

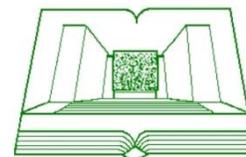
SAPI-ISS-20-11

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Subdirección de Análisis de Política Interior



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Dirección General de
Servicios de Documentación,
Información y Análisis

INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y/O FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES

Estudio Teórico Conceptual, Antecedentes,
Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la
LIX y LXI Legislatura, (Primera Parte).

Mtra. Claudia Gamboa Montejano
Investigadora Parlamentaria

C. Miriam Gutiérrez Sánchez
Auxiliar de Investigación

Octubre, 2011.

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque; Delegación Venustiano Carranza;
C.P. 15969 México, DF; Teléfono: 50360000 extensiones: 67033, 67036 y 67026

E-mail: claudia.gamboa@congreso.gob.mx

**“INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y/O FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS
LEGISLADORES**

*Estudio Teórico Conceptual, Antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la
LIX y LXI Legislatura, (Primera Parte)”.*

INDICE

	Pág.
Introducción.	2
Resumen Ejecutivo.	3
I. Marco Teórico Conceptual.	4
• Inmunidad Parlamentaria	5
• Inviolabilidad Parlamentaria	7
• Irresponsabilidad por las opiniones.	8
• Naturaleza Jurídica de la Inmunidad Parlamentaria	10
• Inmunidades Legislativas	11
II. Antecedentes Histórico- Constitucionales.	17
III. Proceso Legislativo de la Reforma al artículo 61 Constitucional.	21
IV. Marco Jurídico Actual.	23
• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	23
• Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	24
• Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	25
• Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	25
• Reglamentos Internos de Cámara de Diputados y Cámara de Senadores en la materia.	25
V. Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Fuero Constitucional o Declaración de Procedencia.	31
VI. Iniciativas presentadas a nivel Constitucional durante la LIX y LXI Legislaturas en materia de Inmunidad Parlamentaria y/o Fuero Constitucional.	39
• Cuadros comparativos de exposición de motivos y del texto vigente y texto propuesto de las iniciativas presentadas en la LIX Legislatura.	40
Datos Relevantes	47
• Cuadros comparativos de exposición de motivos y del texto vigente y Texto propuesto de las iniciativas presentadas en la LXI Legislatura.	65
Datos Relevantes.	67
Fuentes de Información	69

INTRODUCCION

En el presente trabajo de investigación sobre la inmunidad parlamentaria y/o fuero constitucional, se pretende dejar sobre la mesa de discusión diversos elementos de análisis sobre dicha figura, entre ellos la forma en que la doctrina ha venido manejando ambos términos, desde hace más de un siglo, así como su evolución, toda vez que mientras algunos autores manejan indistintamente ambos términos, algunos otros hacen algunas diferencias entre ambos, al mencionar que la inmunidad parlamentaria es en todo caso el género y el fuero la especie, así como la gran disyuntiva que existe actualmente sobre el otorgamiento de licencia y la suspensión o no del fuero a través de ésta.

De igual forma se aborda la principal Jurisprudencia que ha habido sobre el tema, la cual resulta muy relevante toda vez que aborda ciertos lineamientos, que aclara y ahondan sobre esta figura, matizando una serie de aspectos que se han venido presentando a lo largo de la historia, desde la famosa resolución de 1945.

También se expone el actual Marco Jurídico, incluyendo lo que regulan los nuevos reglamentos de ambas Cámaras al respecto, que para muchos por inferencia e interpretación resuelve el problema planteado, especialmente en el caso del Senado. En el ámbito de Derecho Comparado se muestran, tanto a nivel internacional como local, las distintas regulaciones, presentándose, especialmente en el ámbito internacional, diversos matices de que cada legislación utiliza.

En las Iniciativas presentadas sobre el tema, se demuestra - enfatizando en esta LXI Legislatura-, como se ha habido una notable tendencia de limitar el fuero constitucional. Cabe aclarar que en el presente estudio se aborda desde el aspecto meramente sustantivo, más que procesal, el tema del fuero y la inmunidad parlamentaria. El contenido del presente estudio se divide en dos partes para su análisis, por la extensión del mismo.¹

¹ Ver: “FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES Estudio de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas en el tema. (Segunda Parte)”. Dirección en Internet: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi_actual.htm

RESUMEN EJECUTIVO

En esta primera parte del trabajo referente al tema de Inmunidad Parlamentaria y/o Fuero Constitucional, se desarrollan las siguientes secciones:

Marco Teórico Conceptual. Entre otros conceptos se exponen los siguientes: Inmunidad Parlamentaria, Inviolabilidad Parlamentaria, Irresponsabilidad Parlamentaria, Naturaleza Jurídica de la Inmunidad Parlamentaria e Inmunidades Legislativas.

Antecedentes Histórico- Constitucionales, se hace mención del texto de todas las constituciones que ha tenido México, en relación al tema, así como dos datos históricos al respecto.

Proceso Legislativo de la Reforma al artículo 61 Constitucional, se dan los razonamientos y argumentaciones expuestas tanto en la iniciativa como en el dictamen de la única reforma que ha tenido este artículo.

Marco Jurídico Actual, se señala el contenido de los siguientes ordenamientos, en relación al tema de la inmunidad parlamentaria y fuero constitucional:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Reglamentos Internos de Cámara de Diputados y Cámara de Senadores en la materia.

Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Fuero Constitucional o Declaración de Procedencia, que matiza distintos lineamientos al momento de la aplicación concreta de la legislación constitucional.

Iniciativas presentadas a nivel Constitucional durante la LIX y LXI Legislaturas en materia de Inmunidad Parlamentaria y/o Fuero Constitucional, -4 iniciativas en la primera y 10 en la segunda- presentada a través de los siguientes cuadros comparativos:

- Exposición de motivos y
- Texto vigente y texto propuesto de las iniciativas.

Finalizando con los datos relevantes en ambas legislaturas.

I.- MARCO CONCEPTUAL.

En la presente sección se establecen todos aquellos conceptos y elementos que se relacionan los lo concerniente a la inmunidad parlamentaria, así como al fuero constitucional perteneciente a los legisladores, descotándose en esta ocasión que es muy importante el tratamiento que la doctrina le ha venido dando a ambos términos, toda vez que a diferencia de lo señalado en el artículo 61 Constitucional, -que hace alusión independiente a cada expresión- se considera que la inmunidad parlamentaria abarca también al fuero constitucional.

Empezamos por lo más general:

Concepto de Fuero y Declaración de Procedencia.

Por lo que refiere al diccionario de la Real Academia Española, enuncia que la palabra “fuero” tiene un significado de “jurisdicción o poder” sin embargo en término parlamentario se considera como “competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo”.²

La Enciclopedia Jurídica, menciona que el término Fuero corresponde:

“La palabra “fuero” viene del vocablo latino fórum, 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”.

Sin embargo:

“En el derecho procesal mexicano, se utiliza la voz “fuero” como sinónimo de competencia, cuando se habla del fuero común, fuero federal y fuero del domicilio, como sinónimo de jurisdicción, que sería el caso del fuero de guerra; también se habla de fuero constitucional, con otro significado ya que trata de un requisito de procedibilidad”.³

Ahora bien, por lo que respecta al Fuero Constitucional el autor Eduardo Andrade Sánchez en su obra *El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano* señala:

“...independientemente de la critica que pueda merecer esta institución resulta innegable que alude a una situación jurídica específica, consiste en un conjunto de normas aplicables a determinados servidores públicos que en razón de la función que desempeñan quedan sujetos a

² Término localizado en el Diccionario de la Real Academia Española, en la dirección de Internet: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=fuero

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Letra F. UNAM. Editorial Porrúa. México, 2002. Pág. 147.

un régimen propio en cuanto a la exigencia de ciertas responsabilidades en las que puedan incurrir por su conducta”.⁴

De manera muy detallada el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios se aboca al desarrollo de tres expresiones muy ligadas en el tema:

Inmunidad Parlamentaria.

⁵“I. De acuerdo con la Real Academia Española, el término *inmunidad* proviene del latín *immunitas*, - *atis* que, unida a la palabra *parlamentaria*, significa aquella prerrogativa de los senadores y diputados que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del cuerpo legislador (parlamento, Congreso o Asamblea).

La palabra *inmunidad* se escribe en francés *immunité*, en inglés *immunity*, en alemán *Immunität* y en italiano *immunità*. Mientras que *parlamentaria* *parlamentaire*, *parliamentary*, *parlamentarisch* y *parlamentaria* respectivamente.

II. El antecedente histórico de la *inmunidad parlamentaria* lo encontramos en Inglaterra durante el siglo XV, pero jurídicamente apareció en el siglo XVII, denominándosele *Freedom from arrest*. Esta figura consistía en que los parlamentarios no podían ser arrestados por la comisión de un delito de tipo civil con pena de prisión por deudas civiles. Su finalidad consistía en permitir la asistencia del parlamentario a las sesiones y, de esta forma, tener voz y voto de las personas por él representadas. Incluso esta protección se extendía hacia su familia y sus servidores. La *inmunidad parlamentaria* inglesa quedó abolida, como privilegio, cuando la prisión por delitos civiles desapareció en 1838. Por esta razón, el ordenamiento inglés ya no la contempla en la actualidad.

En Francia, la *inmunidad parlamentaria* se gestó en la época de la Revolución francesa de 1789, difundándose durante el siglo XIX por toda Europa. En este país surgió jurídicamente con el Decreto del 26 de junio de 1790, el cual mencionaba que los miembros de la Asamblea Nacional gozaban de *inviolabilité*, refiriéndose a la *inmunidad* sólo que con un vocablo distinto.

Posteriormente la Ley de 1317 de junio de 1791, en sus artículos 51 y 53 la reguló. La Constitución francesa de 1791 regulaba a la *inmunidad* señalando, que ésta consistía en no llevar a cabo detenciones y procesamientos, pero en materia criminal, salvo en los casos de flagrante delito y con la posibilidad de ser levantada con autorización de la Cámara respectiva. Con lo cual, se trataba de una protección jurídica procesal de tipo penal.

En España, la *inmunidad parlamentaria* tiene como antecedentes el Decreto de 24 de septiembre de 1810, así como el Reglamento del 24 de noviembre del mismo año, con la característica de imitar el modelo francés de 1790, ya que la *inmunidad* consistía en proteger al parlamentario de las infracciones penales y no del arresto por responsabilidad civil como en el sistema inglés. Otro de los antecedentes lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 128.

Posteriormente todos los estatutos jurídicos de la institución representativa española la regularon. La *inmunidad parlamentaria* siempre ha estado presente en toda institución representativa o parlamentaria, tanto en el Estado liberal, el Estado de derecho, el Estado social de derecho y, en la actualidad, en el Estado contemporáneo o Estado social y democrático contemporáneo, pero con características muy distintas.

En Francia, particularmente, la *inmunidad parlamentaria* es denominada *inviolabilité* y en Inglaterra *freedom from arrest*.

⁴ Andrade Sánchez, Eduardo. El desafuero en el sistema constitucional mexicano. UNAM. México, 2004. Pág. 4.

⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Versión Electrónica, Dirección en Internet: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

La *inmunidad parlamentaria* es un privilegio de los parlamentarios (diputados y senadores), que consiste en aquella protección, de carácter procesal, que tienen los mismos cuando se les intenta seguir un proceso penal, por su probable responsabilidad en la comisión de un delito. En algunos ordenamientos jurídicos, por la proximidad que existe entre la *inmunidad* y la inviolabilidad parlamentaria como privilegios parlamentarios, se les ha equiparado y manejado indistintamente, ya que al transgredir ciertas esferas de protección que proporciona la inviolabilidad se haría necesario que procediera la protección procesal o *inmunidad parlamentaria*. Por lo anterior, creemos necesario señalar la diferencia principal que existe entre estas dos figuras. La inviolabilidad es una protección de orden sustantivo, que consiste en la no responsabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de la función parlamentaria, mientras que la *inmunidad* es una protección procesal. Sin embargo, el objeto de estas dos figuras parlamentarias es garantizar la libertad del parlamentario (diputado y senador) en el ejercicio de la función parlamentaria, evitando que, so pretexto de acusación de un delito cometido por un parlamentario, se halle escondido un móvil político o partidista.

La *inmunidad parlamentaria* tiene su excepción, que consiste en que se podrá detener a un parlamentario cuando éste sea sorprendido cometiendo o realizando un acto sancionado por las leyes penales.

...

III. ...

El 23 de febrero de 1856 se expidió un decreto que, otorgaba inmunidad a los diputados. En sus dos primeros artículos, se establecía, que los diputados no podían ser perseguidos criminalmente, sin antes haber declaración expresa del Congreso, si el Congreso se declaraba por retirar la *inmunidad parlamentaria* se seguiría un proceso ante tribunales ordinarios.

En el Código Penal de 1871 se estableció que se destituiría y se multaría al juez que procediera contra funcionarios que tuvieran fuero.

El texto original del artículo 61 de la Constitución de 1917 consagró únicamente a la inviolabilidad por las opiniones manifestadas. Es hasta 1977 cuando se adiciona un segundo párrafo a dicho artículo constitucional, que contempla en forma expresa a la protección procesal o "fuero constitucional" de los parlamentarios respecto de los actos u omisiones que puedan generar una responsabilidad penal.

En México a este vocablo doctrinalmente se le conoce como *inmunidad parlamentaria*, pero no así en el texto constitucional de 1917 vigente, ya que su artículo 61 emplea el término fuero constitucional, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, mientras otros artículos constitucionales hacen referencia a la declaración de procedencia, considerada esta última como la forma o procedimiento para superar la *inmunidad parlamentaria* o procesal en materia penal (art. 111 constitucional).

El procedimiento para someter a un parlamentario a la jurisdicción de tribunales ordinarios en materia penal, a grandes rasgos, es el siguiente: cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá presentar acusación ante la Cámara de Diputados y está, a través de la mayoría absoluta de los miembros presentes, resolverá si ha o no a proceder contra el inculpado.

Si dicha resolución es negativa, la protección procesal continuará en tanto dure el mandato parlamentario de diputado o senador pero, una vez que haya concluido el cargo del representante popular, se podrá seguir el proceso penal. Si la declaración de procedencia es afirmativa, la protección procesal cesará quedando el parlamentario separado de su cargo en tanto esté sujeto al proceso penal. Y si dicho proceso termina con una sentencia absoluta, el inculpado podrá reasumir su función como diputado o senador, según sea el caso. Con lo cual, en México los parlamentarios están sujetos a un procedimiento de desafuero o declaración de procedencia, considerada como el mecanismo constitucional para separar al parlamentario de sus funciones y ponerlo a disposiciones de las autoridades penales. Lo anterior en relación con los artículos 108, párrafo primero, 109, fracción II y párrafo último, así como el artículo 111, párrafos primero al tercero, sexto y séptimo, constitucionales. En el procedimiento de declaración de procedencia, interviene únicamente la Cámara de Diputados, que por una resolución de la mayoría absoluta de los miembros presentes, esto es más del 50 por ciento, determinará si ha de procederse o no contra el inculpado. Sin embargo, dicho procedimiento no será necesario si existe una solicitud de licencia o si ya la tiene propiamente el diputado o senador, ya que se considera que el

parlamentario se encuentra separado de su cargo y, por lo mismo no tiene *inmunidad* o protección procesar (art. 112 constitucional). (Lo anterior en relación con el art. 12 de la LOCG). Por último, es importante mencionar que la inmunidad contemplada en el artículo 61 y 111 constitucionales se aplica de igual forma a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios públicos, así como a ciertos miembros del Poder Judicial y no sólo a los parlamentarios, es decir, que está figura jurídica es característica del Ejecutivo, Legislativo y del Judicial. Por esta razón podríamos afirmar que se trata de mantener el equilibrio entre estos tres, a pesar de ser un sistema en donde predomina el primero sobre los otros dos."

Inviolabilidad Parlamentaria.

⁶"I. El término *inviolabilidad* proviene del latín *inviolabilis*, que significa "no se puede violar". Mientras que *parlamentaria* a lo relativo al parlamento.

La palabra *inviolabilidad* se escribe en francés *inviolabilité*, en inglés *inviolability*, en alemán *Unverletzbarkeit* y en italiano *invilabilità*. Mientras que *parlamentaria* *parlamentaire*, *parliamentary*, *parlamentarisch* y *parlamentaria* respectivamente.

En el contexto del derecho parlamentario, se considera a la *inviolabilidad* como aquella prerrogativa personal de los senadores y diputados, que los exime de responsabilidad por las manifestaciones que éstos hagan, así como por sus votos en el cuerpo colegislador.

II. El primer antecedente de *inviolabilidad parlamentaria* lo encontramos en Inglaterra durante el siglo XVI, con el parlamentario inglés Peter Wentworth, pero es hasta el siglo XVII, después del caso William Williams, líder de la Cámara de los Comunes, cuando se consagró jurídicamente en el *Bill of Rihts* de 1689, con el término *freedom of spech*. Este privilegio parlamentario consistía, desde entonces, en la protección personal del parlamentario, en relación con las manifestaciones realizadas en sus discursos y debates dentro y fuera del parlamento.

En Estados Unidos de América, con la influencia inglesa, el artículo 1, sección 6, de la Constitución de 1787 vigente se refiere tanto a la inmunidad como a la *inviolabilidad*. En cuanto a la segunda, señala que no se "podrá pedir cuentas en otro sitio por discurso sostenido en el seno de sus respectivas cámaras".

Francia, aunque no fue el primero, ha sido el modelo de varios sistemas constitucionales modernos. En este país el precedente de la *inviolabilidad* data del 23 de junio de 1789, ya que la Asamblea Nacional, en una resolución, reconoció que los diputados eran *inviolables* durante y después de la legislatura, por proposiciones, informes, opiniones o discursos, considerando a quien transgrediese dicha protección como traidor a la nación y culpable de un delito capital.

La *inviolabilidad parlamentaria* es una característica de las instituciones representativas, que se desenvuelven en un contexto democrático. La misma no debe ser considerada en sentido formalista y limitativo, es decir, referente exclusivamente a la protección sustantiva en el recinto parlamentario, sino observarse con un criterio amplio, o sea, entendiendo por actividad parlamentaria a todo acto vinculado con el ejercicio de la función del representante de una determinada corriente de opinión, que tenga relación con el mandato legislativo dentro y fuera de las cámaras esté o no reglamentariamente contemplado el acto. De tal forma, las opiniones de los parlamentarios, manifestadas en este amplio ámbito funcional, se entenderán lícitas y jurídicas, es decir, *ratione funtionis*.

Quien interprete en un sentido formalista y, por consiguiente, limitativo a la protección sobre las opiniones manifestadas por los parlamentarios, es decir, a la *inviolabilidad parlamentaria*, caería en el exceso de censurar las opiniones expresadas ante los medios de comunicación (prensa, radio, televisión), aunque éstas se hubiesen pronunciado sobre un asunto que sea tratado por el Congreso, parlamentario o Asamblea; siendo que estas opiniones las avalaría si fueren pronunciadas en la sesión de la Cámara. Tampoco la protección sobre las opiniones manifestadas por los parlamentarios debe ser limitada, ya que esto significaría tanto como permitir la impunidad a los parlamentarios, no en uso de su libertad de expresión como parlamentarios, sino rayando en el abuso del derecho que les confiere el cargo del parlamentario, por eso no se puede interpretar

⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Ob Cit.*

que la prerrogativa cubra opiniones no relacionadas con la función parlamentaria; por ejemplo, la injuria, la difamación o la calumnia.

La finalidad de este privilegio parlamentario, sin duda alguna, es asegurar la libertad de expresión en el ejercicio de las funciones parlamentarias, no únicamente la legislativa, sino también la de control sobre gobierno, la electoral, la presupuestaria, etcétera.

En el ámbito parlamentario de otros países, los textos legales respecto de la *inviolabilidad* coinciden en los siguientes puntos:

1. En cuanto al tiempo de duración, ya que es permanente en tanto se tenga la calidad de parlamentario.
2. En lo referente a los actos específicos de la actuación parlamentaria, es decir, lo que dicen o hacen en el ejercicio de su función.

Tomando las consideraciones anteriores, Gómez Benítez distingue dos sistemas que se diferencian por el ámbito de protección parlamentaria, el primero, restringe la protección a las manifestaciones de opinión realizadas en actos parlamentarios y en las correspondientes sedes, como ocurre en Alemania, Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Gran Bretaña y Estados Unidos.

El segundo, en aquellos países en donde no se restringe temporal ni espacialmente el ámbito de *inviolabilidad*, sino que la protección trasciende a toda manifestación de opinión realizada en el ejercicio de la función parlamentaria; por ejemplo, en Francia e Italia.

...”.

Irresponsabilidad por las Opiniones.

⁷“I. El término *irresponsabilidad*, de acuerdo con la Real Academia Española, significa impunidad que resulta de no residenciar a los que son responsables. Mientras que la palabra *opiniones* hace referencia a aquellos dictámenes, juicios o pareceres que se forman de cosas cuestionables.

