá al Pleno de la SCJN promover la declaratoria de procedencia, antes de separar y consignar a la autoridad responsable.

cargo (artículo 112 constitucional), como es el caso, por ejemplo de la licencia.

D) Competencia. Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el tramitar el desahogo y resolución del procedimiento de declaración de procedencia instaurado en contra de un servidor público que goce de fuero constitucional (artículo 74 constitucional fracción V).

Será autoridad en la Cámara la «*Sección Instructora*» que se integrará con cuatro integrantes de la Comisión Jurisdiccional creada para el efecto de conocer la declaración de procedencia. Quien, de acuerdo al artículo 25 de la LFRSP, será la encargada de practicar todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita.¹⁶ A fin de dar a conocer un dictamen donde declarará si ha o no lugar a proceder penalmente contra el inculpado. Contando con un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo – en cuyo caso se seguirán las reglas del juicio político-, para desahogar el procedimiento.

Posteriormente será competente el Pleno de la Cámara de Diputados erigido en «Jurado de Procedencia», quien resolverá mediante declaratoria de la mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

Cabe señalar que en este procedimiento la Subcomisión de Examen Previo no actúa ni es autoridad; en vista de que el artículo 10 de la LFRSP tan sólo hace referencia a su participación por lo que respecta al juicio político. Pues su labor consiste en realizar un examen preliminar del contenido de las denuncias.

¹⁶ Si bien, ese es el señalamiento que hace la LFRSP, no concordamos con que ese sea el correcto objeto de estudio de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados. Sin embargo, este problema lo estudiaremos más adelante al hablar de las diferencias entre el juicio político y la declaración de procedencia, a fin de no entorpecer el método de exposición.

E) Procedimiento. El trámite de la declaración de procedencia es en principio similar al establecido al hablar del juicio político; sin embargo, existen ciertas reglas que le son propias. De tal forma, que el procedimiento es el siguiente.

Presentada que sea la denuncia por escrito ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados para la iniciación de la declaración de procedencia. El Ministerio Público tiene la obligación de ratificada dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.

Ratificado el escrito, la Secretaría General lo turnará a la Sección Instructora quien procederá dentro de los tres días siguientes a informar al acusado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá de acuerdo a su elección, comparecer o informar por escrito ante su autoridad dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

Acto seguido, la Sección Instructora abrirá un período de prueba de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el Ministerio Público y el servidor público así como las que la propia Sección estime necesarias. Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria. Y calificará en todo caso, la pertinencia de las mismas desechando las que a su juicio sean improcedentes.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del Ministerio Público por tres días naturales, y otro tanto, a la vista del servidor público y de sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos. Mismos que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hallan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Si a juicio de la Sección Instructora, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento, si posteriormente, aparecen motivos que lo justifiquen.

Por otro lado, si de las constancias se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección deberán proponer que no ha lugar a proceder en contra del servidor público señalado por la conducta o el hecho materia de la denuncia.

Pero sí, por el contrario se determina la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado así como la subsistencia del fuero constitucional. Las conclusiones de la Sección Instructora deberán proponer la aprobación de los siguientes puntos:

- Que en términos de los preceptos 74 fracción V y párrafo séptimo del 111 constitucionales, se declare que ha lugar a proceder en contra del inculpado.
- Y que por tanto, se le separe del cargo al acusado a fin de privarle del fuero constitucional que lo inviste, para así poder ejercitar cabalmente la acción legal correspondiente; y,
- Que dicha separación será solamente mientras se resuelva el proceso penal en su contra.

Emitidas en estos términos las conclusiones por la Sección Instructora, el dictamen de la misma, será entregado a los secretarios de la Cámara de

Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma. Quien anunciará la necesidad de reunión de la Cámara, para erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen. Ante esto, los secretarios informarán al Ministerio Público y al servidor público acusado, para que se presenten personalmente, asistido éste último por su defensor, a fin de que aleguen lo que a su derecho convenga.

El día designado, previa declaración del Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen presentado por la Sección Instructora. Para tal efecto, la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas; así como a las conclusiones. Posteriormente, se concederá la palabra al Ministerio Público y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que a su derecho corresponda. Ambos personajes podrán replicar, pero en su caso, el servidor público o su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Una vez retirados el Ministerio Público y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora. La resolución se tomará por la mayoría absoluta de los diputados presentes en sesión.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes para que actúen con arreglo a la ley.

La declaratoria realizada en estos términos, se comunicará según sea el caso: a la Cámara a la que pertenezca el acusado; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial; y en todo caso al Ejecutivo Federal para su conocimiento y efectos legales, así como para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el funcionario público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión; pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y los consejeros de las Judicaturas locales; a quienes se les hubiera atribuido la comisión de delitos federales. La declaración de procedencia que en su momento se dicté, se remitirá a la Legislatura Local perteneciente, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda; y de ser el caso, pongan al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional competente.

Finalmente, sólo falta precisar ¿qué sucede cuando se siga un proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento de declaración de procedencia? En este supuesto, la Secretaría de la Cámara o de la Comisión Permanente libraré oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento, en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder. Esto, sin perjuicio de la aplicación respectiva del artículo 225 del Código Penal Federal, donde se tipifica como delito contra la administración de justicia, el “abrir un proceso penal contra un servidor público con fuero, sin habersele retirado éste previamente conforme a lo dispuesto por la ley.” Cuya sanción consiste en prisión de 2 a 8 años y de doscientos a cuatrocientos días multa, privación del cargo e inhabilitación de 1 a 10 años.

F) Reglas aplicables al procedimiento. Dichas reglas según lo expresa la denominación del Capítulo IV de la LFRSP, son “*Disposiciones Comunes*” tanto para el juicio político como para la declaración de procedencia. Por lo

cual, damos por reproducidas éstas en los términos enunciados al hablar del juicio político.

G) Inatacabilidad de las resoluciones. La fórmula enunciada por la Constitución al hablar del juicio político es repetida igualmente por el párrafo sexto de su artículo 111, pero esta vez dirigida a la declaración de procedencia.

Se expresó, que debe entenderse la improcedencia de recurso legal alguno en contra de las declaraciones y resoluciones que expresen las Cámaras dentro del juicio político, con excepción de aquellas que no cumplan con los requisitos constitucionales necesarios para su legalidad.

Ahora bien, ¿la misma situación debe imperar para el caso de la declaración de procedencia? La verdad, resulta difícil su confirmación, amén de la naturaleza jurídica distinta de estos dos procedimientos; aún por el señalamiento legal realizado por el artículo 25 de la LFRSP, donde asimila en lo conducente la paridad entre el desarrollo de ambos procedimientos.

Pudiera pensarse en principio por tanto, que el juicio de garantías es procedente sólo y exclusivamente en el supuesto de que se incumplan formalidades constitucionales dentro del procedimiento.

No obstante, los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia han optado por negar la procedencia del amparo en contra de las resoluciones y declaraciones que haga, en este caso, la Cámara de Diputados o su Sección Instructora, tal sentido se desprende de las siguientes jurisprudencias:

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DERIVADOS DE DICHO PROCEDIMIENTO NO SON SUSCEPTIBLES DE SUSPENDERSE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. En virtud de que la declaración de procedencia prevista por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo constituye un requisito de procedibilidad previo al ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, en contra de alguno de los servidores públicos señalados en el citado

numeral, y tomando en consideración que para otorgar la suspensión, dentro de un juicio de amparo indirecto, debe verificarse si tal medida cautelar puede originar perjuicios al interés colectivo, se concluye que los efectos y consecuencias derivados del indicado procedimiento constitucional no son susceptibles de suspenderse, ya que ello irrogaría perjuicio al interés social, pues permitiría que al amparo de la inmunidad de que gozan los mencionados servidores públicos, pudieran quedar impunes delitos cometidos por ellos, lo que, evidentemente, contraviene el interés de la colectividad. Jurisprudencia de la Novena Época. No. Registro: 181,159. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Julio de 2004. Tesis: 1a./J. 44/2004, página: 49.

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON INATACABLES, INCLUSO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. Del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el Poder Constituyente facultó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión *para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen; en atención a esa finalidad son inatacables, incluso a través del juicio de garantías, todas las resoluciones emitidas en el procedimiento de declaración de procedencia, tanto las dictadas por dicho órgano legislativo, como por la Sección Instructora. Lo anterior es así, porque la decisión soberana que corresponde a la mencionada Cámara como órgano terminal, no podría alcanzarse si se permitiera la intervención del Poder Judicial de la Federación respecto de los actos intermedios, dada la posibilidad de caer en un abuso del juicio de amparo, pues bastaría impugnar dichos actos por vicios propios o como primer acto de aplicación de la ley, para hacerlo procedente en detrimento de la expedites que caracteriza al procedimiento de declaración de procedencia, lo que además pugnaría con la intención del Constituyente de considerar inatacables las resoluciones emitidas en un procedimiento autónomo de la competencia exclusiva del citado órgano legislativo. Jurisprudencia de la Novena Época. No. Registro: 180,366. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Octubre de 2004, Tesis: P./J. 100/2004, página: 6.*

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, RESPECTO DE LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA, DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO. Del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el Poder Constituyente facultó a la Cámara

de Diputados del Congreso de la Unión para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público, con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen; en atención a esa finalidad son inatacables todas las resoluciones emitidas en el procedimiento de declaración de procedencia, tanto las dictadas por dicho órgano legislativo, como por la Sección Instructora. En ese sentido, se concluye que se actualiza una causa de improcedencia manifiesta e indudable del juicio de garantías respecto de tales actos, en términos de los artículos 111 constitucional y 145 y 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en atención a las manifestaciones hechas por el quejoso en su demanda de garantías, a la naturaleza de los actos reclamados y a la aplicación directa del mencionado precepto constitucional, aunado a que de admitirse la demanda de amparo y sustanciar el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes. Jurisprudencia de la Novena Época. No. Registro: 180,365. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XX, Octubre de 2004. Tesis: P./J. 101/2004, página: 7.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA LA SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO) QUE SE PRESENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El análisis de la constitucionalidad de una solicitud de declaración de procedencia supondría determinar si existen elementos en la averiguación previa que justifiquen el proceder de la autoridad ministerial, como son el revisar si se reunieron los requisitos procedimentales para su ejercicio, si quien denunció los hechos estaba facultado para hacerlo, si tuvo o no conocimiento de los mismos a partir de la declaración de cierta parte o institución, o si existen elementos que efectivamente arrojen una probable responsabilidad penal en los hechos presuntamente delictuosos; es decir, exigiría valorar el contenido de la averiguación previa, por lo que dicho análisis de ninguna manera es propio de la controversia constitucional, sino que en todo caso es una valoración que corresponde por su propia naturaleza al juzgador penal; de ahí que el referido medio de control constitucional sea notoriamente improcedente contra la aludida solicitud. Estimar lo contrario sería tergiversar la finalidad de la controversia constitucional como si se tratara de un recurso previo, posible de interponer ante procedimientos de desafuero, lo que pudiera hacer nugatoria o diluir la responsabilidad soberana que el Constituyente confirió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que determine si es o no la ocasión para juzgar penalmente a un funcionario público, además de que se entorpecería un procedimiento de orden público para el que constitucionalmente se ha dispuesto expedites, así como una relación de inmediatez

entre la Procuraduría General de la República y el mencionado órgano legislativo, en la que no tiene injerencia el Poder Judicial de la Federación. Tesis aislada de la Novena Época. No. Registro: 179,958. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Diciembre de 2004. Tesis: P. LXV/2004, página: 1119.

Tomando en cuenta estos criterios jurisprudenciales, nos vemos obligados a concebir la improcedencia del juicio de garantías e incluso de controversias constitucionales, contra las declaraciones y resoluciones que tome la Cámara de Diputados o su Sección Instructora. La principal razón de ser de estas posturas será quizás el evitar que el Poder Judicial de la Federación entre en polémicas de tipo político con su homólogo Legislativo.

El debate será entonces, si ante la inminente falta de requisitos constitucionales - como por ejemplo la falta de notificación y citación al servidor público acusado para la respectiva audiencia en que se requiera su presencia-, el procedimiento se lleve adelante y concluya, no habrá un resquicio legal para defender las garantías de seguridad jurídica del acusado, v.gr., la establecida por el artículo 14 constitucional.

H) Sanciones. A diferencia del procedimiento del juicio político donde las sanciones a los servidores públicos consisten en la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones dentro del servicio público. La declaración de procedencia no conlleva en si una sanción; simplemente se limita a levantar el impedimento de procedibilidad establecido por mandato constitucional a los cargos públicos de alto rango.

Y ¿de qué manera se levanta el impedimento de procedibilidad? Pues, justamente con la oportuna separación del cargo del servidor público, que es el efecto de la declaración de procedencia. Esa, podríamos decir que es su “sanción,” la separación temporal del cargo hasta en tanto se resuelva su situación jurídica en materia penal. Donde, de resultar culpable tras la culminación del proceso penal, el sujeto quedará por tanto inhabilitado para

ocupar el cargo público que desempeñaba, no procediendo a su favor la gracia del indulto. Pero, en caso, de que el proceso penal culmine con sentencia absolutoria, el acusado podrá reasumir su función nuevamente, sin ninguna consecuencia adicional; ya que, ha logrado salir airoso de la imputación, como cualquier otro ciudadano.

De tal manera, que las penas inherentes al derecho penal sustantivo serán justamente las sanciones correspondientes al funcionario público e irá en consecuencia, acordes al tipo penal que se acredite en contra del servidor público.

No obstante, en todo caso, la responsabilidad por los delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier funcionario público, será exigible de acuerdo con los pasos de prescripción consignados en la ley penal, que por disposición constitucional nunca serán inferiores a tres años. Suspendiéndose dichos plazos, cada vez que el funcionario público desempeñe nuevamente un cargo protegido por el fuero constitucional (artículo 114).

Además, tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales; las sanciones penales deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita. Pero las sanciones económicas, no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

1) Legislación supletoria. En todo lo no previsto para las discusiones y votaciones, se observará en consecuencia y en lo aplicable. Las reglas que establecen la Constitución, la LOC y el RGIC para la discusión y votación de las leyes. Pero, en todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobado las conclusiones o dictámenes de las Secciones, y para resolver incidental o definitivamente el procedimiento (artículo 40).

Por otro lado, existe la legislación supletoria para todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas por la propia Ley Federal de Responsabilidades; en cuyo caso, se observarán, las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Así, como en lo conducente, las del Código Penal Federal (artículo 45).

