

AL FILO DE LA IMPUNIDAD. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y EL MITO DEL “FUERO CONSTITUCIONAL”

FERNANDO
DWORKIN

¿QUÉ SON LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS?

Las prerrogativas parlamentarias, entendidas como inviolabilidad¹ e inmunidad, son aquellos derechos que tienen las asambleas legislativas para desempeñar sus funciones con independencia, manteniendo así la libre expresión de su voluntad y facilitando el cabal cumplimiento de sus deberes. Suelen estar consagradas en los textos constitucionales, de lo contrario –es decir, cuando no tienen leyes fundamentales explícitamente codificadas, como sucede en el Reino Unido–, se entenderá que estas garantías son irrevocables.

El debate académico identifica a las prerrogativas como parte de las facultades, derechos, obligaciones y responsabilidades estatutarias a las que está sujeto al legislador. Se habla aquí de, por ejemplo, los requisitos para ser elegible, las incompatibilidades y prohibiciones al mandato, las medidas de control sobre el ejercicio, la transparencia financiera y la remuneración económica.²

Las prerrogativas son la piedra angular para el funcionamiento de una asamblea deliberativa, pues a partir de éstas surgieron las demás disposiciones reglamentarias. Para decirlo de otra forma, si los legisladores gozan de libertad de palabra en su seno, entonces la institución tiene derecho a definir de manera autónoma la forma en que se organiza y conduce sus sesiones. Sin embargo su existencia no implica que un legislador sea libre de hacer lo que desee, pues un derecho sin controles deriva en abusos e impunidad por parte de sus titulares.

¹ Para un análisis sobre la inviolabilidad de los legisladores véase Fernando Dworkin, “¿Cómo responsabilizar a un legislador que miente? Una propuesta para acotar la inviolabilidad parlamentaria”, *Bien Común*, 164, agosto de 2008.

² Cossío D., *Los órganos del Senado de la República* (México: Senado de la República/Instituto Tecnológico Autónomo de México/Miguel Ángel Porrúa, 2003), pp. 69-177; y Pierre Avril y Jean Miquel, *Droit Parlementaire* (París: Montchrestien, 1996), p. 35 y ss.

De esa forma, los diversos órganos legislativos han generado criterios y procedimientos para delimitar el alcance y ejercicio tanto de la inviolabilidad como de la inmunidad. En ocasiones, los acotamientos son introducidos a partir de interpretaciones judiciales.³

El criterio generalizado es que la titularidad de las prerrogativas corresponde al órgano legislativo, pues no se defiende a los miembros como personas sino a las funciones que desempeña la institución de manera colegiada. Por lo tanto, tras definirse los alcances de las prerrogativas en el marco legal, pueden ser levantadas por la asamblea en pleno o en ocasiones otro órgano.

De lo anterior se desprende que las prerrogativas son irrenunciables para los legisladores. Es decir, no son derechos de los individuos pues, al ser excepciones al derecho común, les corresponden en conexión a las funciones públicas que desempeñan.⁴

LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

Una definición mínima de la inmunidad es la protección de los legisladores contra procedimientos civiles o penales realizados fuera del ejercicio de sus funciones parlamentarias. Esta prerrogativa ha sufrido numerosas acotaciones, pues se la ha usado como una carta de impunidad. En algunos países ha desaparecido o se ha reducido a su más mínima expresión, como sucede en los países de tradición anglosajona.⁵ Hay consenso en que la finalidad de la inmunidad es preservar la composición de las cámaras, no proteger a un miembro.

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

Ahora, procedamos a revisar las características de la inmunidad, con base tanto en la teoría como el análisis a los textos constitucionales de la Unión Europea e Iberoamérica.⁶ Se seguirán los siguientes criterios: ámbito subjetivo, ámbito material, ámbito temporal, tramitaciones y efectos de la autorización del parlamento.

Ámbito subjetivo

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

En Reino Unido, así como casi todos los países de tradición anglosajona, se protege a testigos que presenten testimonio en el Parlamento o sus comisiones, así como oficiales parlamentarios, al ser responsables de que el órgano legislativo cumpla con sus funciones.

Respecto a los países de Iberoamérica, Bolivia le otorga al Vicepresidente de la República, en su carácter de Presidente nato del Congreso Nacional y del Senado, las mismas inmunidades y prerrogativas acordadas a diputados y senadores.

En El Salvador, el régimen de inmunidad por delitos oficiales y

comunes es el mismo para el Presidente, Vicepresidente, diputados, designados a la presidencia, ministros y viceministros de Estado, Presidente y magistrados de la Corte Suprema y otros funcionarios.

Pueden existir matices en la aplicación de esta prerrogativa para miembros de alguna de las dos cámaras, suponiendo arreglos bicamerales. Por ejemplo, en el Reino Unido los Lores no reclaman la inmunidad por su estatus nobiliario.

En países federales donde los miembros de la cámara alta son representantes directos de las entidades, suelen aplicárseles las protecciones vigentes para los legisladores o funcionarios locales –esto es, cuando existe una diferencia entre los privilegios de éstos y los nacionales (*ibidem*, párrafos 57-58). Tales son los casos de Alemania y Austria, que sólo definen la inmunidad para los miembros de la cámara baja. De hecho, el artículo 58 constitucional del segundo dice: “Los miembros del Senado gozarán por toda la duración de su mandato de la inmunidad que gozan los miembros del parlamento local que los haya delegado”.

Ámbito material

Esta categoría se refiere a la cobertura de la inmunidad, si actúa sobre alguna o varias de las etapas del proceso

³ Jorge Cerdio, *Poder Judicial e inmunidad parlamentaria* (México: Senado de la República/Instituto Tecnológico Autónomo de México/Miguel Ángel Porrúa, 2006), p. 22.