El vocablo *irresponsabilidad* se escribe en inglés *irresponsability*, en francés *irresponsabilité*, en alemán *Unzurechnungsfähigkeit* y en italiano *irresponsabilità*. Mientras que la palabra *opinión* en inglés *opinion*, en francés *opinion*, *avis*, en alemán *Meinung* y en italiano *opinione*.

II. Los parlamentarios, particularmente los del Parlamento británico, de hecho desde el siglo XVI son responsables por sus opiniones realizadas en sus discursos y debates- dentro y fuera del parlamento-, sin embargo formalmente los son desde el siglo XVII con el *Bill of Rights* de 1689. Posteriormente los norteamericanos lo son también a partir de su Constitución de 1787 vigente, pero sólo por discursos sostenidos en el seno de sus respectivas cámaras. Más adelante los parlamentarios franceses lo son desde 1789, durante y después de la legislatura, ya sea por proposiciones, informes, opiniones o por discursos.

... En el contexto del derecho parlamentario, la *irresponsabilidad por las opiniones* es aquella consecuencia o efecto que tiene la prerrogativa personal de los diputados o senadores o figura parlamentaria denominada *inviolabilidad*, consistiendo en que éstos están exentos de alguna responsabilidad por las manifestaciones que realicen en relación con su actividad como representantes (dentro o fuera de la institución), así como por sus votos emitidos en el parlamento, Congreso o en la Asamblea. Con la cual, se asegura la libertad de expresión de los diputados y senadores en el ejercicio de todas las funciones parlamentarias, se protege la integridad de la representación popular en relación con los demás órganos del Estado y se respeta la discusión plural de las ideologías, sin embargo dicha *irresponsabilidad por las opiniones* no es ilimitada, ya que si se cae en responsabilidad (penal) cuando se emitan opiniones no relacionadas con la actividad parlamentaria; por ejemplo, la injuria, la difamación o la calumnia.

En el ámbito parlamentario de otros países, la *irresponsabilidad por opiniones* tiene las siguientes características:

1. Es una consecuencia o efecto permanente, pero sólo mientras se tenga la calidad o el cargo de parlamentario.

⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Ob. Cit.

2. Considera a los parlamentarios en cuanto a lo que dicen o hacen en relación con el ejercicio de su función.

Particularmente en Alemania, Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Gran Bretaña y en Estados Unidos de Norteamérica, los parlamentarios son irresponsables por las manifestaciones de opinión realizadas en actos parlamentarios y en las correspondientes sedes o instituciones representativas.

Otro supuesto lo encontramos en Francia, Italia, Portugal y en España, en donde la irresponsabilidad trasciende a toda manifestación de opinión realizada en el ejercicio de la función parlamentaria. En Latinoamérica, las constituciones que contemplan la inviolabilidad parlamentaria, cuyo efecto es la *irresponsabilidad por las opiniones* son; por ejemplo, la argentina de 1994, la boliviana de 1967 (reformada en 1994), la colombiana de 1991, la chilena de 1980 (que entró en vigor en 1990), la paraguaya de 1992 y la peruana de 1993, entre otras.

III. En México... el texto original y el actual de la Constitución mexicana de 1917 vigente (art. 61, primer párrafo), han señalado que los diputados y senadores tienen protección por las opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, no pudiendo jamás ser reconvenidos o enjuiciados por las mismas, con lo cual son irresponsables en este supuesto, además, a partir de una reforma de 1977, el presidente de cada Cámara velará por su respeto. Lo anterior se encuentra también en relación con el artículo 109, fracción I, de la Constitución vigente, ya que no procederá juicio político por la mera expresión de las ideas, así como con los artículos 12, 13 y 14 de la LOCG, el primero, transcribe lo dispuesto por el artículo 61 constitucional, pero añade a otras personas (el presidente del Congreso y el de la Comisión Permanente), que velarán también por el respeto de la inviolabilidad. Lo anterior, se encuentra en relación con los artículos 61 y 109 constitucionales, el 105 y 107 del RGICG y con el 350 del Código Penal.”

Ahora bien, una vez que se establecieron los presentes términos conceptuales, que tienen relación con la presente investigación, también es necesario señalar respecto de la “Declaración de Procedencia”:

“La declaración de procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones de responsabilidad penal, más no así en cuanto a la responsabilidad civil ni equivale a la acusación de la responsabilidad política que la Cámara de Diputados hace ante el Senado, en el procedimiento de juicio político marcado en el artículo 110 constitucional.

Constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación de un servidor público suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto. El momento procesal idóneo para solicitar la declaración de procedencia es cuando la averiguación previa se ha integrado y el ministerio público federal ha procedido a consignar al servidor inculpado ante el juez de distrito correspondiente, para que éste decida pedir la declaración respectiva.

La responsabilidad penal no se prueba con la aceptación de declarar la procedencia por parte de la Cámara de Diputados, sino que esta acción constituye tan solo la verificación de que los hechos imputados presumiblemente inculpan al servidor público y de que las etapas de la procuración de justicia han sido debidamente conducidas sin privar al servidor de sus garantías”.⁸

A efecto de que el tema en cuestión quede lo más claro posible, vale la pena explayarse en el mismo, a través de los dos siguientes autores especialista en cada uno

⁸ Ibídem. Pág. 235.

de sus obras sobre el tema del fuero constitucional en el primer caso, y de la inmunidad parlamentaria en el segundo.

⁹**I.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA.**

25.- 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.

...

26.- Invocando la autoridad de ORLANDO, debe decirse que la inmunidad parlamentaria no es un privilegio, sino una garantía o prerrogativa del parlamento, toda vez que sin ella el Poder Legislativo carecería de independencia y autonomía.

Si el constituyente privara a los miembros del Legislativo de esa inmunidad, no sería posible concebir un parlamento independiente en la discusión de las disposiciones legales que deben regir los destinos de un pueblo, pues sus miembros, temerosos de incurrir en delitos, no emitirían sus opiniones con libertad, lo que redundaría en perjuicio de la sociedad y del Estado.

Al concebirse como un privilegio, el constituyente podría conceder o negar a los representantes esa inmunidad; en cambio, reconociendo que se trata de algo esencial para la subsistencia misma del Cuerpo, el constituyente no debe desconocer esa prerrogativa.

Precisamente porque es una garantía parlamentaria, los miembros del Congreso no pueden renunciarla y si alguno, 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.

...

Partiendo del supuesto que esta prerrogativa trata de proteger la independencia del parlamento en sus funciones legislativas, STORY sostiene que un discurso pronunciado en el recinto parlamentario no puede ser publicado por un representante, amparado en la inmunidad, si la oración contiene expresiones calumniosas.

27.- Si “los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”, es de concluirse que:

a).- Al ser inviolables no son sujetos de responsabilidad penal y, por ende, ninguna jurisdicción represiva puede actuar en su contra;

b).- Como las opiniones pueden ser manifestadas en forma oral o escrita dentro del desempeño de la función, la inmunidad abarca ambas formas de expresión del pensamiento;

c).- 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.

d).- Como el precepto usa las palabras: en el desempeño de su cargo, debe admitirse que si el miembro del Congreso no está en sus funciones o estándolo no actúa dentro de las atribuciones legales del encargo, no lo ampara la prerrogativa.

e).- La garantía es perpetua, ya que jamás se puede reconvenir al diputado o senador; no importa, pues, que cesen en sus funciones; y

⁹ Becerra Bautista, José. “El Fuero Constitucional”. Editorial JUS. México. 1945. Págs. 39 a la 49.

f).-La inmunidad abarca sanciones administrativas o económicas, porque ser reconvenidos, significa ser sancionados en cualquiera otra forma que no sea la típica penal”.

Un segundo desarrollo pormenorizado en el tema es el siguiente:

¹⁰“Capítulo II

Inmunidades legislativas. Un breve panorama

A efecto de analizar el régimen de inmunidades legislativas y, sobre todo, los criterios judiciales que la interpretan, es necesario distinguir los tipos de inmunidades.

Se pueden analizar las inmunidades desde dos categorías:

1) Inmunidades como ausencia de exigibilidad (en lo que sigue, se denominará a este tipo de inmunidad no exigibilidad), y

2) Inmunidades como ausencia de sancionabilidad (en lo que sigue, se denominará a este tipo de inmunidad no sancionabilidad).

El primer tipo se funda en el principio de la falta de exigibilidad u obligación del individuo de rendir cuenta de sus actos frente a ciertas autoridades. También se incluye en esta categoría, el principio de la no imputación de sanciones civiles, como las derivadas de acciones de compensación por daño moral o difamación. En general, este tipo de inmunidad está asociada a la libertad de expresión de ideas y debate parlamentario. Es un tipo específico de libertad de expresión cuyos sujetos titulares son únicamente los parlamentarios o miembros del Poder Legislativo.

El segundo tipo de inmunidad se funda en el principio de integridad. Bajo este principio se prohíbe el arresto o el inicio de procesos penales.

Ambos principios están presentes en la mayoría de las democracias modernas, aunque con variantes y matices. Sobre todo, se encuentran variantes en la interpretación del alcance de tales privilegios, así como las condiciones bajo las que se pueden renunciar o revocar. En este punto, es notoria la relación que media entre el Poder Judicial y el Legislativo: varios matices son introducidos a partir de criterios de interpretación judicial. A veces, estos criterios introducen definiciones conceptuales que modifican la tradición parlamentaria o limitan, incluso, derechos legislativos. Por cuestión de método, cuatro son las variables útiles para analizar los sistemas contemporáneos de inmunidades legislativas:

1) la definición de los sujetos titulares de la inmunidad;

2) el periodo que dura la inmunidad;

3) el modo de aplicación de la inmunidad, y

4) las conductas protegidas.

La mayoría de los órdenes jurídicos establecen esta protección dual sobre sus órganos legislativos: no exigibilidad, que protege las opiniones expresadas durante el ejercicio de sus funciones o actividades legislativas y no sancionabilidad, que prohíbe la detención o los procesos jurídicos sin la autorización de alguna de las cámaras, de la cual son miembros.

¹⁰ Cerdio, Jorge. “Poder Judicial e Inmunidad Parlamentaria”. El Senado de la República Nuevas Perspectivas II Serie. Primera edición, agosto de año 2006. Pág. 21 a la 38.

La terminología empleada en los ordenes jurídicos para expresar estos tipos de inmunidad varía.

No exigibilidad es denominado Speech and Debate Clause, en Estados Unidos, inviolabilidad en México y España, irresponsabilité en Francia y Bélgica, irresponsabilidade en Portugal, insindacabilità en Italia, Indemnität o Verantwortungsfreiheit o Abstimmungs-und Redefreiheit en Alemania, berufliche Immunität en Austria y privilege en el Reino Unido.

A su vez, la inmunidad como no sancionabilidad es denominada inmunidad en México y España freedom fro. arrest en el Reino Unido y Estados Unidos, inviolabilité en Francia y Bélgica, improcedibilita o inviolabilita en Italia, inviolabilidade en Portugal, Immunität o Unverletzlichkeit o Unverfolgbarkeit en Alemania o AuBerberufliche Immunität en Austria.

A pesar de las diferencias terminológicas, todos los términos expresan la misma idea, por lo que la reducción de todas las expresiones a las dos categorías propuestas es metodológicamente correcta.

...

INDUCCIONES SOBRE LA NO EXIGIBILIDAD.

El alcance de la no exigibilidad incluye todo tipo de obligaciones de reparar o indemnizar por posibles daños morales, de dar cuenta u ofrecer disculpas públicas e incluso abarca las posibles consecuencias penales derivadas de las opiniones y debates. Es una forma de libertad o privilegio para expresar ideas dentro del ejercicio de la función legislativa, sin que genere ningún tipo de responsabilidad civil –por daño- o penal –por ilicitud.

En casi todos los órdenes jurídicos, sin embargo, la inmunidad de esta clase no excluye la posibilidad de ser sujeto pasivo de medidas disciplinarias, administrativas –aunque impliquen la pérdida de la libertad. En todos estos casos, las medidas disciplinarias son determinadas –a veces en reglamentos, otras en forma consuetudinaria- y aplicadas por el propio cuerpo legislativo.

Las conductas que abarca esta inmunidad incluyen toda clase de opiniones expresadas, en público o en comités, así como la promoción del voto legislativo en determinado sentido.

...

Lo que ha dado a lugar, incluso, a distinguir entre las opiniones dictadas fuera del recinto y aquéllas que son reimpresiones, redistribuciones o reediciones de las opiniones de los legisladores. Donde las primeras están protegidas por la inmunidad, no así las segundas.

Por el contrario, en Francia, los tribunales han sostenido una interpretación estrecha del alcance de la inmunidad.¹¹ Han entendido que sólo se protegen las opiniones dentro del recinto. Quedan excluidas, por ejemplo, las opiniones que se expresen en un programa de radio o las expresadas en algún informe elaborado en ocasión de una comisión conjunta con el Ejecutivo.

...

A pesar de que la mayoría de textos constitucionales permiten una interpretación amplia de la inmunidad, la teoría jurídica y la práctica parlamentaria, en la mayoría de los órdenes jurídicos, rechaza que la inmunidad se extienda también a las opiniones expresadas fuera del parlamento, como las de los artículos periodísticos, libros, debates públicos o actos de proselitismo. Adicionalmente, es unánime la opinión de que la inmunidad no se extiende a los actos propios de la vida privada de parlamentario ni derivados de los ejercicios de convivencia social o cívica.

¹¹ French Senate, “L’immunité parlementaire” (étude comparative), División des Études de législation comparée, núm. 56, mayo 1994.

En todos los casos, se entiende que la no exigibilidad es absoluta y protege a su titular mientras ostente la calidad de miembro del legislativo. En la mayoría de ordenamientos, la inmunidad subsiste aún después de que cese su periodo o encargo público. No se admite que puedan ser perseguidos o enjuiciados por las opiniones que emitieron cuando ostentaban el cargo de parlamentario. Los efectos de la inmunidad, persisten más allá del término de su mandato político.

La forma absoluta de entender a la no exigibilidad, presenta un matiz, en cuanto a su disponibilidad por parte de sus titulares. En algunos ordenamientos jurídicos, la inmunidad es atendida como parte de la división de poderes, como un atributo necesario para la función legislativa y, por ende, irrenunciable e intransferible. Sólo respecto de esto último hay unanimidad: la inmunidad es intransferible, se otorga a título personal en función de la calidad de órgano del parlamento o congreso. Por el contrario, algunos ordenamientos jurídicos permiten la renuncia de un miembro a la inmunidad. Aunque con matices en el procedimiento de renuncia, en general, es una decisión de alguna de las cámaras del parlamento o congreso. Un caso particular a este respecto es el Reino Unido: la renuncia sólo se permite a efectos de iniciar procesos civiles de reparación del daño de difamación. Se hace ante el juez competente y su efecto es limitado a dicho proceso.

...

INDUCCIONES SOBRE LA NO SANCIONALIDAD

En general, esta forma de inmunidad es atendida bajo el principio de protección a la autonomía parlamentaria. Se dice que surge como una medida que previene el posible uso indebido de la fuerza pública en contra de los miembros del legislativo. Esto explica, en buena medida la forma general que toma esta inmunidad en la mayoría de los ordenamientos jurídicos: a menos que lo autorice el parlamento o legislatura, ninguno de sus miembros puede ser arrestado o procesado por conductas fuera del ejercicio de sus funciones.

El alcance de la no sancionabilidad admite grados, dependiendo de cada ordenamiento. El grado mínimo es la prohibición de arresto o detención de los miembros del legislativo; a veces se agrega que tampoco se pueden practicar medias de investigación o aseguramiento, como cateos o, por último, se puede establecer que no podrán ser emplazados o requeridos por ningún tribunal y para ningún tipo de proceso penal. Por el contrario, se entiende, mayoritariamente, que la inmunidad no es aplicable a procesos civiles como divorcios o ejecución de contratos. Los procesos administrativos –por ejemplo, el cobro de impuestos o las multas administrativas–, por el otro lado, pueden estar alcanzados por la inmunidad en algunos ordenamientos.

La mayoría de ordenamientos no requieren autorización de la cámara o casa del parlamento para que se inicie una investigación penal. En Italia y Francia, por ejemplo, la autorización parlamentaria sólo es requerida cuando se inicien medidas de fuerza como el arresto. En Bélgica la autorización previa es necesaria cuando se pide la presentación del legislador ante el tribunal, al momento de iniciar el proceso o para el arresto. En Bélgica la autorización previa es necesaria cuando se pide la presentación del legislador ante el tribunal, al momento de iniciar el proceso o para el arresto. Lo mismo sucede con México, en donde es posible iniciar una averiguación previa contra un miembro de Poder Legislativo. La investigación penal, por cierto, no puede incluir testimonios o declaraciones del parlamentario ante la autoridad investigadora; para estos actos se requiere autorización.

Las conductas sobre las que se aplica la inmunidad, son, en principio, aquéllas tipificadas como delitos. Sin embargo, algunos órdenes jurídicos excluyen de la inmunidad cierto

tipo de delitos. Por ejemplo, en Irlanda, Estados Unidos y el Reino Unido se excluyen la traición, delitos graves y la alteración de la paz pública. En Portugal se excluye de la inmunidad cualquier delito doloso que merezca una pena de prisión mayor a tres años; algo similar ocurre en Suecia al excluir delitos que merezcan más de dos años de prisión. En algunos órdenes jurídicos la no sancionabilidad se excluye de las sanciones administrativas o las denominadas contravenciones. Se entiende que debido a la relativa falta de severidad en la sanción y el tipo de acto ilícito, la función legislativa no se ve afectada, ni la independencia del parlamentario la reputación de la institución. Co todo, este matiz no es unánime, por el contrario, es excepcional. Por ejemplo, en el caso de Austria.

Hay consenso casi unánime en que la comisión de un delito con flagrancia constituye una excepción a la no sancionabilidad. Se entiende por delito con flagrancia, la situación en la que el sujeto es sorprendido durante o en conexión directa con la comisión de un delito.

...

Por lo que hace a la duración de la inmunidad, hay dos criterios. Uno indica que la inmunidad dura desde que se asume la calidad de legislador o parlamentario hasta que termina el mandato político –España, Estados Unidos, Reino Unido, Grecia, Italia, México, Alemania y Portugal. Este criterio puede admitir la variante de otorgar la inmunidad inter electio a aquellos miembros reelectos para un periodo ulterior, ahí donde la reelección inmediata esté prevista. Otro criterio indica que la inmunidad opera sólo durante los períodos de sesiones del órgano legislativo (Bélgica, Luxemburgo).

En todos los casos, cuando termina el mandato político –y sin que medie reelección, ahí donde sea aplicable- termina la no sancionabilidad del legislador o parlamentario. Asimismo, en todos los órdenes jurídicos, la prescripción penal para ejercitar la acción se interrumpe bajo la presencia de la inmunidad. De tal suerte que al terminar su vigencia, la acción penal o el proceso pospuesto, puede reinstaurarse.

La disponibilidad de la inmunidad se entiende a cargo de cada cámara o casa del parlamento o legislativo. En ningún caso, está a disposición del individuo, por lo que no puede ser objeto de renuncia o transacción.

El procedimiento para remover la inmunidad a un miembro del Legislativo varía dependiendo del ordenamiento jurídico y se puede observar grados de detalle en los textos constitucionales. En un extremo se encuentran ordenamientos como el alemán, que detalla reglas del proceso a seguir, así como principios que deben guiar la decisión del órgano. Otro tanto sucede, aunque con menor grado de detalle, con Francia, Italia, España y Luxemburgo. En el otro extremo, se observan ordenamientos que sólo estatuyen la competencia del órgano para decidir la procedencia de alguna acción penal en contra de sus miembros y, de esta forma, la remoción de la inmunidad. Tal es el caso de México, Bélgica, Reino Unido, Irlanda y Holanda; donde no hay procedimiento a detalle.

La ausencia de procedimiento a detalle se suele entender como una demostración de la autonomía del legislativo en estos asuntos. Se traduce en una total discrecionalidad para tratar caso por caso el asunto, sin estar atado a reglas o principios fijos.

...

La siguiente tabla, trata de sintetizar las consideraciones hechas hasta aquí acerca de las dos formas de inmunidad. Muestra una comparación sucinta entre la inmunidad como no exigibilidad y la inmunidad como no sancionabilidad:

	No exigibilidad	No sancionabilidad
Alcance	Protege el discurso, opiniones o debates que surjan con motivo del ejercicio de las funciones legislativas, de cualquier tipo de sanción civil, penal o administrativa.	Su alcance varía: puede proteger el inicio de investigaciones penales, el arresto o detención y el inicio de procesos penales o civiles y administrativos que conlleven la privación de bienes. Se suele entender la flagrancia como una excepción.
Sujetos	Legisladores o parlamentarios. Algunos ordenamientos extienden la inmunidad a aquellos que toman parte en actividades legislativas o son asistentes de la función legislativa.	Legisladores o parlamentarios.
Duración	Inicia con el nombramiento, en la mayoría de ordenamientos sus efectos perduran aún después de concluido el mandato político.	Inicia con el nombramiento y termina con el mandato. A veces sólo abarca los periodos de sesión.
Disposición	En general, la inmunidad no es renunciable ni disponible. Algunos ordenamientos permiten su disposición. La mayoría, por acuerdo del órgano legislativo correspondiente.	Siempre puede ser revocada por acuerdo del órgano legislativo respectivo
Procedimiento para disposición	Cuando es disponible, generalmente es a pedido del interesado o de una autoridad competente, seguido de una votación en pleno.	En general, el pedido lo hace un procurador, fiscal o juez instructor. Se elabora un dictamen y éste es discutido y aprobado por el pleno.