6. Diferencia entre Declaración de procedencia y juicio político.

En este punto, nos encontramos en la posibilidad de ubicar los contrastes existentes entre ambos procedimientos. Y continuando con nuestra forma de tratamiento del tema, precisaremos las discordancias resultantes bajo los siguientes puntos:

a) Sujetos. La primera distinción, aunque no sustancial entre estos procedimientos, radica inicialmente en el señalamiento oportuno de los servidores públicos que son sometidos a cada uno. Así, están sujetos a ambos procedimientos:

- En el Poder Legislativo: los diputados y senadores del Congreso de la Unión, al igual que los diputados de la Asamblea del Distrito Federal;
- En el Poder Judicial: los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
- En el Poder Ejecutivo: el Procurador General de la República, los Secretarios de Estado o despacho y los jefes de departamento administrativo en el ámbito federal, al igual que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

- En organismos públicos autónomos: el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La diferencia residirá, entonces, con base en aquellos servidores públicos que sólo pueden ser sometidos al juicio político y no a la declaración de procedencia por no gozar de «*fuero-inmunidad*».

Dichos funcionarios son los siguientes: los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal; y finalmente, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

¿Cuál es la razón de que estos funcionarios, sólo puedan ser sujetos a juicio político, pero no a una declaratoria de procedencia? Las razones pueden ser variadas; tal vez, porque al legislador se le ha olvidado incluir dentro del segundo procedimiento a estos servidores públicos; o quizás, no se siente la necesidad de otorgar o extender aún más a otros funcionarios la inmunidad de que gozan sólo algunos en razón de la importancia política y jurídica que tiene para el Estado su posición. Como quiera que sea, esta es la inaugural disparidad entre los procedimientos establecidos en el Título IV constitucional.

b) Procedencia y autoridades competentes. En este aspecto, la primera discrepancia entre los procedimientos; es que, de inicio son autoridades competentes para el procedimiento de juicio político las dos Cámaras del Congreso en los términos ya acotados; mientras que, en la declaración de procedencia sólo le corresponde fungir como autoridad a la Cámara de Diputados.

Otra diferencia consiste en que: para la iniciación del juicio político, es necesaria la denuncia de un particular un ciudadano cualquiera y con fundamento en alguna de las causales establecidas en el artículo 7° de la LFRSP (de tratarse de un funcionario federal); contrario a lo que ocurre para el inicio de la causa en la declaración de procedencia, donde se requiere forzosamente el requerimiento del Ministerio Público que actúa ante la denuncia o querrela presentada por la ciudadanía; a pesar de la redacción desafortunada que tienen tanto el último párrafo del artículo 109 constitucional como su correlativo artículo 25 de la LFRSP.

Es decir, las causas por que puede iniciarse el juicio político son las señaladas expresamente por la fracción I artículo 109 y párrafo segundo del 110 constitucionales; según se trate de servidores públicos de carácter federal o local. Por su parte, la declaración de procedencia se deriva del ejercicio de la acción penal que inicie el Ministerio Público por conductas típicamente delictivas, en contra de un servidor público que disfrute de inmunidad procesal; es decir, no existen causales específicas determinadas oportunamente por la Constitución y la LFRSP.

c) Objeto y Finalidad del procedimiento. Bajo este título radica la que para nosotros es la principal divergencia entre el juicio político y la declaración de procedencia. Pues el objeto materia de ambos procedimientos tiene una finalidad totalmente desigual.

En el juicio político gravita, justamente, en el aspecto del fuero constitucional que venimos nombrando como «fuero-jurisdicción»; en virtud de que precisamente a través de este procedimiento las Cámaras del Congreso realizan *facultades jurisdiccionales* (ya sea, porque se establece a su favor una jurisdicción única y exclusiva, o bien, por la naturaleza típicamente jurisdiccional del juicio). Su finalidad y razón de ser, se justifica en ser el modo idóneo tendiente a juzgar y resolver una controversia concreta consistente en determinar o no la responsabilidad política de un

servidor público consecuente de que en su actuar atentó o vulneró los intereses públicos fundamentales o su buen despacho (si se tratase de un funcionario federal), mediante la aplicación de una sanción de tipo administrativo. Es decir, acorde a este procedimiento, las Cámaras realmente entran al estudio y análisis de comprobar el cumplimiento de alguna causal señalada por el artículo 7 de la LFRSP y juzgar la eminente responsabilidad del servidor público aplicándole en consecuencia, la sanción que se acuerde.

Así entendido, el juicio político es un procedimiento en toda la extensión de la palabra donde la autoridad de las Cámaras: recibe la denuncia, desahoga las pruebas, toma nota de los alegatos, acuerda con fundamentos jurídicos la causal que motiva el asunto, determina la responsabilidad política y finalmente resuelve su sanción. Ésta es la esencia, la materia y objeto del juicio político: el ser un procedimiento instaurado para fincar responsabilidades con causales políticas a los servidores públicos en la forma y método establecido por la Constitución.

La declaración de procedencia, por su parte, tiene una finalidad totalmente opuesta y desacorde a la perseguida y obtenida con el juicio político.

Por medio de ésta lo que se busca es levantar un «*impedimento de procedibilidad*» regulado constitucional y legalmente; para que una vez retirado, sean las autoridades jurisdiccionales competentes quienes juzguen y sancionen en su oportunidad la existencia del delito y la probable responsabilidad del servidor público acusado. Pues en ningún momento la declaratoria tiene como finalidad juzgar la culpabilidad del servidor público para imponerle una sanción.

Por ello, la Cámara de Diputados cumple cabalmente su función al tomar la decisión de separar o no del cargo protegido por el fuero constitucional al funcionario público que lo ocupa, permitiendo así la acción de la justicia.

Es decir, técnicamente, en sí misma la declaración de procedencia no quita el fuero constitucional al servidor público pues éste no lo tiene a título

personal, si no tan sólo en virtud de su apego a la función pública que desempeña la cual esta investida con este privilegio. Por lo tanto, una vez separado del cargo no goza más de la prerrogativa inherente al mismo, por lo que se levanta precisamente el impedimento de procedibilidad quedando el sujeto en cuestión, a disposición de las autoridades jurisdiccionales competentes en los mismos términos que cualquier ciudadano.

La pregunta es ¿con base en que elementos la Cámara de Diputados tomará la decisión de separar o no a un servidor público acusado de la comisión de un delito?

A pesar de que no cabe duda de cuál es la finalidad y el sentido que la Constitución otorga a la declaración de procedencia; no obstante, se olvida de brindar las bases que debe contemplar la Cámara para tomar esa decisión.

Es decir, si bien, el sentido y la interpretación actual de la Constitución en su artículo 111, nos señala que para proceder penalmente contra un servidor público es necesaria la declaratoria de procedencia que funciona como un impedimento de procedibilidad. También lo es, la omisión que atañe al propio ordenamiento constitucional, en cuanto a lo que se refiere a las bases que debe contemplar la autoridad competente para tomar su resolución, pues en nada señala de que elementos debe allegarse la Cámara para tomar tal decisión.

Por lo tanto, es absolutamente necesario determinar eficaz y oportunamente en que debe consistir el análisis que debe efectuar la Cámara de Diputados para llegar a resolver sobre la procedencia o no contra el inculpado.

Ante esta situación, el legislador común ha decidido por medio de la LFRSP -como hemos visto al hablar del procedimiento de la declaratoria- en una regulación por demás desafortunada, postular en su desventurado artículo 25 que: “En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes **a establecer la existencia del delito y la probable**

responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita.”

De aceptar esta afirmación en que se han desarrollado desgraciadamente algunas declaratorias de procedencia estaríamos consintiendo, entonces, que la Cámara funciona como un jurado político que resuelve a su entender situaciones para las cuales no está ni jurídica ni profesionalmente preparada.

Situación que a todas luces es incoherente con diversos ordenamientos del Derecho positivo mexicano, como lo son, por ejemplo, a nivel federal: los artículos 1° fracciones I a III y 2° fracciones I y II (en relación con el artículo 21 constitucional) del Código Federal de Procedimientos Penales; artículo 50 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; artículo 4 incisos a) a d) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Además de preceptos a nivel local, como: los artículos 1°, 2 y 3 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; los artículos 1°, 2 fracción III y 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el artículo 2° fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En todas estas disposiciones jurídicas, se menciona de una manera eficaz las facultades correspondientes al Ministerio Público para investigar y comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado; así como las atribuciones conferidas a los juzgados de primera instancia para declarar la existencia del delito, la responsabilidad de los sujetos acusados y aplicar las sanciones pertinentes.

Lo anterior, nos lleva a cuestionar si el servidor público de que se trate ¿es entonces juzgado penalmente en dos ocasiones? Primero ante la Cámara de Diputados donde si bien ésta no cuenta con las bases y atribuciones legales para juzgar al sujeto, ello no evita que entre al análisis de las cuestiones referentes a la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, de acuerdo al actual sentido de la LFRSP. Y segundamente, ahora sí sea sometido a la jurisdicción legal competente de

los jueces penales. Esta sin duda es una situación polémica y de difícil solución.

Pero ¿sino es correcta la afirmación efectuada por el artículo 25 de la LFRSP? ¿Cuál debe ser el objeto a analizar por parte de la Cámara de Diputados?

Si recordamos que la declaración de procedencia sirve como un instrumento útil para salvaguardar el debido ejercicio de la función pública realizada a través de los distintos cargos que gozan de inmunidad procesal mediante el previo permiso que debe otorgar la Cámara de Diputados para que se pueda iniciar el procedimiento penal.

El correcto objeto de estudio de la Sección Instructora ya no debe consistir en corroborar si existen elementos suficientes para determinar la existencia del delito y la probable responsabilidad del acusado, porque tales pronunciamientos corresponden a otras autoridades. Máxime si atendemos a lo que expresa el propio párrafo segundo del artículo 111 constitucional, en el sentido de que la resolución de la Cámara **“no prejuzga los fundamentos de la imputación.”**

Por lo cual resulta completamente ilógico que dentro de los dictámenes de la Sección Instructora, se incluya la siguiente leyenda: “las determinaciones contenidas en la presente declaratoria, de ninguna manera prejuzgan respecto a la existencia del delito o la probable responsabilidad penal del C. (servidor público en cuestión), por lo que dejan intocadas las facultades legales del Ministerio Público de la Federación y las autoridades jurisdiccionales, para que en ejercicio de sus funciones, realicen las actuaciones que consideren pertinentes.”¹⁷ Cuando a todas luces, lo que realmente se preocupó por comprobar la Cámara de Diputados por mandato del artículo 25 de la ley en cuestión, fue precisamente en determinar esos puntos señalados.

¹⁷ Esta fórmula fue la expresada en el tercer resolutivo del Dictamen de la Sección Instructora relativo al expediente SI/03/04, declaración de procedencia del C. Andrés Manuel López Obrador, publicado el lunes 4 de abril de 2005 en la Gaceta Parlamentaria número 1724-1, año VIII.

Es por ello, que el verdadero objeto de estudio de la Sección Instructora debe versar en analizar que en el fondo y detrás de la presentación de la denuncia o querrela penal, no existan acciones infundadas que pudieran ser motivadas por revanchas o caprichos políticos o de intereses particulares o de grupo, tendientes a apartar por causas torcidas y espurias a los servidores de su función pública, ya sea en perjuicio de los intereses del propio Estado o de la sociedad.

Es decir, la declaración de procedencia no debe versar en el sentido que dé la impresión de estar juzgando sobre la posible existencia en la comisión de un delito. Ya que en su momento, desde nuestro punto de vista la declaratoria de procedencia - en atención a su razón de existencia dentro del principio de división de poderes y con base en su finalidad de salvaguardar el cargo mediante el cual se desempeña la función pública-, funciona como un filtro jurídico de análisis político. Donde se revisará la conveniencia o no para los intereses del Estado, de que un servidor público de alta investidura sea sometido a un procedimiento penal, ya que puede ocurrir que por ese medio legal se pretenda perjudicar fuertemente a las posturas, programas y funciones que en ese momento estén siendo desarrolladas por los detentadores del poder.

En síntesis, la Cámara de Diputados se debe centrar a indagar sobre si las acciones instauradas contra los legisladores son infundadas o no; verificando que no lleven tras de sí asechanzas políticas que rondan como buitres la curul del legislador con el propósito de separarlo del cargo en perjuicio de la integración y funciones del propio Congreso, pues, en el trasfondo, dichas acciones son ejercitadas únicamente a razón de su condición de parlamentario.

Y en consecuencia, se debe abolir la práctica efectuada de acuerdo al texto del artículo 25 de la LFRSP, que al margen del texto constitucional, postula analizar el fondo del asunto referente a los elementos del delito y la probable responsabilidad. Ya que, como se ha dicho, la indagación,

comprobación, configuración y sanción de tales presupuestos corresponden a otras autoridades.

Sirve de refuerzo a nuestra postura las siguientes jurisprudencias y tesis aisladas, que denotan la concordancia existente entre lo anteriormente dicho y la postura de la Suprema Corte:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE. *El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional...* Jurisprudencia de la Novena Época. No. Registro: 200,104. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Junio de 1996. Tesis: P./J. 37/96. Página: 388.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS. La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal. Jurisprudencia de la Novena Época No. Registro: 200,103 Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Junio de 1996. Tesis: P./J. 38/96, página: 387.

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO

DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como "desafuero"), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político,* que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible. Tesis aislada de la Novena Época, No. Registro: 179,940 Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Diciembre de 2004, Tesis: P. LXVIII/2004, página: 1122.

SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). POR SÍ MISMA NO GENERA AFECTACIÓN JURÍDICA A LOS PRESUNTOS RESPONSABLES. La sola presentación de una solicitud de declaración de procedencia no afecta jurídicamente a los presuntos responsables, en tanto ésta se concreta a dar paso a la realización del procedimiento respectivo, pero de ninguna manera condiciona u obliga a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a resolver de conformidad, *más aún cuando la decisión de desaforar es de índole político y no conlleva una valoración desde el punto de vista jurisdiccional penal sobre la actuación del indiciado o del marco jurídico aplicable.* Tesis aislada de la Novena Época. No. Registro: 179,734. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Diciembre de 2004. Tesis: P. LXVI/2004, página: 1127.