⁴ Francisco Fernández Segado, “Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”, en Francesc Pau i Vall y Miguel Carbonell (comps.), *Temas y problemas del parlamento contemporáneo* (México: Senado de la República/Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas/Miguel Ángel Porrúa, 2006), p. 476.

⁵ Robert Myttenaere, *The immunities of Members of Parliament*, informe adoptado durante la sesión de Moscú de la Unión Interparlamentaria (septiembre de 1998), párrafos 46-48-52, disponible en: <http://www.ipu.org/ASGP-e/Myttenaere.pdf#search=parliamentary%20privilege>.

⁶ Los textos de las constituciones se pueden consultar en Fernando Dworak, *Las prerrogativas parlamentarias*, mimeo, 2010.

penal, y si existen otras instancias que, a través de interpretaciones, restrinjan los alcances de la inmunidad.

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

Para algunos países, ciertas ofensas no son cubiertas de manera explícita por la inmunidad, como alta traición o difamación. Sin embargo, en otros se define que la inmunidad debe aplicar precisamente para acusaciones por estos crímenes y no por infracciones menores (*ibidem*, párrafos 84-85). Por ejemplo, Alemania protege al legislador contra “penas que ameriten castigo”. En Irlanda se protege al legislador salvo en caso de traición, felonía o disrupción de la paz.

Austria, Estonia, Polonia, Bolivia, Brasil, Cuba y Ecuador protegen al legislador sólo en materia penal. En el primer país, se especifica que deberán ser ofensas criminales que no estén conectadas con la actividad política del parlamentario y, si se requiere, la asamblea se debe pronunciar al respecto.

Aunque la Alta Corte de Chipre decide sobre la inmunidad de los legisladores, no se requiere su autorización en ofensas cuyo castigo sea la muerte o prisión por cinco años o más si el miembro es sorprendido en el acto. De lo contrario, se requiere la autorización.

En Finlandia los legisladores no pueden ser arrestados o detenidos antes del comienzo de un juicio sin el consentimiento del Parlamento, salvo que fuesen, por razones sustanciales, sospechosos de haber cometido un crimen por el que el castigo mínimo sea prisión por al menos seis meses.

Los legisladores de Malta gozan de libertad de arresto por cualquier deuda civil, salvo una deuda cuya contratación constituya una ofensa criminal. Tampoco se pueden presentar o ejecutarse procesos civiles contra éstos dentro de las premisas de la cámara o a través del Presidente, Secretario o cualquier Oficial de la misma.

Al contrario, Reino Unido y algunos países de tradición anglosajona protegen al legislador sólo contra actos civiles y no penales (*ibidem*, párrafos 78-81). Sin embargo la inmunidad se encuentra tan acotada que prácticamente no aplica.

La inmunidad puede proteger al legislador contra cualquier procedimiento –detención, arresto, cateo o remisión ante una corte–, pero generalmente se reduce al arresto o privación de la libertad o los emplazamientos ante cualquier corte o tribunal. En estos casos la cámara puede o no requerir garantías, como la presencia de otro miembro como testigo (*ibidem*, párrafos 86-96).

La Constitución de Italia menciona que los legisladores no pueden ser sujetos a cateo de persona o domicilio, interceptarse sus conversaciones o adueñarse de su correo o correspondencia sin permiso de la Cámara. En Luxemburgo no pueden los legisladores ser detenidos en el transcurso de la sesión, ni ser apresados por deudas. De manera similar, la Constitución de Bélgica protege al legislador contra represión o deudas.

En Austria y Letonia se protege al legislador contra arresto y cateo. La Constitución de Estonia sólo menciona a la acusación. Por otra parte, los legisladores de Portugal están cubiertos contra arresto y emplazamientos ante las cortes.

En Bolivia los legisladores no pueden ser acusados o procesados en materia penal, ni privados de su libertad. Los diputados de Cuba están protegidos contra la detención

o procesamiento. A los diputados de Ecuador no se les pueden iniciar causas penales sin previa autorización del Congreso Nacional. Los diputados de Guatemala no pueden ser detenidos ni juzgados. Por último, en Honduras gozan de inmunidad personal para no ser sometidos a registros personal o domiciliario, detenidos, acusados ni juzgados.

Los países de tradición anglosajona pueden extender la inmunidad a la exención de los legisladores para presentarse ante algún tribunal ya sea como indiciados o como testigos. Sin embargo, y en la medida que sólo se protege el quórum, en caso de negarse el presidente a autorizar la comparecencia del legislador, se solicita una nueva fecha en la que éste no tenga que acudir a las sesiones.

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

En algunos casos no se protege al legislador en delito flagrante si la conducta es grave. El criterio aquí adoptado es que el castigo correspondiente a la ofensa implique un número mínimo de años de prisión. También es posible, como sucede en Irlanda y Reino Unido, que la protección sea tan restringida en cuanto a los delitos a proteger que la inmunidad se aplica aun en delito flagrante (*ibidem*, párrafos 74-77). Sólo en Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Malta, El Salvador y Honduras no hay disposiciones específicas al respecto.

Hay países cuyos parlamentos no deciden sobre la inmunidad de los miembros. La Alta Corte de Chipre decide si se juzga o no al legislador

sorprendido en delito flagrante, pero sólo para suspender el proceso. Algo similar sucede en Chile, donde el Tribunal de Alzada autoriza la formación de causa contra el legislador sorprendido en delito flagrante.

La Comisión de Mandato e Inmunidad del Parlamento de Eslovaquia decide aprobar o no el arresto de algún miembro en caso de delito flagrante. El Sejm de Polonia puede decidir si ordena la liberación del legislador.

Aunque ningún diputado de Eslovenia puede ser detenido ni, en caso de reclamar inmunidad, iniciársele procesos criminales sin el permiso de la Asamblea, ésta puede otorgar la protección a un diputado que no la hubiese reclamado, o que hubiese sido aprehendido en delito flagrante.