CAPITULO III

La inmunidad legislativa y los tribunales definiendo los límites.

PODER JUDICIAL Y LA INMUNIDAD LEGISLATIVA

Se observa en la mayoría de los ordenamientos jurídicos que el Poder Judicial no tiene injerencia en las decisiones de las cámaras respecto de la inmunidad de sus miembros. En general, se considera inatacable la decisión del parlamento respecto de la remoción de la

inmunidad. Asimismo, se aprecia que la práctica judicial considera una razón excluyente a la inmunidad parlamentaria para el inicio de procesos jurisdiccionales.

Sin embargo, es útil notar una relación distinta entre el papel que juegan los tribunales en función de cada tipo de inmunidad. Mientras que no se encuentra gran actividad judicial en la producción de criterios de interpretación sobre la inmunidad como no sancionabilidad, a lo largo de los ordenamientos jurídicos analizados.

...

El privilegio parlamentario por antonomasia es el que protege la libertad de expresión durante los debates: nada dicho dentro de alguna de las cámaras puede ser cuestionado en ningún tribunal u otra institución fuera del parlamento”.

II.- ANTECEDENTES.¹²

Establecemos una visión de lo que representó el fuero constitucional en nuestro país, a través de las distintas disposiciones fundamentales antes de 1917:

- **CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.**

Capítulo VI

De la celebración de las Cortes

“**Artículo 128.** Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en 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”.¹³

- **Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814. (Constitución de Apatzingan).**

Capítulo III

Del Supremo Congreso

“**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”.¹⁴

Decreto del 24 de Febrero de 1822 acerca de la Inviolabilidad de los diputados por sus opiniones.

¹⁵“*El soberano Congreso constituyente del imperio mexicano, ha decretado lo siguiente:
Que no podrá intentarse contra las personas de los diputados acción, demanda, ni procedimiento alguno en ningún tiempo, y por ninguna autoridad, de cualquiera clase que sea, por sus opiniones y dictámenes.*

Lo tendrá entendido la Regencia &c.

Dado en México á 24 Febrero de 1822.”

- **CONSTITUCIÓN DE 1824.**

Sección Cuarta

De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos.

“**43.** En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su

¹² Los antecedentes fueron retomados de la obra del autor Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales 1808-1994. Editorial Porrúa. México 1994.

¹³ *Ibídem.* Pág. 74.

¹⁴ *Ibídem.* Pág. 38.

¹⁵ Fuente: Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Dirección en Internet: <http://www.biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/>

elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos 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 causa.

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.¹⁶

- **CONSTITUCIÓN DE 1836.**

Tercera

Facultades de las cámaras y prerrogativas de sus miembros.

“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 determinada 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”.¹⁷

- **CONSTITUCIÓN DE 1857.**

TÍTULO III

De la división de poderes

Sección I

Párrafo I

De la elección e instalación del Congreso

“**Artículo 59.** Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.¹⁸

- **CONSTITUCIÓN DE 1917. (texto Original).**

Título Tercero

Capítulo II

Del Poder Legislativo

Sección I

De la elección e instalación del Congreso

“**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”.¹⁹

¹⁶ Ibídem. Pág. 173.

¹⁷ Ibídem. Pág. 220.

¹⁸ Ibídem. Págs. 615, 624 y 625.

¹⁹ Ibídem. Págs. 841, 865, 866 y 867.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

En lo que hace a los antecedentes históricos que tienen que ver en este tema en particular, puede señalarse que precisamente debido a lo que en su momento sucedió en el trascurso de la historia política de nuestro país, es que se considera que por justa razón es de la existencia del contenido del texto del artículo 61 constitucional, ya que en diversas épocas históricas en nuestro país, como la posindependentista y la postrevolucionaria, se dieron actos violentos contra los miembros del Congreso, tal como lo muestran los dos acontecimientos que a continuación se exponen.

A continuación se exponen ejemplos concretos de ambos casos:

Época Posindependentista:

La Junta Provisional Gubernativa, que eligió como dirigente a Agustín de Iturbide, tenía como objetivo crear la Constitución bajo las bases del *Plan de Iguala* y *Los Tratados de Córdoba*. Con este fin fue formado el Congreso Constituyentes, sin embargo en la elección de sus miembros surgió el primer enfrentamiento entre Iturbide y los congresistas, así como en el debate de la formación bicamarista.²⁰ i

Este Congreso provisional se reunió por primera vez el 24 de febrero de 1822, al año de la proclamación del *Plan de Iguala*, con esta acción dejó de existir la Junta Provisional Gubernativa. Desde ese primer día el Congreso declaró que la soberanía residía en él.²¹ Días después apareció un decreto del Congreso Constituyentes en la *Gaceta Imperial de México*, donde queda en claro sus intenciones de convertir el gobierno en una legislación absoluta:

“Que no podrá intentarse contra las personas de los diputados acción, demanda, ni procedimiento alguno en ningún tiempo, y por ninguna autoridad, de cualquier clase que sea, por sus opiniones y dictámenes.”²²

Ambos poderes se acusaron de traidores, por el supuesto de que colaboraban con el movimiento contrarrevolucionario dirigido por las tropas españolas. Iturbide fue atacado por haber intercambiado cartas con el militar español José Dávila.

Una de las razones por las que Iturbide fuera proclamado emperador por la Cámara, se debió a la presión que ejercieron algunos grupos políticos sobre ellos, al ver a Iturbide como el libertado que merecía el cargo, tras el rechazo de la familia Borbón al trono.²³

²⁰ Silvia Martínez del Campo Rangel, “El ‘proceso’ contra Agustín de Iturbide” en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. XV, 1999, 55p. (consultado en <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/15/cnt/cnt11.htm> 20 de septiembre de 2011 a las 10:00 hrs) p. 8.

²¹ *Gaceta Imperial de México*. México, n° 70, tomo I, martes 26 de febrero, 1822, (Fondo Lafragua)

²² *Gaceta Imperial de México*. México, n° 2, tomo II, sábado 2 de marzo, 1822, (Fondo Lafragua) p. 15-16.

²³ *Gaceta Imperial de México*. México, n° 13, tomo II, jueves 28 de marzo, 1822, (Fondo Lafragua) p. 97-101

Inmediatamente al asumir el trono, se le negó el derecho al veto, así como el poder establecer tribunales en provincia e instituir a los miembros de la Suprema Corte de Justicia. Antes de ser proclamado Emperador, los republicanos no tenían peso en el Congreso, hasta que miembros de logias masónicas como Joel R. Poinsett, encabezaron la oposición y la conspiración dentro de la legislatura.

El Congreso, en este periodo, no pudo emitir leyes, pero si jugó un papel fundamental, al ser un foco de conspiración, lo que propició que, el 31 de octubre de 1822 se decretara su disolución, acción que llevaría a la recién nacida nación al conflicto bélico con el *Plan de Casa Mata*, que desencadenaría el destierro, la condena y la muerte de Agustín de Iturbide”.

EPOCA POSTREVOLUCIONARIA:

Isaac Arriaga en su campaña para la diputación federal por parte del municipio de Uruapan Michoacán, enfrentó problemas con la justicia por el delito de sedición, tumulto y ultrajes a funcionarios públicos, sobre todo al entonces Gobernador de Michoacán Pascual Ortiz Rubio.²⁴ El resentimiento entre ambos había sido sembrado desde la campaña para elecciones a Gobernador de dicho Estado, en la cual Isaac Arriaga apoyó al candidato del Partido Socialista Michoacano Francisco J. Mujica.

Dos días antes de las elecciones el 26 de julio de 1918, es arrestado por los ya mencionados crímenes, pero logra salir bajo fianza justo a tiempo para ganar los comicios celebrados el domingo 28 de julio de 1918.²⁵

A pesar de contar con la credencial de diputado es nuevamente aprehendido el 8 de agosto del mismo año, al intentar cruzar la ciudad de Morelia.

Inmediatamente al recibir el telegrama enviado por el diputado afectado, la Comisión Permanente del Congreso, encabezada por Juan Sánchez Azcona, declaró que debía de respetarse el fuero, sin embargo el Juez de Distrito de Morelia negó la audiencia, señalando que estaba a disposición del Juez de Distrito de Guadalajara, este último ordenó que se pusiera en libertad, pero de igual manera fue negada. El diputado Isaac Arriaga fue puesto en libertad hasta el 19 de agosto, cuando la Suprema Corte así lo ordenó.²⁶

²⁴ *Excelsior*. México, D.F. Año 2, tomo 4, N° 550. Viernes 20 de septiembre de 1918. p. 4

²⁵ *Diario de los Debates*. México, D.F. Año1, tomo I, N° 27, Período ordinario XXVIII Legislatura. Jueves 19 de septiembre de 1918. p. 19

²⁶ *Ibidem*, p. 21

III.- REFORMA AL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL.

Datos Generales del Proceso Legislativo de la única reforma que ha tenido este artículo Constitucional:

ARTICULO: 061
REFORMA No.01 PUBLIC. D.O.F.: 06 de diciembre de 1977
INICIATIVA: Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
PRESENTADA POR: Ejecutivo
FECHA PRESENT.:06 de octubre de 1977.
PERIODO: 1er. Ordinario AÑO: II
TURNADA A COMS: Puntos Constitucionales; Estudios Legislativos.
FECHAS DE DICT. 1a. LEC.: 18 de octubre de 1977 2a. LEC.: 19 de octubre de 1977
DECLARATORIA: 01 de diciembre de 1977.
OBSERVACIONES: Adiciona con un segundo párrafo el artículo.- Se da lectura a dos votos particular emitidos por el PAN y PPS.- Se dispensa la 2a. lectura al Dictamen.- Aprobado en lo general y en lo particular por unanimidad de 177 votos.- Pasa al Senado.- Se dispensan trámites al Proyecto de Declaratoria y se aprueba por 186 votos.- Pasa al Ejecutivo.

EXTRACTO DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS:

²⁷"Mediante la Reforma Política que ahora nos anima debemos buscar una mejor integración del sistema de libertades y del sistema democrático que nos rigen, respetando el derecho de las minorías a preservar su identidad y a manifestarse sin cortapisas.

...

"Una verdadera Reforma Política no es un acto, así sea éste de la mayor relevancia legislativa; son muchos actos, y no es un momento, sino un proceso que exige, por igual, reformas jurídicas y modificaciones que culminen en una vida mejor."

...

La presente exposición de motivos desarrolla, en primer término, el tema de la constitucionalización de los partidos políticos y hace referencia a la serie de prerrogativas que se les confiere para garantizar su función, calificada de interés público; en seguida trata lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados y explica el sistema electoral mixto que con dominante mayoritario incorpora el principio de la representación proporcional, además, alude a los mecanismos ideados para la integración del Colegio Electoral encargado de calificar la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, y al recurso de reclamación establecido para impugnar ante la Suprema Corte de Justicia las resoluciones del Colegio Electoral; a continuación expone las reformas introducidas a la organización y funciones del Congreso de la Unión y el nuevo desarrollo que se confiere a la facultad de la Suprema Corte de Justicia, para investigar violaciones al voto público, y finalmente, se refiere a las nuevas formas concebidas para elevar nuestra vida democrática.

...

La Constitución confiere a los diputados y senadores diversas garantías para la realización de su función representativa; tales garantías se traducen en lo que se llama fuero constitucional y

²⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. "L" Legislatura. Año II México, D. F., Jueves 6 De Octubre De 1977 Tomo II. - Núm. 14.

consiste en que los legisladores son inviolables por las opiniones expresadas en el desempeño de sus cargos y tienen una inmunidad de carácter penal durante el periodo de su mandato.

El Ejecutivo a mi cargo estima conveniente que las reformas que se proponen a través de esta Iniciativa, comprendan también una adición al **artículo 61 constitucional**, con el propósito de que además de las inviolabilidades e inmunidades personales de los legisladores, quede prevista la salvaguarda de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, conceptuadas institucionalmente. En principio, interesa otorgar el respeto y la protección que deben tener tanto los legisladores como los recintos donde los cuerpos o las asambleas respectivas se reúnan a deliberar o a sesionar.

Con este fin, se establece como atribución del Presidente de cada Cámara velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de las mismas y por la inviolabilidad del recinto en que se reúnan a sesionar.

...”

EXTRACTO DEL DICTAMEN:

28“

...”

La frase medular de Montesquieu tiene vigencia: "Para que no pueda abusarse del Poder, es preciso que por disposición misma de las cosas, el Poder detenga al Poder".

El escrúpulo deberá extremarse en la Ley secundaria, a fin de que se precisen los requisitos de procedibilidad del recurso y se definan las violaciones sustanciales que serán su materia, a fin de que, "se evite la interposición de reclamaciones notoriamente infundadas cuyo propósito sea el de entorpecer la instancia de la calificación".

Por lo anterior, las Comisiones dictaminadoras se pronuncian, con la modificación del párrafo segundo, por la aprobación de la reforma examinada.

El artículo 61 de la Constitución en vigor dice:

"Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas."

La Iniciativa propone que se le adicione un párrafo que exprese:

"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 reúnen a sesionar."

A juicio de las Comisiones dictaminadoras, la reforma se impone por el peso de su bondad y su propósito.

La función legislativa requiere de absoluta independencia para su ejercicio. Es por el consiguiente, necesario que se preserve el respeto al fuero constitucional tanto de los legisladores, como la inviolabilidad de los recintos donde sesionan. Por ser esto indiscutible, las Comisiones consideran que la reforma es justificada y merece la aprobación.

...”

TEXTO APROBADO:

Única Reforma. Fecha de publicación en el Diario Oficial del martes 6 de diciembre de 1977. En el periodo Constitucional del Presidente José López Portillo.

Artículo 61. ...

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.

²⁸ Dictamen 1era. Lectura Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos "L" Legislatura. Año II México, D. F., Martes 18 De Octubre De 1977 Tomo II.- Núm. 17.

IV.- MARCO JURIDICO ACTUAL.

A continuación se muestra toda la regulación relativa al tema de Inmunidad Parlamentaria y/o Fuero Constitucional con el propósito de contar con los elementos normativos que de manera directa actualmente rigen en el tema:

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**²⁹

Título Tercero
Capítulo II
Del Poder Legislativo
Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso.

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 y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado.

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 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.

...

...

...

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su 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.

²⁹ Localizada en la dirección de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

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.

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

• LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.³⁰

TITULO PRIMERO Del Congreso General

Artículo 11.

1. Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.
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.

Artículo 12.

1. 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.
2. El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

CAPITULO SEGUNDO De la Mesa Directiva Sección Tercera De su presidente

Artículo 22.

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del Recinto Legislativo.
2. El Presidente conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. Asimismo, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.
3. El Presidente, al dirigir las sesiones, velará por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios, y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara; asimismo, hará prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo.

³⁰ Localizada en la dirección de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>

4. El Presidente responderá sólo ante el Pleno cuando en el ejercicio de sus atribuciones se aparte de las disposiciones que las rigen.

• **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**³¹

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
 - II.- Las obligaciones en el servicio público;
 - III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
 - IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
 - V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.
-

• **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**³²

Artículo 1. Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
 - II.- Las obligaciones en el servicio público;
 - III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
 - IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
 - V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,
 - VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.
-

• **REGLAMENTOS INTERNOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS Y SENADORES.**³³

En relación específica a los Reglamentos Internos que actualmente regulan a cada una de las Cámaras, se mencionan aquellas disposiciones que versan sobre el tema, o en su caso están relacionados con el mismo, cabe señalar que algunos especialistas en el tema, han llegado a considerar – como se aprecia en la sección de opiniones especializadas- que el Reglamento Interno del Senado sobre todo, resuelve la cuestión de la licencia en relación a la permanencia o no del fuero constitucional, cuando se da ésta, aunque se considera que mientras no esté establecido y respaldado de forma clara como tal, al menos por la jurisprudencia, muy difícilmente puede

³¹ Localizada en la dirección de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240.pdf>

³² Localizada en la dirección de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>

³³ Ver: SAPI-ISS-18-11 ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS REGLAMENTOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Agosto, 2011. Dirección en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-18-11.pdf>

considerarse que así sea, por la magnitud que ello implica, sin embargo, se considera un tema digno para debate.

REGLAMENTO CÁMARA DE SENADORES	
<p>Artículo 6</p> <p>1. Durante el ejercicio de su encargo, <u>los senadores tienen la inmunidad que establecen la Constitución</u> Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes. Dicha inmunidad inicia una vez que se rinde la protesta señalada en el artículo 128 de la Constitución y concluye el último día de ejercicio del cargo.</p> <p>2. Los senadores son responsables por los delitos que cometen durante el tiempo en que ejerzan su cargo. Para que se proceda penalmente en su contra, deben cumplirse los requisitos, trámites y procedimientos que establecen la Constitución y la normativa aplicable.</p> <p>3. En los casos de faltas de orden administrativo en que incurrir los senadores durante el ejercicio del cargo, los requisitos, trámites y procedimientos son los que establece la legislación aplicable.</p> <p>Artículo 7</p> <p>1. Una vez <u>conocida la detención de un senador o cualquier otra actuación de autoridad judicial o administrativa</u> que obstaculice o impida el desempeño de su cargo, el Presidente realiza de inmediato las acciones necesarias <u>para salvaguardar la inmunidad constitucional.</u></p>	
REGLAMENTO CÁMARA DE SENADORES	REGLAMENTO CÁMARA DE DIPUTADOS
<p>Artículo 11</p> <p>1. <u>La licencia es</u> la anuencia que otorga el Senado, o en su caso la Comisión Permanente, a la decisión de los senadores de separarse temporalmente del ejercicio de su cargo.</p> <p>Artículo 12</p> <p>1. <u>Para obtener licencia,</u> los senadores presentan ante el Presidente solicitud por escrito, con firma autógrafa y con señalamiento de la causa. Dicha solicitud es resuelta por el Pleno en la sesión inmediata.</p> <p>2. <u>DURANTE EL TIEMPO DE LA LICENCIA, LOS SENADORES CESARÁN EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES REPRESENTATIVAS Y NO GOZARÁN, POR TANTO, DE LOS DERECHOS INHERENTES AL CARGO.</u></p> <p>Artículo 13</p> <p>1. <u>Los senadores y las senadoras tienen derecho a solicitar y, en su caso, obtener licencia</u> del Pleno por las siguientes causas:</p> <p>I. Enfermedad que los incapacita temporalmente para el desempeño de la función;</p> <p>II. Hasta por tres meses por estado de gravidez o de post-parto;</p> <p>III. Desempeñar empleo, cargo o comisión</p>	<p>Artículo 12.</p> <p>1. Los diputados y diputadas tendrán <u>derecho a solicitar licencia,</u> en el ejercicio del cargo por las siguientes causas:</p> <p>I. Enfermedad que incapacite para el desempeño de la función;</p> <p>II. Optar por el desempeño de una comisión o empleo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, por el que se disfrute de sueldo;</p> <p>III. Postularse a otro cargo de elección popular, cuando tal licencia sea una condición establecida en las normas internas del partido político o en las disposiciones electorales correspondientes;</p> <p>IV. Para desahogar trámites o comparecencias ante la autoridad competente, por procesos judiciales o jurisdiccionales, y</p> <p>V. Para ocupar un cargo dentro de su partido político.</p> <p>2. Las diputadas tendrán derecho a solicitar licencia en el ejercicio del cargo por estado de gravidez, por el mismo periodo previsto en la Ley de la materia, para la incapacidad pre y post natal, sin perjuicio de su condición laboral.</p> <p>Artículo 13.</p> <p>1. <u>La solicitud de licencia</u> se presentará a la consideración del Pleno, que resolverá si la</p>