Por supuesto que en principio y acorde a una interpretación sistemática y contextual de la Constitución, la Cámara deberá revisar que se cumplan con las formalidades jurídicas que marcan las leyes en atención al ejercicio de la acción penal. Atempero, la valoración definitiva acorde a la cual debe decidir, versa sobre la procedencia o no para separar del cargo; recae en un criterio de conveniencia o no a la política del Estado.

Ya que en todo caso, el procedimiento penal podrá proseguirse una vez que el funcionario haya concluido su mandato. Por ejemplo, si un servidor público es ya no acusado, sino sorprendido en flagrante delito, es clara la necesidad de su procesamiento. Independientemente de que éste cuente o no con fuero constitucional. Pues la política del propio Estado, obliga a que la Cámara legislativa, condene y realice las medidas necesarias para evitar la impunidad de sus funcionarios; demostrando con ello la conducción de un gobierno apegado a la honestidad, eficacia y legalidad y logrando la legitimidad ante la sociedad. En este supuesto, es sencillo determinar que no existen elementos ajenos a las acciones legales. Sin embargo, la situación se complica en el caso de que se le impute a un servidor público una conducta delictiva con la intención de separarlo de su puesto: a razón de que no vote o dirija a su grupo parlamentario de ser legislador; o no dicte una sentencia o resolución en un asunto de vital importancia nacional de ser un Ministro de la Corte o magistrado del Tribunal Electoral; o como un funesto ataque a las políticas criminales que lleve a cabo un Procurador. En estos casos, la Cámara de Diputados debe estar muy atenta a que, a pesar de que se llegue a encuadrar la acción legal correspondiente, se evalúe la conveniencia para el Estado y la sociedad, de la eventual separación del cargo al funcionario público.

En razón de estos argumentos, es contundente concluir que el estudio a efectuar en la declaración de procedencia es defender y analizar desde un punto de vista político sí detrás de la acción penal existen movimientos malintencionados tendientes a separar del cargo a un funcionario público; sin

olvidar que, debe partir su análisis de la credibilidad que le aporten las correspondientes investigaciones efectuadas por el Ministerio Público.

d) *Sanciones*. Derivado de las disímiles causas de iniciación de los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, es que hayamos diferencias al hablar de las sanciones.

Así, corresponden por imperativo constitucional al juicio político las sanciones de destitución del funcionario público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza dentro del servicio público. Que amén a su finalidad, lo que buscan realmente es dañar la imagen del servidor público de que se trate, castigándolo en el desarrollo de su carrera profesional dentro del aparato estatal. Claro, que tal escarmiento resulta por demás beneficioso para el Estado, quien debe buscar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de sus funcionarios.

Por su parte, para la declaración de procedencia no existe señalamiento de alguna sanción específica (ya que éste hecho sería imposible). Pues la naturaleza misma de la declaración no consiste en sancionar al funcionario público, si no tan sólo en separarlo de su cargo (lo que podríamos decir que es su “sanción”) para que las autoridades jurisdiccionales competentes deslinden las responsabilidades resultantes de una causa penal. Esto es así, porque no le corresponde a los diputados juzgar sobre la culpabilidad o no del servidor público sometido a la declaratoria. Por lo tanto, las sanciones pertinentes quedan sujetas a la correspondiente pena que atañe el tipo delictivo que se compruebe o no. Y en el caso de comprobarse el delito e imputarse la pena respectiva al servidor público, entonces sí, éste se verá impedido para desempeñar cargos dentro de la función pública al tenor de lo dispuesto por el artículo 38 constitucional en atención a que se le verán suspendidos sus derechos ciudadanos.

Así pues, tan sólo es conveniente precisar la sutil e importante diferencia que existe entre los vocablos destitución (del lat. *destituō, -ōnis*) y separación (del lat. *separāre*). Pues, el primero hace referencia a la cesación del encargo del funcionario público de un modo definitivo culminando la relación que lo une a su cargo; en otras palabras, disuelve el vínculo laboral. La separación por su parte, no culmina con la relación laboral; es decir, tan sólo tiene el efecto de alejar temporalmente del encargo al servidor público, hasta en tanto se remedia su situación penal. Por lo que una vez concluido el procedimiento de la causa y sólo cuando éste haya sido absuelto, podrá sin mayor problema reasumir el cargo que venía desempeñando.

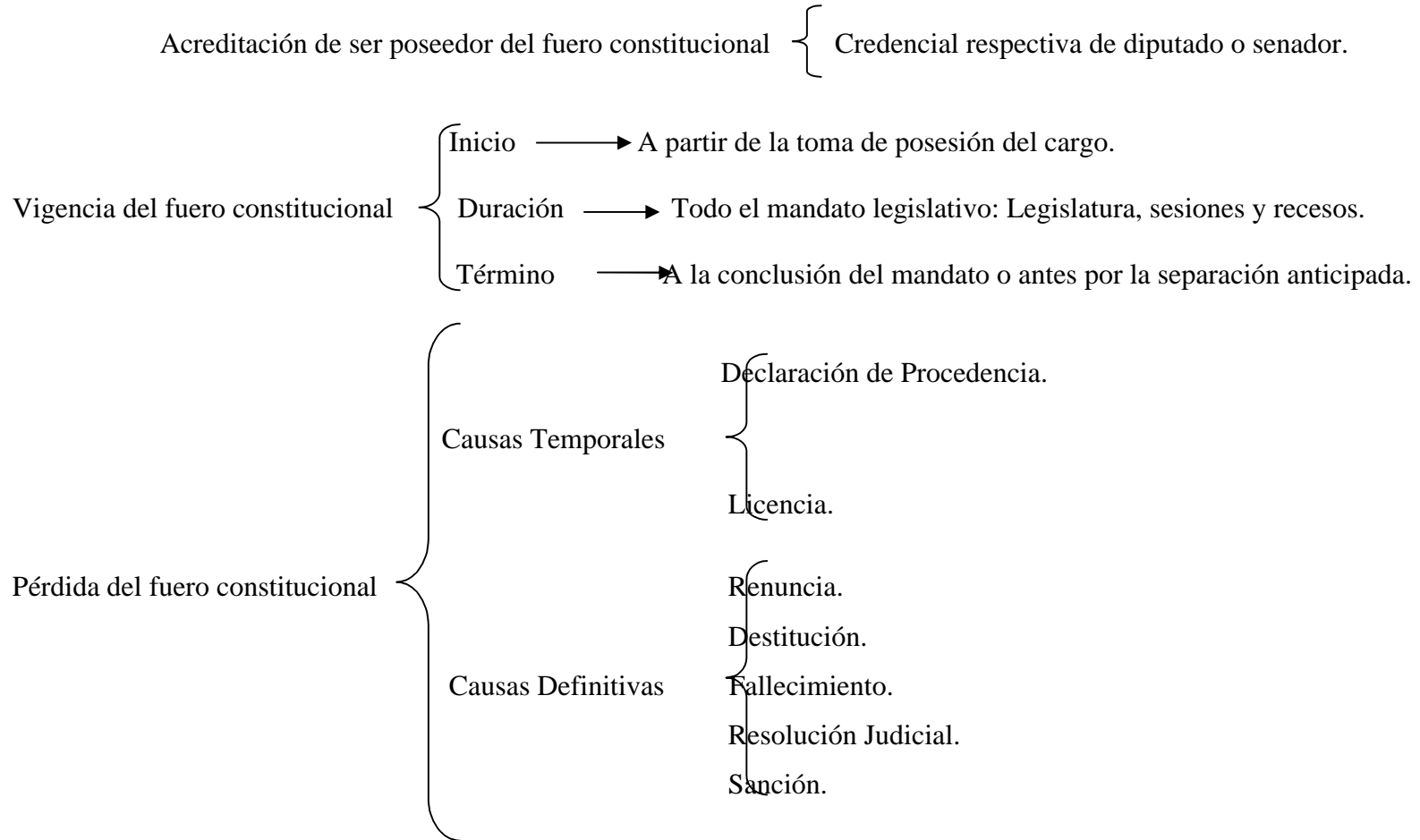
En síntesis, es nítida además de sencilla, la distinción entre estos procedimientos: donde uno funciona a suerte de un verdadero procedimiento jurisdiccional de carácter político tendiente a determinar la existencia de la causal que lo motiva, la relación con el servidor público y su responsabilidad, culminando con su sanción; mientras que en el otro, lo que realmente se juzga es la conveniencia o no que atañe a los intereses del Estado, de que una de sus principales funciones se vea impedida temporalmente ante la separación inminente del sujeto que la desarrolla.

De tal manera, ambos procedimientos buscan que se haga efectiva la responsabilidad de los servidores públicos; para con ello lograr conservar la honorabilidad y rectitud que debe prevalecer en el cargo gubernamental, que es el asiento conforme al cual se desenvuelve la función pública.

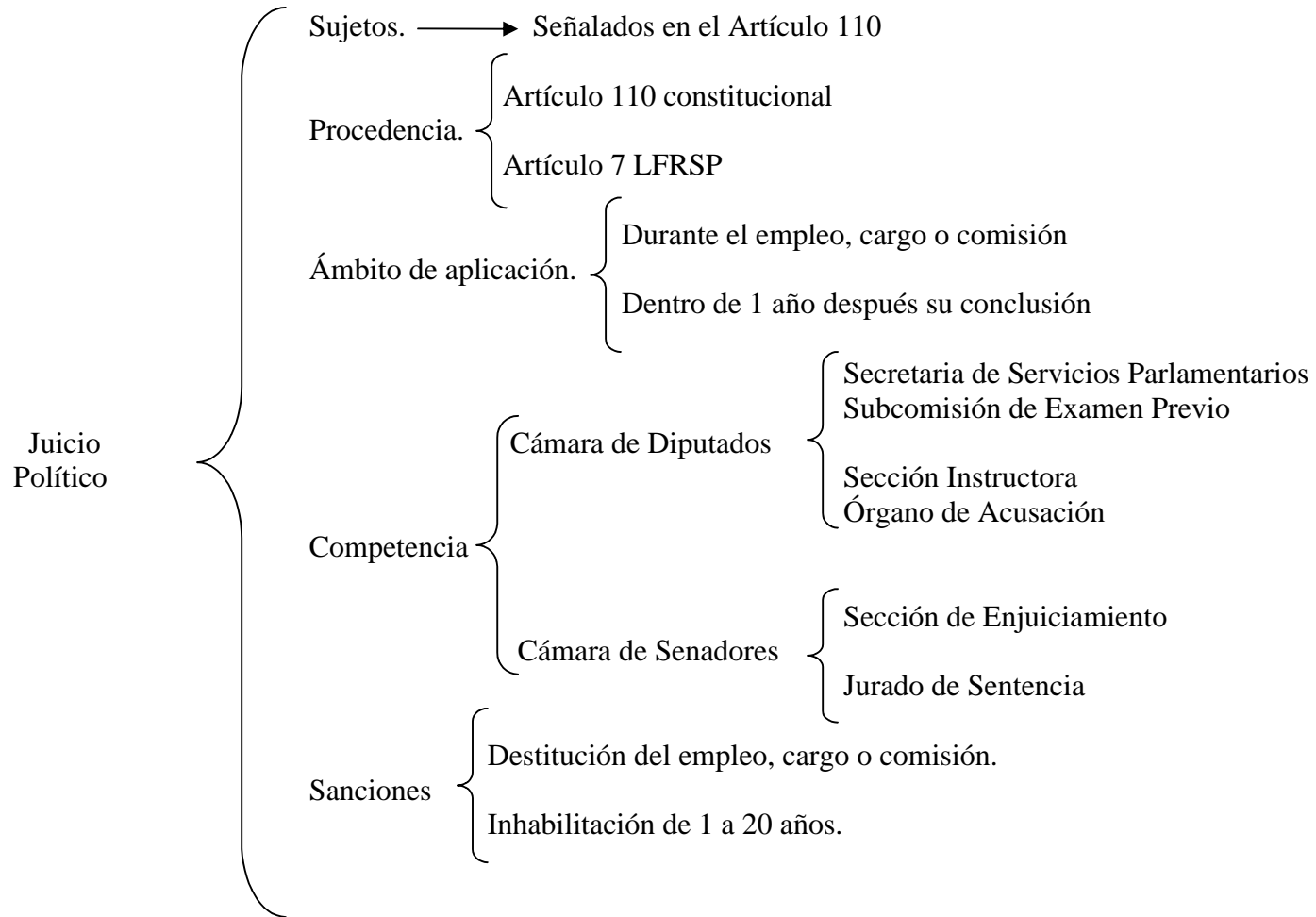
Finalmente, es conveniente apuntar que ni el juicio político ni la declaración de procedencia o desafuero, son procedentes contra la figura del Presidente de la República, ya que éste sólo puede ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común (artículo 108 constitucional).

APÉNDICE IV.