En Portugal los diputados no pueden ser escuchados como testigos o acusadores, ser detenidos o arrestados salvo cuando hubiera fuerte evidencia o se les descubra en delito flagrante por un crimen cuyo castigo sea una pena máxima de prisión por más de tres años.

Si, en cualquier caso, a un miembro del Riksdag en Suecia se le suspende por haber cometido un acto criminal, las leyes relevantes sobre el arresto, detención o proceso se aplican sólo si el miembro se declara a sí mismo culpable, fuese sorprendido en el acto o si la pena mínima de la ofensa es prisión por al menos dos años.

Sobre los países de Iberoamérica, el diputado de Guatemala sorprendido en delito flagrante es puesto inmediatamente a disposición de la Junta Directiva o Comisión Permanente del Congreso para efectos del antejuicio correspondiente.

En la República Dominicana las cámaras o, si éstas no están en sesión o no constituyen quórum, cualquier miembro podrá exigir que el diputado sorprendido en delito flagrante sea puesto en libertad por el tiempo que dure la legislatura o una parte de ésta. A este efecto el presidente de

la cámara o, en su caso, el legislador hará un requerimiento al Procurador General de la República; y si fuese necesario, dará la orden de libertad directamente, para lo cual podrá requerir y deberá serle prestado el apoyo de la fuerza pública.

En Brasil los diputados no pueden ser arrestados, salvo en delito flagrante por un crimen que no tenga derecho a fianza, y tampoco podrán ser demandados criminalmente sin la autorización previa de su respectiva cámara.

Por último la mayoría de los países dejan en manos de las cortes supremas o, de existir, los tribunales constitucionales decidir sobre la interpretación de los alcances de las prerrogativas de acuerdo con casos concretos de aplicación, cuando llega a existir controversia. En otros casos, como serían los países de tradición anglosajona, el órgano legislativo tiene la última palabra, aunque se cuida de usar sus facultades.

Ámbito temporal

Por principio la inmunidad protege al legislador desde el momento de su elección, salvo cuando ésta es declarada inválida. Hay casos donde la protección inicia el día en que el legislador presta juramento (*ibidem*, párrafos 60-63). De los países analizados, sólo en Honduras se protege a los candidatos a diputados desde el día que son nominados por sus respectivos partidos políticos.

En algunos países es tema de controversia el requerirle al legislador el juramento para que asuma sus funciones y derechos.⁷ Sin embargo, los estudios existentes señalan que este problema sólo se presenta donde hay partidos que no están plenamente

comprometidos con el orden constitucional.

Aunque el criterio generalizado es que la inmunidad protege al legislador durante todo su mandato, es cada vez más común restringir su aplicación a los periodos de sesiones del órgano legislativo, tal vez ampliando la protección a algunos días anteriores y posteriores debido al traslado.⁸ Según este criterio, la inmunidad sólo suspende los procesos penales de manera temporal, reiniciándose cuando el representante termina su gestión.

Bélgica, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Malta y el Reino Unido acotan la inmunidad a las sesiones. En la constitución francesa se define que ningún miembro podrá ser detenido sin autorización de la mesa de la asamblea donde forma parte, y que las medidas privativas quedan suspendidas durante el periodo si la asamblea así lo requiere. En Irlanda se protege también el camino de ida y vuelta del legislador hacia la cámara.

La Constitución de Polonia establece que los procesos criminales iniciados antes del día de la elección del legislador deberán suspenderse si lo solicita el Sejm hasta la terminación de su mandato. De ser así, el estatuto de limitación respecto a los procesos criminales deberá extenderse por el tiempo equivalente. Por otra parte, el diputado puede consentir a ser presentado por responsabilidad criminal.

Por cuanto a los países iberoamericanos se refiere, los diputados de Costa Rica gozan de inmunidad en lo civil durante las sesiones, salvo autorización de la Asamblea o por consentimiento del individuo. Por otra parte, tampoco puede ser privado de su libertad por motivo penal, sin que haya sido suspendido por el órgano legislativo, salvo flagrante delito o

► ⁷ Fernandez-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los "privilegios" parlamentarios* (Madrid: Editorial Civitas, 1989), pp. 171-188.

⁸ *The immunities of Members of Parliament*, op. cit., párrafos 64-66.

si renuncia a su prerrogativa, durante la duración de su mandato.

En El Salvador los diputados no pueden ser juzgados por delitos graves que cometan desde el día de su elección hasta el fin del periodo para el que fueron elegidos, sin que la Asamblea Legislativa declare previamente que hay formación de causa. Por delitos menores y faltas que cometan durante el mismo periodo no podrán ser detenidos o presos, ni llamados a declarar, sino después de concluido el periodo de su elección.

Los diputados en Honduras gozan de inmunidad personal si el Congreso Nacional no los declara previamente con lugar a formación de causa. No pueden ser demandados civilmente desde quince días antes hasta quince días después de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso, salvo el caso de reconvencción.

En Panamá los diputados no pueden ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea, cinco días antes del periodo de cada legislatura, durante ésta o hasta cinco días después de haber concluido. Aunque el legislador puede ser demandado civilmente, no pueden decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su periodo.