<p>de carácter público por el que se perciba remuneración;</p> <p>IV. Postularse a otro cargo de elección popular cuando la licencia sea condición establecida en las disposiciones electorales correspondientes o en la normativa interna del partido político de que se trate; y</p> <p>V. Otras diversas a las señaladas en las fracciones anteriores.</p> <p>2. Conforme a las solicitudes presentadas, el Pleno decide el otorgamiento de las licencias tomando en consideración la debida integración del Senado.</p> <p>Artículo 14</p> <p>1. <u>Aprobada la licencia</u>, el Presidente de la Mesa llama al suplente para que asuma el ejercicio del cargo de senador. Una vez que rinde la protesta constitucional, entra en funciones hasta en tanto el propietario se encuentre en posibilidad de reasumir el cargo.</p> <p>2. <u>Para reincorporarse al ejercicio</u> de las actividades legislativas, el senador con licencia lo informa por escrito al Presidente de la Mesa, quien toma la nota correspondiente, notifica al suplente para que cese en el ejercicio del cargo en la fecha que se indique y lo hace del conocimiento del Pleno, para los efectos legales conducentes.</p>	<p>acepta.</p> <p>2. El diputado o diputada deberá solicitar licencia ante la Mesa Directiva con un escrito firmado y fundado. La Mesa Directiva verificará que la solicitud tenga como base alguna de las causas establecidas en el artículo anterior.</p> <p>3. La licencia de ser aprobada por el Pleno, surtirá efectos a partir de la presentación o en fecha posterior, si así se establece en el escrito de referencia.</p> <p>4. En los recesos, se estará a lo dispuesto por el Artículo 78, fracción VIII de la Constitución.</p> <p>Artículo 14.</p> <p>1. <u>Las licencias no se concederán</u> simultáneamente a más de la cuarta parte de la totalidad de los integrantes que componen la Cámara.</p> <p>Artículo 15.</p> <p>1. Si la Mesa Directiva apreciara <u>inconsistencias en la solicitud de licencia</u>, suspenderá el trámite parlamentario de autorización y dará cuenta al Grupo que integra el diputado o diputada solicitante.</p> <p>Artículo 16.</p> <p>1. <u>El diputado o diputada con licencia</u> que comunique <u>la reincorporación al ejercicio</u> de su cargo presentará escrito firmado y dirigido al Presidente.</p> <p>2. El Presidente lo comunicará, de inmediato al diputado o diputada suplente en funciones y, al Pleno de manera improrrogable en la siguiente sesión.</p> <p>3. En los recesos, se estará a lo dispuesto por el artículo 78, fracción VIII de la Constitución.</p>
REGLAMENTO CAMARA DE SENADORES	REGLAMENTO CAMARA DE DIPUTADOS
<p>Artículo 15</p> <p>1. La suplencia en el ejercicio del cargo de senador se hace efectiva cuando el propietario:</p> <p style="padding-left: 20px;">I. No acude a asumir el cargo dentro del término constitucional establecido;</p> <p style="padding-left: 20px;">II. Se encuentra física o legalmente impedido para desempeñarlo;</p> <p style="padding-left: 20px;">III. Solicita y obtiene licencia;</p> <p style="padding-left: 20px;">IV. Deja de asistir a diez sesiones consecutivas del Pleno sin licencia o causa justificada;</p>	<p>Artículo 9.</p> <p>1. La suplencia procede cuando la diputada o el diputado propietario:</p> <p style="padding-left: 20px;">I. No acuda a tomar posesión del cargo dentro de los términos constitucionales establecidos;</p> <p style="padding-left: 20px;">II. Obtenga licencia;</p> <p style="padding-left: 20px;">III. No se presente diez días de sesiones consecutivos, sin causa justificada;</p> <p style="padding-left: 20px;">IV. Desempeñe una comisión o empleo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal, de los municipios o cualquier empleo</p>

<p>V. Desempeña comisión o empleo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y sus delegaciones, de los municipios o de cualquier otro ente público, por los cuales se disfruta remuneración, sin la licencia correspondiente; y</p> <p>VI. Opta por el ejercicio de otro cargo de elección popular en los términos del artículo 125 de la Constitución.</p>	<p>remunerado del sector público, sin la licencia previa de la Cámara, con excepción de las actividades que desempeñen en instituciones y asociaciones docentes, científicas, culturales y de investigación;</p> <p>V. Fallezca o padezca una enfermedad, que provoque una incapacidad física que le impida el desempeño del cargo, y</p> <p>VI. Tenga imposibilidad jurídica determinada por una autoridad competente.</p>
REGLAMENTO CÁMARA DE SENADORES	REGLAMENTO CÁMARA DE DIPUTADOS
<p>Artículo 16</p> <p>1. La vacante en el cargo de senador se concreta con la declaración que hace el Presidente de la Mesa Directiva por la ausencia del propietario y el suplente.</p> <p>2. Las vacantes de senadores se cubren conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 63 constitucional.</p> <p>Artículo 17</p> <p>1. La vacante de senador a que se refiere el artículo anterior, se origina por las siguientes causas:</p> <p>I. Haber sido sancionado con la pérdida del cargo en términos de lo dispuesto por el artículo 62 constitucional;</p> <p>II. Entenderse que no acepta el cargo al no haber concurrido al desempeño de su función, en los términos que dispone el primer párrafo del artículo 63 constitucional;</p> <p>III. Muerte o por enfermedad que provoca una incapacidad total permanente;</p> <p>IV. Haber optado por otro cargo de elección popular, en los términos del artículo 125 constitucional;</p> <p>V. Resolución firme que lo destituya del cargo, en términos del artículo 110 constitucional; y</p> <p>VI. Cualquier otra situación jurídica que implique la pérdida del cargo.</p>	<p>Artículo 10.</p> <p>1. Existirá vacante en la fórmula de diputados o diputadas electos por el principio de mayoría relativa o por el principio de representación proporcional, cuando ninguno de los integrantes de la fórmula puedan desempeñar el cargo por alguna de las siguientes causas:</p> <p>I. Haber sido sancionado con la pérdida del cargo, en términos de lo dispuesto en el artículo 62 constitucional;</p> <p>II. No concurrir al desempeño de su función en los términos que dispone el primer párrafo del artículo 63 constitucional;</p> <p>III. Muerte o enfermedad que provoque una incapacidad permanente que impida el desempeño del cargo;</p> <p>IV. Haber optado por algún otro cargo de elección popular, en los términos del artículo 125 constitucional;</p> <p>V. Solicitud y obtención de licencia por parte del diputado o diputada suplente en funciones;</p> <p>VI. Por resolución firme que los destituya del cargo o impida su ejercicio, en los términos del título cuarto de la Constitución, y</p> <p>VII. Imposibilidad jurídica determinada por una autoridad competente, a través de una resolución firme.</p> <p>Artículo 11.</p> <p>1. Las vacantes de diputados o diputadas electos por el principio de mayoría relativa o representación proporcional, se cubrirán conforme a lo dispuesto en la Constitución, en sus artículos 63, primer párrafo y 77, fracción IV.</p>

REGLAMENTO CÁMARA DE SENADORES

Artículo 18

1. **Durante el ejercicio de su cargo los senadores no pueden desempeñar otra comisión o empleo**, en términos de lo dispuesto por el artículo 62 de la Constitución. En el caso de los senadores que desempeñen, sin licencia previa, otra comisión o empleo, una vez que se compruebe, el Presidente formula la respectiva declaratoria de pérdida de la condición de senador y lo hace del conocimiento del Pleno.

Artículo 19

1. Conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, **los senadores se excusan de intervenir en asuntos en los que tienen interés directo**.

2. De igual forma, los senadores están obligados a cumplir con lo dispuesto en la Ley citada, en lo relativo a conflictos de interés.

3. En caso procedente, los integrantes de la Mesa realizan las acciones que corresponden conforme a la legislación aplicable relativas a las conductas referidas en este artículo.

Artículo 20

1. De acuerdo con lo establecido por el artículo 125 de la Constitución, el **Senador que opta por otro cargo de elección popular lo hace del conocimiento del Presidente de la Mesa**, mediante escrito con firma autógrafa, para que lo informe al Pleno y se convoque a su respectivo suplente.

Artículo 21

1. En el desempeño de su cargo **los senadores son sujetos de las responsabilidades de orden político y penal** que establecen la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Penal Federal y los demás ordenamientos aplicables.

2. Asimismo son responsables por faltas administrativas y a la disciplina parlamentaria en los términos de la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley y este Reglamento.

Artículo 22

1. **Las sanciones consistentes en la destitución o inhabilitación de un senador, o la separación de su cargo**, se determinan y aplican conforme a los procedimientos señalados en los artículos constitucionales 110, relativo al juicio político; y 111, referido a la declaración de procedencia.

Artículo 23

1. En términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de lo dispuesto por la Ley, **los grupos parlamentarios, la Mesa y el Pleno**, con la participación que corresponda, en sus respectivos ámbitos de competencia, **tienen a su cargo los procedimientos relativos para la aplicación de sanciones administrativas a los senadores**.

2. **Las faltas administrativas en que incurran los demás servidores públicos del Senado, serán sancionadas por la Contraloría Interna**, conforme a los procedimientos establecidos al efecto.

REGLAMENTO CÁMARA DE SENADORES	REGLAMENTO CÁMARA DE DIPUTADOS
<p>Artículo 24 1. <u>Los senadores están sujetos a las normas de disciplina parlamentaria</u> que establecen la Constitución, la Ley y este Reglamento, en materia de asistencia, desempeño de función directiva, orden, uso de la palabra, uso de la tribuna, debates y votaciones, tanto en el Pleno como en las comisiones y comités.</p>	<p>Artículo 260. 1. ... 2. El Presidente de la Mesa Directiva o de la Junta Directiva, según corresponda, tendrá en el desarrollo de las sesiones o reuniones como <u>medios para promover la libre discusión y decisión parlamentaria</u>, entre los diputados y diputadas, así como inhibir la interrupción de éstas, las siguientes acciones: I. <u>Llamada al orden;</u> II. <u>Declaración de falta de orden con mención en el acta;</u> III. <u>Retiro del sonido, y</u> IV. Dictar las <u>medidas que estime pertinentes</u> con base a la Ley y el presente Reglamento para procurar el objeto señalado en este numeral. 3. El presidente ordenará <u>el retiro de las expresiones materiales</u>, si se incumple con lo dispuesto en la fracción XVIII del artículo 8 de este Reglamento. 4. Para atender una situación no prevista en el Reglamento, el Presidente podrá dictar una resolución de carácter general, siempre que haya la opinión favorable de la Mesa Directiva y de la Junta. En caso contrario, este tipo de resoluciones sólo tendrán efecto con la aprobación de la mayoría simple del Pleno. 5. A la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias le compete resolver en caso de duda, las consultas referentes a este Reglamento, de acuerdo con el artículo 40, numeral 2 de la Ley.</p>

V.- JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En el presente apartado se enuncian diversas tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de fuero constitucional e inmunidad parlamentaria, las cuales permiten tener una visión más a detalle de dichas figuras.

1. Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

VIII

Página: 42

Tesis Aislada

Materia (s): Constitucional, Penal.

Fuero Constitucional.

Siendo mayor el interés que tiene la sociedad en que se respete el fuero de que gozan los funcionarios y empleados públicos que el interés general que tiene en la averiguación y castigo de los delitos, procede conceder la suspensión contra los actos cometidos por las autoridades, que violan ese fuero.

Amparo penal. Revisión del incidente de suspensión. Serrano Alberto. 4 de enero de 1921. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Alberto M. González y Enrique Moreno. La publicación no menciona el nombre del ponente.

2. Localización:

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XVI

Página: 683

Tesis Aislada

Materia (s): Constitucional, Penal.

Fuero Constitucional.

Si bien es cierto que la sociedad y el Estado tienen interés en la averiguación de los delitos y en el castigo de los que resulten culpables, también lo es que los mismos tienen interés en que, ante todo, se respeten los mandamientos de la Constitución Federal que prohíben que sean detenidos los individuos que gocen del fuero constitucional, sin que previamente se obtenga su desafuero.

Amparo penal. Revisión en el incidente de suspensión. Rodríguez Herminio S. 26 de marzo de 1925. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

3. Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VI, Septiembre de 1997

Pág.: 204

Tesis: P. CXXXVI/97

Tesis Aislada

Materia (s) Constitucional

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 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.

Amparo directo en revisión 698/96. Emilio Ocejo Gutiérrez y otra. 4 de agosto de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mario Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de agosto en curso, aprobó, con el número CXXXVI/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y siete.

4. Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Diciembre de 2000

Pág.: 248

Tesis: 1ª. XXVII/2000

Tesis Aislada

Materia (s): Constitucional

Inmunidad Parlamentaria y Fuero Constitucional. Su aplicación cuando se trata de Responsabilidad Penal y de Reclamaciones Civiles que se imputan a un Diputado Federal.

El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la "inmunidad parlamentaria" como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvénidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del "fuero constitucional", bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la **inmunidad sustantiva** y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno, conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarca a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional. Sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no

implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.

Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

5. Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

XXIX, Enero de 2009

Página: 2707

Tesis: I.7º.C.121 C

Tesis Aislada

Materia (s): Civil

Inmunidad Parlamentaria, Ámbito Civil.

La inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal, esto es, como un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas de Diputados o Senadores para sustraer sus manifestaciones del conocimiento o decisión de los Jueces; sino como una medida de protección al órgano legislativo, a efecto de enfrentar la amenaza de tipo político, y que consiste en la eventualidad de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular. En el ámbito civil, la inmunidad parlamentaria implica la limitación a la jurisdicción en razón de la protección a la institución legislativa. Es decir, se limita el acceso al proceso civil, y supone que la denegación al reclamo o reconvencción esté sustentada en el ejercicio de la actividad parlamentaria, pues el propósito de esa protección es evitar que el órgano legislativo sufra la privación injustificada de uno de sus miembros.

Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito.

Amparo directo 659/2008. 13 de noviembre de 2008. Mayoría de votos. Disidentes: Julio Cesar Vázquez-Mellado García. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera. Secretario: José Jorge Rojas López.

Ejecutoria:

Asunto: Amparo Directo 659/2008.

Promovente:

Localización: 9ª. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXIX, Enero de 2009; Pág. 2708;

Voto particular

Asunto: Amparo Directo 659/2008

Promovente:

Localización: 9ª. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXIX, Enero de 2009; Pág. 2738;

6. Localización:

Novena época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIX, Enero de 2009

Pág.: 2743

Tesis: I.7.C.52 K

Tesis Aislada

Materia (s): Civil

Inmunidad Parlamentaria: Análisis del artículo 61 Constitucional que la establece.

La inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes; que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apoloquista de un delito; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores. El

Constituyente de 1916, aludió a que el artículo 61 era igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que la **inmunidad parlamentaria** está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y senadores es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos —las manifestaciones— hayan sido realizadas por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario.

Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Amparo directo 659/2008. 13 de noviembre de 2008. Mayoría de votos

Disidente: Julio César Vázquez-Mellado García. Ponente: Manuel Ernesto Sloma Vera. Secretario: José Jorge Rojas López.

Ejecutoria:

Asunto: Amparo Directo 659/2008

Promovente:

Localización: 9ª. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXIX, Enero de 2009; Pág. 2708;

Voto Particular

Asunto: Amparo Directo 659/2008.

Promovente:

Localización: 9ª. Época; T.C.C.; S.J.F y su Gaceta; XXIX, Enero de 2009, Pág. 2738;

7. Localización

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIX, Enero de 2009

Pág.: 2744

Tesis: I.7Oc.53 K

Tesis Aislada

Materia (s): Común

Inmunidad Parlamentaria,

El ejercicio de la inmunidad parlamentaria está estrechamente vinculado con el derecho a la tutela judicial efectiva que pretende hacer valer quien se estime lesionado con las manifestaciones del diputado o senador, en términos del artículo 17 constitucional; de ahí que cualquier manifestación de un diputado o senador podrá ser objeto de reclamo cuando exceda del ámbito propio del ejercicio político.

Ejecutoria:

Asunto: Amparo Directo 659/2008

Promovente:

Localización: 9ª.Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXIX, Enero de 2009, Pág. 2708;

Voto particular

Asunto: Amparo Directo 659/2008.

Promovente:

Localización: 9ª. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXIX, Enero de 2009; Pág. 2738.

8. Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Diciembre de 2000

Página: 247

Tesis: 1ª. XXVIII/2000

Tesis Aislada

Materia (s): Constitucional

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 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 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, esto es, cuando se llama al terreno jurisdiccional a un legislador para que responda civilmente de los daños y perjuicios causados por las opiniones que vertió y de los hechos expuestos, se deriva que aquéllos pudieron haber ocurrido bajo las circunstancias en que opera la inviolabilidad, y desde ese momento debe el Juez dilucidar tal cuestión, pues en el caso de que el examen sea positivo, ni siquiera debe admitirse la demanda, al disponer el citado artículo 61 que “jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

9. Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Diciembre de 2000

Página: 247

Tesis: 1ª. XXXI/2000

Tesis Aislada

Materia (s): Constitucional

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 desenvuelve 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.

Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

Registro No. 162806

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXXIII, Febrero de 2011

Página: 5

Tesis: P. III/2011

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. LA CALIFICACIÓN Y LA CONSECUENTE SANCIÓN POR LAS OPINIONES QUE PUDIERAN CONSIDERARSE OFENSIVAS O INFAMANTES, O DE CUALQUIER FORMA INADMISIBLES, EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA, CORRESPONDEN AL PRESIDENTE DEL ÓRGANO LEGISLATIVO RESPECTIVO.

El elemento que debe determinarse para saber si cierta opinión emitida por un senador o por un diputado está protegida por la inviolabilidad parlamentaria a que se refiere el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el desempeño propio de la función parlamentaria. Ahora bien, esta función de los legisladores, tanto en el seno de las respectivas Cámaras como conjuntamente, integrando el Congreso de la Unión, así como al llevar a cabo individualmente las actividades propias de dicha función, debe ser autónoma e independiente, de manera que sus deliberaciones no se vean interrumpidas ni se imponga a su desenvolvimiento un determinado lineamiento. En ese sentido, a ninguna entidad ajena al referido Congreso debe permitirse determinar un catálogo de argumentos válidos o un marco deliberativo que proyecte una adecuada práctica del oficio parlamentario, esto es, específicamente, que califique las opiniones que pueden o no expresarse en el desempeño de la función parlamentaria, pues todo ello es prerrogativa exclusiva del Poder Legislativo, de manera que si en el desarrollo de la indicada función un senador o un diputado emite opiniones que pudieran considerarse ofensivas o infamantes, o de cualquier forma inadmisibles, tal calificación y la consecuente sanción corresponden al Presidente del órgano legislativo respectivo, conforme al segundo párrafo del indicado artículo 61 constitucional y a los numerales 105 y 107 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (ordenamiento que fue aplicable al Senado de la República hasta el 31 de agosto de 2010, conforme al artículo Primero transitorio del Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010).

Amparo directo en revisión 27/2009. Manuel Bartlett Díaz. 22 de febrero de 2010. Mayoría de ocho votos; votaron con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio A. Valls Hernández y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

El Tribunal Pleno, el trece de enero en curso, aprobó, con el número III/2011, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de dos mil once.

Registro No. 190591

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Diciembre de 2000

Página: 245

Tesis: 1a. XXX/2000

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

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 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.", 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.

Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

Registro No. 190589

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Diciembre de 2000

Página: 248

Tesis: 1a. XXVII/2000

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL.

El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la "inmunidad parlamentaria" como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del "fuero constitucional", bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen

de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.

Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

Puede apreciarse de esta manera, como las resoluciones que la Corte ha emitido han ayudado en gran medida en su momento a vislumbrar algunos aspectos que los lineamientos generales a nivel constitucional no se tienen planeados tan específicamente, -por las mismas características del diseño de una Carta Magna- estableciéndose a sí los precedentes jurisdiccionales adecuados para ir dirimiendo las distintas diferencias y contraposiciones que se presentan la querer aplicar la legislación a caso concreto.

VI. INICIATIVAS DE REFORMA AL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL DURANTE LA LIX Y LXI LEGISLATURA EN MATERIA DE FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES.³⁴

Listado e información general de las iniciativas:³⁵

Iniciativa	Fecha de Publicación	Nombre del Diputado que presenta.	Estado de la Iniciativa.
1 ³⁶	Gaceta Parlamentaria, número 1464, viernes 26 de marzo de 2004.	Dip. Miguel Angel Yunes Linares, (PRI).	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
2	Gaceta Parlamentaria, número 1574-I, martes 31 de agosto de 2004.	Congreso del Estado de Veracruz.	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
3 ³⁷	Gaceta Parlamentaria, número 1644-II, jueves 9 de diciembre de 2004.	Dip. Fernando Donato de las Fuentes Hernández, (PRI).	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
4 ³⁸	Gaceta Parlamentaria número, número 1663, miércoles 5 de enero de 2005.	Dip. José Sigona Torres, (PAN).	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

³⁴ Cabe señalar que en esta ocasión, en la LX Legislatura, sólo existe la presentación de una iniciativa de reforma al artículo 61 Constitucional, la cual tiene el objetivo central de que los representantes populares integrantes del Poder Legislativo puedan enfrentar la gestión social como elemento clave de la función de mediación social, asimismo, se busca garantizar el acceso de los legisladores a los medios de comunicación escritos o electrónicos, públicos o comerciales, por lo que no aborda de forma directa las figuras estudiadas en el presente trabajo.

³⁵ Las presentes iniciativas son retomadas de la Gaceta Parlamentaria, en la dirección de Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

³⁶ La presente iniciativa además de reformar el presente artículo también pretendió reformar los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 Constitucionales.

³⁷ El texto propuesto de la iniciativa también reformo el artículo 112 constitucional.