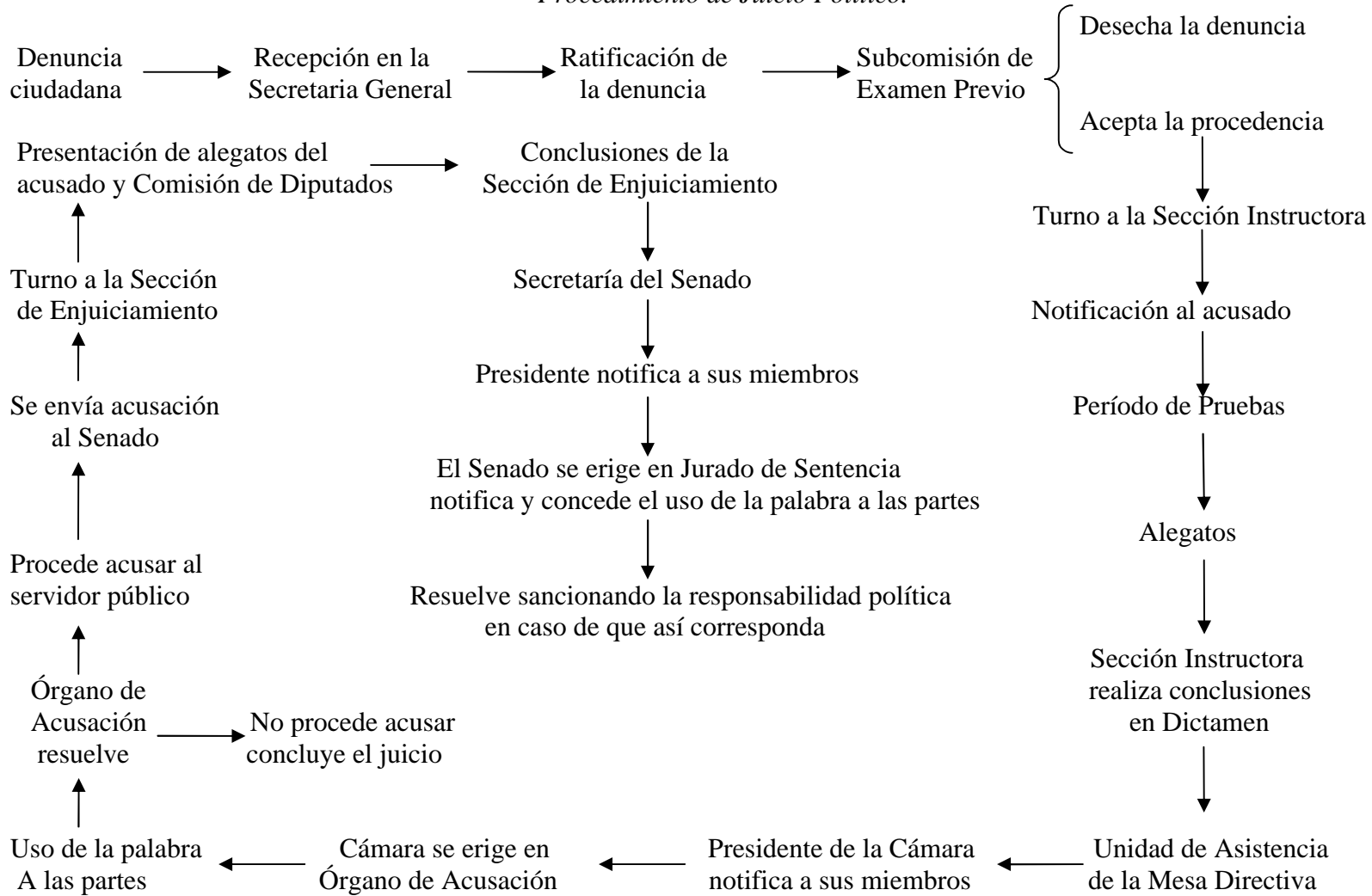
El Fuero Constitucional de los Legisladores.



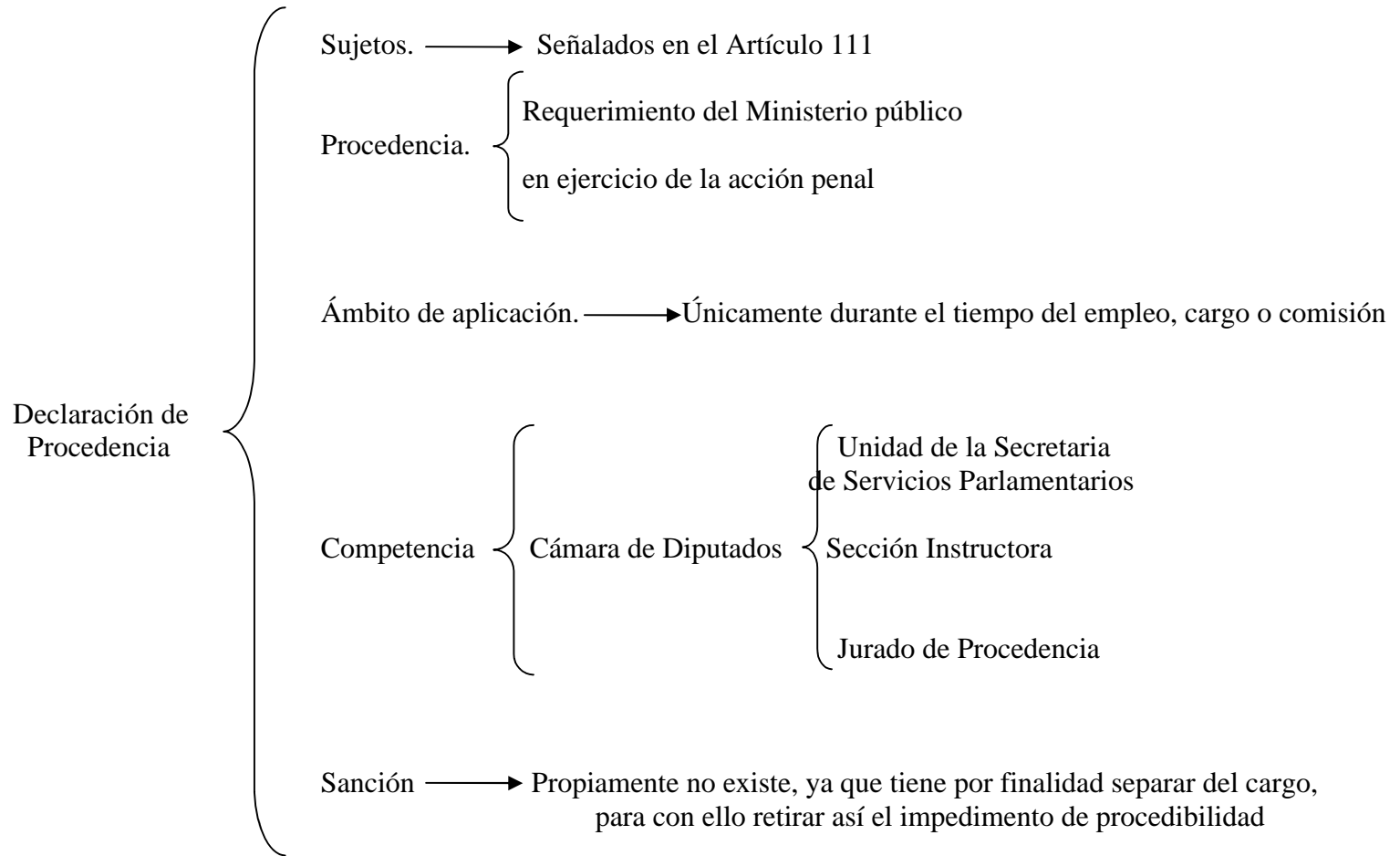
Juicio Político.



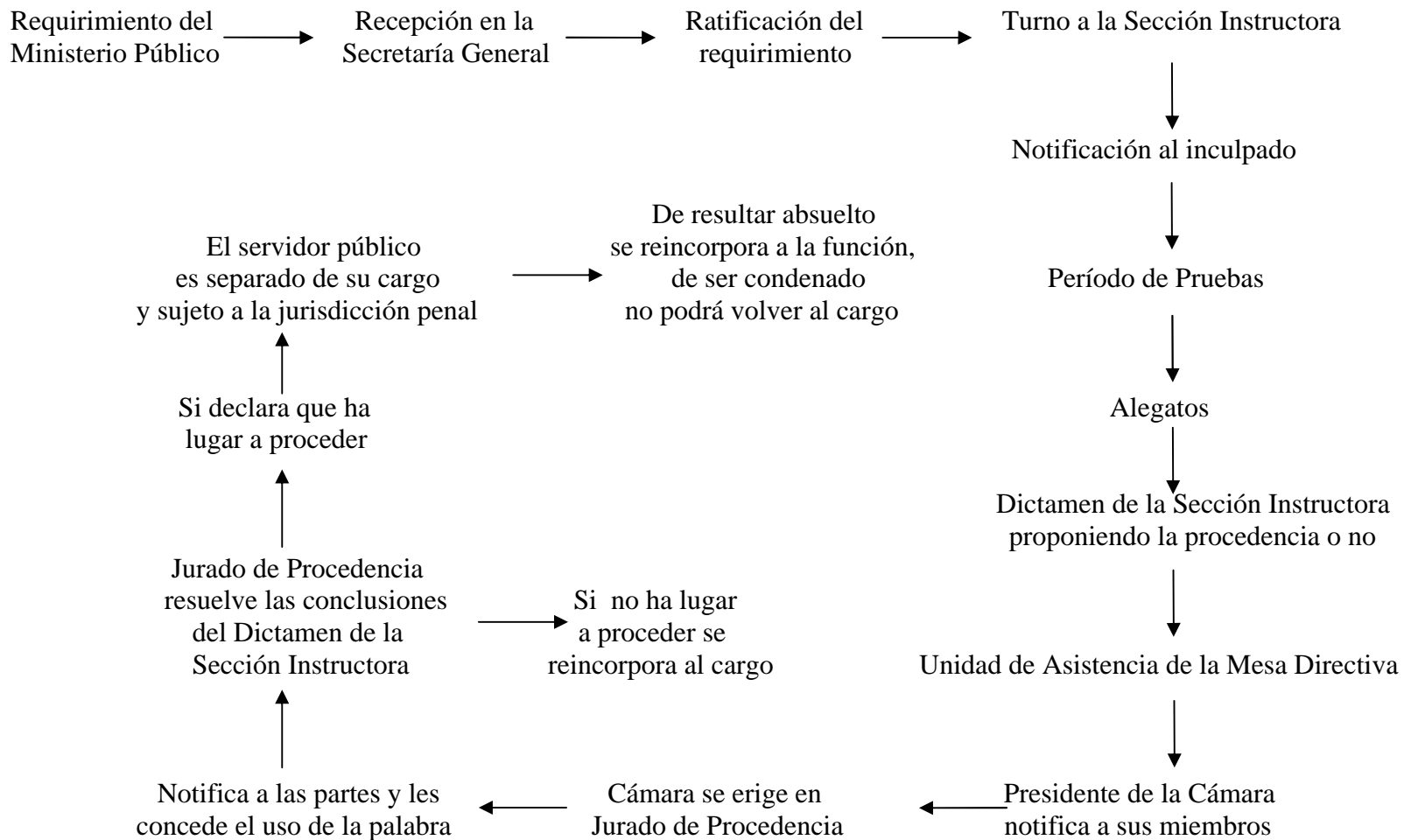
Procedimiento de Juicio Político.



Declaración de Procedencia.



Procedimiento de Declaración de Procedencia.



CAPITULO V.
EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES.
PRIVILEGIO O ELEMENTO DE SUBSTRACCIÓN DE JUSTICIA.

Después de haber abordado el tratamiento respectivo de los privilegios parlamentarios desde sus primeros orígenes en el Parlamento de Inglaterra hasta llegar a nuestros ordenamientos constitucionales.

Vista la forma del funcionamiento de cada uno de ellos dentro del sistema jurídico nacional y señalando que nuestro Derecho Constitucional ha extendido el privilegio de la inmunidad a otros cargos públicos al margen de los legisladores.

Distinguiendo la acepción del fuero constitucional en fuero-inmunidad y fuero jurisdicción. Y ubicando dentro del primer vocablo, precisamente, a las prerrogativas parlamentarias, teniendo nuestro principal interés en la figura de la inmunidad de los legisladores.

Estamos en aptitud de concluir nuestro estudio reflexionando si la actual regulación del «*fuero-inmunidad*» se ha rezagado a la conciencia y tiempo actual del sentir jurídico y social en perjuicio de la honorabilidad y legalidad que deben observar los detentadores del poder en los órganos del Estado, convirtiéndose en un instrumento de provecho y beneficio personal; o bien, estamos a tiempo de corregir las malas aplicaciones e interpretaciones que sobre tal figura se han vertido.

1. Reflexiones finales sobre el fuero constitucional de los legisladores.

El fuero constitucional como privilegio constitucionalmente establecido, opera en el desempeño de la función pública inherente al cargo que ocupa el servidor público. Su titularidad no recae, entonces, sobre el funcionario como un derecho subjetivo, pues se establece en aras de la independencia y autodeterminación que debe imperar en las actividades realizadas por los legisladores dentro de las funciones representativas. Su alcance, por tanto, se verifica a proteger el cargo público desempeñado por el funcionario público, es decir, protege a éste única y exclusivamente mientras se encuentre ejecutando fehacientemente las labores propias de la función. Así, los legisladores se hallan dotados de «*fuero-inmunidad*» solamente durante el tiempo en que efectivamente ejerzan la labor para la cual han sido electos acorde al ordenamiento constitucional y legal.

Ilustrado así el fuero, su existencia se da en atención a dos principios fundamentales: primero, como un «*privilegio de orden público*» que tiene como finalidad proteger el cargo a través del cual se desempeña la función pública para la cual han sido nombrados o electos los servidores del Estado, de aquellas acciones infundadas, temerarias, nefastas y fatídicas que puedan instaurar en contra de los legisladores diversos grupos de poder, como pueden ser los partidos políticos u otros titulares de órganos estatales; así como, las que acometan los grupos de presión sociales, como las asociaciones civiles o las organizaciones no gubernamentales; y que, pretendan utilizar la legalidad del sistema para satisfacer sus intereses particulares o de grupo atentando contra el interés general que debe imperar en todo Estado. Y funciona además, como un «*instrumento de control constitucional*» garantizador de la independencia y autonomía del Parlamento o Congreso dentro de un principio de división de poderes, que justamente, por instituir el permiso previo de la Máxima Tribuna de

representación popular, refuerza los elementos de su existencia y autodeterminación, relegando así la jurisdicción de los tribunales ordinarios en materia penal, en razón de trabajar como un «*impedimento de procedibilidad*».

De esta manera, el único argumento que sobrevive en contra de la existencia del fuero constitucional de los legisladores, es el tendiente a argumentar la indebida violación o probable vulneración del principio de igualdad cimentado en todo Estado de Derecho; al percibirlo a la suerte de un privilegio concedido graciosamente (como en los tiempos antiguos por los monarcas) y no como un «*privilegio de orden público*» para el beneficio de los propios órganos estatales.¹

El aspecto específico de esta garantía de igualdad que atañe un argumento en contra del fuero constitucional, es el correlativo a la igualdad ante la ley, prescrito oportunamente en los artículos 12 y 13 constitucionales, que a la letra dicen:

Artículo 12. En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

¹ “El régimen de libertades que se desarrolló en el Estado Liberal partía de la aceptación de un principio fundamental: la igualdad jurídica de todos los sujetos, igualdad que se afirmó basándose en un postulado natural consolidado en el pensamiento filosófico anterior a la subversión del Estado absoluto.” DE VERGOTTINI, Giuseppe. Óp. cit. pág. 218.

Si jurídicamente la igualdad se traduce “en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentren en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado.”² Justo es, que el Estado sea el encargado de velar mediante el ordenamiento legal, que en las relaciones jurídicas entre el gobernado y el propio ente estatal, como partes de esa relación; existan las mismas posibilidades y capacidades del sujeto gobernado para afrontar, con base a los idénticos derechos y obligaciones inherentes a todos los ciudadanos, una situación exactamente determinada.