Es un problema común definir si la inmunidad protege al legislador contra procesos penales que hubieren iniciado antes de su elección. Un gran número de países no levantan la inmunidad si los procedimientos hubieren iniciado contra un legislador (*ibidem*, párrafo 67). De ser así, el criterio que generalmente se sigue es que la autoridad competente requiere solicitar a la asamblea el levantamiento de la inmunidad para que los procesos puedan proseguir. Al respecto, Fernández-Viagras considera

propios de la venganza o intriga política, pudieran alterar la normal composición de las Asambleas, es evidente que dicho peligro resulta inexistente cuando el inicio de las acciones judiciales tiene lugar con anterioridad al “mandato”. Así, sería posible que el parlamentario procesado con anterioridad a la adquisición de su condición, pudiese ser juzgado con posterioridad sin que le fuera dado prevalecer del obstáculo procesal del “suplicatorio”.⁹

En muchos países el proceso prosigue si el legislador es juzgado por el fuero común. Esta regla puede aplicar en otras naciones, pero sólo si se ha alcanzado una cierta etapa del proceso. Incluso hay casos donde los procesos continúan, a menos que la asamblea demande su suspensión. Sin embargo, y por lo general, no se pueden emprender los procesos sin la aprobación explícita del órgano legislativo. Ciertas constituciones establecen que la asamblea debe ser informada al inicio de las sesiones sobre cualquier procedimiento contra uno o más de sus miembros. Por lo general, la aprobación de la asamblea significa la decisión de levantar o no la inmunidad.¹⁰

Para ejemplificar lo anterior, en Ecuador se define que las causas penales que se hayan iniciado con anterioridad a la posesión del cargo, continuarán tramitándose ante el juez competente.

Es preciso mencionar dos casos especiales. En Brasil y Honduras la incorporación a las fuerzas armadas de legisladores, aún cuando fuesen militares y se encontrase en tiempo de guerra, dependerá de la licencia de la cámara respectiva. También las inmunidades subsistirán durante estado de sitio; y sólo pueden ser suspendidas por el voto de dos terceras

partes de los miembros de su cámara respectiva, en caso de actos practicados fuera del recinto del Congreso que fuesen incompatibles con la ejecución de esa medida.

Tramitaciones

Una vez definido el ámbito temporal, se detallarán los procesos que siguen los órganos legislativos –o en su defecto, los supremos tribunales de justicia– frente a los suplicatorios, así como lo que sucede ante una decisión afirmativa o negativa.

La mayoría de los países facultan a la asamblea para levantar o no la inmunidad de sus miembros; aunque se observan algunos matices. En Suecia, el legislador se puede declarar culpable. Para otros países, como Irlanda, el Reino Unido y Malta, la inmunidad tiene un rango tan limitado que los procedimientos no aparecen en las constituciones. En Argentina, Paraguay y Uruguay el pleno decide con dos tercios de votos sobre la procedencia o no del levantamiento de la inmunidad. Sólo la República de Macedonia establece que no se puede levantar bajo supuesto alguno (*ibidem*, párrafo 97).

Por lo general las asambleas tienen el poder de suspender la detención, aunque sus capacidades oscilan desde la eliminación de los procesos hasta una protección que es válida sólo mientras sesione la asamblea. Salvo delito flagrante, se requiere de un suplicatorio para iniciar los procesos de levantamiento de inmunidad; y algunas constituciones dejan claro que sólo lo pueden presentar autoridades como el procurador general, una corte u otro legislador. En contados casos se permite a cualquier ciudadano ejercer esta atribución (*ibidem*, párrafos 102-105).

Aunque la mayoría de los países contemplan la posibilidad de que

Si con la inmunidad se trata de evitar que móviles extraños al derecho,

⁹ Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, op. cit., p. 95.

¹⁰ *The immunities of Members of Parliament*, op. cit., párrafos 68-71.

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

En pocos casos pueden los legisladores renunciar a su inmunidad para enfrentar un proceso legal, y por lo general se requiere de la autorización de la mesa directiva o de la asamblea en pleno (*ibidem*, párrafos 106-107). Tales son los casos de Costa Rica y Panamá.

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

El procedimiento generalmente adoptado consiste en la entrega del suplicatorio o, en su defecto, el legislador solicita ser protegido por la inmunidad. Si el presidente de la mesa directiva decide su procedencia, la envía a la comisión competente. De lo contrario este funcionario la turna en automático. La comisión tiene un plazo determinado para presentar un dictamen ante el pleno, el cual lo aprueba o rechaza usualmente por mayoría simple de sus miembros presentes. Las decisiones son inapelables en casi todos los países (*ibidem*, párrafos 108-113 y 114).

El examen que el órgano legislativo hace del suplicatorio se limita a definir si existen o no razones políticas para aprobarlo o rechazarlo. Es decir, la "culpabilidad" del representante queda al margen del análisis.¹¹ Algunos países dan garantías a los legisladores inculcados, como el ser escuchados durante el proceso. Se puede establecer que las asambleas, en caso de negar el levantamiento de la inmunidad, deben basar sus argumentos en la jurisprudencia vigente.¹²

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

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

En Chile se le retiró esta facultad al Congreso desde 1925, pues la inmunidad se había convertido en una patente de impunidad para los delitos comunes de los legisladores, mediante un pacto tácito de complicidad recíproca de los partidos a favor de sus miembros.¹³ De esa forma, y según los artículos 63 y 93 del Código Orgánico de Tribunales, los Tribunales de Alzada, que son las cortes de apelaciones del Poder Judicial chileno, actúan como tribunales de primera instancia en el caso de levantamiento de la inmunidad, correspondiéndole a la Corte Suprema conocer en segunda instancia las apelaciones que se llegasen a presentar.¹⁴

La Constitución colombiana de 1991 deja en manos de la Corte Suprema de Justicia la facultad de levantar la inmunidad a los legisladores. Esto se debió a que, en ese proceso de re-

forma institucional, se quiso debilitar al órgano legislativo por la mala impresión que tenía la ciudadanía sobre su desempeño.¹⁵

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

Gracias a esto en algunos países se establece que, de llegarse a este escenario, se considera negado el suplicatorio. En otros se define lo contrario, considerándosele aprobado.¹⁶

Este problema no aplica en Chipre, Bolivia, Chile, Colombia y Guatemala, al estar la decisión en manos de órganos judiciales. En Irlanda, Malta y el Reino Unido la inmunidad se encuentra tan limitada que no tiene sentido plantear este escenario. Austria y Ecuador consideran concedido el permiso si no hubiere una declaración explícita. Sólo en la República Checa, Grecia y Brasil se da por denegado ante esa eventualidad.