³⁸ La presente iniciativa asimismo consideró reformar los artículos 111 y 112 constitucionales.

• **Extracto de la Exposición de Motivos.**

Iniciativa (1)	Iniciativa (2)	Iniciativa (3)
<p>“La reforma que impulsamos <u>asume</u> que los <u>servidores públicos</u> tenemos un compromiso mayor con la sociedad y que nuestro actuar debe ser ejemplar.</p> <p>Principios</p> <p>Por ello, se hace <u>explícita en la reforma propuesta la obligación de los servidores públicos de desempeñar su función apegándose a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y se agrega el de equidad, que debe ser también norma sustantiva en el actuar.</u></p> <p>Fuero, inviolabilidad y desafuero</p> <p>La violación o el no apego a estos principios debe <u>generar necesariamente una sanción, sin afectar la función de los órganos constitucionales.</u></p> <p>La protección constitucional a quienes tienen a su cargo estas funciones está hoy en el debate público.</p> <p>Es <u>incontrastable que algunas de las instituciones vigentes, han perdido credibilidad y prestigio, y aún más, la sociedad les da una connotación negativa.</u></p> <p>Es el caso del <u>fuero constitucional que protege a los servidores públicos de alto rango y en particular a los legisladores.</u></p> <p>El abuso y deformación de esta figura - indispensable sin duda para garantizar la integración y la autonomía del Parlamento- <u>han llevado a los</u></p>	<p>“Para todos es sabido que la institución del <u>fuero</u> tiene su remoto <u>origen en el derecho local consuetudinario que se practicaba en los diversos reinos de la península ibérica;</u> durante la edad media, logra ser puesto por escrito y recibir la aprobación del rey o señor autónomo.</p> <p>De esa manera se distinguían los fueros que acarreaban beneficios a las personas de los que las oprimían, en los <u>llamados fueros buenos y fueros malos.</u> Los primeros tomaron también el carácter de privilegios concedidos al clero y al Ejército sólo para llevar sus causas a los tribunales de los cuerpos de que formaban parte sus individuos.</p> <p>En la actualidad, el <u>artículo 13 de la Constitución General</u> postula de manera textual: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de 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</p>	<p>“Inviolabilidad parlamentaria</p> <p>La <u>inviolabilidad, que en México consagra el artículo 61 constitucional,</u> es definida como "la prerrogativa por la que los parlamentarios quedan eximidos de responsabilidad jurídica por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones".¹³</p> <p>Las situaciones suscitadas por la <u>inviolabilidad parlamentaria implican una colisión de bienes jurídicos, puesto que, las eventuales afectaciones que pueda producir un parlamentario con sus opiniones, ceden en importancia frente a otro bien jurídico prevalente que es el de la libre formación de la voluntad parlamentaria, por lo que, se opta por sacrificar el bien menor.</u></p> <p>La inviolabilidad es caracterizada como <u>perpetua, absoluta y exclusiva.</u> Es perpetua porque protege al parlamentario de persecuciones incluso posteriores al mandato. Es absoluta porque no admite excepciones en cuanto a su ámbito de tutela independientemente del sujeto afectado o de la materia sobre la que incide la expresión de ideas. Por último, es exclusiva porque se eliminan de su ámbito protector todos los actos extra o posparlamentarios.</p> <p>El ámbito <u>tutelado por la inviolabilidad incluye todos los actos de los parlamentarios tendientes a la libre formación de la voluntad cameral y se comprenden todas las opiniones o manifestaciones de los legisladores hechas en el pleno o en las comisiones, las preguntas, las interpelaciones, los dictámenes, las enmiendas, las publicaciones, las reseñas, las iniciativas, las mociones y las proposiciones con punto de acuerdo, incluyendo, naturalmente, las votaciones.</u></p> <p>Por la realización de todos los actos antes mencionados los legisladores no pueden incurrir en <u>responsabilidad,</u> y queda claro que, la <u>inviolabilidad protege la libre discusión y decisión parlamentarias,</u> para que también con libertad se pueda formar la voluntad cameral.</p> <p>Es de añadirse, finalmente, que la <u>inviolabilidad por la manifestación de opiniones exceptúa de responsabilidad</u></p>

<p>ciudadanos a darle una valoración <u>negativa y en muchas ocasiones de rechazo.</u> <u>La confusión entre inviolabilidad y fuero, entre libertad plena de expresión y de voto de los parlamentarios y protección constitucional para que solo se proceda en su contra previa autorización de la Cámara de Diputados, afecta a ambas figuras constitucionales, por lo que es indispensable diferenciarlas para prestigiarlas.</u> <u>En todo caso, el interés del Parlamento es su autonomía y la plena libertad de sus integrantes, su inviolabilidad, pero también debe interesarle la aplicación expedita y oportuna de la ley cuando alguno de ellos la quebrante.</u> <u>El fuero no debe ser un obstáculo político insalvable para que la autoridad proceda en contra de quien presuntamente actuó fuera de la ley y cometió un delito.</u> <u>En todo caso, conviene al prestigio del propio parlamento un actuar eficaz de la autoridad, en la medida en que no afecte las facultades constitucionales del órgano legislativo o su propia integración.</u> <u>Es igualmente inconcuso que los procedimientos de desafuero ante este órgano legislativo necesariamente están condicionados por razones de carácter partidista y atienden a motivaciones que no siempre son las estrictamente legales.</u> <u>Por ello se propone que sea un órgano ajeno el que analice la procedencia del</u></p>	<p>podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército..." <u>De lo anterior se desprende que, por expreso mandato constitucional, hoy en México no se permite el goce de fueros; es decir, de determinados privilegios o prerrogativas para una clase social o persona determinadas, ya que en virtud del principio de igualdad todos los mexicanos estamos sometidos a las mismas leyes generales.</u> <u>Por lo anterior y reconociendo que el legislador supremo no siempre domina la forma gramatical, aunque lo deseable es que tal forma corresponda al espíritu de la ley, se observa que el párrafo segundo del artículo 61 de nuestra Carta Magna resulta contradictorio con lo mandatado en el artículo 13, al señalar textualmente: "... 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".</u> <u>Debido a la argumentación anterior, y tomando en cuenta que los diputados y los senadores para ejercer sus funciones tienen diversos privilegios parlamentarios, entendidos éstos de acuerdo con la Real Academia Española "como las ventajas exclusivas o especiales de</u></p>	<p><u>externa a los diputados y senadores, pero subsisten como límites las medidas disciplinarias que internamente se adoptan en las cámaras para salvaguardar el orden en las sesiones.</u> <u>Desde el punto de vista del Derecho Comparado y del sentido común resulta conveniente hacer una precisión al primer párrafo del artículo 61, en el sentido de extender el contenido de la inviolabilidad parlamentaria para incluir la emisión del voto por parte del legislador. El voto no sólo constituye una manifestación de voluntad del parlamentario, sino que representa su manifestación definitiva en el conocimiento y decisión de un asunto en particular y por lo tanto debe ser explícitamente tutelada contra las mismas instancias o agentes que amenazan la libre opinión. En suma, hay una evidente afinidad entre los bienes tutelados, la opinión y el voto.</u> Inmunidad parlamentaria <u>La inmunidad parlamentaria o fuero es definida como el "control político de las cámaras parlamentarias sobre la libertad física de sus miembros y sobre los procedimientos criminales que pueden culminar en privación de libertad"¹⁴</u> <u>La inmunidad es otro instrumento para garantizar la independencia de las cámaras legislativas; si bien, aquí la protección es contra otra amenaza. Se trata de prevenir detenciones o procesamientos arbitrarios que tendrían por efecto perturbar la vida de las cámaras legislativas o alterar su composición nacida de la voluntad popular.</u> <u>Queda claro, por la redacción del artículo que la inmunidad protege sólo en el supuesto de responsabilidad penal y excluye la posibilidad de privación de libertad por las autoridades competentes. Sin embargo, la inmunidad jurisdiccional no es impunidad, y cuando el legislador concluya su encargo quedan a salvo las facultades de las autoridades competentes para investigar, perseguir y juzgar por la comisión del ilícito.</u> <u>Lamentablemente la institución de la inmunidad parlamentaria a veces ha sido objeto de abuso, y se le ha tratado como un privilegio personal exorbitante a la naturaleza y finalidad de la prerrogativa parlamentaria, desvirtuándola de los fines para los que fue concebida. En su operación, la inmunidad se ha convertido en un instrumento politizado y de dominación de las</u></p>
---	---	---

<p><u>desafuero desde una perspectiva estrictamente jurídica y que, en el caso del Congreso, las Cámaras conserven una potestad final de actuar cuando se pudiera afectar su integridad.</u></p> <p>Así, esta facultad quedaría en manos del <u>Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que, previa querrela de la Procuraduría General de la República, y respetando la garantía de audiencia del inculpado y las reglas del debido proceso, emitiría una declaratoria analizando la existencia del delito, la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita, que son los mismos elementos jurídicos que analizan los órganos instructores de esta Cámara en los procesos de desafuero.</u></p> <p>Este procedimiento, estrictamente jurídico, desarrollado ante un órgano jurisdiccional en un lapso no mayor de treinta días, <u>generaría certidumbre y la plena convicción de imparcialidad.</u></p> <p>Se propone también en la iniciativa <u>precisar en la Constitución que cuando el servidor público goce de licencia, no se requerirá declaratoria de desafuero para proceder en su contra. Esto resolvería la polémica jurídica en torno a este tema.</u></p> <p>Se presenta también una propuesta de <u>adición al artículo 61 para abrir la posibilidad de que un legislador sea detenido si comete un delito grave y es sorprendido en flagrancia.</u></p> <p>Igualmente, se plantea precisar el lapso</p>	<p>que se goza por encontrarse en determinada circunstancia", siendo los relativos a la inviolabilidad parlamentaria, entendida como la no responsabilidad por la palabras, comentarios, escritos o votos que emitan en relación con la actividad parlamentaria; así como la inmunidad parlamentaria, que los exime de ser detenidos, procesados y juzgados por su probable responsabilidad en la comisión de un delito, consideramos que debe ser sustituido del multicitado párrafo el término <u>fuero constitucional por el de inmunidad parlamentaria constitucional</u> ya que, de acuerdo con los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, de la editorial Porrúa, ésta es "una garantía constitucional conferida a senadores y diputados en virtud de la cual no pueden ser objeto de persecución penal, sin el requisito previo de la concesión del suplicatorio por la Cámara a que pertenezcan"; siendo esto lo que el espíritu del legislador desea tutelar en el mal empleado término <u>fuero constitucional.</u></p> <p>Con lo anterior queda claro que la <u>inmunidad parlamentaria no es un privilegio concedido a estos representantes populares, sino una tutela necesaria para el ejercicio de la función que les está encomendada; es decir, se trata de</u></p>	<p><u>mayorías parlamentarias, que pueden eventualmente negociar la impunidad con criterios de oportunidad política.</u> Si a lo anterior se <u>agrega que los jueces y tribunal han adquirido cierto grado de independencia institucional frente a instancias externas, como el poder ejecutivo, ha comenzado a carecer de sentido la figura de la inmunidad parlamentaria y se hace necesaria su revisión.</u></p> <p>La <u>propuesta obedece a que la inmunidad como tal no debe estar sujeta a los mismos trámites que la licencia puesto que son 2 supuestos diferentes.</u> La privación de la <u>inmunidad tiene un método específico que es su solicitud por el Diputado y su aprobación por el Pleno, bajo el entendido de que el Diputado renuncia por la certeza de su inocencia y prosigue desempeñando su encargo.</u> Cuando el proceso que enfrenta restringe su libertad queda a la mano la posibilidad de llamara al suplente.</p> <p>Se define positivamente el contenido de la inmunidad parlamentaria mediante el señalamiento de las medidas restrictivas de libertad contra las cuales se hace efectivo el fuero.</p> <p>Se propone un momento preciso de inicio y conclusión de las <u>inmunidades parlamentarias, que sería cuando adquiriese definitividad la Constancia de Mayoría o de Asignación y la conclusión se presentaría cuando se tome protesta a los diputados de la siguiente legislatura, puesto que es el momento en que queda integrada o instalada la nueva Legislatura.</u></p> <p>Se <u>establece como excepción a la inmunidad el supuesto de flagrancia.</u> No <u>encontramos razón para que no responda ante la justicia un legislador cuando es sorprendido en la comisión de un crimen.</u> En todo caso <u>la Asamblea puede revocar las medidas contra la libertad de un legislador.</u></p> <p>Se <u>precisa que el efecto de la licencia es suspensivo del fuero o de la inmunidad, para que la licencia no sea utilizada como instrumento para evadir la justicia y propiciar un tortuoso y desgastante proceso de desafuero.</u></p> <p>Se restringe durante el tiempo de licencia de un legislador la imputabilidad de una causa penal sólo a los casos de delitos cometidos durante la separación del encargo, o bien, antes de</p>
---	---	---

<p>en que tiene vigencia la protección del fuero en el caso de los legisladores y al efecto se propone que éste se inicie desde el momento en que se expidan las correspondientes constancias de mayoría y validez o de asignación que les acrediten como tales, hasta el día en que concluya su función”.</p>	<p>una tutela inherente al cargo, no a la persona”.</p>	<p>la separación, pero por delitos cuya averiguación previa haya iniciado antes de la licencia”.</p>
--	---	--

Iniciativa (4)
<p>“El <u>fuero como inmunidad</u>, es decir, como privilegio o prerrogativa que <u>entraña irresponsabilidad jurídica</u>, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los <u>Diputados y Senadores</u> en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que éstos son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas.</p> <p>En lo que respecta al <u>Fuero de no procesabilidad</u>, consiste en que el sujeto que tenga la calidad de <u>servidor público y se encuentre en el ejercicio de su encargo</u>, no será requerido de responsabilidad penal sino hasta después de que un órgano legislativo determine, por medio de una resolución recaída en el procedimiento previsto en la propia Constitución, que dicho individuo queda a disposición de las autoridades judiciales para que éstas juzguen la actuación de esa persona y, en su caso, le impongan la sanción correspondiente. <u>Asimismo, esta clase de fuero termina precisamente con la separación que tenga la persona física requerida de responsabilidad, del cargo público que detenta, ya sea por haber concluido el período por el cual se le nombró, ya porque sea separada de dicho cargo por otras razones.</u></p> <p>No obstante lo anterior, es necesario aclarar que la figura constitucional del fuero, no impide, que los servidores públicos investidos de dicha prerrogativa, sean exigidos de la correspondiente responsabilidad penal; la misma puede ser demandada a tales sujetos en razón de haber cometido algún ilícito, a través del ejercicio de la acción penal correspondiente, previa declaratoria del desafuero por parte de la <u>Cámara de Diputados, órgano encargado de ventilar el procedimiento para la declaratoria de procedencia.</u></p> <p>En suma, el <u>llamado fuero de no procesabilidad, no erige la impunidad de los servidores públicos, sino sólo su inmunidad durante el tiempo del encargo.</u></p> <p>Luego entonces, <u>insistimos que el fuero constitucional no implica revestir a sus miembros de impunidad, ni ser una excluyente de responsabilidad penal.</u> Sin embargo, <u>se reconoce que para algunos doctrinarios y para un gran sector de la sociedad la falta de claridad y precisión en el texto constitucional, respecto al ámbito de aplicación del llamado fuero constitucional, concretamente en el caso de los suplentes de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 constitucional, cuando estos no se encuentran en el ejercicio del encargo, ha llegado a constituir en singulares ocasiones, un instrumento de indebida protección para algunos funcionarios, que al cobijo de este privilegio o prerrogativa y por medio de una interpretación sesgada del precepto constitucional, han distorsionado el alcance de la misma, al grado tal de argumentar que la protección constitucional opera respecto a los suplentes, aún y cuando estos no se encuentren en el ejercicio del encargo correspondiente, en lugar del servidor público propietario. Situación que a todas luces favorece la impunidad de estos servidores públicos y va en contra del espíritu perseguido por el poder constituyente consistente en proteger el ejercicio de la función propia del estado desarrollada por el servidor público, sin que tenga que ampliarse dicha prerrogativa constitucional, al referido servidor público cuando éste a dejado de desempeñar la función revestida de fuero.</u></p> <p>Desafortunadamente, tal y como ha quedado señalado con anterioridad, <u>la falta de precisión del texto constitucional en lo que a este tema se refiere, ha ocasionado excesos en su aplicación, de manera tal, que han pervertido el contenido y alcance del fuero, llegando a grado tal, que</u></p>

ante el hecho de la comisión de un determinado delito por parte de un servidor público suplente sin estar éste en el ejercicio del encargo, se ha llegado a argumentar, la protección constitucional del fuero derivado de una función que paradójicamente no desempeñan, ni ejercen, distraendo con ello el hacer frente a una responsabilidad personal que merece el reproche penal, lo cual se traduce en impunidad y en una situación de desigualdad respecto a las demás personas.

Derivado de lo anterior, y a efecto de evitar dichos excesos, se estima que de ninguna manera, la figura del fuero implica privilegios personales a los servidores públicos, porque estos se encuentran prohibidos en el artículo 13 constitucional, lo que en realidad implica, es una protección al desempeño del cargo público, lo cual tampoco se traduce en impunidad ya que al no ejercer el encargo, o dejar el ejercicio del mismo, dichos servidores deberán ser sometidos a los procesos penales correspondientes. En efecto, se estima que el fuero constituye una prerrogativa que protege la función del órgano, es decir, la prerrogativa constitucional que se señala, no se erige como privilegio de la persona, sino como salvaguarda de las funciones públicas que los servidores públicos que se ubican en el artículo 111 constitucional deben desarrollar en el ejercicio de su encargo.

En este sentido, resulta necesaria la debida actualización y precisión del texto constitucional encargado de regular la figura del fuero, con el propósito de lograr clarificar su alcance, así como el ámbito personal de aplicación del mismo, lo que nos permitirá contar con un marco constitucional acorde a las necesidades actuales que demanda el debido funcionamiento de la gestión pública, evitando en todo momento interpretaciones sesgadas, arbitrarias o excesivas, que permitan la impunidad en la actuación de los servidores públicos, logrando en contraparte que el servicio público, se pueda desempeñar con honestidad, legalidad, certidumbre, veracidad, eficacia y eficiencia.

Por tal motivo, a efecto de clarificar esta situación dentro del texto constitucional y no favorecer la impunidad, concretamente en lo relativo a los alcances de fuero constitucional respecto a los servidores públicos suplentes cuando estos no se encuentren en el ejercicio del encargo, se plantean las siguientes medidas legislativas:

Reformar el artículo 61 constitucional que actualmente plantea, respecto a los Diputados y Senadores, la inviolabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, lo anterior a efecto de precisar dentro del texto constitucional, que dicha disposición también será aplicable a los Diputados y Senadores suplentes, siempre y cuando éstos se encuentren en el ejercicio del encargo.

En suma, el principal motivo de esta iniciativa es determinar de manera clara y precisa la situación de los servidores públicos suplentes, respecto a la protección constitucional de fuero, protección que única y exclusivamente operará para éstos, cuando se encuentren en el ejercicio del encargo respectivo, por virtud de la ejerciendo labores de suplencia del servidor público propietario. Asimismo, se pretende evitar el abuso de esta figura constitucional, y con ello no propiciar impunidad.

Esta propuesta pretende contribuir en la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones públicas y en sus servidores públicos, a los cuales se les ha conferido la alta responsabilidad de representar al Estado mediante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión”.

• **Texto Vigente y Propuesto.**

Texto Vigente	Iniciativa (1) ³⁹	Iniciativa (2)
<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p><u>No podrán ser arrestados desde el día en que se expidan las correspondientes constancias de mayoría y validez o de asignación que los acrediten como tales, hasta cuando concluya su función, salvo el caso de delito grave cometido en flagrancia, entonces se dará cuenta a la Cámara respectiva y al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que procedan conforme lo dispone el artículo 111 de esta Constitución.</u></p> <p>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.</p>	<p>Artículo 61. ...</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto de la <u>inmunidad parlamentaria</u> de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan para sesionar.</p>

³⁹ En esta iniciativa también se propone reformar los artículos que comprenden el Título IV Constitucional, “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, y en lo concerniente a la licencia, en el artículo 111, propone entre otros aspectos señalar de forma expresa que “No se requerirá declaratoria cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 110 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo o goce de licencia”.