Es por ello, que primigeniamente al artículo 12 al prohibir la concesión de títulos de nobleza, destierra todo tipo de prerrogativas o privilegios especiales que gozaron en su tiempo los integrantes de algún grupo social favorecido. Implicando con ello, para las autoridades del Estado, la obligación de situar a todo hombre, en la misma posición ante un idéntico supuesto jurídico, sin que sea dable otorgarle algún privilegio -en razón de su posición social por ejemplo- en detrimento de los derechos de otro.

Por su parte, el artículo 13 del máximo ordenamiento instaura la prohibición de leyes privativas, tribunales especiales y fueros, a fin de implementar en la imputación de una norma jurídica; que los sujetos destinatarios de la misma, posean los mismos derechos y obligaciones ante la semejante situación que se configure.

Por consiguiente, ninguna persona puede ser privada de algún derecho con base a leyes que creen, modifiquen, regulen o extingan una situación determinada, en relación con esa sola persona o un grupo de personas numéricamente determinadas (leyes privativas, pues, todas las leyes deben ser abstractas, generales e impersonales). Ni tampoco puede alguien ser juzgado, por tribunales creados de manera *sui generis* (por decreto o legislación especialmente elaborada para sustanciar casos concretos), para

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Óp. cit. pág. 251.

consignar y someter a determinado número de sujetos en los cuales agotará su competencia y jurisdicción, sin que posteriormente exista nuevamente la posibilidad de su funcionamiento (tribunales especiales). Y finalmente, como complemento a lo anterior, el precepto constitucional en comento, señala que ninguna persona o corporación puede tener fuero; tal término multívoco (como ya hemos visto), en este caso, se está refiriendo a todo privilegio o prerrogativa concedido a título personal.³

Desde esta estricta y cerrada perspectiva, se puede pensar que el fuero constitucional de los legisladores adolece de ciertas anormalidades acorde al contexto constitucional. No obstante, recordemos que la interpretación constitucional debe realizarse con base a criterios sistemáticos, liberales y abiertos que contemplen absolutamente todo el contexto del cuerpo normativo.

³ Sirvan de apoyo las siguientes criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES. *Las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia*, encontrándose prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica; mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas, no transgrediendo, por tanto, el citado precepto constitucional. Jurisprudencia de la Novena Época, No. Registro: 196,732, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Marzo de 1998, Tesis: P./J. 18/98, página: 7.

IGUALDAD. LAS GARANTÍAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL LA CONSAGRAN, EN EL ASPECTO JURISDICCIONAL, PROHIBIENDO LAS LEYES PRIVATIVAS, LOS TRIBUNALES ESPECIALES Y LOS FUEROS. De la interpretación histórica del artículo 13 constitucional, y particularmente del debate que suscitó el mismo precepto de la Constitución de 1857, se desprende que la teleología de tal norma es la de consagrar la plena igualdad ante la ley, *eliminando las manifestaciones más evidentes que atentan contra ella, como son las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros; de lo que se sigue que la igualdad que consagra el citado precepto se refiere a un aspecto específico: el de la jurisdicción. Así, el artículo 13 constitucional proscribía la aplicación de "leyes" que no sean generales, abstractas y permanentes; de tribunales distintos a los ordinarios creados por la ley con competencia genérica y jurisdicción diferente para las personas, en función de su situación social.* Tesis aislada de la Novena Época, No. Registro: 197,676, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Septiembre de 1997, Tesis: P. CXXXV/97, página: 204.

Así, con base a este tipo de interpretación jurídica, podemos ir descartando una a una las contras que pudieran que pudieran esgrimirse desde un punto de vista cerrado exclusivamente a la garantía de igualdad.

En principio, pareciera que al hablar del juicio político cuerpo y alma del «*fuero-jurisdicción*», el procedimiento establecido por la Constitución, se realiza por una ley privativa, la LFRSP, y un Tribunal especial, las Cámaras del Congreso; ya que, este procedimiento de índole política se circunscribe a determinados servidores públicos para sancionarlos con base a ciertos supuestos. Pero esto resulta ser falso, pues acorde a una interpretación sistemática de la Constitución, ni la LFRSP ni las Cámaras del Congreso encuadran dentro de tales acepciones.

En primer lugar, la ley que regula el procedimiento contiene disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal (piénsese, por ejemplo, en los supuestos de procedencia determinados en el artículo 7 de la ley); puesto que, de ninguna manera señala el cumplimiento de ciertas reglas concretas y distintas para cada servidor público sujeto al procedimiento (como por ejemplo, que la resolución del Jurado de Sentencia, sea aprobada por mayoría absoluta para los legisladores y por mayoría simple para un secretario de Estado); cumpliendo en todo momento con la obligación de tener las mismas consideraciones para todos los sujetos al juicio político. Si bien, es cierto que, dichos sujetos resultan ser escasos en comparación a toda la gama de servidores públicos existentes dentro del Estado, ello es resultado del propio mandato constitucional que ha decidido dotar a los mismos, con esa responsabilidad política en razón del amplio poder que la función les otorga; ya sea para controlar de mejor manera su desempeño y que no obren dentro del mismo en perjuicio del Estado; o bien por su propia naturaleza de altos funcionarios. Y nunca, como un procedimiento *sui generis* donde no se cumplan las formalidades esenciales inherentes al mismo, como son las garantías de audiencia, legalidad y de irretroactividad de la ley que son observados en todo procedimiento jurisdiccional.

Por su parte, las Cámaras del Congreso de la Unión como autoridades del juicio político, no funcionan como una autoridad competente para conocer de un asunto exclusivo para luego extinguirse. Al contrario, aunque su funcionamiento no es físicamente permanente en comparación con el de un tribunal ordinario, esto no quiere decir que sea “*especial*” en el sentido marcado por el artículo 13 constitucional; pues, su capacidad no cesa a la conclusión de un sólo juicio político, sino que es competente para sustanciar y resolver todos aquellos que puedan presentarse en cualquier tiempo. Logrando “la permanencia de sus funciones ejecutivas o decisorias y la posibilidad de tener injerencia válidamente en un número indeterminado de negocios singulares que encajen dentro de la situación determinada abstracta constitutiva de su ámbito competencial.”⁴

Finalmente, en relación a la prohibición de fueros por parte del citado precepto constitucional. La existencia del fuero constitucional en su aspecto de «*fuero-inmunidad*», tampoco encuadra en los términos de dicha disposición jurídica. Primeramente, porque de acuerdo con esta garantía de igualdad, el Estado por conducto de sus autoridades tiene la obligación pasiva de no conceder absolutamente a ninguna persona privilegios o prerrogativas particulares.

Enseguida, porque esta prohibición de fueros encuentra las concebidas salvedades fijadas por la propia Constitución. La primera excepción se deslinda de la propia lectura de la disposición jurídica en cuestión; a saber, el fuero militar o fuero de guerra. La otra excepción se halla, justamente, en el fuero constitucional; en virtud, de que la prohibición recae sobre fueros personales, y no siendo de ese carácter el fuero constitucional (la inmunidad e inviolabilidad de los legisladores) no se configura dentro de tal supuesto; ya que, su razón de ser opera en razón de un «*privilegio de orden público*»

⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. pág. 287.

instituido en beneficio de las labores de la función pública dentro de un principio de distribución del poder.⁵

Aunque, no podemos negar que lo ideal y la máxima aspiración de un Estado que se jacte de ser de Derecho y democrático, será la ambición de la eliminación total de tales privilegios que engloba el fuero constitucional en su ámbito de «fuero-inmunidad».

Pues la lógica nos lleva a argumentar que la mejor defensa contra denuncias y querellas, es la oportuna y eficaz protección de los tribunales garantes de la legalidad y seguridad jurídica de todos los ciudadanos.

Donde los grupos particulares, los grupos sociales, los partidos políticos y en general, todo el engranaje social desde el más ordinario ciudadano hasta el máximo mandatorio del país, lleven en su corazón y conciencia los intereses nacionales, abandonando y despreciando cualquier interés personal o sectario que impida el bienestar y desarrollo social. Proscribiendo y evitando utilizar el camino de la legalidad para satisfacer ambiciones personales o de grupo y perversas para el Estado.

Luego entonces, mientras no se logre sembrar la semilla del llamémoslo «*sentimiento patriótico funcional*», que contenga en su raíz los valores máximos de la humanidad como la lealtad, honradez, legalidad, eficacia, el honor, honestidad, conciencia y dignidad; los ciudadanos deberán seguir

⁵ También se expresa en el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia, al pronunciar: FUERO. SU PROHIBICIÓN EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL IMPLICA LA PROSCRIPCIÓN DE JURISDICCIONES O ESFERAS COMPETENCIALES DISTINTAS, EN FUNCIÓN DE LA SITUACIÓN SOCIAL DE DETERMINADA PERSONA O CORPORACIÓN. No obstante que la palabra fuero tiene varias acepciones, la interpretación histórica y sistemática del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que la proscripción que realiza de *los fueros se refiere a la prohibición del establecimiento de jurisdicciones o esferas competenciales en función a la situación social de determinada persona o corporación*. En efecto, al establecer el artículo 13 constitucional la subsistencia del fuero de guerra, en tratándose de delitos y faltas contra la disciplina militar, se refiere a la aplicación, en estos supuestos, de leyes distintas por tribunales militares. De esta forma no debe existir, fuera del ámbito militar, ningún tribunal distinto de los ordinarios que privilegie a determinada persona o corporación. Tesis aislada de la Novena Época, No. Registro: 197,675, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Septiembre de 1997, Tesis: P. CXXXVI/97, página: 204.

pagando la factura impuesta por el imperativo constitucional que plantea la necesidad de la existencia del fuero constitucional.

2. Crítica al período de temporalidad del fuero constitucional para los legisladores.

En el Capítulo anterior al tratar lo relativo a la vigencia y pérdida del fuero constitucional, se comentó la necesidad de esclarecer los vacíos legales existentes dentro de nuestro marco jurídico a fin de alcanzar la claridad y pertinencia debida para tal institución

La urgente necesidad de delimitar perfectamente los alcances del fuero constitucional -particularmente de la inmunidad procesal contenida dentro del «fuero-inmunidad» desde la perspectiva de un ámbito temporal de validez-, a fin de evitar estorbosos y por demás inútiles discusiones y debates en torno a estas cuestiones, es un lujo que los propios legisladores han postergado, a grado tal, que la conciencia social del ciudadano promedio ha concebido como impunidad.

Es por tanto, necesaria la realización o complementación de las disposiciones jurídicas que lleven a su extinción las interpretaciones convenencieras y tramposas que los propios políticos ejercen en el cabildeo entre partidos.

Luego entonces, la primera necesidad se halla en prescribir perfectamente los límites temporales de la aplicación del «fuero-inmunidad»; fijando el momento correcto de inicio de su operación, sus excepciones y las suspensiones temporales previas a su momento de extinción.

Tal vez haya quien piense, que implementar de manera específica y expresa tales temas en los preceptos vigentes no es necesario, amén de la interpretación contextual de todo el ordenamiento constitucional y legal. Sin embargo, la propia experiencia nacional, ha conducido a incorrectas e

ineficaces interpretaciones que han realizado los legisladores. Donde las diferentes posturas que se han manejado en los distintos tiempos y lapsos de aplicación del «*fuero-inmunidad*», obedecen indudablemente a los intereses políticos emergentes en el instante, propiciando que un «*privilegio de orden público*» se encuentre a merced de las bajas pasiones e intrigas políticas. Así las cosas, es necesaria la complementación del Estatuto de los Parlamentarios en nuestro país, para que permita circunscribir las cuestiones anotadas, mejorando y complementando la reglamentación congresional.

Un primer paso, será el decretar el momento de inicio de la vigencia del fuero constitucional con el oportuno señalamiento expreso en la Constitución. Con lo cual se eluda y deje atrás las interpretaciones bribonas inclinadas a suponer qué con la simple designación de ser diputado o senador electo mediante la entrega de la constancia respectiva de mayoría o representación proporcional; tales sujetos, concurren al disfrute de una prerrogativa que no les pertenece y que sólo los cobija bajo su seno siempre y cuando se encuentre realizando sus funciones.

De tal manera, mediante una reforma y adición al artículo 61 del máximo ordenamiento, asentada en los siguientes términos, se alcanzará la concreción que ponga fin a las posibles disputas interpretativas al respecto:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, **el cual iniciará su vigencia una vez que éstos hayan tomado protesta y posesión de su cargo en los términos dispuestos por la ley que regula su estructura y funcionamiento internos. De igual manera, velarán por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.**

Con una fórmula tan sencilla como esta se resolvería de plano las divisiones hermenéuticas en relación al momento de inicio de la vigencia del «fuero-inmunidad». Porque ahora sí, la operación del privilegio parlamentario

de la inmunidad responderá a su naturaleza y finalidad de proteger la función desempeñada en el cargo, resguardando a los sujetos que con su actividad física e intelectual ejecutan sus atribuciones propias, única y exclusivamente mientras se localicen apegados al cargo.

Por otro lado, es necesario también el pronunciamiento expreso que realice la Constitución en lo que respecta sobre la suspensión o no del «fuero-inmunidad» de los legisladores en los casos de las licencias otorgadas para separarse del cargo, evitando las cansadas e inoportunas disputas al respecto.

De tal suerte, mediante una adición al artículo 112 constitucional, perfectamente se podría poner fin a los debates, por razón de una fórmula que exprese lo siguiente:

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Para el caso de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, tampoco será necesaria la declaración de procedencia, cuando la separación obedezca al otorgamiento de licencia para separarse del cargo de legislador en los términos del artículo 62.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Como resultado de un pronunciamiento concertado en esos términos, se concluirá con las discrepancias y argumentos que defienden a capa y espada el sostenimiento del «fuero-inmunidad» de los legisladores ante el otorgamiento de licencias. Cuya forma de utilización realmente se encuentra al arbitrio y capricho de los propios miembros de la Cámara, pues llegan al exceso de poder recibir el permiso para ausentarse de su cargo por un tiempo indefinido, ya que la reglamentación correspondiente no marca un

límite máximo, restringiéndose a señalar únicamente, que no se concederán licencias con goce de dietas, cuando la ausencia dure más de dos meses (artículo 49 RGIC).