Efectos de la autorización del parlamento

Se suele entender que cuando el órgano legislativo levanta la inmunidad a un legislador, éste debe enfrentar los

¹¹ Fernández-Viagras Bartolomé, *La inmunidad e inviolabilidad*, op. cit., p. 127.

¹² *The immunities of Members of Parliament*, op. cit., párrafos 115-116.

¹³ Guerra, José Guillermo, "La Constitución de 1925", en Carlos Andrade Gewitz (coord.) *Elementos de derecho constitucional chileno* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1963), pp. 360-361.

¹⁴ Código Orgánico de Tribunales (<http://colegioabogados.org/normas/codice/cot.html>).

¹⁵ *The immunities of Members of Parliament*, op. cit., párrafo 99; Humberto Antonio Sierra Porto, "El proceso constitucional de pérdida de la investidura de los Congresistas en Colombia", en Cecilia Mora-Donato (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002).

¹⁶ *The immunities of Members of Parliament*, op. cit., párrafos 114-118.

procedimientos penales como cualquier ciudadano. Por ende, casi todos los países consideran que el sujeto también es separado de su cargo, como se lee en las constituciones de Eslovaquia, Suecia y El Salvador. Hay casos donde se puede autorizar un levantamiento “parcial”, donde es sujeto a proceso pero no detenido. En Suiza, la inmunidad simplemente garantiza que el parlamentario asista a las sesiones (*ibidem*, párrafos 119-121).

Puede suceder que el legislador al que se le levantó la inmunidad cuente con un fuero. Aunque a este vocablo se le ha usado como sinónimo de la inmunidad en los países de Iberoamérica, se le entenderá aquí como una jurisdicción especial que corresponde a ciertas personas por razón de su rango,¹⁷ la cual se aplicaba para los estamentos eclesiástico y militar en el siglo XIX; persistiendo al día de hoy en el segundo caso. Esta definición nos permite separar los dos términos en su propia dimensión. De esa forma, el diputado o senador de España es juzgado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. En Brasil, El Salvador y Venezuela las asambleas autorizan y los tribunales supremos juzgan. Si bien la Corte Suprema de Guatemala decide sobre el levantamiento de la inmunidad, los acusados quedan sujetos a la jurisdicción del juez competente.

Aunque se pueden reincorporar a sus actividades de ser absueltos, el criterio generalizado es que los legisladores no pueden asistir a las sesiones si están purgando una condena. De manera adicional algunas constituciones definen que, de ser declarados culpables, son expulsados por su cámara.¹⁸

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

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

LA INMUNIDAD DE LOS LEGISLADORES EN MÉXICO

Aunque la experiencia comparada muestra que la inmunidad de los legisladores es acotada para evitar que se convierta en carta de impunidad, en México se observa algo completamente distinto: se carece de precisiones, la prerrogativa protege a materialmente todos los servidores públicos y los procedimientos son complejos.

Para explicar esto se analizará el caso de nuestro país con base en los criterios definidos en la sección anterior.

Ámbito subjetivo

El artículo 111 de la *Constitución Política* establece que son sujetos del procedimiento de declaración de procedencia a cargo de la Cámara de Diputados: los diputados federales y senadores, 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 secreta-

rios 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 Instituto Federal Electoral.

La Cámara de Diputados también procede penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales. Bajo este supuesto, la declaración de procedencia será para que se comunique a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Por lo tanto la Cámara de Diputados tiene el poder no sólo para decidir sobre la inmunidad de sus miembros, sino sobre alrededor de tres mil personas. Aunque algunos analistas opinan que ésta es una herramienta de chantaje poderosa a manos de una asamblea,¹⁹ en realidad los procedimientos son tan complejos que se requiere del acuerdo previo de una mayoría simple de legisladores para que prospere una demanda.

Ámbito material

El citado artículo 111 establece que procede la declaración de procedencia por la comisión de delitos durante el tiempo del encargo del servidor público acusado. No se protegen las demandas del orden civil.

La protección cubre toda etapa del proceso penal. De acuerdo con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se requiere de la presen-

¹⁷ *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., 2001.

¹⁸ *The immunities of Members of Parliament*, op. cit., párrafos 125-128.

¹⁹ Clemente Valdés S., *El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, México: Ediciones Coyoacán, 2000, p. 190.

tación de la denuncia o querella por particulares o el requerimiento del Ministerio Público para iniciar un proceso de declaración de procedencia. Por vacíos legales se entiende que el servidor público cuenta con esta prerrogativa aún en caso de flagrancia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado numerosas veces los alcances de la inmunidad en casos de controversia desde 1917, como se verá más adelante.

Ámbito temporal

El artículo 111 constitucional no define si la inmunidad sólo protege a los legisladores durante los periodos de sesiones, por ello se entiende que gozan de este privilegio durante su mandato.

Según el artículo 112 constitucional, no se requerirá de la procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo.

De acuerdo con una tesis de la Suprema Corte de Justicia, la inmunidad protege al legislador aun cuando hubiese solicitado licencia para separarse del cargo, en caso de que se le hubiera acusado durante el ejercicio de sus funciones.²⁰ Sin embargo, la propia Corte determinó en otra ocasión que si los representantes se encuentran disfrutando de licencia y durante ese periodo llevan a cabo una conducta que *prima facie* puede ser considerada por el ministerio público como delictiva, su persecución no podrá verse impedida por la inmunidad procesal.²¹

Tramitaciones

El procedimiento está contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGCEUM). Sus pasos son:

1. La denuncia o querella es presentada a la Cámara de diputados (LFRSP, art. 25).
2. La denuncia o querella es turnada a la Sección Instructora, quien practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del Fuero Constitucional cuya remoción se solicita (LFRSP, art. 25). La Sección Instructora está formada por cuatro integrantes de la Comisión Jurisdiccional, la cual se integra al inicio de la legislatura con un número mínimo de 12 diputados y un máximo de 16 (LFRSP, art. 11; LOGCEUM, art. 40.5). Esto significa que se pueden nombrar distintas secciones instructoras para cada procedimiento, cambiando también los equilibrios partidistas, independientemente de los existentes en la Comisión Jurisdiccional.
3. La Sección Instructora cuenta con 60 días hábiles prorrogables para presentar su dictamen. Si a su juicio la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber inmediatamente a la Cámara para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen (LFRSP, art. 25).
4. Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará que ésta deberá erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, según el caso (LFRSP, art. 26).
5. El día designado se da a conocer el dictamen y, tras un proceso que contempla su lectura, intervenciones del

denunciante y el acusado así como sus réplicas, se procede a la votación (LFRSP, arts. 20 y 27). Se decide por mayoría simple de los miembros presentes (art. 111 constitucional).

Efectos de la autorización de la Cámara de Diputados

El artículo 111 constitucional define que si la resolución fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, sin ser ello 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 o 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 apego a la ley, separándosele de su encargo en tanto que esté sujeto a proceso penal.

En caso de que el proceso penal 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. Este mismo artículo establece sanciones penales y económicas a aplicar.

EL DILEMA DEL "FUERO CONSTITUCIONAL"

Un elemento que complica aún más la aplicación de un régimen de responsabilidades se encuentra en el segundo párrafo del artículo 61 constitucional: "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."

Esta expresión, que ya se usaba informalmente durante el siglo XIX para

²⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. LXXXVIII, pp. 327-329.

²¹ *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª, Segunda Sala, XIII, febrero de 2001, p. 292.

designar la inmunidad de los legisladores, fue incluida en la Constitución a raíz de la reforma política de 1977. No se encuentra una definición clara de qué debería significar el término o sus alcances ni en la iniciativa, ni en los dictámenes de las cámaras ni en los debates que tuvieron lugar.²²

La adición de 1977 se podría entender como que el Presidente de cada Cámara debe velar por la inviolabilidad e inmunidad de sus compañeros. Es decir, le correspondería exigir su defensa cuando otro Poder o actor político y social quisiese violentarlas. Sin embargo, la reforma de 1982 al Título Cuarto de la Constitución suprimió el término “fuero” de esos artículos. Todavía más: desde 1917 el artículo 13 constitucional elimina todo fuero salvo el militar, en tiempos de guerra. En este contexto, ¿qué se debería entender por “Fuero constitucional”? ¿Se debería seguir utilizando un vocablo que, por sí mismo, expresa la noción de privilegios especiales de carácter estamental?

De acuerdo con numerosas interpretaciones el “Fuero constitucional” es, para el caso de los legisladores, la inmunidad. De esta forma, se requeriría la declaración de procedencia para proceder penalmente contra éstos.²³

Para otros este fuero no es la inmunidad en sí, sino más bien el proceso a través del cual se la protege o levanta, por ejemplo en el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* se puede leer, respecto a la declaración de procedencia:

I. Término que sustituye al de declaración de desafuero. Procedencia viene del latín proceder, que significa adelantar, ir adelante, con el sentido de “pasar a otra cosa” o progresión, ir por etapas sucesivas de que consta (*Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*).

En español también se conoce con el nombre de ante juicio.

II. El término declaración de procedencia, antes denominado Fuero Constitucional es conocido con el mismo sentido de constituir una garantía a favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales.²⁴

Esta interpretación tiene un problema: la declaración de procedencia no podría constituirse en un fuero para el legislador pues, lejos de juzgarlo, simplemente declara si procede o no su enjuiciamiento ante los tribunales comunes mientras dure su mandato.

Todavía más: en una tesis de 1996 la Suprema Corte de Justicia le dio al término “fuero” el mismo significado que se le daría al “Fuero constitucional”; dejando a un lado otras definiciones del mismo término que se encuentran en la propia *Constitución*:

El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa

no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos.²⁵

Ante la diversidad de definiciones, Eduardo Andrade Díaz, quien fue diputado federal en 1977 cuando se reformó el artículo 61, hizo un intento por definir al “Fuero constitucional” tomando en cuenta la existente confusión:

Podemos afirmar que el Fuero Constitucional abarca aspectos más extensos de los que tradicionalmente se le han atribuido, y que la expresión usada corresponde a la tradición jurídica y a las características que nos permiten identificarlo en nuestro sistema constitucional como *un conjunto de normas por virtud del cual se establece la jurisdicción y los procedimientos aplicables para exigir responsabilidades a servidores públicos a cuyo cargo se encuentran*

²² *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo II (México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1994), pp. 366-800.

²³ Cecilia Mora-Donatto, *Temas selectos de derecho parlamentario* (México: Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, 2001), p. 121; Susana Talía Pedroza de la Llave, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual* (México: Editorial Porrúa, 2003), pp. 154-155.

²⁴ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, en *Enciclopedia Parlamentaria de México*, vol. I, tomo I, serie II (México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1997), p. 319.

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, 9ª, III junio de 1996, p. 389.

funciones de alto nivel que deban ser rodadas de protecciones especiales.