Texto Vigente	Iniciativa (3) ⁴⁰	Iniciativa (4) ⁴¹
<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten y <u>votos que emitan</u> en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellos.</p> <p><u>Los diputados y senadores gozarán de inmunidad desde que sea definitivo el otorgamiento de la Constancia de Mayoría o de Asignación una vez resueltos los procedimientos de impugnación o precluidos los plazos para impugnar y hasta la toma de protesta formal que integre a la siguiente Legislatura.</u></p> <p><u>Los diputados y senadores no podrán ser objeto de restricciones a su libertad sin la autorización de la Cámara de Diputados en los términos del artículo 111 constitucional, salvo que sean sorprendidos en flagrante delito, en cuyo caso la autoridad correspondiente deberá desde luego dar aviso al Presidente de la Cámara de Diputados, cuya Asamblea podría pedir se restablezca la libertad del detenido o de lo contrario llamar al suplente.</u></p> <p><u>Los diputados y senadores podrán renunciar con carácter de irrevocable a la inmunidad que les es inherente por su cargo para hacer frente únicamente a la causa penal que se les imputare. Si durante la averiguación o el proceso sobreviniera alguna restricción a la libertad, se dará aviso a la Presidencia de la Cámara de Diputados para que se llame al suplente en tanto concluya el proceso.</u></p>	<p>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. <u>La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en el ejercicio del encargo.</u></p> <p>...</p>

⁴⁰ En el caso de esta iniciativa también propone en el artículo 112. Lo siguiente: “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, **o sea presuntamente responsable por alguna averiguación previa iniciada con anterioridad a la separación del encargo.**”

⁴¹ En este caso también se propone reformar otros artículos relacionados con la licencia y el fuero constitucional “... **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 declara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. **La misma regla se observará, en su caso, respecto a los suplentes de los servidores públicos anteriormente referidos, cuando estuviesen en el ejercicio del encargo.**” Y el **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. **sea por licencia o cualquier otra causa. en su caso, no se requerirá declaratoria de procedencia para los servidores públicos que tengan el carácter de suplentes. 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.**

Datos Relevantes.

De los lineamientos propuestos por cada una de las iniciativas, presentadas durante la LIX Legislatura, se destaca lo siguiente:

La iniciativa **(1)** pretendió adicionar el artículo 61 en razón de que un legislador no podrá ser arrestado hasta cuando concluya su función, salvo el caso de delito grave cometido en flagrancia, entonces se dará cuenta a la Cámara respectiva y al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La iniciativa **(2)** pretendió reformar el precepto con el propósito de enunciar que el Presidente de cada una de las Cámaras en todo momento cuidará por el respeto de la inmunidad parlamentaria de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan para sesionar.

La iniciativa **(3)** expuso diferentes propuestas al artículo 61 constitucional. Es decir consideró que los diputados y senadores:

- Fuesen inviolables también por los votos que emitan.
- Gozarán de inmunidad en el caso en el que se les haya otorgado la Constancia de Mayoría o de Asignación una vez resueltos los procedimientos de impugnación o precluidos los plazos para impugnar y hasta la toma de protesta formal que integre a la siguiente Legislatura.
- No fuesen objeto de restricciones a su libertad sin la autorización de la Cámara de Diputados en los términos del artículo 111 constitucional, salvo que sean sorprendidos en flagrante delito, en cuyo caso la autoridad correspondiente deberá desde luego dar aviso al Presidente de la Cámara de Diputados, cuya Asamblea podría pedir se restablezca la libertad del detenido o de lo contrario llamar al suplente.

Además planteó la iniciativa que si podrían renunciar con carácter de irrevocable los diputados y senadores a la inmunidad que les es inherente por su cargo para hacer frente únicamente a la causa penal que se les imputare. Si durante la averiguación o el proceso sobreviniera alguna restricción a la libertad, se dará aviso a la Presidencia de la Cámara de Diputados para que se llame al suplente en tanto concluya el proceso.

La iniciativa **(4)** reforma el precepto constitucional con el objeto de que se considere que también son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos los diputados y senadores suplentes.

Cabe señalar que tres de las anteriores iniciativas proponen reformar también artículos contenidos en el Título IV *“De Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Constitución”*, para complementar su propuesta, destacando entre otros aspectos lo referente a que la licencia solicitada por parte de un legislador, lo despoja del fuero constitucional como tal.

INICIATIVAS PRESENTADAS DURANTE LA LXI LEGISLATURA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE FUERO CONSTITUCIONAL.

Iniciativa	Fecha de Publicación	Nombre del Diputado que presenta.	Estado de la Iniciativa.
1 ⁴²	Gaceta Parlamentaria, número 2955-III, martes 23 de febrero de 2010.	Dip. (a) Augusta Valentina Díaz de Rivera, (PAN).	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
2	Gaceta Parlamentaria, número 2957-II, jueves 25 de febrero de 2010.	Dip. Roberto Pérez de Alva Blanco, (Nueva Alianza).	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
3 ⁴³	Gaceta Parlamentaria, número 2976-VI, jueves 25 de marzo de 2010.	Diputados Cesar Augusto Santiago Ramírez, Francisco Rojas Gutiérrez y Emilio Chuayffet Chemor, (PRI).	Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
4 ⁴⁴	Gaceta Parlamentaria número, número 3134-II, martes 9 de noviembre de 2010.	Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez, (PRI).	Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
5 ⁴⁵	Gaceta Parlamentaria, número 3158-II, jueves 9 de diciembre de 2010.	Dip. Gustavo González Hernández, (PAN).	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
6	Gaceta Parlamentaria, número 3206-A-IV, martes 22 de febrero de 2011.	Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia, (PT).	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
7 ⁴⁶	Gaceta Parlamentaria, número 3316, lunes 1 de agosto de 2011.	Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín, (PRI).	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
8 ⁴⁷	Gaceta Parlamentaria, número 3342-III, martes 6 de septiembre de 2011.	Dip. Guillermo Cueva Sada, (PVEM).	Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de la Función Pública y de Régimen,

⁴² La presente iniciativa, asimismo pretende reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴³ El texto propuesto de la iniciativa considera modificar asimismo otros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁴ El texto propuesto además considera adicionar un último párrafo al artículo 111 y se modifica el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados; así como también modifica el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁵ El texto propuesto asimismo pretende reformar el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁶ El texto propuesto además considera adicionar un último párrafo al artículo 111 y modificar el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como también modificar el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁷ El texto propuesto asimismo pretende reformar el párrafo primero al artículo 112, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos; el párrafo primero del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y los numerales 1 y 3 del artículo 11; el numeral 2 del artículo 12 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, todos ellos respecto a establecer expresamente la inmunidad parlamentaria, entre otros aspectos.

			Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
9 ⁴⁸	Gaceta Parlamentaria, número 3347-VI, martes 13 de septiembre de 2011.	Diputados Nazario Norberto Sánchez y Armando Rios Piter, (PRD)	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
10 ⁴⁹	Gaceta Parlamentaria, número 3348-V, miércoles 14 de septiembre de 2011.	Dip. Guillermo Cueva Sada, (PVEM).	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

• **Extracto de la Exposición de Motivos.**

Iniciativa (1)	Iniciativa (2)	Iniciativa (3)
<p>“El lenguaje, cuando es sexista se constituye en una forma de <u>discriminación</u> cuyo efecto inmediato y tangible no es el de restringir el acceso de las personas y los grupos a los derechos y a las oportunidades, pero sí contribuir a crear condiciones, legitimar y naturalizar la existencia de menores derecho y oportunidades para ellas. Es importante constatar que la <u>existencia de instrumentos legales para combatir la discriminación hacia las mujeres</u>, no ha significado el <u>establecimiento real de la observancia o respeto al</u></p>	<p>“La esencia del esfuerzo legislativo que nos convoca el día de hoy nos obliga, en virtud de los vacíos legales que quedaron pendientes de las reformas <u>político-electorales</u> de los últimos años, a emprender un debate sobre como delimitar las <u>facultades y derechos de los propios legisladores en situaciones extraordinarias dadas</u>. Es en este sentido que queremos iniciar la discusión para encontrar puntos de acuerdo que hagan compatible el <u>artículo 61 constitucional, que establece que ningún legislador podrá ser reconvenido por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos</u>, y lo que establece el numeral 4 del artículo 237 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que <u>prohíbe que durante el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, se lleven a cabo actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo político</u>. El problema se manifestó <u>durante la pasada contienda electoral y originó un extenso debate en el Congreso de la Unión, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</u>. El tema es polémico sin lugar a dudas,</p>	<p>“En los recorridos por nuestros <u>distritos, ciudades y circunscripciones</u>, escuchamos el reclamo de <u>una población que se manifiesta desencantada por el significado que la alternancia ha tenido en estos nueve años</u>. No es culpa nuestra y tampoco de nuestros adversarios; en el fondo radical, está la necesidad de elevar nuestra cultura política y <u>promover la funcionalidad del poder para ponerlo al servicio de los ciudadanos</u>. La <u>presente iniciativa se enriqueció con algunos modelos tomados del derecho comparado pero, hay que decirlo, fue elaborada esencialmente con un diseño propio para los requerimientos de una sociedad como la nuestra</u>. Las <u>reformas que aquí proponemos, buscan incidir en los detalles más sensibles de las relaciones entre los órganos del Estado</u>. Creemos que la fórmula para <u>construir mejores instituciones pasa también por el detalle</u>. Esta proposición se integra por más de treinta reformas y adiciones al actual <u>texto constitucional</u>. No podría hablarse de una verdadera reforma <u>del poder, sin hacer cambios profundos al funcionamiento del Poder Legislativo</u>. Partimos de la <u>base de que los legisladores tenemos que incrementar los mecanismos de colaboración con el Poder Ejecutivo, pero sobre todo, encontrar fórmulas</u></p>

⁴⁸ El texto propuesto asimismo pretende reformar el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁹ El texto propuesto asimismo pretende adicionar un párrafo segundo al artículo 112 recorriéndose su orden el subsecuente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<p>derecho de igualdad ante la <u>ley</u> y <u>las oportunidades</u>. De esta manera, la presente iniciativa <u>pretende aportar los elementos necesarios para eliminar de nuestra Constitución Política el lenguaje patriarcal y sexista que aún prevalece, para llegar a un nuevo reconocimiento del papel y la posición que ocupan mujeres y hombres en la sociedad</u>".</p>	<p>sin embargo no podemos hacer como que no pasa nada ya que una <u>democracia sin reglas claras abre la puerta para que los actores políticos puedan violar la norma en cualquier oportunidad, ocasionando entonces</u>, que el estado de derecho y los principios democráticos carezcan de valor alguno. De este tema se desprende la <u>inquietud de reformar el artículo 61 constitucional ya que si bien ésta facultad conferida a los legisladores es un pilar de los sistemas republicanos para hacer efectiva la división de poderes y permitir que el desempeño de la función parlamentaria se lleve acabo en forma eficiente, también es cierto que esta prerrogativa debe ser acotada a la luz de acontecimientos que dejan claro que se malinterpreta el fuero constitucional</u>".</p>	<p>que nos obliguen a estar más cerca de nuestro electorado y <u>dar coherencia, agilidad y pertinencia a la función de dictar las leyes, y ejercer el control de la gestión pública</u>. Por otro lado, sin dejar de reconocer que nuestro sistema electoral se ha ido perfeccionando a lo largo de casi cuarenta años, también formulamos ajustes que tienen como propósito adecuar el orden normativo, a las exigencias de nuestro pluralismo y eficacia en el poder. Sabemos que tanto el titular del Ejecutivo Federal, grupos de otros partidos, así como nuestros propios compañeros legisladores en el Senado, han presentado sendas propuestas de reforma al poder. La nuestra se suma con la aspiración de propiciar la modernización de México".</p>
---	--	---

Iniciativa (4)	Iniciativa (5)	Iniciativa (6)
<p>"El <u>fortalecimiento a la democracia de nuestro país es una de las principales encomiendas de quienes ocupamos funciones de carácter público</u>, principalmente de aquellos que tenemos, a <u>través de la representación popular, el compromiso de velar por los intereses de los mexicanos</u>. En este propósito, es indispensable que los <u>servidores públicos gocemos de las más amplias garantías para desempeñar nuestra labor libremente, siempre y cuando nuestras acciones se ajusten estrictamente a derecho</u>.</p>	<p>"Dentro de los autores de Derecho Administrativo es frecuente encontrar la referencia de que, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, son cuatro los tipos que existen de ésta, y se precisa, pueden producirse uno o más al mismo tiempo, y son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Civil • Penal • Administrativa, y • Política <p>Responsabilidad civil En este campo, todos los servidores públicos, sin excepción, son responsables, y por ende, no existe fuero, inviolabilidad, ni protección alguna para los servidores públicos, no tiene fuero civil ni el Presidente de la República, ni cualquier funcionario de diverso nivel; no existe fuero civil, por jerarquía, o disposición legal; de hecho, nuestra Constitución lo que señala es su inexistencia: Artículo 111... (párrafo octavo) En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.</p>	<p>"En el derecho comparado y en nuestro país <u>el estatuto del parlamentario se estableció para impedir que el legislador dependiera del ejecutivo o de otros órganos del estado, para prohibir que existiese un mandato imperativo</u> [†] de esas instancias de poder sobre la función legislativa que limitaran la libertad de opinión y de votación del parlamentario. Esa fue la causa del estatuto del parlamentario – principalmente inviolabilidades, inmunidades e incompatibilidades-, tal como los textos constitucionales mexicanos la han recogido y aún permanece. Sin embargo hoy en día los principales riesgos para salvaguardar la independencia y la libertad del legislador no sólo provienen del ejecutivo o de otros poderes e instancias públicas sino principalmente de los llamados factores reales de poder. Los factores reales de poder, tanto nacionales como</p>

<p>Sin embargo, la libertad a la que nos referimos no debe ser confundida. Toda persona y, <u>principalmente las que desempeñan el mandato conferido por la sociedad, están obligados a responder por sus actos y asumir las consecuencias de ellos.</u></p> <p>En nuestro país existe la <u>figura del fuero constitucional desde hace más de dos siglos.</u> Inicialmente, la <u>figura de protección a los miembros del Poder Legislativo se denominó inmunidad parlamentaria.</u> Este privilegio ha pasado de un <u>ordenamiento a otro y ha variado en su definición.</u> Sin embargo, el objetivo común ha sido <u>proteger la libre manifestación de las ideas y, con ello, posibilitar una funcionalidad eficaz del aparato legislativo mexicano.</u> Existen distintas connotaciones del fuero. Para el tema que <u>nos ocupa y de manera general podemos decir que el fuero es un privilegio o exención que obtiene una persona debido a la función que desempeña.</u> Según el criterio de la Suprema Corte</p>	<p>Responsabilidad penal</p> <p>Por lo que hace a este campo, debemos señalar que a los servidores públicos los tenemos que ubicar en tres diferentes posiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La primera, en la que está de manera exclusiva el Presidente de la República; • La segunda, en la cual ubicamos a los servidores públicos que tienen fuero constitucional, y en vista de ello, a fin de iniciarles un procedimiento penal y sujetarlos a éste, será necesario un juicio de procedencia, que tendrá como consecuencia el separarle de su encargo en tanto subsista su litigio; y, • La tercera, en la que encontramos a cualquier otro servidor público, al cual, a fin de iniciarle un procedimiento penal, se hará exactamente de la forma en que se procede con cualquier particular, en razón de que no está revestido de <i>inviolabilidad o fuero constitucional</i> que implique deba ser removido antes del inicio del juicio. <p>Los funcionarios con fuero constitucional</p> <p>La <u>denuncia penal</u> en contra de un diputado federal o senador, y su petición de desafuero la puede realizar el Ministerio Público o cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y con <u>elementos de prueba (artículo 109 último párrafo), la determinación de quienes cuentan con esta garantía constitucional (fuero o inviolabilidad constitucional) se relaciona en el párrafo primero del artículo 111 y 112 de la Constitución, y son:</u></p> <p>Clasificación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación</p> <p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido más allá, y ha considerado que aquello que comúnmente se conoce como fuero legislativo en realidad se divide en dos partes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fuero constitucional • Inmunidad parlamentaria <p>Para la SCJN el supuesto <u>“fuero” garantizado por el artículo 61 a favor de los legisladores es en realidad una “inmunidad parlamentaria” como una garantía sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, hasta el punto de que nunca puedan ser reconvenidos por</u></p>	<p>internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones.</p> <p>Si enmarcamos los <u>factores reales de poder en el proceso de globalización podemos apreciar que las principales amenazas a la independencia y libertad de los servidores públicos y en particular de los legisladores, está en estas inmensas estructuras de poder trasnacionales y nacionales que suelen operar al margen del estado o que cuando operan a través de él, lo instrumentalizan con el propósito de obtener beneficios que no se corresponden con los de los ciudadanos.</u> Las soluciones a estas amenazas pasan por: <u>1) preservar al estado y fortalecerlo mediante la integración de la democracia ciudadana, ello implica democratizar y transparentar sus instituciones; 2) reformar las instituciones internacionales, a fin de abrirlas y democratizarlas; 3) reestructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo; 4) extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura, etcétera; 5) mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder a fin de que las relaciones económicas y otras, producto de la globalización, no queden al margen del derecho y del control ciudadano; 6) promover un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas, dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias, regiones y naciones, etcétera.</u></p> <p>La libre discusión es la base de la función</p>
---	---	--

<p>de Justicia de la Nación, el <u>fuero es un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento</u>. No se trata de lo que en teoría del delito se conoce como excluyente de responsabilidad, sino un impedimento legal para que, quien goce de esa prerrogativa, no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Sin embargo, esto no imposibilita que pueda llevarse a cabo la averiguación previa correspondiente.</p> <p>La regulación actual del fuero constitucional pudiera generar el abuso de este privilegio para evadir los distintos tipos de responsabilidad que pudieran derivar de las conductas de los funcionarios públicos, en especial en materia penal, donde se exige el procedimiento de declaración de procedencia para actuar contra el funcionario que se presume responsable por la comisión de cualquier tipo de delito, incluso los calificados como</p>	<p>ellas. El otro “fuero”, que es el denominado “fuero constitucional” corresponde a una garantía de carácter procesal para que no puedan ser encarcelados sin una declaración de procedencia previa.</p> <p>TESIS COMPLETA: No. Registro: 190,589 Tesis aislada Materia(s): Constitucional Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, Diciembre de 2000 Tesis: 1a. XXVII/2000 Página: 248</p> <p>INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL.</p> <p>El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la “inmunidad parlamentaria” como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del “fuero constitucional”, bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar</p>	<p>constitucional del legislativo para legislar, criticar, controlar al ejecutivo y, en síntesis para expresar el pluralismo político. La función legislativa sólo se puede realizar en un clima de libertad sin temor a la represión política o jurídica por las opiniones que se viertan con motivo de la tarea legislativa. <u>Bernardo Bátiz explica que no hay parlamento verdadero sin la vigencia del principio de libertad, tanto jurídica como psicológica o de conciencia</u>³. De esta manera un parlamento para serlo realmente, requiere de plena libertad de sus integrantes para expresar sus opiniones y votos⁴. Este principio de libertad puede ser considerado en varios niveles y referido al menos a dos sujetos diferentes. Los niveles son el libre albedrío o libertad interior, la libertad física y la libertad jurídica. Los dos sujetos son el cuerpo legislativo y los parlamentarios en lo individual. La libertad del cuerpo colegiado es uno de los presupuestos del estado constitucional que garantiza la independencia del legislativo de los demás poderes y de los factores reales de poder. La libertad de los parlamentarios entraña la responsabilidad de decidir de cada uno de los parlamentarios. El legislador debe gozar plenamente de la libertad interior o libre albedrío para escoger entre varias opciones, debe ser, por tanto, maximizada su facultad de razonar. La libertad interior no puede ser suprimida por nada externo al legislador. En cuanto a la libertad física, los legisladores no deben ser impedidos en la toma de decisiones, ni pueden ser usadas en su contra la violencia o la detención arbitraria. La libertad jurídica, por su parte, implica que</p>
---	--	---

<p><u>graves. Es decir, actualmente enfrentamos el riesgo de una inobservancia de los preceptos establecidos en nuestra Carta Magna, que pudiera permitir la impunidad por parte de aquellos que hacen uso incorrecto de su función y de las prerrogativas que su desempeño les ofrece.</u></p> <p><u>Tratándose de un servidor público, su principal encomienda es y debe ser, el velar por el cumplimiento de las leyes, a fin de garantizar el orden y la paz social. Corresponde a ellos el respeto y cumplimiento a las leyes, principalmente las de orden penal, sin obtener ventaja de un privilegio o prerrogativa exclusiva, como es el caso del fuero constitucional.</u></p> <p><u>Hoy día, los medios de control constitucional con que cuenta el Congreso de la Unión no atienden precisamente a la defensa y respeto a las disposiciones previstas en la Carta Magna de una forma clara y objetiva, sino que su ejercicio pudiera dar preponderancia a los derechos de los servidores públicos por encima de los</u></p>	<p><u>afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal.</u></p> <p><u>Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.</u></p> <p><u>Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.</u></p> <p><u>Así las cosas, el sistema constitucional mexicano actualmente vigente establece en el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las prerrogativas de inviolabilidad y fuero constitucional que se otorgan a los legisladores federales y en el artículo 111 los requisitos para poder proceder penalmente contra los diputados y senadores, así como otros funcionarios del poder público.</u></p> <p><u>Ambas prerrogativas constitucionales que la Carta Magna concede a los legisladores, son concebidas como mecanismos de protección jurídica para el sistema constitucional, la cual se manifiesta en la legítima defensa de la autonomía institucional</u></p>	<p><u>ninguna reconvenición de autoridad puede afectar el curso de las opiniones o votos que adopta el legislador con motivo de su función.</u></p> <p><u>Desde el punto de vista constitucional la discusión parecería estar resuelta puesto que el artículo 51 de la Constitución señala que los diputados son representantes de la nación, es decir, de acuerdo a la formalidad jurídica los legisladores no representan ni a su distrito ni a su partido ni a su clase social sino a la nación. Los problemas en los hechos subsisten, en la práctica, los legisladores nacionales suelen acatar la disciplina del líder de su bancada, actúan en forma de bloque para debatir y para votar, sus carreras políticas dependen de cómo se guarde la disciplina al interior del grupo parlamentario. Todo lo anterior es muy criticable porque la deliberación parlamentaria, la independencia del órgano sale sobrando cuando los legisladores llegan a los recintos parlamentarios con posiciones que les son impuestas, y que previamente fueron determinadas en las sedes de los partidos o de los grupos parlamentarios. La representación está en crisis, el legislador ya no representa a toda la sociedad, representa en realidad y en contravención a la Constitución a sectores, a grupos sociales o políticos.</u></p> <p><u>En este tenor es fundamental establecer en la Constitución la prohibición expresa del mandato imperativo y modificar el artículo 61 de la Constitución para que el legislador no pueda ser reconvenido ni por sus opiniones ni por sus votos. También es necesario hacer cambios a la Ley Orgánica del</u></p>
--	---	---