De existir una base constitucional declarada, los parlamentarios se verán obligados, sin lugar a dudas, a comenzar a meditar la reglamentación correspondiente al otorgamiento de licencias; en virtud, de que su utilización traerá aparejada la pérdida de la inmunidad procesal que tan convenientemente ha sido utilizada por los mismos. Consecuentemente, se deberá regular con una mejor precisión la ordenación existe hoy día, relativa a las causas de concesión, el tiempo de duración y el tipo de licencias que pueden conferirse. Cuestiones que de por sí, ya tendrían forzosa y prioritariamente que encontrarse enmarcadas con gran solvencia dentro del Estatuto Parlamentario y no tan sólo escuetamente advertidas.

En conclusión, tanto en el terreno práctico como en el teórico, todo parece indicar que no existen consecuencias graves al privar del «*fuero-inmunidad*» a los legisladores que disfruten de licencia; pues ello no vulneraría la función legislativa, toda vez, que la permanencia y funcionalidad de las Cámaras del Congreso no se verían afectadas por el sometimiento a un procedimiento penal, de un sujeto que se encuentra separado de su cargo de manera temporal; puesto que, en todo caso el suplente respectivo estará ejerciendo esas funciones desde el momento en que el propietario ha solicitado su licencia.

3. Inoperatividad del fuero constitucional ante la comisión de flagrante delito por parte de los legisladores federales.

La figura del «fuero-inmunidad», desfuero o declaración de procedencia ha permanecido vigente a pesar de las cuantiosas dificultades suscitadas ante las transformaciones jurídicas y políticas del país. Destacadamente a

soportado, umbrales como la instauración del principio de igualdad y la configuración de un poder judicial independiente; funcionando híbridamente a la razón de ser un «*instrumento de control constitucional*» garantizador de la independencia y autonomía del Congreso dentro de un principio de división de poderes; así como, un «*privilegio de orden público*» instituido para proteger el cargo que conlleva la función pública realizada por los servidores públicos en su actuar dentro de los órganos del Estado.

No obstante, al tratar lo referente a la inmunidad parlamentaria, es innegable su situación anacrónica e injusta ante su incorrecta interpretación y aplicación por parte de los propios legisladores. Que, actuando con fundamentos y bases principalmente partidistas, han olvidando los intereses propios del Estado; traicionado la concepción de este privilegio y convirtiéndolo en una impunidad total y repulsiva dentro de un régimen moderno.

Pues, cada ocasión en que la justicia se ve burlada, tal escenario constituye un motivo de crisis; pero, tal conflicto se agrava, si el medio elegido para la elusión de la justicia es la inexacta aplicación del «fuero-inmunidad». Visto que, son los propios gobernantes quienes disfrazan una prerrogativa constitucional a modo de un arcaico privilegio, acorde al cual se declina la responsabilidad penal de un servidor público, concretamente un diputado o senador. Sirviéndose con la cuchara gorda y provocando conforme a los juegos políticos en los altos mandos del Estado, un abuso y despotismo en la aplicación práctica de su inmunidad.

Ante este panorama, es justo y preciso que la Constitución Política Federal y principalmente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, encargada de regular el procedimiento de declaración de procedencia; den el viraje forzoso e inexcusable -desde la perspectiva e interpretación del que esto escribe-, de reglamentar dentro del objeto de estudio de la declaración de procedencia, las razones de oportunidad,

coherencia y conveniencia política que motiven o no la separación del cargo del legislador (o cualquier otro funcionario amparado por el fuero).⁶

Es menester, entonces, dar cabida a las convenientes y oportunas excepciones que se puedan presentar a la vigencia de la inmunidad parlamentaria, con el propósito de evitar más abusos por parte de los legisladores, que como individuos vinculados en una forma directa a los partidos políticos, son quienes irremediablemente se encuentran tentados por los juegos sucios de la propia política.

Por lo tanto, la más importante y trascendental de todas las excepciones posibles que se puedan formular a la aplicación del «*fuero-inmunidad*», es la concerniente a la figura conocida dentro del campo del Derecho Penal, como la flagrancia o mejor dicho el delito flagrante.

Recordemos, entonces, que el vocablo «*delito*» deriva del verbo latino *delinquere*, que significa abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley.⁷ Así pues, algunas definiciones del delito dependiendo de la corriente penal que la formule, son las siguientes: “la infracción de la Ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso;” “la acción típicamente antijurídica y culpable;” o bien, “es el acto típicamente antijurídico culpable, sometido a veces a condiciones objetivas de punibilidad, imputable a un hombre y sometido a una sanción penal.”⁸ Nosotros, simplemente nos damos por satisfechos con concebir al delito como “aquel acto u omisión que sancionan las leyes penales” (artículo 7 del Código Penal Federal).

Por su parte, la acepción de «*flagrancia*» tiene su raíz etimológica en el latín *flagrantia* que significa arder o llamear. La misma aparece en nuestro Derecho Penal para denotar precisamente algo tan indiscutible como el

⁶ Véase supra págs. 337 a 343.

⁷ CASTELLANOS Fernando. Óp. cit. pág. 125.

⁸ *Ibíd.* págs. 125, 129 y 130.

fuego; es decir, algo tan irrefragable como lo es el sorprender a alguien en el preciso momento de cometer un delito.

Luego entonces, la flagrancia se da “cuando el autor del delito es sorprendido en el acto de cometerlo. No es una condición intrínseca del delito, sino una característica externa resultante de una relación circunstancial del delincuente con el hecho. Su presencia en el lugar del hecho y en el instante de su comisión es lo que hace la flagrancia, y no el cadáver sangrante.”⁹ Es decir, bajo la denominación de flagrante delito se entiende aquél, “que ha sido consumado públicamente y cuyo perpetrador ha sido visto por muchos testigos al tiempo que lo comete.”¹⁰

Esta figura manifiesta su fundamento constitucional en el artículo 16 cuarto párrafo, donde se expresa: “En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.”

Y se localiza concordada en los artículos 267 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y el 193 del Federal, de la siguiente manera:

Artículo 267. Se entiende que existe delito flagrante cuando la persona es detenida en el momento de estarlo cometiendo, o bien cuando el inculcado es perseguido material o inmediatamente después de ejecutado el delito.

Se equiparará la existencia de delito flagrante cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quién hubiera participado con ella en la comisión del delito, o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito; o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito; siempre y cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de setenta y dos horas desde el momento

⁹ BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. *Derecho Procesal Penal*. McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V., México 1999, pág. 210.

¹⁰ Id.

de la comisión de los hechos delictivos, se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito.

En estos casos el Ministerio Público iniciará desde luego la averiguación previa bajo su responsabilidad, según proceda, decretará la retención del indiciado si están satisfechos los requisitos de procedibilidad y el delito merezca pena privativa de libertad, o bien ordenara la libertad del detenido, cuando la sanción sea no privativa de libertad, o bien, alternativa.

La violación de esta disposición hará penalmente responsable a quien decrete la indebida retención y el indiciado deberá ser puesto en inmediata libertad.

Artículo 193. Se entiende que existe flagrancia cuando:

I. El inculpado es detenido en el momento de estar cometiendo el delito;

II. Inmediatamente después de ejecutado el delito, el inculpado es perseguido materialmente, o

III. El inculpado es señalado como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere participado con él en la comisión del delito, o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito, o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito; siempre y cuando se trate de un delito grave, así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de cuarenta y ocho horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se haya iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiera interrumpido la persecución del delito.

En esos casos, el Ministerio Público decretará la retención del indiciado si están satisfechos los requisitos de procedibilidad y el delito merece pena privativa de libertad, o bien ordenará la libertad del detenido, cuando la sanción sea no privativa de la libertad o alternativa.

La violación a lo dispuesto en el párrafo anterior hará penalmente responsable a quien decrete la indebida retención y la persona detenida deberá ser puesta de inmediato en libertad.

De decretar la retención, el Ministerio Público iniciará desde luego la averiguación previa correspondiente, si aún no lo ha hecho.

Al instante se entiende que la emanación de la flagrancia, se da cuando el delincuente es detenido, aunque no exista una orden de aprehensión, por un particular o por la autoridad correspondiente, al momento de estar cometiendo el ilícito; en cuyo caso la detención no será violatoria de garantías. O bien, es perseguido inmediata y materialmente después de

ejecutado el delito, para ser puesto a disposición del Ministerio Público, quien ordenará la retención del inculpado una vez que se ha cerciorado que se encuentran satisfechos los requisitos de procedibilidad y que el delito merece pena privativa de libertad, o de lo contrario dispondrá la libertad del detenido.

Comparativamente, las propias ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de una u otra forma, han complementado estos rasgos constitucionales y legales del delito flagrante, en el tenor siguiente:

FLAGRANTE DELITO, APREHENSION SIN ORDEN JUDICIAL. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, en los casos del flagrante delito, cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, aunque no exista orden de captura dictada por autoridad judicial. Tesis aislada de la Octava Época. No. Registro: 228,459. Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, página: 351.

FLAGRANTE DELITO. La situación de flagrancia en la comisión de un delito no sólo existe cuando el sujeto activo es aprehendido en la consumación de ese delito, sino que se prolonga, en caso en que aquél se dé a la fuga, por todo el tiempo de la persecución. Tesis aislada de la Octava Época. No. Registro: 215,455, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, Agosto de 1993, página: 439.

Dispuesto en estos términos el delito flagrante en la ley penal sea de carácter federal o local. Existen, sin embargo, ciertas discrepancias en ambos ámbitos jurisdiccionales; porque, para el Distrito Federal concurren ciertos supuestos de *cuasiflagrancia* o equiparación a la flagrancia, que en el orbe federal no coexisten a causa de que todos los supuestos en él considerados, son tomados irremediabilmente como casos de flagrancia, a pesar de que se traten de las mismas hipótesis normativas.

Tales supuestos que reciben distinto miramiento en ambos niveles, son los concernientes a cuando: el delincuente es señalado como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quién hubiera participado con él en la comisión del delito; o se encuentre en su poder el

objeto, instrumento o producto del delito; o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito.

En todos estos casos para que se configure la cuasiflagrancia o la flagrancia, será necesario además: que se trate de delito grave así calificado por la ley;¹¹ que no haya transcurrido un plazo de cuarenta y ocho o setenta y dos horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, según lo ordena el CFPP y el CPPDF respectivamente; y que, se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito. Satisfechos estos requisitos, se hablará en consecuencia de una equiparación a la flagrancia conforme al Código Adjetivo de la materia del Distrito Federal; o bien, de otros casos de flagrancia de acuerdo a su homólogo Federal.

Independientemente de las críticas que dentro de la doctrina penal se manejan respecto a estos supuestos de cuasiflagrancia o flagrancia. Es incuestionable que la razón de la concepción del delito flagrante, obedece justamente a la oportuna detención del sujeto que por la fuerza irremediable de la lógica es sorprendido en el momento de haber ejecutado el delito, o que por una serie de circunstancias razonables es señalado oportunamente como el autor del ilícito penal.

De este modo, la flagrancia tiene como última finalidad, la oportuna impartición de la justicia al capturar y retener por los causes legales, a los delincuentes que indiscutiblemente han cometido un acto delictivo; asegurando mediante su acertada detención la efectiva tutela de la responsabilidad concatenante de sus actos en perjuicio de los valores dispuestos en las normas penales.

En consecuencia, existen razones y argumentos suficientes para plantear que la utilización del delito flagrante operaría beneficiosamente para impedir

¹¹ Son delitos graves acorde al artículo 268 del CPPDF aquellos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años. ÉL cuál es el resultante del cociente que se obtiene de sumar la pena mínima y la máxima del delito de que se trate y dividirlo entre dos. Mientras que, de acuerdo al CFPP los delitos graves son aquellos enumerados en su artículo 194.

la impunidad en que se ha transformado un privilegio tan noble como la inmunidad parlamentaria; a la razón de funcionar como una excepción fundada ante la necesidad de la declaración de procedencia que la Cámara de Diputados debe otorgar para proceder penalmente contra un legislador.

La razón de esta excepción tiene su justificación, en paralizar la transgresión del bien jurídico tutelado por la ley penal, mediante la acertada y oportuna detención del sujeto culpable de la agresión.

Además que, por otra parte, elimina en gran medida las razones de prudencia que se deben acatar y analizar tratándose de los parlamentarios, en atención a su posición y el peligro que conllevaría su separación del cargo por motivos espurios y despreciables que sean tejidos por otros políticos o grupos de poder; ya que, se desvanecen gran parte de las suspicacias y dudas que se presentan ante el planteamiento de una solicitud de desafuero.

Afirmar lo contrario, y permitir la impunidad de un diputado o senador sorprendido *in fraganti*, realmente significaría un total libertinaje y abuso del privilegio parlamentario en perjuicio del propio Estado, de su imagen, finalidades, objetivos y designios para los que fue creado, implantando sin lugar a dudas un monstruoso desequilibrio y alarma social.

4. Propuesta de Reforma y Adición al Artículo 112 constitucional.

Con base a los argumentos expuestos anteriormente es indubitable la necesidad actual de precisar los campos ineludibles referentes al fuero constitucional, peculiarmente a su aspecto de «*fuero-inmunidad*», en lo tocante exacta y esencialmente al privilegio de la inmunidad procesal.

Visto que las críticas enderezadas al sistema vigente localizan su raíz en la insatisfactoria regulación del Estatuto de los Parlamentarios en nuestro sistema; debido a los vacíos legales existentes que aunados a la incorrecta

interpretación del privilegio, han desencadenado una impunidad total de ciertos sustentantes del poder, típicamente los legisladores.

Siendo tal prerrogativa motivo de descontento social ante la creciente conciencia del principio de igualdad ante la ley y la existencia de un Poder Judicial independiente que consolidan el Estado de Derecho. Inversamente a su correcta funcionalidad como *instrumento de control constitucional* de la independencia eficaz y estructural del Poder Legislativo y como un *privilegio de orden público* en aras de la correcta realización de la función pública, en virtud de la cual se concede esa protección exclusiva al cargo.

Es imperioso acorde a la conjugación de los diversos factores sociales, políticos, económicos, culturales y educativos de la Nación, rescatar la significación y esencia que tiene en nuestros días tal prerrogativa constitucional; para que no continúe siendo un instrumento más del despotismo, abuso, injusticia y arbitrariedad desorbitadas de que hacen uso los diputados y senadores en la vida cotidiana, desvirtuando los fines para los que fue concebida.