Así, el Fuero Constitucional en su sentido amplio, comprende diversas formas específicas a las que también se puede asignar válidamente a la expresión *fuero*: el *fuero parlamentario* o *inviolabilidad* como inmunidad absoluta, por expresiones emitidas por los legisladores en el desempeño de su cargo; el fuero como *inmunidad relativa* de que disfruta el presidente de la República frente a ciertas acusaciones de naturaleza penal durante el tiempo de su encargo; el fuero como *inmunidad relativa* respecto de cualquier acusación penal que sólo puede ser formulada previo agotamiento del requisito de procedibilidad llamado *declaración de procedencia* o *desafuero*, y el fuero como *jurisdicción especial* atribuida a las cámaras de Diputados y de Senadores para desahogar algunos de los procedimientos que se comprenden en el conjunto de normas a que nos hemos referido.²⁶

Por último, José Ramón Cossío muestra que, en virtud de coyunturas políticas completamente ajenas a las que protegerían las prerrogativas parlamentarias, el Senado llegó a una interpretación distinta de las anteriores:

Si se analizan los ejemplares del *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores* correspondientes a los días 10 y 18 de septiembre de 1997, se encontrarán las solicitudes hechas, respectivamente, por los senadores Amador Rodríguez Lozano y Héctor Sánchez López (este último a nombre de la senadora Layda Elena Sansores), en las que: primero, solicitaron al presidente de la Cámara que con fundamento y en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 61 constitucional; segundo, solicitar a las autoridades de Baja

California y Campeche, respectivamente que, tercero, se les respetara el Fuero Constitucional de que gozaban. En atención a ambas solicitudes, el presidente de la Cámara exhortó a las autoridades mencionadas a respetar el “Fuero Constitucional” de ambos senadores.²⁷

Por lo tanto, la interpretación del Senado le da al término “Fuero Constitucional” un sentido novedoso:

[...] es posible apuntar que esta inmunidad se traduce en la posibilidad de que los senadores no sean molestados por autoridad alguna, si es que no demuestra tener fundamento para ello. Así, el fuero es válido respecto de cualquier proceso de responsabilidad, y su efecto consiste en que el presidente de la Cámara debe exhortar a todo funcionario público a que demuestre cuáles son los elementos jurídicos con que cuenta a efecto de inferir un acto de molestia a cualquier senador (*ibidem*: 113).

En resumen se tiene un término polivalente que, lejos de constituir una garantía para el legislador, lo coloca en un estatus especial sobre la ciudadanía: algo que no se espera en regímenes republicanos. Cuando una palabra tiene varias definiciones, puede suceder que se llegue a aplicar no la que se requiera sino la que convenga a sus intérpretes. Esto si no se tomasen en cuenta otros usos que tiene en distintas áreas del derecho, como el fuero federal, fuero local,

fuero municipal, fuero civil o fuero instrumental.

LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y LA REFORMA POLÍTICA

El 15 de diciembre de 2009 el presidente Felipe Calderón presentó al Senado una iniciativa en materia de reforma política, lo que provoca que los demás grupos parlamentarios en la Cámara Alta elaborasen sus planteamientos en los meses siguientes.²⁸ A continuación se revisarán las propuestas que se tienen sobre la inmunidad parlamentaria, de acuerdo al orden en que se presentaron.

Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia (PRD-PT-Convergencia)

En la iniciativa, presentada el 18 de febrero de 2010,²⁹ los grupos parlamentarios de izquierda plantearon que los legisladores sólo deben atender la existencia o no de criterios políticos al conocer la declaración de procedencia. Esto es, como ya se vio, lo que consideran los órganos legislativos de otros países. También proponen ajustar el nuevo procedimiento para la declaración de procedencia con un plazo máximo de diez días hábiles a partir de la recepción de la solicitud del juez de la causa. Por último, se busca prohibir desde la Constitución la procedencia de cualquier suspensión judicial, administrativa o parlamentaria contra la realización de las sesiones en que las cámaras actúen como jurados.

²⁶ Eduardo Andrade Sánchez, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano* (México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004), p. 36.

²⁷ José Ramón Cossío, *op. cit.*, pp. 110-111.

²⁸ Aunque el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la Cámara de Diputados presentó su propia iniciativa en materia de reforma política en febrero de 2010, no presentó propuesta alguna sobre el Fuero Constitucional o la declaración de procedencia. Por ello no se le considerará en el presente análisis.

²⁹ <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2193>.

Aunque la iniciativa parece atractiva, reducir la duración del procedimiento de declaración de procedencia a diez días no sería una solución adecuada. En un plazo tan breve el clima de la opinión pública contra un legislador acusado todavía sería adverso y radicalizado, dificultándose un juicio imparcial. Por ello, en otros países se considera el plazo de 30 a 60 días, permitiendo un juicio adecuado sobre la verdadera culpabilidad del representante y la moderación de las pasiones. De esa forma se le podría usar más como una herramienta de presión política antes que un mecanismo de protección al órgano legislativo.

Finalmente la prohibición a la procedencia de suspensiones judiciales, administrativas o parlamentarias contra la realización de las sesiones de las cámaras que actúen como jurados es redundante. La inviolabilidad, definida en el artículo 61 constitucional,³⁰ protege precisamente las declaraciones de los legisladores en el ejercicio de sus funciones. Esta propuesta es materia de reglamentación interna del Congreso antes que de una reforma constitucional.

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

En la iniciativa, presentada el 23 de febrero de 2010,³¹ se plantea un proceso de declaración de procedencia similar al que existe en países como Bolivia, Chile, Colombia y Guatemala:

1. En caso de presunta responsabilidad penal cometida por los servidores públicos listados en el artículo 111 constitucional y una vez ejercitada la acción penal por parte del Procurador General de la República, el juez de la causa detendrá el procedimiento y solicitará al Presidente de la Suprema Corte de Justicia que se integre una sala especial, compuesta por tres ministros, cuya función

exclusiva sea valorar los elementos aportados por el Ministerio Público y decidir si ha lugar a la apertura del procedimiento penal.

2. En caso de que así lo decida la sala especial, el funcionario quedará a disposición del juez, para que desahogue el proceso penal correspondiente. En tanto se lleve a cabo dicho proceso, el funcionario podrá seguir en el cargo. Las medidas cautelares que el juez determine no podrán constituir en privación de la libertad.
3. Cuando se dicte una sentencia condenatoria, el juez que conozca de la causa la turnará de oficio al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para que la revise. En caso de ser confirmada, el procesado cesará en el cargo y deberá cumplir con la pena. Una vez iniciado el proceso penal no podrá recobrase la inmunidad. Las resoluciones del Poder Judicial son inatacables.
4. Si se trata de un legislador federal, la sentencia será turnada a la Cámara respectiva para que ésta decida si ha lugar la remoción del cargo y la aplicación de la pena.