<p>del resto de los mexicanos, dejando de observar así el principio de legalidad.</p> <p>La presente iniciativa con proyecto de decreto, propone una excepción a la declaración de procedencia para diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión, como requisito de procedibilidad de las acciones penales, tratándose de delitos graves calificados así por la legislación penal o cuando aquellos sean detenidos en flagrancia por la comisión de delitos de carácter patrimonial o contra la vida e integridad de las personas, dejando en manos de las autoridades especializadas en la materia la sustanciación del procedimiento, con fundamento en los elementos objetivos que permitan determinar la responsabilidad penal”.</p>	<p>del Congreso, orientada a asegurar la independencia de este poder público, a través de la protección de la libertad individual de los integrantes de ambas cámaras legislativas.</p> <p>En cuanto a la inviolabilidad de los legisladores, se observa que ésta es definida como la prerrogativa a partir de la cual los parlamentarios quedan eximidos de responsabilidad jurídica por las opiniones manifestadas durante su encargo y en el ejercicio de sus funciones. Siendo entonces que los legisladores no pueden incurrir en ningún tipo de responsabilidad, ya sea ésta del tipo civil, penal ni administrativa por la manifestación de sus ideas.</p> <p>Por lo que respecta al fuero constitucional, o el también denominado “inmunidad parlamentaria” consagrado en el segundo párrafo del artículo 61 constitucional, el cual se encuentra vigente desde el año de 1977, se tiene que éste es concebido como un mecanismo de protección jurídica adicional que se establece con la finalidad de garantizar la independencia de ambas cámaras legislativas, cuya esencia consiste en la protección de la libertad física de los legisladores en cuanto a la prevención de detenciones o procedimientos arbitrarios que pudiesen poner en riesgo la estabilidad y composición de ambas cámaras.</p> <p>En un acercamiento con respecto a la conceptualización del fuero constitucional se tiene que éste consiste en los derechos e inmunidades que los integrantes de ambas cámaras legislativas poseen para llevar a cabo sus funciones parlamentarias con eficacia. Así mismo, existe la definición clásica de esta figura, la cual es concebida como la suma de los derechos particulares de los que gozan ambas cámaras y los miembros de éstas, sin los cuales no podrían cumplir sus funciones y que superan a los que poseen los particulares.</p> <p>A partir de una perspectiva histórica, y con el objetivo de abundar en la exposición del tema del fuero constitucional, es oportuno mencionar que en el contexto internacional, los mecanismos de protección parlamentaria que se concede a los legisladores encuentran su más antigua referencia en el siglo XVII, en Gran Bretaña, en donde el fuero constitucional se estableció con la finalidad de proteger la libertad personal de los</p>	<p>Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que el diseño de la misma contemplara los derechos y obligaciones de los legisladores en lo individual, para limitar las atribuciones de los líderes de los grupos parlamentarios en cuanto a la línea que dan a los legisladores y, para que la construcción de la voluntad política del Congreso se generará de abajo a arriba y no como ahora en donde predominan las decisiones de las cúpulas. De la misma manera es necesario modificar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para que los partidos políticos fuesen sujetos obligados directos de la misma, entre otros cambios necesarios referidos a las obligaciones de los legisladores en lo individual y de las comisiones para rendir cuentas semestral o anualmente a la ciudadanía y a los órganos de control sobre la cantidad y calidad de las labores realizadas.</p> <p>No debe pasarse por alto que las inviolabilidades e inmunidades son las prerrogativas más importantes de los legisladores²² y por ningún motivo deben entenderse como garantías personales sino como garantías funcionales que protegen no la persona del legislador sino la función que éste realiza. Se trata de prerrogativas irrenunciables; en el caso de la inviolabilidad ni las mismas Cámaras pueden disponer de ella, y en el caso de la inmunidad, le compete a la Cámara de Diputados determinar si la inmunidad permanece o no. El primer párrafo del artículo 61 de la Constitución que se refiere a las inviolabilidades señala: “Los diputados y</p>
--	---	--

<p>legisladores frente a las acciones judiciales de carácter civil. Posteriormente, las figuras de inviolabilidad e inmunidad parlamentaria se encuentran en Estados Unidos y Francia. En este sentido, se tiene que en el marco internacional, en diversos países, el modelo de protección jurídica parlamentaria ha sido adoptado a partir de modelos jurídicos particulares, mismos que se muestran a continuación:</p> <p>a) Modelo británico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Libertad de opinión • Libertad de arresto • Exención de asistencia obligatoria en calidad de testigos, ya sea en materias de procedimientos civiles o penales. <p>b) Modelo estadounidense</p> <p>Los integrantes del Congreso disfrutan de una inmunidad limitada contra la detención y el encarcelamiento cuando actúan en actividades relacionadas con sus funciones como miembros del Congreso. Los tribunales federales han sido muy restrictivos en la interpretación de este privilegio con el fin de asegurarse de que la inmunidad parlamentaria es una prerrogativa estrecha y restringida, con la premisa de que la inmunidad no convierte a los miembros de parlamento en "super-ciudadanos", inmunes a la responsabilidad penal.</p> <p>Los miembros del parlamento, al igual que cualquier otro ciudadano, son sujetos de arresto por actos criminales y no son inmunes por procesos civiles.</p> <p>c) Modelo canadiense</p> <ul style="list-style-type: none"> • Libertad de expresión • Libertad de ser citado a los procedimientos judiciales en calidad de testigo o jurado, en casos de abuso sexual • Libertad de arresto por responsabilidad civil, pero no en caso de ser sujetos de acciones penales. <p>d) Modelo francés</p> <p>En este modelo, los miembros del parlamento no pueden ser procesados o juzgados a causa de sus declaraciones o votos en el parlamento, mientras que la inmunidad de arresto declara que "la persona de cada diputado es inviolable", esta es una medida orientada especialmente a la protección de los diputados contra actos del ejecutivo. Sin embargo, existe una salvedad para</p>	<p>senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas". La inviolabilidad tiene carácter absoluto y perpetuo porque quedan protegidas todas las opiniones vertidas en el desempeño y con motivo del cargo parlamentario y porque sus efectos se prolongan incluso después de haber perdido o concluido la función legislativa.</p> <p>Dentro de la inviolabilidad parlamentaria prevista en el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución, existe un tema que en el derecho mexicano no ha sido debidamente explorado, me refiero a si la norma que protege la inviolabilidad sólo se refiere a las opiniones o si también comprende los votos de los legisladores. ¿Están también protegidos los votos, el sentido de los votos, por la inviolabilidad del párrafo primero del artículo 61 constitucional? Estimo que la respuesta es afirmativa, pues sería absurdo que un legislador pudiese ser perseguido por un voto emitido regularmente cuando simultáneamente se protege, de modo absoluto, la libertad de palabra. Éste como puede apreciarse, es el tema de la prohibición del mandato imperativo, elemento base de la representación política, y que en el campo político tiene sus implicaciones en la disciplina de partido o del grupo parlamentario. ¿Es esta disciplina política compatible con la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución? Mi respuesta es negativa; en caso de duda, en caso de discrepancia con el partido o con el grupo parlamentario, prevalece la libertad del legislador, dado que</p>
---	---

	<p>actos penales, cuando un miembro es capturado en flagrante delito o en el caso de la sentencia final, se requiere la aprobación parlamentaria para la detención de un miembro. Existe una cláusula de confidencialidad por un período de tiempo.</p> <p>e) Modelo alemán En este modelo, los legisladores alemanes <u>gozan de inmunidad limitada</u> que les protege de ser procesados por el desempeño de sus <u>funciones legislativas y de expresión de opiniones políticas, así como de la influencia indebida por parte de otras tramas del gobierno.</u> Por otra parte, la legislación establece que ningún diputado puede ser llamado a cuenta o detenido por un delito punible sin la autorización del Parlamento, a menos que sea aprehendido en comisión de la infracción o en el curso del día siguiente.</p> <p>f) Modelo japonés La <u>Constitución japonesa autoriza dos inmunidades básicas que eximen de cualquier responsabilidad a los diputados por los discursos, debates y los votos emitidos dentro de la Casa.</u> Por un lado prohíbe el arresto o la detención de un parlamentario sin la aprobación de la Cámara cuando se ven atrapados en flagrante delito, y si el presunto no se encuentra en periodo de sesiones, se dará aviso mediante la orden de detención que deberá ser entregada al Presidente de la Cámara correspondiente. Por lo que respecta a <u>América</u>, particularmente en lo que corresponde a nuestro país, <u>se tiene que con respecto al fuero constitucional, el que a su vez se reconoce como inmunidad parlamentaria, o declaración de procedencia, encuentra su antecedente más remoto en el punto 12 del documento titulado “Los elementos constitucionales” elaborado en el año de 1811, por Ignacio López Rayón.</u> <u>Posteriormente, dicha figura permaneció vigente en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812; en el Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, en Apatzingán; en la Base tercera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823; las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836; en el</u></p>	<p><u>como lo señala el artículo 51 de la Constitución, los diputados son representantes de la nación y no de intereses particulares o sectoriales. Sin embargo, si algún sentido tiene la inviolabilidad del legislador en sus opiniones y votos, debe haber un reconocimiento constitucional al impacto de los partidos y de otros grupos de interés en las instituciones para que se transforme el sistema representativo en aras de mayor participación ciudadana, más deliberación en los asuntos públicos, más publicidad en el funcionamiento de cualquier estructura relevante de la sociedad o del Estado, más controles independientes y también más controles de la sociedad civil a los partidos y a otros factores reales de poder, pues sin medidas como las anteriores, la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución puede ser una norma vacía de contenidos.</u> Crucial es regular de mejor manera a los grupos parlamentarios para evitar que los líderes de los mismos se transformen de coordinadores en dictadores. Desde luego <u>que debe haber autonomía en dichos grupos pero no al extremo de que sus procedimientos y decisiones no sean transparentes o que se vulnere la independencia y libertad de conciencia de los legisladores. Los grupos parlamentarios deben tener una organización y procedimientos democráticos y respetar los derechos fundamentales de los legisladores que los componen. Su manejo administrativo debe ser público y, los recursos económicos que los líderes de esos grupos reciben no</u></p>
--	---	---

	<p><u>Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836; en el Primer Proyecto de Constitución Política de la República de 1842; en el Segundo Proyecto de Constitución Política de la República de 1842; en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; en el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856; en la reforma a la Constitución Política de la República Mexicana de 1874; y finalmente en la reforma al artículo 61 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1977.</u></p> <p><u>Como ha sido mencionado con antelación, la inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias establecidas en nuestro sistema constitucional, se constituyen como prerrogativas constitucionales del órgano legislativo que se traducen en garantías objetivas de la función constitucional que desempeña el Poder Legislativo.</u></p> <p><u>En lo que respecta a la prerrogativa del fuero constitucional se tiene que a partir de la reforma al artículo 61 de nuestra Carta Magna, en un sentido estricto, éste se traduce en una medida de protección procesal que el régimen constitucional otorga a los diputados y senadores cuando se les intenta detener, culpar, procesar y juzgar por la probable comisión de delitos penales. Sin embargo, la propia Constitución General establece que para efecto de poder inculpar a algún legislador se precisa la respectiva declaración de procedencia que para tal efecto emita la Cámara de Diputados”.</u></p>	<p><u>deben utilizarse para realizar chantaje a los legisladores, para cooptarlos o para premiar lealtades inconfesables o peor aún, para ser desviados de manera ilegal para las campañas.</u></p> <p><u>A partir de lo anteriormente comentado, esta iniciativa de reforma constitucional pretende modificar el artículo 61 de la Constitución con tres objetivos: Establecer la prohibición de cualquier mandato imperativo respecto a los legisladores; determinar que los legisladores son inviolables en cuanto a sus opiniones y votos; e incorporar, un principio expreso de reserva de ley, para que el estatuto del legislador se regule sólo en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión”.</u></p>
--	---	---

Continuación de Iniciativa (5)

“En cuanto a la finalidad del la institucionalización del fuero constitucional se tiene que ésta consiste en asegurar la dignidad propia de la eficiencia y la independencia de la legislatura y no para proteger a las personas de debido proceso. Esta institución jurídica no es personal. La inmunidad, es una **inmunidad de trabajo**, que se proporciona para garantizar que el deber de los representantes pueda llevarse a cabo perfectamente. Esta inmunidad no tiene la intención de colocar a un miembro del Parlamento por encima de la ley, sino para protegerlo de posibles procedimientos originados por motivaciones políticas, por lo que no debe ser una discriminación jurídica.

De lo anteriormente expuesto, se advierte que el fuero constitucional, se traduce en un acto de **protección jurídica de un interés constitucional**, un conjunto de derechos cuyo objeto radica en la protección de la institucionalidad del Poder Legislativo; en la defensa de su autonomía e independencia institucional, a través de la protección de la libertad individual de los parlamentarios, pero que al mismo tiempo se **contrapone a una concepción de éste como un derecho subjetivo o un privilegio personal de los legisladores en su estricta persona.**

Sin embargo, es lamentable aceptar que la institucionalidad que reviste a la prerrogativa del fuero constitucional en diversas ocasiones ha sido

objeto de abuso por parte de algunos legisladores que lo han distorsionado de manera tal, que han pretendido adoptar dicha prerrogativa como un privilegio particular que nuestro sistema constitucional mexicano les concede en su carácter de representantes populares, olvidándose así por completo que el referido mecanismo se circunscribe a una tutela necesaria para el ejercicio de la función legislativa que se les encomienda; una tutela inherente al cargo de legislador, no a la persona que lo detenta, lo que incuestionablemente se traduce en una violación a la esencia y conceptualización de este mecanismo de protección parlamentaria, en su carácter estricta de garantía constitucional conferida a los legisladores en virtud de la cual no pueden ser objeto de persecución penal.

Bajo esta desacertada perspectiva que se adopta de la figura del *fuero constitucional*, aunada a la confusión que surge entre la diferenciación de éste con la inviolabilidad, entre la libertad de manifestar ideas y la protección constitucional para que únicamente se proceda en contra de un legislador previa autorización de la Cámara de Diputados, es que se propicia el escenario adecuado para que algunos legisladores comenten abusos y contribuyan a la deformación de espíritu de la aludida figura, la cual resulta imprescindible para garantizar la integración y la autonomía del Poder Legislativo.

Otro tema directamente relacionado con el fuero constitucional, no solo de los legisladores sino de todos los funcionarios referidos en el artículo 111 constitucional es el relacionado con la Seguridad Nacional. El suscrito diputado, en mi calidad de integrante de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, tuve la oportunidad de hacer un viaje de trabajo a la ciudad de Washington, DC, capital de los Estados Unidos de América, en donde tuve una reunión de trabajo con la presidente de la Comisión Selecta del Senado de Estados Unidos para la Inteligencia, senadora Dianne Feinstein, quien me comentó que los legisladores norteamericanos que revelan o filtran información clasificada, son separados del cargo y sujetos a un proceso penal.

En el caso mexicano, también existen legisladores y toda clase de funcionarios públicos de primer nivel que deben conocer temas de vital trascendencia para la seguridad nacional y la defensa de la nación. Sin embargo, no existe una verdadera restricción para que puedan ser sancionados en caso de que den a conocer información reservada cuya revelación pueda causar un daño grave a la soberanía y permanencia de nuestra nación. Por ello, estoy convencido que es imperativo que una de las restricciones o excepciones que debe tener el fuero constitucional, es la relativa a la divulgación de información cuya divulgación comprometa la seguridad nacional.

Por lo anterior, es que esta iniciativa tiene por objeto reformar el artículo 111 de nuestra Carta Magna a efecto de que la figura de fuero constitucional sea acotada de tal forma que no sea concebida como un obstáculo inquebrantable para que la autoridad proceda en contra de algún legislador, o cualquier otro funcionario, cuando sea detenido en flagrancia por la comisión de algún delito o un acto que atenta en contra de la legalidad o cuando este revele información reservada que cause un daño a la seguridad nacional. Esto a partir de establecer una excepción a la inmunidad parlamentaria en el supuesto de flagrancia, puesto que no existe razonamiento válido alguno aplicable para que un legislador o servidor público no responda ante la justicia cuando es sorprendido en la comisión de un crimen.

Asimismo, se propone establecer claramente el momento a partir del cual inicia y concluye la inmunidad parlamentaria que concede a los legisladores el fuero constitucional, el cual comenzaría a surtir efectos cuando sea otorgada la constancia de mayoría o de asignación y la conclusión será al momento en que concluya su función.

Adicionalmente, se considera que a efecto de evitar vacíos legales que propicien refugios para evadir la justicia, es imprescindible establecer en el referido artículo constitucional que cuando el legislador goce de licencia, quedará sin efecto la prerrogativa del fuero constitucional y no se requerirá declaratoria de desafuero para proceder en su contra. Con ello se pretende resolver la polémica que en términos jurídica se suscita en torno a este tema”.