Por lo cual, retomando los principios que desde sus inicios los medios jurídicos nacionales han establecido para determinar la responsabilidad penal de los servidores públicos sin fijar en ningún momento su inmunidad total. Aún cuando, han desaparecido los condicionamientos históricos que hicieron surgir la inmunidad parlamentaria.

Partiendo del argumento principal de que el fuero constitucional de los legisladores existe para defenderlos de eventuales acusaciones sin fundamento, esgrimidas perversamente por impúdicos y profanos intereses políticos o sectarios.

Y tras observar la experiencia que se ha dado en diferentes momentos y tiempos sociales del país, donde la inmunidad procesal ha servido como herramienta al juego de las inercias políticas.

Consideramos obligatorio continuar con el proceso de adecuación y perfeccionamiento de los límites y alcances del «*fuero-inmunidad*» concedido

al cargo de los legisladores; a fin de desaparecer, en la medida de lo posible, las lagunas o vacíos legales preexistentes.

Finiquitando de una vez por todas, los interminables debates referentes a la conveniencia de la operatividad de la inmunidad procesal de los legisladores, ante la presencia de dos instituciones que marcadamente han creado una polémica inmortal en la doctrina nacional: la licencia y el delito flagrante o flagrancia.

Para tal efecto, se propone senda reforma al artículo 112 constitucional en el sentido de limitar la vigencia y operatividad del «fuero-inmunidad» de los legisladores federales en lo que respecta a las figuras de la licencia y el delito flagrante, que tan malos y amargos resultados han arrojado en la práctica política y jurisdiccional del Congreso, dentro de los ámbitos competenciales de cada una de sus Cámaras según corresponda.

Es cierto, que el presente tema no resulta ser novedoso en atención a las anteriores preocupaciones y propuestas vertidas por algunos juristas y legisladores, en relación a la instauración de ciertas excepciones a la vigencia de la inmunidad parlamentaria, específicamente hablando de la flagrancia. Sin embargo, éstas, no han sido tomadas en cuenta de una manera efectiva en el órgano legislativo, tal vez por la inviabilidad de las mismas o por la incapacidad de acuerdos en la propia Cámara.¹²

Empero, no se puede negar la obligatoria necesidad que nuestro sistema jurídico requiere en el cuidado de estos temas. Máxime si lanzamos un vistazo al Derecho Comparado, donde numerosos Estados a pesar de sus diferencias estructurales y sociales, contemplan desde hace tiempo en sus ordenamientos constitucionales, la excepción del flagrante delito frente a la inmunidad parlamentaria. Sirvan de ejemplo los siguientes textos

¹² Sirvan de ejemplo, las iniciativas de Decreto de reforma y adición presentadas por diversos legisladores de los diferentes grupos parlamentarios como: la del PAN publicada en la Gaceta Parlamentaria del 20 de febrero de 2007; la del PRI publicada en Gaceta de 24 de enero de 2007; otra del PRI publicada en Gaceta de 9 de diciembre de 2004; y, una más del PRI publicada en Gaceta de 23 de noviembre de 2004, por citar algunas.

constitucionales, que permiten ilustrar diversos criterios inclinados al funcionamiento de la flagrancia como una excepción frente al privilegio parlamentario.

Artículo 71. Constitución de España.

1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

Artículo 26. Constitución de Francia.

Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones. Ningún miembro del Parlamento puede ser objeto, en materia criminal o correccional, de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la asamblea de la cual forma parte. Esta autorización no será necesaria en caso de crimen o de flagrante delito o de condena definitiva.

Artículo 46. Constitución Alemana.

1. Los diputados no podrán en ningún momento ser perseguidos judicial o administrativamente ni de otra manera fuera de la Dieta Federal por su voto o manifestaciones en el seno de esta o de alguna de sus Comisiones, si bien no se aplicará esta norma a las injurias calumniosas (verleuntderische Beleidigungen).

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

Artículo 57. Constitución del Reino de Dinamarca.

Ningún miembro del Folketing podrá, sin el consentimiento de éste, ser acusado ni detenido en forma alguna a menos que haya sido sorprendido en flagrante delito. No se podrá exigir responsabilidad fuera del Parlamento a ningún miembro del Folketing sin autorización de Este por opiniones expresadas ante dicha asamblea.

Artículo 30. Constitución de Finlandia.

No se podrá impedir a los Diputados el ejercicio de sus mandatos.

Los Diputados no podrán ser inculcados ni detenidos por las opiniones manifestadas en las deliberaciones ni por su proceder en la tramitación de los asuntos, salvo consentimiento del Parlamento por acuerdo aprobado por, al menos, cinco sextas partes de los votos emitidos.

Deberá informarse inmediatamente al Presidente del Parlamento de la detención o privación de libertad de un Diputado.

No se podrá detener o privar de su libertad a un Diputado antes del comienzo de su enjuiciamiento sin el consentimiento del Parlamento, salvo que existan motivos de peso para sospecharlo culpable de un delito para el que estuviese establecida una pena mínima de seis meses de privación de libertad.

Artículo 62. Constitución de Grecia.

Durante la legislatura, ningún diputado podrá ser perseguido, detenido, encarcelado o privado en forma alguna de su libertad personal sin autorización de la Cámara. Ningún miembro de la Cámara disuelta podrá tampoco ser perseguido por delitos políticos entre la disolución de la Cámara y la proclamación de los diputados electos de la nueva Cámara. Se tendrá la autorización por definitivamente denegada si la Cámara no se hubiere pronunciado sobre ella en los tres meses siguientes a la transmisión del suplicatorio por el fiscal al Presidente de la Cámara.

El plazo de tres meses quedará en suspenso durante las vacaciones parlamentarias. No se requerirá autorización alguna en caso de flagrante delito.

Artículo 68. Constitución de la República Italiana.

Los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por las opiniones que expresen ni por los votos que emitan durante el ejercicio de sus funciones.

Ningún miembro del Parlamento podrá ser sometido sin autorización de la Cámara a la que pertenezca a registro personal o domiciliario, ni podrá ser arrestado o privado de su libertad personal, ni mantenido detenido, salvo que se ejecute una sentencia firme de condena, o bien que sea cogido en flagrante delito...

Artículo 160. Constitución Portuguesa.

1. Los diputados no responderán civil, criminal o disciplinariamente por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones.

2. Ningún diputado podrá ser detenido o encarcelado sin autorización de la Asamblea, excepto por delito castigado por pena mayor y en flagrante delito.

Art. 58. Constitución Política de la República de Chile.

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

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

Artículo 69. Constitución de la República Argentina.

Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

Art. 186. Constitución Política de Colombia.

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

El panorama internacional no miente respecto al establecimiento de la oportuna excepción del delito flagrante ante la vigencia del para nosotros denominado «*fuero-inmunidad*» de los legisladores.

Permitiendo la actuación de la justicia en las causas que indudablemente atentan contra la estabilidad del propio órgano estatal; a fin de evitar el ejercicio de la inmunidad parlamentaria, como una forma de evasión de la justicia en asuntos que son ciertamente cuestionables.

Resultante de esta finalidad, se obtiene un axioma incuestionable tendiente a verificar el cuidadoso tratamiento que debe dedicarse a la institución de la prerrogativa parlamentaria.

Actualmente, artículo 112 constitucional en su texto vigente estipula:

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Acorde a nuestra propuesta, el sistema jurídico mexicano se beneficiaría enormemente con la incursión en el texto del citado precepto, de la fórmula siguiente:

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Tratándose de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, tampoco será necesaria la declaración de procedencia, cuando dicha separación obedezca al otorgamiento de licencia para separarse del cargo de legislador en los términos del artículo 62. Además, si durante el tiempo de su encargo, éstos son sorprendidos y detenidos en delito flagrante podrán ser sujetos al procedimiento penal respectivo; para lo cual bastará que la autoridad competente de aviso pronto y oportuno dentro de las veinticuatro horas siguientes a la retención, al Presidente de la Cámara que corresponda, que deberá proceder a designar un suplente en los términos del artículo 63, en tanto se resuelve la situación legal del inculpado de acuerdo a lo señalado en el séptimo párrafo del artículo anterior.

Si la retención ocurriese dentro de los recesos de las Cámaras dicho avisó será recibido por la Comisión Permanente, quien resolverá lo conducente de acuerdo a sus facultades.

La contravención a lo previsto por los párrafos anteriores por parte de la autoridad competente será sancionada por la ley penal.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias **o ha tomado posesión para desempeñar otro cargo distinto**, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Con la redacción de reforma planteada, los objetivos que se pretenden alcanzar son: el logro de una verdadera y sólida reglamentación de una figura tan importante como la inmunidad parlamentaria, solventando de una vez por todas los principales vacíos legales existentes; replantear y retornar la protección del «fuero-inmunidad» de los legisladores a su verdadera causa de resguardo de la función pública encomendada al cargo, sin que ello signifique impunidad total; proporcionar a tal privilegio parlamentario, un modelo dinámico y funcional, que supere al anacrónico y por demás ventajoso sistema actual; permitir por la propia naturaleza de la prerrogativa, que los legisladores no abusen de la ventaja conferida a su cargo en su provecho personal y en perjuicio de la sociedad, rebasar en la medida de lo posible, los odiosos cabildeos políticos que se gestan en el seno de la Cámara de Diputados ante la oportunidad de desaforar a un miembro de un grupo parlamentario importante, por causas que indudablemente le corresponde separarse del cargo; relacionado con lo anterior, proscribir los tediosos y latosos candados, contruidos por los propios parlamentarios en el desarrollo de la declaración de procedencia, que muchas veces es utilizada como obstáculo para la persecución de malhechores y bandidos, retrasando innecesariamente la acción de la justicia; clarificar los supuestos en que un legislador se encuentra separado de su encargo, y consecuencia desprovisto de la prerrogativa parlamentaria; y conforme a la aplicación de un principio de división de poderes, implantar la efectiva tutela del la Cámara de Diputados para examinar la conveniencia y oportunidad política más que jurídica, del provecho o perjuicio que la separación de un legislador le arrastre al propio órgano legislativo, analizando y consultando las posibles asechanzas políticas que busquen destruir su composición y funcionamiento,

dejando así de suplantar las funciones propias de las autoridades penales, que resolverán sobre la probable responsabilidad y constitución de los elementos del tipo penal relativo.

Todas estas prevenciones, se obtienen mediante la renovación e instauración de un verdadero y más apegado sistema de regulación de la figura del fuero constitucional de los legisladores federales; que se encuentran bajo los principales reflectores de la opinión pública del Estado, siendo severamente criticados y examinados en sus actuaciones.

Y que por lo tanto, ahí donde exista un movimiento apócrifo a los principios rectores del aparato estatal, se desencadenará irremediamente el malestar social y la condena de las instituciones, que en nada tienen la culpa de la maleante acción los miembros que la encarnan al amparo de la inmunidad; como por ejemplo, en la corrupción del sistema de contratos públicos, el financiamiento ilegal de partidos, sindicatos u cualquier otro tipo de organización empresarial, el tráfico irregular de influencias, o en suma, cualquier modalidad equivalente que contribuya a alterar la normalidad del funcionamiento del sistema político.

Es por ende, imperioso dotar a las propias instituciones de los instrumentos legales necesarios, para que éstas puedan librarse de los miembros indeseables para las funciones del Estado, que manipulan el propio marco legal para burlar los principios de responsabilidad que les atañen.

Dotando a la inmunidad parlamentaria de los elementos indispensables para afrontar las demandas que se le presentan, abandonando finalmente aquellos espacios donde es ya innecesaria y donde su utilización es sólo disfuncional.

Para que ingrese nueva y realmente, a fungir como un instrumento rentable y válido para el Estado; y no continúe floreciendo en su ejercicio, como instrumento de presión del cual se sirven los intereses privativos y

exclusivos de los juegos en que incurren los partidos políticos o los grupos de poder extraestatales.

Visto que no es el fuero parlamentario en sí, lo que crea una situación de desigualdad. Porque ésta se genera, sólo ante la causa injustificada que niegue la acción de la justicia, es decir, cuando el manejo de tal figura opera para otro fin distinto del pretendido constitucionalmente, renegando la tutela judicial efectiva del aparato estatal.

En conclusión, la crisis por la que actualmente atraviesa la efigie del fuero constitucional, precisa ante todo, modular una serie de reformas que, sin olvidar la sistemática legal que regula la institución, respondan a los retos y desafíos políticos que actualmente aflige y amarga su supervivencia.

Correspondiéndoles a los propios legisladores como los creadores de la norma jurídica, la instauración sin más postergaciones, de un sistema que respete un privilegio de orden público instituido a sus cargos; para que, no continúe siendo objeto de los malabares y caprichos sociales y políticos del momento, y en realidad funcione acorde al escenario de los intereses, fines y funciones de todo Estado moderno.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. La concepción del vocablo de fuero constitucional, es innegablemente consecuencia lógica de la norma constituyente que dotó con tal denominación a la protección brindada a ciertos funcionarios públicos. En consecuencia, la sinonimia empleada al referirnos a los vocablos de fuero constitucional, declaración de procedencia o inmunidad procesal, encuentra su razón de ser en la evolución histórica de nuestro sistema; independientemente de las posturas tendientes a abolir el primer apelativo.

SEGUNDA. Desde los inicios de la vida constitucional nacional, las Constituciones que han regido en nuestro país se han preocupado por dotar de ciertas prerrogativas a determinados funcionarios públicos. Si bien, encontramos el nacimiento de los privilegios parlamentarios en el Parlamento inglés, nuestro sistema jurídico ha conferido el llamado fuero constitucional a otros servidores públicos del Estado.

TERCERA. Del origen histórico, la adecuación nacional y acorde a las múltiples acepciones de la palabra fuero, debemos interpretar dos facetas esenciales de nuestro fuero constitucional: como «*fuero-inmunidad*» y como «*fuero-jurisdicción*».

CUARTA. La primera locución engloba dentro de sí a los privilegios parlamentarios de la inmunidad e inviolabilidad, así como la inviolabilidad del recinto parlamentario; únicamente por lo que hace a los legisladores federales, y correspondiendo solamente a la inmunidad procesal para el resto de los servidores públicos. Mientras que, la segunda acepción se

refiere exclusivamente a la facultad jurisdiccional del Congreso para exigir las responsabilidades políticas de los servidores públicos.