Aunque la iniciativa retoma algunos elementos de la experiencia comparada en Iberoamérica, no modifica el número de funcionarios que están protegidos por la inmunidad. Por otra parte establece que, si se trata de un legislador federal, cada cámara decidiría si ha lugar la remoción del cargo y la aplicación de la pena, restándole efectividad a la reforma.

Partido Acción Nacional (PAN)

Dado que la iniciativa presentada por el gobierno federal en diciembre de

2009 no contenía una propuesta sobre Fuero Constitucional o inmunidad parlamentaria, los senadores del PAN presentaron la suya en la materia el 25 de febrero de 2010.³² Propone:

1. Eliminar la figura del Fuero constitucional del artículo 61 constitucional, en función a que la inviolabilidad en la manifestación de opiniones que gozan los legisladores debe apegarse estrictamente a su trabajo legislativo.
2. Eliminar la figura de la declaración de procedencia, responsabilizando a los servidores públicos incluidos en el artículo 111 constitucional por los delitos graves que cometan durante el tiempo de su encargo.

Aunque es necesario eliminar el término “Fuero constitucional” de la *Constitución* por las razones expuestas en este análisis, hacer lo propio con la declaración de procedencia no es una solución adecuada. La iniciativa aborda el tema desde la perspectiva de la honestidad de los diputados y senadores, lo cual tiene poco que ver con el problema por el que se diseñaron las prerrogativas parlamentarias: la necesidad de proteger al órgano legislativo contra embates externos de carácter político, preservándose el quórum.

UNA AGENDA PARA ACOTAR LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

El presente análisis se propuso mostrar que la inmunidad parlamentaria en México no se encuentra debidamente acotada como en otras democracias, sus procedimientos son ineficaces para determinar si la acusación contra el legislador fue motivada por algún

³⁰ Artículo 61 constitucional, primer párrafo: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

³¹ <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2230>.

³² <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2281>.

interés político en detrimento de su culpabilidad real y que el término “Fuero constitucional” genera confusión y fomenta la impunidad.

Por otra parte, las propuestas que presentaron los partidos a principios de 2010, aunque contienen elementos valiosos para el debate, no resuelven los problemas de fondo e incluso podrían resultar ineficaces. De esa forma se presentan algunos elementos que podría considerar una reforma en esta materia:

1. Eliminar el término “Fuero constitucional”.
2. Establecer que cada cámara sólo decidirá sobre la inmunidad de sus propios miembros, pues se trata de defender las funciones del órgano legislativo. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia necesitan un mecanismo para defenderse de acusaciones políticas tanto de sus integrantes como de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Lo mismo ocurre con los consejeros del Instituto Federal Electoral. Salvo el Presidente de la República, quien fue electo por el voto popular y que se encuentra sujeto al procedimiento de juicio político, no hay razones para que otros funcionarios del Poder Ejecutivo gocen de inmunidad. Por último, los poderes locales deberían contar con sus propios mecanismos contra acusaciones,

tal y como se propone aquí para el nivel federal.

3. Aclarar que la inmunidad protege al órgano legislativo a través de la preservación del quórum y no a los legisladores como individuos. Esto significa que no debería protegerse a quien solicite licencia o se le descubra en delito flagrante.
4. Acotar la inmunidad a la duración de los periodos de sesiones, así como el tiempo que cada legislador tome para trasladarse al Congreso o a su domicilio.
5. Dejar claro que la inmunidad no protege al legislador de acusaciones realizadas antes del día de su elección.
6. Diseñar en la reglamentación interna de las cámaras un procedimiento expedito e imparcial para levantar la inmunidad de los legisladores, protegiéndolos de acusaciones políticas.

Una reforma en materia de inmunidad de los legisladores, por más deseable que resulte, se encuentra sujeta a un par de condiciones necesarias.

En primer lugar, el proceso para levantar la inmunidad de un legislador requiere de un órgano reconocido por el Pleno por su imparcialidad, el cual dictamine si existe o no alguna motivación política detrás de una acusación. De lo contrario, las instancias dictaminadoras pueden obedecer a intereses parciales, ocasionando que

los resultados de estos procesos obedezcan a arreglos políticos previos independientemente de la culpabilidad o inocencia del acusado. Por lo tanto, es preciso contar con una presidencia de Mesa Directiva fuerte.³³

Por último, es necesario considerar que los legisladores no se auto-limitarán por voluntad propia o en un arranque de generosidad espontánea. Esto es, no van a acotar sus privilegios si esto no les conviene o si evitar una decisión en la materia sigue sin generarles costos políticos.

Como en México, en casi todas las democracias las prerrogativas fueron objeto de abuso. La diferencia es que otros países tuvieron que limitar sus privilegios porque de ello dependía el prestigio del órgano legislativo, después de un escándalo político generado por las deficiencias del procedimiento para levantar la inmunidad. Para decirlo de otra forma, evadir una reforma en esta materia hubiera deteriorado la credibilidad de la democracia y con ello sus posibilidades de ser reelectos. Por lo tanto, es necesario hacer que a nuestros legisladores les duela un escándalo, y esto no se puede lograr cuando éstos se van a otro encargo al terminar su mandato. Si se desea pensar en una reforma en materia de las prerrogativas parlamentarias eficaz, es indispensable hacer a nuestros diputados y senadores responsables al electorado al tener que competir repetidas veces por el mismo puesto.³⁴

³³ Fernando Dworak, “Un Congreso vulnerable: la precariedad institucional del Poder Legislativo”, *Este País*, 220, julio de 2009.

³⁴ Fernando Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México* (México: FCE/Cámara de Diputados, 2003).