Iniciativa (7)	Iniciativa (8)	Iniciativa (9)
<p>“Los altos funcionarios federales, como el presidente de la República, los <u>diputados y senadores al Congreso de la Unión</u>, 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, el procurador general de la República así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, gozan de <u>fuero constitucional, cuya finalidad radica no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.</u></p> <p>Diversos tratadistas han abordado el tema, realizando algunas clasificaciones sobre los aspectos que abarca el <u>fuero constitucional, contenido en el artículo 61 constitucional en correlación con los artículos 108 y 111 de la Carta Magna.</u></p> <p>El pleno de la <u>Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó, que el fuero es, según su génesis, un privilegio conferido a determinados servidores públicos para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento.</u></p> <p>La duración <u>del fuero solo será mientras se desempeñe el cargo correspondiente, por ello, esta inmunidad no opera para los suplentes ni en tanto no se esté en funciones, pues esta protección no es en razón de la investidura misma, sino para la protección del ejercicio funcional, por lo que, solo se justifica por la libertad parlamentaria que todo legislador debe tener dentro de un régimen</u></p>	<p>“El principio de la división de poderes en México en los últimos años ha tomado un nuevo significado, partiendo de que el Poder Legislativo es pieza fundamental para la toma de decisiones. Sin embargo, el pueblo mexicano ha criticado el despotismo de algunos legisladores en el ejercicio de sus funciones. <u>Por ello, la actividad de los integrantes del Congreso, siempre debe ir encaminada a mejorar las funciones parlamentarias fundamentales de representación, integración, legislación, control e información.</u></p> <p><u>Los actos de un legislador, deben ser enfocados a pugnar en beneficio y progreso de un México digno, con instituciones fuertes, leyes justas, con la convicción del bien común de los ciudadanos mexicanos.</u></p> <p>Es por ello, que necesitamos realizar reformas que eviten el despotismo con el que algunos se dirigen, hay que buscar que reflejen la calidad moral y ética que exigen los mexicanos.</p> <p>En ese orden de ideas y por la naturaleza práctica que se le ha dado al <u>fuero constitucional, al que se le ve como un privilegio que gozan nuestros legisladores. El fuero en nuestro Estado Mexicano, ha sido con la finalidad de preservar las delicadas funciones encomendadas a los altos funcionarios, esto es, como una figura que protegió al funcionario de ser reconvenido por sus opiniones en el ejercicio de sus atribuciones.</u></p> <p>Hay que precisar, que un legislador en su actuación, puede ser objeto de responsabilidades civiles, penales, administrativas, políticas y patrimoniales, lo que limita y significativamente contraviene es la disposición constitucional del llamado “fuero constitucional”, que el mismo ordenamiento concede y que bajo circunstancias anómalas, se ha usado y abusado a lo largo de la</p>	<p>“El más alto privilegio cívico a que <u>puede aspirar un ciudadano como funcionario público o representante de la nación implica un compromiso directo con la sociedad y con el estado.</u></p> <p><u>La historia del fuero constitucional en México es complicada y poco clara. Así, por ejemplo, en el texto original de la Constitución de 1917 se expresaba en el artículo 110: “No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero”.</u></p> <p><u>El fuero constitucional se justificaba históricamente por la idea de proteger a los altos funcionarios públicos del resentimiento, de la rivalidad y de la enemistad política a la que podían estar expuestos por el solo hecho del cargo que desempeñaban como decía el discurso preliminar de la Constitución Española de Cádiz de 1812, pero sin dejar por ello de pedirles cuentas de su administración y de hacerles efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido. Sin embargo, recuérdese bien que los altos funcionarios de Nueva España gozaban de fuero, pero a la par también existía y operaba el llamado <i>juicio de residencia</i> , que era un procedimiento que exigía la</u></p>

<p>democrático, basado en el principio de división de poderes, sin que deba significar irresponsabilidad por actos que realice en su conducta privada.</p> <p><u>El fuero que se traduce en no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, implica que mientras no se promueva y decida contra los funcionarios previstos en el artículo 108 constitucional, la declaración de procedencia o el juicio político, estos no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria, es decir, si serán responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su encargo, pero no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero del que gozan cuando desempeñen el cargo respectivo, lo cual no implica irresponsabilidad jurídica absoluta, toda vez que si incurrir en violaciones a la Constitución y leyes federales, no existirá el fuero, sino que opera el sistema especial de competencia que establece el artículo 111 respecto de la declaración de procedencia y el juicio político.</u></p> <p><u>La regulación actual del fuero constitucional pudiera generar el abuso de este privilegio para evadir los distintos tipos de responsabilidad que pudieran derivar de las conductas de los funcionarios públicos, en especial en materia penal, donde se exige el procedimiento de declaración de procedencia para actuar contra el funcionario que se presume responsable por la comisión de cualquier tipo de delito, incluso los calificados como graves.</u></p> <p>Por lo anterior, se propone un cambio del contenido y alcance de la inmunidad o fuero constitucional otorgada a los altos funcionarios que señalan los artículos 61, 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer que no se requerirá</p>	<p>historia política del país.</p> <p>Es importante apreciar que actualmente nuestra Constitución establece que la no declaración de procedencia, no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.</p> <p>La declaración de procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones de responsabilidad penal. Sin embargo con la presente propuesta de reforma se pretende hacer una excepción para que en caso de flagrancia de algún delito, se evitara el juicio</p> <p><u>La declaración de procedencia constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación de un servidor público suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto. Por ello es que al establecer, una excepción a la regla, tratándose de flagrancia, por lo inevitable y obviedad del delito, se tendrá que poner a disposición de la autoridad competente. Se concluye que la <i>inmunidad parlamentaria</i>, como su nombre lo delimita hace inmune a cualquier manifestación de índoles parlamentarias, y dado que un legislador tiene como labor primordial, actividades de tipo parlamentario, fuera de esto, es un ciudadano con derechos y obligaciones que tendrá que cumplir ante la sociedad mexicana.</u></p> <p><u>Hay que resaltar que el fuero constitucional, ha sido tomado como un privilegio que fuera de ser analizado como una inmunidad dentro de sus actividades en el parlamento, ha sido usado en excesos y mal visto por la ciudadanía mexicana,</u></p>	<p>rendición de cuentas de los funcionarios al término de su encargo y que se hacía efectivo mediante el arraigo obligatorio del sujeto investigado.</p> <p>Irresponsabilidad es “impunidad que resulta de no pedir cuentas a quienes son responsables”. Inviolabilidad es “una prerrogativa personal de los senadores y diputados, que los exime de responsabilidad por las manifestaciones que hagan y los votos que emitan el respectivo cuerpo colegislador”. Finalmente la inmunidad es la “prerrogativa de los senadores y diputados que los exime de ser detenidos o presos, salvo en casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin autorización del respectivo cuerpo colegislador.” (Real Academia Española, edición 22). Por lo que se observa en dichas definiciones existe un relación muy estrecha entre irresponsabilidad e inviolabilidad, sin embargo, existe una mínima diferencia y es sobre el tipo de protección ya que inviolabilidad es una protección constitucional y la irresponsabilidad es no castigar a quienes son responsables, según los intereses personales del juzgador.</p> <p><u>Es preciso señalar que en el ámbito del derecho comparado, la mayoría de los sistemas constitucionales de los países europeos y latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, España, Francia, Italia y</u></p>
--	---	---

<u>declaración de procedencia de la Cámara de Diputados a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cuando se trate de delincuencia organizada, delitos graves y aquellos cometidos en flagrancia, por los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión”.</u>	<u>generando con ello una mala imagen para nuestros legisladores, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios para hacer la precisión de que el fuero constitucional solo es una inmunidad de parlamento, la confusión se ha prestado a la mala utilización del mismo, por ello, es que se busca modificar el termino fuero constitucional por el de “Inmunidad Parlamentaria”.</u>	<u>Uruguay), se establece una excepción a la inmunidad parlamentaria consistente en que se podrá detener a un legislador cuando éste sea sorprendido realizando un acto y omisión sancionados por las leyes penales, es decir, en el caso del delito flagrante”.</u>
---	--	--

Iniciativa (10)
<p>“Problemática. Los <u>diputados y senadores</u> como servidores públicos, y que su conducta debe estar normada por las disposiciones contenidas en el título cuarto de la Constitución General, así como en las leyes reglamentarias respectivas, por ello se pretende establecer de manera clara la aplicación y alcance del <u>fuero constitucional</u> de manera que se equilibre su interpretación, con su utilización y se incida en la dignificación de la labor legislativa, ante la sociedad.</p> <p>Argumentación. A través de la historia, el fuero ha sido parte importante entre los legisladores, sin embargo en los últimos años ha tomado un nuevo significado, partiendo de que el Poder Legislativo es pieza fundamental para la toma de decisiones. Pero, es alarmante cuando la ciudadanía mexicana ha criticado el despotismo de algunos legisladores en el ejercicio de sus funciones. Por ello, <u>la actividad de los integrantes del Congreso, siempre debe ir encaminada a mejorar las funciones parlamentarias fundamentales de representación, integración, legislación, control e información.</u> Los actos de un legislador, deben ser enfocados a pugnar en beneficio y progreso de un México digno, con instituciones fuertes, leyes justas, con la convicción del bien común de los ciudadanos mexicanos. <u>La palabra fuero proviene de la raíz latina <i>forum</i>, que significa foro. Actualmente denota el privilegio, exención y derecho moral que se reconoce a quien ejerce alguna actividad militar, de representación o servicio público. Con ello, se refleja que la palabra fuero ha tenido diferentes connotaciones en función de los contextos y los ámbitos.</u> <u>El fuero es una jurisdicción especial (fuero de guerra, fuero de servidores o funcionarios públicos, etcétera). En el sentido antiguo el fuero equivale a una exención o privilegio otorgado a una persona o clase social.</u> <u>En ese orden de ideas y por la naturaleza practica que se le ha dado al fuero constitucional, como la de un privilegio que gozan nuestros legisladores. El fuero en nuestro Estado mexicano ha sido con la finalidad de preservar las delicadas funciones encomendadas a los altos funcionarios, esto es, como una figura que protegió al funcionario de ser reconvenido por sus opiniones en el ejercicio de sus atribuciones. En ese tenor, que el fuero constitucional, se encuentra reflejado en el artículo 61 constitucional, que a la letra dice:</u> Artículo 61. <u>Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</u> <u>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.</u> En este sentido, que la presente iniciativa pretende modificar el término de “fuero constitucional” por el de “inmunidad parlamentaria”, para ello es</p>

importante enunciar algunos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de los siguientes:

Registro número: 190590. Localización: Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, Diciembre de 2000. Página: 247. Tesis: 1a. XXVIII/2000. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional.

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 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, esto es, cuando se llama al terreno jurisdiccional a un legislador para que responda civilmente de los daños y perjuicios causados por las opiniones que vertió y de los hechos expuestos, se deriva que aquéllos pudieron haber ocurrido bajo las circunstancias en que opera la inviolabilidad, y desde ese momento debe el juez dilucidar tal cuestión, pues en el caso de que el examen sea positivo, ni siquiera debe admitirse la demanda, al disponer el citado artículo 61 que “jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

Número de registro: 168110. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIX, Enero de 2009. Página: 2743. Tesis: I.7o.C.52 K. Tesis Aislada. Materia(s): Civil

Inmunidad parlamentaria. Análisis del artículo 61 constitucional que la establece.

La inviolabilidad de los senadores y diputados por **la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes**; que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores. El Constituyente de 1916 aludió a que el artículo 61 era igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que **la inmunidad parlamentaria está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y senadores 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 parlamentario**”.

Número de registro: 190,589. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XII, Diciembre de 2000. Tesis: 1a. XXVII/2000. Página: 248.

Inmunidad parlamentaria y fuero constitucional. Su aplicación cuando se trata de responsabilidad penal y de reclamaciones civiles que se imputan a un diputado federal.

El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la **inmunidad parlamentaria como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del fuero constitucional, bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos**

expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual ley fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario”.

Es importante aclarar que una de las finalidades de esta iniciativa es el homologar criterios con la Suprema Corte, en virtud de que existe la confusión de fuero constitucional, porque si bien este es para la protección de las ideas de los legisladores, sin embargo, se le ha visto como un privilegio. Hay que precisar que el llamado “fuero” no es un derecho sustantivo e inherente de las personas que transitoriamente tengan el rango de servidores públicos sino un atributo en razón de la función que desempeñan.

Al respecto, y para robustecer el término “inmunidad parlamentaria”, es necesario analizar cómo en otros países se refleja dicho precepto jurídico, a saber:

Derivado del cuadro comparativo, se puede apreciar que algunos países hacen mención de la Inmunidad Parlamentaria, que permite que sean juzgados en caso de flagrancia de algún delito penal, por ello, en la presente iniciativa se pretende reformar el artículo 112 de nuestra Carta Magna, para que en el supuesto de que un legislador cometa un delito flagrante sea puesto a disposición de la autoridad competente, evitándose con ello la declaración de procedencia.

Hay que precisar, que un legislador en su actuación, puede ser objeto de responsabilidades civiles, penales, administrativas, políticas y patrimoniales, lo que limita y significativamente contraviene es la disposición constitucional del llamado “fuero constitucional”, que el mismo ordenamiento concede y que bajo circunstancias anómalas, se ha usado y abusado a lo largo de la historia política del país.

No obstante lo anterior, la sociedad tiene la no inexacta percepción de que los legisladores, no siempre acatan la ley o simplemente la violentan a discreción, dando una interpretación equivocada de los alcances del llamado fuero constitucional y de la no reconvención en su actuación; por ello, con base al marco constitucional y legal, se propone generar reglas estrictas, que prevean que la voluntad de los legisladores jamás esté por encima de la ley y sus consecuencias.

Se trata, de que con pleno respeto a sus garantías constitucionales, se dignifique su investidura, los trabajos parlamentarios, a sus homólogos y particularmente al recinto legislativo, pero se limite la equívoca utilización del privilegio legal.

Esto es, la palabra “fuero”, desde el punto de vista jurídico, tiene una multiplicidad de acepciones como resultado de su evolución histórica. Para efectos explicativos nos remitimos al concepto de fuero como “privilegio”, del que gozan determinados funcionarios o servidores públicos federales y estatales.

Históricamente los fueros representaron reales “privilegios” a favor de ciertas clases sociales; pero la intención originaria que el Constituyente

atendió al brindar el fuero constitucional (artículo 61) a los Legisladores, esto obedeció a la necesidad de permitir el desempeño de la función pública en forma eficiente, impidiendo, el seguimiento de diversos procesos penales que se consideraban inútiles, evitando que por disputas de poder existieran falsas acusaciones y por ende se desestimara la función legislativa.

Por otro lado, es importante apreciar que actualmente nuestra Constitución establece que la no declaración de procedencia, no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.

La declaración de procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones de responsabilidad penal. Sin embargo con la presente propuesta de reforma se pretende hacer una excepción para que en caso de flagrancia de algún delito, se evitara el juicio de procedencia.

La declaración de procedencia constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación de un servidor público suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto. Por ello es que al establecer, una excepción a la regla, tratándose de flagrancia, por lo inevitable y obviedad del delito, se tendrá que poner a disposición de la autoridad competente.

Se concluye que la inmunidad parlamentaria, como su nombre lo delimita hace un exento a cualquier manifestación de índoles parlamentarias, y dado que un legislador tiene como labor primordial, actividades de tipo legislativas, fuera de esto, es un ciudadano con derechos y obligaciones que tendrá que cumplir ante la sociedad mexicana.

Hay que resaltar que el fuero constitucional, ha sido tomado como un privilegio que fuera de ser analizado como una inmunidad dentro de sus actividades en el parlamento, ha sido usado en excesos y mal visto por la ciudadanía mexicana, generando con ello una mala imagen para nuestros legisladores, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios para hacer la precisión de que el fuero constitucional solo es una inmunidad de parlamento, la confusión se ha prestado a la mala utilización del mismo, por ello, es que se busca modificar el termino fuero constitucional por el de "inmunidad parlamentaria".

• **Cuadros comparativos del Texto Vigente y Texto Propuesto de las iniciativas.**

Texto Vigente	Iniciativa (1)	Iniciativa (2)
<p>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 y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>Artículo 61. ... <u>Quien ocupe la presidencia</u> 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.</p>	<p>Artículo 61. <u>Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas siempre que sus opiniones no violen un deber legal especial o de facto establecido en la norma electoral vigente.</u> ...</p>

Texto Vigente	Iniciativa (3)	Iniciativa (4)
<p>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 y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>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, <u>pero deben observar un código interno de cortesía y disciplina que asegure el adecuado funcionamiento de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión. Este código deberá ser producto de un acuerdo parlamentario aprobado por más de la mitad de los miembros presentes de la Cámara respectiva, al inicio de cada Legislatura, y contendrá sanciones aplicables a los infractores.</u> 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 reúna a sesionar, así como por la aplicación del código interno de cortesía y disciplina.</p>	<p>Artículo 61. La ley determinará los casos en que, por la comisión de un delito grave calificado en la <u>ley penal o por flagrancia tratándose de delitos patrimoniales</u> o contra la vida e integridad de las personas, no procede la prerrogativa prevista en este artículo.</p>

Texto Vigente	Iniciativa (5)	Iniciativa (6)
<p>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 y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>Artículo 61. ...</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto a <u>la inmunidad parlamentaria</u> de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>“Artículo 61. Se <u>prohíbe cualquier mandato imperativo respecto a los legisladores.</u> Los diputados y senadores son <u>inviolables por los votos y opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellos.</u> El presidente de cada Cámara velará por el respeto al <u>fuero constitucional</u> de los miembros de la misma y por la <u>inviolabilidad</u> del recinto donde se reúnan a sesionar. <u>Sólo por la Ley del Congreso, a que hace referencia el artículo 70 de esta Constitución, se regulará el estatuto de los legisladores de ambas Cámaras”.</u></p>

Texto Vigente	Iniciativa (7)	Iniciativa (8)
<p>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 y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>Artículo 61. ...</p> <p>...</p> <p><u>En el caso de la comisión de delitos graves calificados por la ley penal o cometido en flagrancia, así como aquellos derivados de la delincuencia organizada no procede la prerrogativa prevista en este artículo.</u></p>	<p>Artículo 61. ...</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto <u>a la inmunidad parlamentaria</u> constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>

Texto Vigente	Iniciativa (9)	Iniciativa (10)
<p>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 y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>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 <u>sus miembros, entendiéndose aquél como la estricta protección a su función así como a la libertad de expresión de la que gozan en ejercicio de la misma,</u> y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>Artículo 61 ...</p> <p>El presidente de cada Cámara velará por el respeto <u>a la inmunidad parlamentaria</u> constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>

Datos Relevantes.

Es importante señalar que durante la LXI Legislatura se han presentado 6 iniciativas para reformar el artículo 61 Constitucional, cuyos contenidos pretenden:

La iniciativa **(1)** propone modificar el párrafo segundo del artículo a fin de establecer que quien ocupe la presidencia este velara por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, es decir, se substituye el término de “El Presidente de cada Cámara”, argumentándose que es por cuestiones de equidad y género.

En relación de establecer delimitaciones a la inviolabilidad de lo expresado por los legisladores, se propone lo siguiente:

- La iniciativa **(2)** señala que los diputados y senadores jamás podrán ser reconvenidos por las opiniones que expresen, siempre y cuando que sus opiniones no violen un deber legal especial o de facto establecido en la norma electoral vigente.
- La iniciativa **(3)** reforma el artículo a fin de señalar que los diputados y senadores deberán de observar un código interno de cortesía y disciplina que asegure el adecuado funcionamiento de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, detallando en que habrá de consistir dicho código.
- La iniciativa **(4)** propone establecer una excepción a fin de que los diputados y senadores, no cuenten con la prerrogativa de inviolabilidad cuando la ley determine los casos en que, por la comisión de un delito grave calificado en la ley penal o por flagrancia tratándose de delitos patrimoniales o contra la vida e integridad de las personas.
- La iniciativa **(7)** considera de manera particular que en el caso de la comisión de delitos graves calificados por la ley penal o cometido en flagrancia, así como aquellos derivados de la delincuencia organizada no procederá la prerrogativa que se alude en el artículo 61 Constitucional.

Por otro lado, existen otras iniciativas que proponen reforzar la prerrogativa de los legisladores, al establecer lo siguiente:

- La iniciativa **(5)** plantea que el Presidente de la Cámara vele en todo momento por la inmunidad parlamentaria tanto de los diputados como de los senadores que integran el Congreso de la Unión.
- La iniciativa **(6)** establece que se prohíba cualquier mandato imperativo respecto a los legisladores.

La iniciativa **(8)** y **(10)** plantean modificar el término de “fuero” por el de “inmunidad parlamentaria” en virtud de que existe confusión de la palabra fuero constitucional, ya que, si bien este es para la protección de las ideas de los legisladores, este no es un derecho sustantivo e inherente de las personas que transitoriamente tengan el rango de servidores públicos sino que es un atributo en razón de la función que desempeñan.

La iniciativa **(9)** propone que el fuero constitucional sea la protección que tengan los legisladores en razón a su función así como a la libertad de expresión de la que gozan en ejercicio de la misma.

FUENTES DE INFORMACION

Bibliografía.

- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Letra F. UNAM. Editorial Porrúa. México, 2002. Pág. 147.
- Andrade Sánchez. Eduardo. El desafuero en el sistema constitucional mexicano. UNAM. México, 2004. Pág. 4.
- Becerra Bautista, José. "El Fuero Constitucional". Editorial JUS. México. 1945. Pags. 39 a la 49.
- Cerdio, Jorge. "Poder Judicial e Inmunidad Parlamentaria". El Senado de la República Nuevas Perspectivas II Serie. Primera edición, agosto de año 2006. Pág. 21 a la 38.
- French Senate, "L'immunité parlementaire" (étude comparative), División des Études de législation comparée, núm. 56, mayo 1994
- Los antecedentes fueron retomados de la obra del autor Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales 1808-1994. Editorial Porrúa. México 1994.
- Excelsior*. México, D.F. Año 2, tomo 4, N° 550. Viernes 20 de septiembre de 1918. p. 4
- Diario de los Debates*. México, D.F. Año1, tomo I, N° 27, Período ordinario XXVIII Legislatura. Jueves 19 de septiembre de 1918. p. 19
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. "L" Legislatura. Año II México, D. F., Jueves 6 De Octubre De 1977 Tomo II. - Núm. 14.
- Dictamen 1era. Lectura Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos "L" Legislatura. Año II México, D. F., Martes 18 De Octubre De 1977 Tomo II.- Núm. 17.

Legislación Federal.

- Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Dirección en Internet: <http://www.biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Localizada en la dirección de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Localizada en la dirección de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Localizada en la dirección de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240.pdf>
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Localizada en la dirección de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>
- Gaceta Parlamentaria, en la dirección de Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Páginas de Internet.

- Diccionario de la Real Academia Española, en la dirección de Internet: http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=fuero
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Versión Electrónica, Dirección en Internet: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf
- SAPI-ISS-18-11 ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS REGLAMENTOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Agosto, 2011. Dirección en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-18-11.pdf>



COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS

Dip. Iridia Salazar Blanco
Presidente

Dip. Pavel Díaz Juárez
Integrante

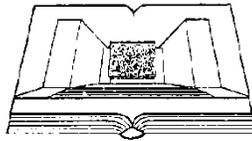
Dip. Aarón Irizar López
Integrante

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez
Secretario General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona
Secretario



DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Francisco Luna Kan
Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Director

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE POLÍTICA INTERIOR

Mtra. Claudia Gamboa Montejano
Investigadora Parlamentaria
Subdirectora

Lic. Sandra Valdés Robledo
Lic. Arturo Ayala Cordero
Asistentes de Investigación

C. Miriam Gutiérrez Sánchez
Auxiliar de Investigación