QUINTA. El fuero constitucional incumbe, entonces, una protección privilegiada por mandato constitucional a determinados servidores públicos, entre ellos los legisladores. Instaurado, no a título personal de los mismos, al tenor de un derecho subjetivo, sino acorde a velar en todo momento por la función pública del Estado ejercida a través de los cargos representativos. Por lo que, sólo les protege a los diputados y senadores única y justamente, mientras se encuentren ejerciendo a cabalidad las funciones propias del encargo.

SEXTA. Por lo manifestado en la conclusión que antecede, podemos decir, que el «*fuero-inmunidad*» de los legisladores federales se esgrime como un «*privilegio de orden público*» ordenado por imperativo constitucional, cuya finalidad consiste en proteger al cargo de elección popular de aquellas acciones infundadas, temerarias y nefastas que intenten instaurarse en contra de los parlamentarios y en perjuicio de la función pública. Instituyendo para tal efecto por medio de la declaración de procedencia, el permiso previo necesario al ejercicio efectivo de la acción de la justicia.

SÉPTIMA. Por ese designio el «*fuero-inmunidad*» se coloca en el margen irrestricto de actuar como un «*instrumento de control constitucional*» garantizador de la independencia y autonomía del órgano legislativo dentro de un principio de división de poderes, al permitir el correcto desarrollo de las labores parlamentarias, su efectiva integración y composición, así como su eficaz funcionamiento.

OCTAVA. A pesar de los argumentos reales con los que debe entenderse la existencia de la inmunidad parlamentaria, su utilización práctica ha devenido en una impunidad total decretada en buena parte, por los juegos y cabildeos políticos que manipulan perversamente este privilegio acorde a los intereses del momento y desvirtuando en consecuencia su naturaleza; lo que, aunado a los incontables vacíos legales existentes que dan manga ancha a las interpretaciones siniestras, desencadena irreparablemente una jugada apócrifa a los intereses rectores del aparato estatal.

NOVENA. Es por esa razón que el sentir de la sociedad se encuentra inmerso en un escenario de malestar e incredulidad ante la permanencia de esta figura; atmósfera que resulta antagónica, ante la consolidación de un Estado de Derecho dotado de un Poder Judicial independiente y un principio de igualdad entre los ciudadanos. Pero, en realidad, no es en esencia el «*fuero-inmunidad*» lo que genera desigualdad, ya que ésta se genera, sólo ante la causa injustificada que niegue la acción legal.

DÉCIMA. Por lo tanto, es indispensable erigir los elementos legales obligatorios e inexcusables que extingan las malas interpretaciones que ciertos parlamentarios practican amén del citado privilegio, a fin de que ingrese realmente a fungir como un instrumento rentable y válido en el Estado Moderno, satisfaciendo verazmente las demandas vigentes.

DÉCIMA PRIMERA. Por lo dicho en las conclusiones precedentes, se propone fijar el momento exacto de inicio de la vigencia del «*fuero-inmunidad*» de los legisladores. Si éste protege al servidor público única y exclusivamente mientras ejerza el cargo, es lógico deducir, que el inicio del disfrute de esta prerrogativa se obtiene tan pronto como se rinda la protesta constitucional correspondiente para tomar posesión del cargo.

DÉCIMA SEGUNDA. Otra propuesta impostergable es la relativa al señalamiento oportuno y claro de las causas concatenantes de la pérdida, sea temporal o definitiva, de la inmunidad parlamentaria; yaciendo entre ellas, primigeniamente, la figura de la licencia para separarse del cargo. La cual, al sustraer temporalmente al sujeto de su carácter de parlamentario, conlleva irremediamente la ausencia de dicho privilegio; y en secuela, la deserción de la obligatoria declaración de procedencia.

DÉCIMA TERCERA. Si la declaración de procedencia se conduce como un *impedimento de procedibilidad* que se libera una vez realizado el examen previo que debe efectuar la Cámara de Diputados. Tal examen, no debe confeccionarse para el análisis de la existencia del delito y la probable responsabilidad del acusado como lo marca el artículo 25 de la LFRSP alejándose del sentido constitucional. La correcta investigación que debe perpetrar la Cámara es y sólo debe ser, el análisis de sí la acción legal esta o no fundada; y en su caso, determinar si la misma es objeto de manipulación política o de otra índole, donde primigeniamente lo político se imponga a lo jurídico.

DÉCIMA CUARTA. Para que la declaración de procedencia funcione verdaderamente como una herramienta garante de la función pública y no como patente de corso, es menester acotar también las respectivas excepciones a su vigencia en aras de extinguir su aplicación contraria a los intereses públicos. Luego entonces, la instauración del flagrante delito como principal excepción al funcionamiento de la inmunidad parlamentaria, responde positivamente a mejorar su tratamiento.

DÉCIMA QUINTA. Es de justa razón, por tanto, permitir la procedencia penal de aquellos legisladores sorprendidos en flagrante delito; ya que con ésta figura, se elimina en gran parte los presupuestos o suspicacias que

constituyen el objeto de estudio en la declaración de procedencia; a saber, lo infundado o no de la acción y los motivos que originan su procedencia. Pues, se aportan elementos circunstanciales e inexcusables que hacen suponer la participación del funcionario público en la comisión de un delito.

DÉCIMA SEXTA. Es por ello que nuestro planteamiento propone senda reforma a los artículos 61 y 112 constitucionales a efecto de aportar las bases aptas y eficaces, tendientes a desentrañar el oportuno inicio de vigencia del fuero constitucional; su ineficacia ante el otorgamiento de las licencias para separarse del cargo; y la excepción a la obligatoria declaración de procedencia en caso de flagrante delito.

DÉCIMA SÉPTIMA. Con base en esas prevenciones se alcanzará en su oportunidad: el establecimiento de las bases precisas para una sólida reglamentación ordinaria; y en general, el retorno al verdadero sentido del fuero constitucional de los legisladores a través de un modelo dinámico y funcional que supere al anacrónico sistema de interpretación actual, evitando la transgresión a la Constitución y leyes de la materia, en los cabildeos políticos gestados en el seno de la Casa de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA.

Libros.

- 1) ABELLÁN, Ángel Manuel. El Estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales Ed. Tecnos, Madrid, España, 1992.
- 2) ALBA NAVARRO, Manuel. Prerrogativas parlamentarias y jurisprudencia constitucional: juicio de legitimidad y juicio de constitucionalidad. Cuadernos y Debates, Serie Minor 9. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1996.
- 3) ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. El desafuero en el sistema constitucional mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.
- 4) BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. Derecho Procesal Penal. McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V., México 1999.
- 5) BECERRA BAUTISTA, José. El Fuero Constitucional. Ed. Ius, México, 1945.
- 6) BIDART CAMPOS, Germán J. El Derecho Constitucional del Poder. Tomo I. Ed. Ediar S.A. Buenos Aires, Argentina, 1967.
- 7) BLEDEL, Rodolfo. Introducción al Estudio del Derecho Público Anglosajón. Ed. De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1947.

- 8) BOQUERA OLIVER, José María. Derecho Administrativo. Volumen I. 10° edición, Ed. Civitas, Madrid, España, 1996.
- 9) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional mexicano. 17° edición, Ed. Porrúa, México, 2005.
- 10) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y Amparo. 7° edición, Ed. Porrúa, México, 2003.
- 11) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 33° edición, Ed. Porrúa, México, 2001.
- 12) CANASI José. Derecho Administrativo. Parte General, Vol. 1. Ed. De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1981.
- 13) CARBONEL, Miguel coord. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada. Tomo III. 19° edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.
- 14) CASTELLANOS, Fernando. Lineamientos elementales de Derecho Penal. Parte General. 40° edición, Ed. Porrúa, México, 1999.
- 15) CASTREJON GARCÍA, Gabino E. Derecho Administrativo II. 2° edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2002.
- 16) CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Ed. Porrúa, México, 2003.

- 17) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso. 5º edición, Ed. Porrúa, México, 2002.
- 18) DE VERGOTTINI, Giuseppe. Derecho Constitucional Comparado. Espasa-Calpe S.A. Madrid, España, 1983.
- 19) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo III. Ed. Driskil, Buenos Aires, Argentina, 1976.
- 20) FERNÁNDEZ-MIRANDA y Campoamor, Alfonso. Origen Histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. En *Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Estudios de Derecho Parlamentario*. Madrid, España, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, marzo 1986.
- 21) FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. Poder Legislativo. Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2004.
- 22) FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1981.
- 23) FERNÁNDEZ-VIAGAS, Bartolomé Plácido. La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los «privilegios» parlamentarios. Ed. Civitas, Madrid, España, 1990.
- 24) FIGUEROA, Luis Mauricio. La Constitución Inglesa. Historia Documentos para su estudio. Ed. Ius, México, 1991.

- 25) FISCHBACH, Oskar Georg. Derecho Político General y Constitucional Comparado. Roces Wenceslao y Legaz Luis trs. Ed. Labor S.A., Barcelona, España, 1934.
- 26) FISHER, Louis. *American Constitution Law*. 50° Edición. Carolina American Press, Dirham North Carolina, USA 2003.
- 27) FRAGA Ibarne, Manuel. El parlamento británico desde la Parliament Act de 1911. Instituto de Estudios políticos, Madrid, España 1960.
- 28) FIX ZAMUDIO, Héctor. Derecho Constitucional mexicano y comparado. 2° edición, Ed. Porrúa, México, 2001.
- 29) GARCÍA, Eloy. Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos. Ed. Tecnos. Madrid, España 1989.
- 30) GARCÍA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Ed. Alianza, Madrid, España, 1964.
- 31) GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Décima edición, Oxford University Press, México, 2004.
- 32) GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Los Delitos de los Altos Funcionarios y El Fuero Constitucional. Ediciones Botas, México, 1946.
- 33) GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Ma. De la Luz. Valores del Estado en el pensamiento político. 2° edición. McGraw-Hill, México, 1997.

- 34) JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del sistema de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales. Ed. Porrúa, México, 2002.
- 35) LINARES QUINTANA, Segundo V. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado. Parte Especial. Tomo VIII Poderes de Gobierno. Ed. Alfa, Buenos Aires, Argentina, 1963.
- 36) LOEWENSTEIN Karl. Teoría de la Constitución. Gallego Anabitarte, Alfredo Tr. 2º reimpresión, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1976.
- 37) LÓPEZ GARRIDO, Diego y et al. Nuevo Derecho Constitucional Comparado. Tirant lo Blanch Valencia, España, 2000.
- 38) LÓPEZ GUERRA, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado. 4º edición, Tirant lo Blanch, Valencia, España. 2000.
- 39) MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael. EL Sistema Jurídico de los Estados Unidos de América. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1994.
- 40) MARTÍN-RETORTILLO, Baquer Lorenzo y GARCÍA MORILLO, Joaquín. Inmunidad Parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España, 1994.

- 41) MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades legales de los servidores públicos. Ed. Porrúa, México, 1999.
- 42) MORA DONATTO, Cecilia. Derecho Constitucional. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
- 43) MORRIS, Richard B. Documentos para la Historia de los Estados Unidos de América. Ed. Libreros Mexicanos Unidos, México, 1962.
- 44) ORTIZ RASCÓN, Silvia. La responsabilidad de los servidores públicos y el fuero constitucional. Ed. Iberoamericana, México, 1990.
- 45) PLÁCIDO FERNÁNDEZ-VIAGAS, Bartolomé. El Juez Natural de los Parlamentarios. Ed. Civitas, Madrid, España, 2000.
- 46) PEDROZA DE LA LLAVE, Susana. El control del gobierno: Función del Poder legislativo. INAP, México, 1996.
- 47) PÉREZ ARROYO, Javier. Curso de Derecho Constitucional. 9° edición, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, Madrid, España, 2003.
- 48) PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. Deontología Jurídica. Ética del abogado y del servidor público. 6° edición, Ed. Porrúa, México, 2001.
- 49) SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Sexta edición. Ed. Porrúa, México 2001.

- 50) SANTAOLALLA, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Ed. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, España, 1990.
- 51) SANTAOLALLA, Fernando. La inmunidad parlamentaria en el Derecho Comparado. En Derecho Parlamentario Iberoamericano. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Ed. Porrúa, México 1987.
- 52) SAYEG HÉLU, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional mexicano. Ed. Porrúa, México, 1987.
- 53) SCHWARTZ, Bernard. Derecho Constitucional Americano. Cambridge at The University Press. Cambridge, Mass. USA, s/f.
- 54) SERNA DE LA GARZA. José Ma. Derecho Parlamentario. McGraw Hill, México, 1997.
- 55) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer curso. 24° edición, Ed. Porrúa, México, 2003.
- 56) SIRVENT Gutiérrez, Consuelo y VILLANUEVA Colín Margarita. Sistemas jurídicos contemporáneos. Ed. Harla México, 1996.
- 57) SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. 7° edición, Ed. Porrúa, México, 1999.
- 58) TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho constitucional mexicano. 36° edición, Ed. Porrúa, México 2004.

- 59) TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-2002. 23° edición, Ed. Porrúa, México 2002.
- 60) VILLAROYA, Joaquín Tomas. Breve historia del constitucionalismo español. 6° edición. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1987.
- 61) WILSON WOODROW. El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos. GONZALEZ GARZA, Federico tr. Ed. Cultura, México, 1922.
- 62) YOCELEVZKY R. Ricardo A. El sistema político británico. Primera edición, UNAM, México, 1986.

Legislación.

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 5) Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de carrera de la Cámara de Diputados.

- 6) Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que establece los Lineamientos para acreditar las justificaciones de las inasistencias de las diputadas y los diputados.
- 7) Reglas provisionales sobre el control de asistencia y la justificación de inasistencias dictadas por la Junta de Coordinación política de la Cámara de Senadores.

Medios Electrónicos.

- 1) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Vínculo electrónico: <http://www.cddhcu.gob.mx/>
- 2) Constitución Española 25° Aniversario 1978-2003. Vínculo electrónico: <http://www.constitucion.es/index.html>
- 3) Constituciones de países de la Unión Europea. Vínculo electrónico: http://www.constitucion.es/otras_constituciones/europa/index.html
- 4) Constituciones de países latinoamericanos. Vínculo electrónico: <http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/Constituciones/>
- 5) Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Vínculo electrónico: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- 6) Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores. Vínculo electrónico: <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?principio=inicio>

- 7) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. DVD IUS 2006. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2006.